

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГРАЖДАНИН. ВЫБОРЫ. ВЛАСТЬ

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

ПРИЛОЖЕНИЕ К ЖУРНАЛУ
«ВЕСТНИК ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

№ 2
2014

МАЙ – АВГУСТ

ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ
НАУЧНОГО РУКОВОДИТЕЛЯ ПРОЕКТА
ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА,
ЗАСЛУЖЕННОГО ДЕЯТЕЛЯ НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Б.С. ЭБЗЕЕВА

МОСКВА

- Теория и история избирательного права**
- 3 **В.Н. Плигин**
Этапы развития избирательного законодательства в Российской Федерации
- Право выбора**
- 38 **А.Н. Аринин**
Референдум в Крыму: история вопроса и современные реалии
- 51 **А.В. Игнатов**
Референдум в Крыму: правовые аспекты организации и проведения
- Электоральная практика**
- 61 **А.А. Макарецв**
История одной избирательной кампании: выборы мэра города Новосибирска
- Дорожная карта: идеи и концепции**
- 80 **Н.В. Просандеева**
Иллюзорность европейского правового государства: идеи Карла Шмитта
- 92 **В.А. Лебедев**
Российская демократия: национальные особенности, проблемы и решения в глобализирующемся мире
- Два взгляда на одну проблему**
- 102 **Ю.А. Веденеев**
Юридическая наука в поисках самой себя (введение в проблему)
- 121 **Ю.А. Дмитриев**
Юридическая теория – система объективных знаний или субъективных представлений?
- Институты власти**
- 128 **Р.Т. Биктагиров**
Институт прокуратуры в механизме Российского государства
- Земская реформа: история вопроса**
- 146 **Е.М. Петровичева**
Земское законодательство и социальная практика земского самоуправления в поздней имперской России
- Связь времен**
- 158 **Г.А. Ивакин**
Правомонархисты в период выборов в Государственную думу (1906–1912)
- Зарубежное избирательное право и практика: ретроспектива и современность**
- 177 **М.Н. Арбатская**
Германия в день голосования: второй рейх и Веймарская республика. Характеристики территориальной политической системы
- 193 **О.В. Дамаскин, А.И. Визер**
Выборы в Бундестаг Федеративной Республики Германия

Этапы развития избирательного законодательства в Российской Федерации

На первом этапе (1994–1999 гг.) формирования правовой системы избирательного законодательства, реализующего конституционные принципы непосредственного выражения принадлежащей народу власти путем демократических, свободных выборов и референдума, встал ряд законодательных актов. Это Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 17.05.1995 № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральный закон от 21.06.1995 № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 10.10.1995 № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

В указанных нормативных правовых актах были закреплены основополагающие принципы проведения демократических выборов и заложены основы гарантий реализации избирательных прав граждан, включая нормы, устанавливающие активные и пассивные избирательные права граждан и ограничения этих прав при проведении выборов всех уровней, а также референдума Российской Федерации, которые остаются актуальными в настоящее время.

Вместе с тем в них содержался ряд институтов, которые утратили свою силу по объективным причинам. К примеру, Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» допускал ценз оседлости для реализации пассивного избирательного права не более одного года и голосование «против всех».

ПЛИГИН Владимир Николаевич – кандидат юридических наук, Председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, заслуженный юрист Российской Федерации

Федеральным законом от 21.06.1995 № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливалась смешанная избирательная система, согласно которой 225 депутатов избирались по мажоритарной системе относительного большинства и 225 депутатов избирались по пропорциональной системе с 5-процентным заградительным барьером по единому федеральному избирательному округу. Списки кандидатов выдвигались избирательными объединениями и избирательными блоками и разбивались на региональные группы, в центральной части которых было не более 12 кандидатов. При этом закон содержал положение, согласно которому подписи, собранные в поддержку зарегистрированного кандидата, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу, включались в число подписей в поддержку федерального списка кандидатов, выдвинутого этим избирательным объединением, избирательным блоком. Выборы признавались несостоявшимися, если в них приняло участие менее 25 процентов избирателей.

Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» стал новой редакцией действовавшего закона, где впервые в основу организации и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов были положены такие базовые принципы избирательного права, как обязательность и периодичность выборов, а также включены нормы, гарантирующие право граждан на участие в референдуме. Данный федеральный закон стал иметь приоритет над другими специальными федеральными и региональными законами о выборах, отменялась возможность установления ценза оседлости для реализации пассивного избирательного права, устанавливалось право граждан на самовыдвижение.

В 1999 году впервые в текст закона были включены нормы, содержащие дополнительные требования к кандидатам, обязывающие их сообщать о своей судимости и иностранном гражданстве, а также представлять сведения о доходах и имуществе. Законом предусматривалась возможность регистрации кандидата (списка кандидатов) на основании избирательного залога. В целях реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года в закон внесена норма, согласно которой выборы по пропорциональной системе признавались несостоявшимися в случаях, если менее двух списков получили право принять участие в распределении мандатов или если за списки, получившие право принять участие в распределении мандатов, проголосовало менее 50 процентов избирателей.

Вслед за этими изменениями последовали обновления редакций Федерального закона от 24.06.1999 № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федерального закона от 31.12.1999 № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Дальнейшее развитие избирательного законодательства было вызвано существенными изменениями правоотношений, связанными с укреплением позиций политических партий. Изменения, внесенные в 2001–2013 годах в законодательство о выборах и о политических партиях, принципиально поменяли роль партии в политической системе. В результате политические партии стали обеспечивать формирование политически структурированных законодательных (представительных) органов государственной власти, призванных учитывать в своей деятельности широкий спектр социальных предпочтений.

Новой вехой, обозначившей следующий – второй этап в совершенствовании избирательного законодательства, стал Федеральный закон от 11.7.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях». Закон установил равенство перед законом политических партий независимо от идеологии, целей и задач, обеспечивал соблюдение законных интересов политических партий, закрепил право граждан Российской Федерации на объединение в политические партии на добровольной основе в соответствии со своими убеждениями. Федеральным законом впервые введено понятие «политическая партия», установлены требования к созданию политической партии и принципы ее деятельности, а также ограничения на создание и деятельность политических партий, обязательность государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений, основания для отказа в регистрации, основные принципы внутреннего устройства, права и обязанности политической партии. Системообразующую роль сыграли нормы о государственной поддержке и государственном финансировании политических партий, установлен контроль за их финансовой деятельностью.

Основным прорывом в законодательстве, регулирующем сферу правоотношений общественных объединений и государства в избирательном процессе, стали нормы, признающие политическую партию единственным видом общественного объединения, обладающего правом самостоятельно выдвигать кандидатов, списки кандидатов в депутаты и на иные должности в органах государственной власти. Новеллы законодательства о политических партиях запустили динамичный процесс совершенствования избирательного законодательства, ориентированного на усиление роли политических партий в формировании органов представительной власти. Изменения в законодательстве обозначили стартовые позиции демократических преобразований.

В 2002 году Государственная Дума приняла ряд новых законов:

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

Федеральный закон от 20.12.2002 № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»;

Федеральный закон от 10.01.2003 №20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации»;

Федеральный закон от 04.07.2003 № 93-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва».

Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были обновлены и систематизированы применявшиеся нормы избирательного законодательства, установлен порядок применения избирательных систем на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и глав субъектов РФ, определен рамочный порог явки, унифицированы принципы формирования избирательных комиссий, освобождены от необходимости сбора подписей или внесения залога кандидаты (списки кандидатов), выдвинутые партиями и избирательными блоками, допущенными к распределению депутатских мандатов на выборах в Государственную Думу. Предусматривалось право в порядке эксперимента голосовать по почте на региональных выборах.

Третий этап совершенствования избирательного законодательства был связан с изменениями в общественно-политическом спектре нашей страны, обусловленными последовательными шагами по развитию реальной многопартийности в России. Среди мер по обеспечению единства страны, укреплению государственных структур, предложенных в 2004 году Президентом Российской Федерации, предусматривался переход к выборам депутатов Государственной Думы исключительно по пропорциональной избирательной системе.

Концептуальные положения Федерального закона от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» логически встраивались в систему федерального законодательства, регулирующего сферу правоотношений, связанных с подготовкой и проведением выборов, наряду с перечисленными нормативными правовыми актами, а также с обновленными нормами Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федерального закона от 20.12.2004 № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основной его новеллой явилось изменение действующего порядка формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, согласно которому все депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорцио-

нально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты. Выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями, имеющими право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов. Такая новация была направлена на усиление роли партий в политической жизни страны, повышение их ответственности перед избирателями.

Дальнейшие изменения в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах предусматривали реализацию идеи самостоятельного участия политических партий в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления без возможности заключения межпартийных соглашений по объединению в так называемые избирательные блоки. В этот же период в середине 2005 года принимается норма, согласно которой осуществляется переход к единому дню голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Новый вектор развития конституционного законодательства был обозначен Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 05.11.2008 предложением о расширении конституционных прав Федерального Собрания новыми полномочиями, предусматривающими контрольные функции в отношении исполнительной власти, и увеличением сроков конституционных полномочий Президента Российской Федерации до 6 лет, Государственной Думы – до 5 лет. Предложения были реализованы Государственной Думой в законах Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации и в изменениях к Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» с установлением конституционной нормы, обязывающей Правительство Российской Федерации ежегодно отчитываться в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом.

Реализация задач, намеченных в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в ноябре 2008 года и ноябре 2009 года в сфере законодательной деятельности, была направлена на систематизацию избирательного законодательства с целью обеспечения устойчивого развития отечественной политической системы, укрупнение политических партий на федеральном уровне.

Другим направлением стало инициированное Президентом России совершенствование правовых норм в целях повышения уровня и качества народного представительства во власти, развитие возможности разных партий быть представленными в законодательных (представительных) органах государственной власти на всех уровнях, т.е. развитие политической системы на уровне субъектов Российской Федерации.

Этот период реформирования избирательного законодательства отмечен такими знаковыми событиями, как рассмотрение и принятие

Государственной Думой федеральных законов об отмене использования избирательного залога на выборах всех уровней, о поэтапном снижении минимального количества членов организации, требуемых для регистрации новой политической партии и введении нормы об обязательной ротации руководящего партийного аппарата, согласно которым одно и то же лицо не может занимать определенную руководящую должность в аппарате партии дольше определенного срока, а также предоставлены гарантии равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами.

Федеральным законом от 09.02.2009 № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» предписывалось осуществлять регистрацию списка кандидатов на выборах всех уровней на основании представленных в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документов, предусмотренных нормами статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения списка кандидатов, исключив при этом возможность внесения избирательного залога как иной обеспечительной формы выдвижения списка кандидатов на выборах всех уровней.

Необходимость сбора подписей избирателей в поддержку федерального списка кандидатов, выдвинутого политической партией на выборах в Государственную Думу, должна была служить побудительным мотивом для активизации работы политических партий, не представленных в Государственной Думе, в течение всего избирательного цикла. Такая норма не только налагала обязанность на указанные политические партии интенсивнее использовать свой агитационный потенциал, но и создавала условия для граждан Российской Федерации активнее участвовать в политических процессах нашей страны.

Федеральным законом от 28.04.2009 № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности» предусматривались поэтапное снижение минимальной численности членов политических партий, требуемых для регистрации новой политической партии, и норма об обязательной ротации руководителей коллегиальных постоянно действующих руководящих органов политической партии и ее региональных отделений в соответствии с уставом политической партии.

Федеральный закон от 03.06.2009 № 108-ФЗ (ред. от 02.05.2012) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и уточнением оснований для регистрации кандидатов, спи-

сков кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» установил, что без сбора подписей избирателей осуществляется также регистрация кандидата, списка кандидатов, выдвинутых политической партией, списки кандидатов которой были допущены к распределению депутатских мандатов в законодательных (представительных) органах государственной власти не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации, и регистрация кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых региональными отделениями или иными структурными подразделениями такой политической партии (если это предусмотрено уставом политической партии).

Федеральный закон от 05.04.2009 № 42-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» направлен на установление порядка участия общественных объединений в выборах в органы местного самоуправления.

Закон разработан с целью установления новых форм участия общественных объединений, не являющихся политическими партиями, в выдвижении кандидатов на муниципальных выборах во взаимодействии с политическими партиями, обеспечения представительства таких общественных объединений в органах местного самоуправления, а также повышения качества работы органов местного самоуправления.

Законом предусматривается, что на выборах в представительные органы муниципальных образований политическая партия является единственным видом избирательного объединения, которое имеет право самостоятельно выдвигать списки кандидатов.

Вместе с тем общественным объединениям общероссийского, соответствующего межрегионального, регионального или местного уровня, которые в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» создали союз с политической партией (без образования юридического лица), не являющимся политическими партиями, предлагается предоставить право принимать участие в предложении кандидатур в состав списков кандидатов политических партий на указанных выборах.

Для реализации этого права указанные политическая партия и общественное объединение должны предварительно заключить договор об участии такого общественного объединения в муниципальных выборах совместно с данной политической партией.

Общественное объединение при этом должно соответствовать требованиям, установленным подпунктом 25 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а именно: «при проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной

организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования».

В этом случае партия должна включить в свой список кандидатов кандидатуры, предложенные общественным объединением, но не более 15 процентов кандидатур общественного объединения от общего числа кандидатов в списке кандидатов политической партии. Если в результате применения данного требования окажется, что число предложенных общественным объединением или его соответствующим структурным подразделением кандидатур, которое может быть включено в список кандидатов, будет составлять менее единицы, в список включается одна кандидатура. В случае если от таких общественных объединений не поступило предложений по включению кандидатур в список кандидатов партии, такая партия выдвигает список кандидатов самостоятельно.

В правовом регулировании партийной системы важное место занял Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами». Закон направлен на регулирование отношений, связанных с освещением деятельности парламентских партий государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами в периоды между выборами. В нем дано определение термина «парламентская партия», под которой понимается политическая партия, федеральный список кандидатов которой был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации на основании официально опубликованных результатов ближайших ко дню освещения ее деятельности соответствующим государственным общедоступным теле- или радиоканалом выборов депутатов Государственной Думы.

Действие предложенных норм не распространяется на отношения, связанные с обеспечением гарантий прав граждан на получение и распространение информации о политических партиях в период проведения выборов и референдумов в Российской Федерации, которые регулируются нормами действующего законодательства о выборах и референдуме, в частности, Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Правоотношения, связанные с освещением деятельности органов государственной власти, а также с выпуском и распространением специализированных государственных общедоступных телеканалов и радиоканалов, таких как детские, культурные и др., также не являются предметом регулирования данными нормами. Законом установлены общие принципы освещения деятельности парламентских партий государственным общедоступным телеканалом или радиоканалом, среди которых концептуальным является принцип распространения информации о деятельности каждой парламентской партии в равном объеме.

Обеспечению равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами стала разработка Федерального закона от 19.07.2009 № 203-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации».

Законом изменены условия предоставления политическим партиям бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади организациями телерадиовещания и редакциями периодических печатных изданий для проведения предвыборной агитации. Предусмотрено предоставление эфирного времени и печатной площади в зависимости от уровня поддержки избирателями политических партий и кандидатов, выдвинутых политическими партиями.

Согласно принятым нормам бесплатное эфирное время и бесплатная печатная площадь не предоставляются политической партии, если на ближайших предыдущих выборах Президента Российской Федерации кандидат, выдвинутый этой политической партией, получил менее 2 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, а также если федеральный список кандидатов на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы получил менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не был допущен к распределению депутатских мандатов.

Эти же ограничения распространяются на политическую партию, являющуюся правопреемником другой политической партии, получившей по результатам последних предыдущих выборов депутатов Государственной Думы поддержку менее 3 процентов голосов избирателей, а на президентских выборах – менее 2 процентов, за исключением случая, когда федеральный список кандидатов партии-правопреемницы получил на указанных соответствующих выборах более 3 и более 2 процентов голосов избирателей соответственно.

При этом нормами закона отменяется обязанность политических партий, выдвинувших кандидатов или списки кандидатов, которые получили менее установленного соответствующим законом числа голосов избирателей, возмещать стоимость бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади, предоставленных им ранее организациями телерадио-

вещания и редакциями периодических печатных изданий для проведения предвыборной агитации.

Согласно нормам действующего законодательства политические партии, имеющие непогашенную задолженность по возмещению стоимости бесплатного эфирного времени (бесплатной печатной площади), не вправе до возмещения указанной стоимости пользоваться бесплатным эфирным временем и бесплатной печатной площадью при проведении всех последующих выборов соответствующего уровня. При этом задолженность политической партии, образовавшаяся при проведении агитационных мероприятий на выборах депутатов Государственной Думы, служила препятствием для получения бесплатного эфирного времени на выборах Президента Российской Федерации.

Законом предусматривается, что указанные выше партии не могут безвозмездно получить эфирное время (печатную площадь) для проведения агитации, однако вправе получить свою долю в общем объеме безвозмездно предоставляемого эфирного времени и печатной площади, в том числе для проведения совместных агитационных мероприятий, но уже за плату по установленным расценкам (которые не могут превышать стоимости платного эфирного времени (печатной площади)). Аналогичный порядок безвозмездного получения политической партией эфирного времени (печатной площади) может быть введен на выборах в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В 2009 году Государственной Думой была успешно реализована идея увеличения представительности малых партий в Государственной Думе. Так называемым малым партиям, получившим от 5 до 7 процентов голосов, гарантированно распределялось 1 или 2 депутатских мандата, что позволяло, с одной стороны, сохранить систему поощрений и укрепления крупных партий, составляющих каркас национальной политической модели, с другой – дать парламентскую трибуну малым партиям, представляющим интересы достаточно значительного числа людей.

На четвертом этапе (2010–2013 гг.) в развитии законодательства о выборах Государственная Дума уделила особое внимание совершенствованию правовых норм по укреплению демократических институтов на региональном уровне. Так, в 2010 году принят целый ряд федеральных законов, регулирующих широкий спектр вопросов по совершенствованию политической системы.

Введен единый критерий установления численности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это реализовано в Федеральном законе от 05.04.2010 № 42-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с установлением требований к числу

депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

Предоставлено право всем политическим партиям, представленным в региональных парламентах, формировать свои фракции. Депутатам, избранным в составе списков и работающим на постоянной основе, предоставлено право замещать руководящие должности в этом законодательном органе. Эти нормы установлены Федеральным законом от 04.06.2010 № 118-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с повышением представительства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и установлением требований к условиям осуществления депутатской деятельности».

Установлены гарантии представительства в региональном законодательном органе для партий, преодолевших на региональных выборах 5-процентный барьер (таким спискам кандидатов, допущенных в соответствии с законом к распределению депутатских мандатов, должно быть распределено не менее одного депутатского мандата). Освобождены от сбора подписей для участия в региональных выборах соответствующего региона политические партии, не представленные в Государственной Думе, но имеющие фракции в законодательных собраниях субъектов Российской Федерации. К тому же политическим партиям, списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов и (или) спискам кандидатов которых переданы депутатские мандаты в законодательных (представительных) органах государственной власти не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации, предоставлено право без сбора подписей осуществлять регистрацию кандидата, федерального списка кандидатов таких партий на выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Кроме того, политические партии, спискам которых переданы депутатские мандаты, наделяются правом представлять предложения по формированию избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, нижестоящих комиссий, назначать в эти комиссии по одному члену с правом совещательного голоса (Федеральный закон от 22.04.2010 № 63-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и освобождением от сбора подписей избирателей политических партий, списки кандидатов которых получили депутатские мандаты в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Расширена возможность малых политических партий публично высказывать свое мнение по различным аспектам общественно-политиче-

ской жизни наравне с политическими партиями, составляющими ядро политической системы страны. Предоставлено право политическим партиям, не представленным в Государственной Думе, а также в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, участвовать в пленарных заседаниях этих органов (Федеральный закон от 04.06.2010 № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»).

Согласно нормам закона на пленарное заседание Государственной Думы приглашаются все политические партии, не представленные в ней. А на пленарное заседание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – все политические партии, не представленные в этом органе, независимо от того, действуют ли на территории субъекта Российской Федерации региональные отделения этих политических партий. Неучастие политической партии в пленарном заседании не является основанием для проведения дополнительного пленарного заседания с ее участием.

В целях борьбы с неправомерными действиями участников избирательного процесса уточнен порядок применения досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления, а также на референдуме субъекта Российской Федерации и местном референдуме. Предусматривается его применение только в исключительных случаях, когда соответствующая комиссия вправе разрешить провести досрочно (но не ранее чем за 15 дней до дня голосования) голосование всех избирателей, участников референдума на одном или нескольких избирательных участках, участках референдума, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях. А также при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации ЦИК России вправе разрешить провести досрочно (но не ранее чем за 15 дней до дня голосования) голосование всех избирателей, участников референдума на одном или нескольких избирательных участках, участках референдума, образованных за пределами территории Российской Федерации, и (или) голосование групп избирателей, участников референдума, проживающих за пределами территории Российской Федерации (Федеральный закон от 31.05.2010 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с изменением порядка досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления»).

Распространено обеспечение гарантий равенства политических партий при освещении их деятельности региональными СМИ для политических партий, представленных в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации (Федеральный закон от 06.05.2010 № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О политических партиях»).

Таким образом, унифицированы условия таких гарантий, которые должны соответствовать общим принципам и требованиям освещения деятельности парламентских партий, закрепленных в Федеральном законе «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами», которые заключаются в распространении информации о деятельности каждой парламентской партии в равном объеме, в публичности государственного контроля, в творческой независимости и профессиональной самостоятельности редакций телеканалов или радиоканалов, во всестороннем и объективном информировании телезрителей и радиослушателей о деятельности таких партий.

Федеральным законом от 27.07.2010 № 222-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением дополнительных гарантий обеспечения равных условий предоставления помещений для встреч с избирателями, участниками референдума» установлены дополнительные гарантии обеспечения на равных условиях помещениями зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума и прописан механизм реализации таких гарантий. Предусмотрена административная ответственность за нарушение установленных законодательством сроков уведомления избирательной комиссии о факте предоставления таких помещений названным участникам избирательного процесса.

Федеральный закон от 04.10.2010 № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением порядка использования открепительных удостоверений при проведении выборов и референдумов» предусматривает принятие необходимых мер для предотвращения незаконных действий с открепительными удостоверениями при проведении выборов и референдумов.

Нормами закона установлен учет открепительных удостоверений и контроль за их использованием, при этом предполагается сделать российскую избирательную систему более прозрачной, повысить уровень доверия к избирательным технологиям. Законом установлено, что открепительные удостоверения, являющиеся документами строгой отчетности, имеют единую нумерацию на всей территории проведения выборов, референдума. При их изготовлении в целях защиты от подделки должны использоваться специальные элементы защиты, в том числе бумага с водяными знаками и (или) с нанесенной типографским способом надписью микрошрифтом.

Законом предусмотрена уголовная ответственность за незаконное изготовление открепительных удостоверений и хранение или перевозку незаконно изготовленных открепительных удостоверений (для этого внесено дополнение в часть третью статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Внесением изменений в статью 5.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и дополнением новой статьей 5.58 повышены требования к выдаче и использованию открепительных удостоверений. Предусматривается также административная ответственность за нарушение порядка их выдачи, незаконное получение избирательного бюллетеня, в том числе по открепительному удостоверению, за использование заведомо поддельного открепительного удостоверения.

В 2010–2013 годах принят ряд федеральных законов, уточняющих порядок избирательных действий, отдельные процедуры и условия их осуществления. В целях совершенствования порядка выдвижения и регистрации кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам при проведении выборов в субъектах Российской Федерации Государственная Дума также приняла Федеральный закон от 01.07.2010 № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Законом предусматривается единообразный подход к заверению списков кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, унифицируются соответствующие процедуры, а также устанавливаются единые основания для отказа в заверении списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам.

Закон направлен на установление возможности субъекта Российской Федерации предусматривать своим законом непосредственное выдвижение кандидатов избирательным объединением единым списком, в котором определяется, по какому одномандатному (многомандатному) избирательному округу выдвигается кандидат. Законом также ограничено право субъекта Российской Федерации устанавливать своим законом основания для отказа в регистрации списка кандидатов по одному избирательному округу и исключена возможность изменения избирательного округа кандидату, выдвинутому избирательным объединением.

Таким образом, обеспечивается равенство прав кандидатов, выдвигаемых избирательными объединениями единым списком по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, а также в составе списка кандидатов по одному избирательному округу вне зависимости от территории проведения выборов.

В целях совершенствования регламентации деятельности избирательных комиссий Государственная Дума приняла Федеральный закон от 04.06.2010 №117-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с изменением срока полномочий избирательных комиссий».

Законом изменены сроки полномочий избирательных комиссий с четырех до пяти лет, а именно: Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской

Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований и территориальных избирательных комиссий.

Такое изменение сроков полномочий избирательных комиссий прежде всего обусловлено увеличением срока полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации до пяти лет. Также учтено, что законодательство большинства субъектов Российской Федерации предусматривает пятилетний срок полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Расширен доступ политических партий к средствам массовой информации: предоставлено право для вновь зарегистрированной партии публиковать основные положения своей программы в «Российской газете» на безвозмездной основе в объеме не менее двухсот газетных строк. «Российская газета» обязана опубликовать их не позднее чем через 15 дней со дня представления политической партией указанных положений (Федеральный закон от 03.11.2010 № 289-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 15 Федерального закона «О политических партиях»).

Увеличены избирательные фонды на выборах депутатов Государственной Думы. Сумма общего избирательного фонда возросла с 400 до 700 миллионов, сумма региональных фондов также меняется в сторону увеличения (Федеральный закон от 23.12.2010 № 384-ФЗ «О внесении изменений в статью 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Увеличено количество кандидатов, представленных в федеральной части партийного списка, с трех до десяти кандидатов (Федеральный закон от 29.11.2010 № 325-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Перечисленные выше принятые федеральные законы не охватывали полностью всего комплекса проблем, связанных с оптимизацией и достаточностью правового регулирования в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека, но создали прочный фундамент для дальнейшего развития форм реализации демократических прав граждан.

В 2011 году Государственная Дума приступила к реализации следующего этапа процесса реформирования системы избирательного права путем гармонизации федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации с целью унификации норм избирательного законодательства.

В целях дальнейшего развития политической системы государства по направлениям, определенным Президентом России в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года, Государственная Дума приняла Федеральный закон от 20.03.2011

№ 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов», предусматривающий норму, согласно которой не менее половины депутатских мандатов в представительном органе муниципального района и городского округа с численностью 20 депутатов и более распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Аналогичные нормы действуют с 2002 года в отношении депутатов законодательных собраний субъектов Российской Федерации.

Государственной Думой было принято несколько законов по инициативе представителей всех партий, с учетом рекомендаций, подготовленных на основе анализа итогов недавних избирательных кампаний.

Так, первым из них предусматривается унификация подписных листов с подписями избирателей, участников референдума в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов (списков кандидатов), устанавливаются их единые формы для выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных образований, представительных органов муниципальных образований, а также для сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума.

При этом форма подписного листа с подписями избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на должность Президента Российской Федерации, порядок его заполнения и заверения, а также порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными устанавливаются соответствующим федеральным законом, а форма подписного листа в поддержку выдвижения членов выборного органа местного самоуправления, порядок его заполнения и заверения, а также порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Установлены единые требования к заполнению подписных листов избирателем и заверению их лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, участников референдума, порядку подсчета подписей, составлению итогового протокола и организации их проверки.

Предлагаемыми нормами устанавливаются также единые основания признания подписей недостоверными и недействительными, чем устраняется возможность расширенного толкования этих терминов и неправомерного установления дополнительных требований к проверке достоверности собранных подписей.

Другим законом, согласованным и поддержанным всеми фракциями в Государственной Думе, устанавливаются дополнительные требования к порядку голосования вне помещения для голосования и вводятся условия определения максимального количества используемых переносных ящиков для голосования на территории одного избирательного участка, участка референдума в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на нем.

Закон определил максимальное количество используемых в день голосования переносных ящиков для голосования вне помещения для голосования на одном избирательном участке, участке референдума в зависимости от числа избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории избирательного участка, участка референдума:

- 1) до 501 избирателя, участника референдума – 1 переносной ящик для голосования;
- 2) от 501 до 1001 избирателя, участника референдума – 2 переносных ящика для голосования;
- 3) более 1000 избирателей, участников референдума – 3 переносных ящика для голосования.

Расширены основания для принятия решения вышестоящей комиссии по увеличению количества используемых переносных ящиков для голосования вне помещения для голосования в случае совмещения дней голосования на нескольких выборах, когда избиратель имеет возможность проголосовать одновременно более чем по двум избирательным бюллетеням.

Устанавливается также, что заявления (устные обращения) могут быть поданы в участковую комиссию в любое время с начала ее работы, но не позднее чем за шесть часов до окончания времени голосования, а поступившее позднее указанного срока заявление (устное обращение) не подлежит удовлетворению, о чем уведомляется избиратель, участник референдума, либо лицо, оказавшее содействие в передаче обращения, уведомляется устно непосредственно в момент принятия заявления (устного обращения).

Предлагаемые нормы также гармонизируют вопросы учета открепительных удостоверений в законодательных актах о выборах и референдумах, отдельные вопросы организации голосования, что очень важно для организации и проведения ближайших избирательных кампаний.

С целью унификации норм, распространяющихся на региональный уровень, с нормами действующего законодательства на федеральном уровне Государственная Дума в 2011 году реализовала предложение Президента Российской Федерации об установлении единого порядка

замещения вакантных депутатских мандатов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъекта Российской Федерации.

В законе уточнен порядок досрочного прекращения полномочий депутата и установлен срок, в течение которого законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган муниципального образования должен принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата. Законом определен порядок замещения вакантных депутатских мандатов и основания для исключения кандидатов из списков кандидатов, которые допущены к распределению депутатских мандатов или которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственная Дума уделила особое внимание реализации избирательных прав инвалидами и людьми с ограниченными возможностями. Так, Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан», внесенный депутатами Государственной Думы М.Б. Терентьевым, В.С. Селезевым, О.Н. Смолиным, направлен на приведение российского законодательства о выборах в соответствие с нормами Конвенции ООН о правах инвалидов (2006). Законом предусмотрены нормы, которые позволяют гражданам с ограниченными физическими возможностями всесторонне участвовать в политической и общественной жизни страны наравне с другими гражданами, в том числе обладать правом и возможностью голосовать и быть избранными. Для этого установлены специальные гарантии осуществления гражданами, являющимися инвалидами, избирательных прав в процессе выдвижения указанных лиц кандидатами, при информировании указанных лиц о выборах, в том числе в помещениях для голосования, а также при их голосовании.

Весной 2012 года Государственная Дума приняла три федеральных закона, имеющих принципиальное значение в процессе обновления политической структуры гражданского общества и демократизации политических процессов формирования новых общественных движений, согласно которым:

– политические партии освобождены от сбора подписей избирателей при регистрации для участия в выборах в представительные органы всех уровней, за исключением выборов Президента Российской Федерации, при этом требование о сборе подписей сохранено только для общественных объединений, не являющихся политическими партиями и обладающих статусом избирательного объединения для участия в выборах в органы местного самоуправления. Изменения направлены на расширение политического спектра российского общества, представляющего интересы различных социальных слоев населения, и усиление активности политических партий, не представленных в Государственной Думе;

– предусмотрено снижение требований к минимальной численности членов политической партии (не менее 500 членов политической партии). Отмена требований о минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях, уменьшение нормы представительства делегатов на учредительном съезде политической партии от субъектов Российской Федерации, а также увеличение сроков периодичности представления в федеральный уполномоченный орган информации о продолжении деятельности политической партии и копии сводного отчета политической партии о поступлении и расходовании средств в отчетном периоде. Данные предложения логически продолжают начатый до 1 января 2010 года поэтапный процесс по снижению численности членов политической партии в целях упрощения их регистрации;

– вновь проводятся выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Заключительным аккордом в весенней сессии заседаний Государственной Думы 2013 года прозвучали предложения об унификации требований, запрещающих кандидатам на выборные должности, кандидатам в члены Совета Федерации, а также лицам, замещающим государственные должности, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности в органах местного самоуправления, их супругам и несовершеннолетним детям в целях борьбы с проявлениями коррупции открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Эта законодательная инициатива, исходящая от Президента Российской Федерации и поддержанная депутатами Государственной Думы, обрела форму в виде Федерального закона от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» и Федерального закона от 07.05.2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». Нормы этих двух федеральных законов будут применяться на выборах, назначенных на единый день голосования во второе воскресенье сентября 2014 года.

В осеннюю сессию 2013 года Государственной Думой принят Федеральный закон от 02.11.2013 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части рас-

пределения депутатских мандатов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также законодательных (представительных) органах муниципальных районов, городских округов с численностью двадцать и более депутатов).

Закон изменил порядок формирования региональных органов представительной власти и представительных органов местного самоуправления, предоставив им большую возможность самостоятельно определять процентное соотношение депутатских мандатов, распределяемых при применении смешанной избирательной системы на соответствующих выборах. При этом законопроектом предусматривается нижний процентный порог, когда не менее 25 процентов депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Соответствующие изменения внесены в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Целевые изменения также внесены в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для предоставления права субъектам Российской Федерации самостоятельно законом субъекта определять условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Принятые нормы не распространяются на города федерального значения Москву и Санкт-Петербург, а также законом установлен необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более 7 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Данные изменения отвечают новым тенденциям в гражданском обществе, где заметно стала выделяться роль отдельных политических персоналий, а в наиболее активной части гражданского общества усилился

интерес к участию в формировании органов представительной власти в регионах и на местах.

Федеральным законом от 21.02.2014 № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по вопросу ограничения избирательных прав некоторых категорий граждан Российской Федерации) внесены изменения в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 19-ФЗ) в связи с принятием Федерального закона от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также во исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10.10.2013 № 20-П (далее – постановление Конституционного Суда Российской Федерации).

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации установлено, что осужденные граждане не могут быть навсегда лишены права баллотироваться на выборах. И федеральному законодателю с тем, чтобы обеспечить проведение выборов, которые будут назначены после вступления постановления в силу, надлежит руководствоваться Конституцией Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных в постановлении, установить процессуальные гарантии, обеспечивающие возможность восстановления пассивного избирательного права граждан, судимость которых снята или погашена, в случае принятия нового уголовного закона, в соответствии с которым совершенное ими деяние более не признается тяжким или особо тяжким преступлением. Позиция Конституционного Суда Российской Федерации направлена на защиту правовой демократии, ограждение от злоупотреблений и криминализации публичной власти.

Федеральным законом № 19-ФЗ уточняются нормы, вводящие запрет на занятие выборных публичных должностей для лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления.

Статья 18 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнена пунктом 3³, согласно которому не имеют права быть избранными на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) граждане Российской Федерации:

осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования в законодательном

(представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;

осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;

осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, если на таких лиц не распространяется действие указанных выше норм;

подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность в течение срока полномочий должностного лица, для избрания которого назначено голосование.

Если деяние, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом не признается тяжким или особо тяжким преступлением, действие вышеуказанных ограничений прекращается со дня вступления в силу этого уголовного закона.

Если тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается особо тяжким преступлением или если особо тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается тяжким преступлением, ограничения

действуют до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости.

Корректирующие изменения внесены в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Одним из наиболее значимых событий в начале весенней сессии 2014 года стало принятие Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», внесенного Президентом Российской Федерации. В нем реализованы прозвучавшие в Послании Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года предложения о возвращении к смешанной системе выборов в Государственную Думу по партийным спискам и по одномандатным округам с целью обеспечения равного доступа всех политических партий к участию в выборах (принят в первом чтении 16 апреля 2013 года).

Сроки представления поправок неоднократно продлевались в связи с тем, что шел поиск оптимальной модели воплощения основной идеи концепции, заложенной Президентом Российской Федерации в законопроекте, о формировании Государственной Думы на основе смешанной избирательной системы.

Определенно, можно говорить о том, что предложенные Президентом Российской Федерации изменения порядка и процедуры проведения выборов в Государственную Думу являются ответом на общественные запросы по формированию новой политической структуры гражданского общества, его возрастающей политической активности и проявлением ответственного отношения к конституционному принципу суверенного и непосредственного народовластия.

Введены новый порядок и процедура проведения выборов в Государственную Думу на основе смешанной избирательной системы, согласно которым на территории Российской Федерации образуются 225 одномандатных избирательных округов, каждый из которых будет представлен одним депутатом в Государственной Думе, остальные 225 мандатов будут распределены между депутатами, избранными по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов.

Новацией является норма, обеспечивающая возможность непосредственного выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам в порядке самовыдвижения, а также политическими партиями, в то время как выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями. В федеральный список кандидатов могут быть включены кандидаты, выдвинутые политической партией по одномандатным избирательным округам.

Вместе с тем механизм реализации концепции данного законопроекта не представлял собой завершеного варианта решения обозначившихся проблем, и Государственная Дума в течение 2013 года искала возможные пути решения этой непростой задачи.

Открытые обсуждения по этой тематике состоялись в Государственной Думе в рамках парламентских слушаний, «круглых столов», на встречах Председателя Государственной Думы с экспертным сообществом в формате открытой трибуны.

В основу текста, подготовленного ко второму чтению, легли предложения, сформулированные лидерами всех фракций в Государственной Думе. Всего было внесено 639 поправок.

Принципиальные уточнения внесены в главу 6 законопроекта «Выдвижение и регистрация федеральных списков кандидатов, кандидатов по одномандатным избирательным округам». Предлагаемые изменения связаны с установлением необходимых условий для регистрации федерального списка кандидатов, кандидата на выборах депутатов Государственной Думы, которые выражаются в поддержке их выдвижения избирателями.

Этот вопрос также открыто обсуждался в Государственной Думе, звучали различные предложения, в большинстве случаев выражалось мнение, что для участия в выборах Государственной Думы политическая партия должна заслужить доверие избирателей на региональных или муниципальных выборах, получить поддержку избирателей.

Вопрос заключался лишь в том, в какой форме должна выражаться поддержка политических партий избирателями.

Согласно тексту закона необходимым условием регистрации федерального списка кандидатов, кандидата является поддержка их выдвижения избирателями, наличие которой определяется по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения.

Выдвижение политической партией федерального списка кандидатов, кандидата по одномандатному избирательному округу считается поддержанным избирателями на основании результатов последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и не требует сбора подписей избирателей в любом из следующих случаев:

- 1) федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

2) список кандидатов, выдвинутый политической партией, был допущен к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы;

3) списку кандидатов, выдвинутому политической партией в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным пунктом 17 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», был передан депутатский мандат в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы (этот критерий связан с нормами в законодательстве субъектов Российской Федерации, когда малым партиям, получившим процент голосов избирателей меньше допустимого предела, выделяется один или два мандата).

Кроме того, в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов политической партией, на которую не распространяется действие предыдущих критериев, должно быть собрано не менее 200 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7 тысяч подписей избирателей, зарегистрированных в данном субъекте Российской Федерации. При этом выдвижение кандидата по одномандатному избирательному округу такой политической партией, зарегистрировавшей федеральный список кандидатов, считается поддержанным избирателями и не требует сбора их подписей.

В поддержку выдвижения политической партией кандидата по одномандатному избирательному округу, на которого не распространяется действие перечисленных выше условий, самовыдвижения кандидата должно быть собрано не менее 3 процентов от указанного в федеральном законе об утверждении схемы одномандатных избирательных округов общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей – не менее трех тысяч подписей избирателей.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем через десять дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы составляет на основании данных, содержащихся в ГАС «Выборы», список политических партий, для регистрации федерального списка кандидатов которой не требуется сбора подписей избирателей.

Указанный список публикуется в общероссийском государственном периодическом печатном издании и размещается на сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Другой блок изменений носит технологический характер, синхронизирует нормы данного Федерального закона с принятыми новыми нормами в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в частности, касающиеся реализации постановления Конституционного Суда РФ об уточнении нормы об ограничении пассивного избирательного права для граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления).

Эти нормы синхронизированы с нормами Федерального закона № 19-ФЗ.

Согласно обновленным нормам не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин Российской Федерации:

осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, – до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;

осужденный к лишению свободы за совершение особо тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости;

осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление, если на такого гражданина Российской Федерации не распространяется действие пунктов 2 и 3 настоящей части.

Если срок действия ограничения пассивного избирательного права истекает в период избирательной кампании до дня голосования, гражданин Российской Федерации, пассивное избирательное право которого было ограничено, вправе в установленном законом порядке быть выдвинутым кандидатом на этих выборах.

Если деяние, за совершение которого был осужден гражданин Российской Федерации, новым уголовным законом больше не признается тяжким или особо тяжким преступлением, действие ограничения пассивного избирательного права прекращается со дня вступления в силу этого уголовного закона.

Если тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, новым уголовным законом признается особо тяжким преступлением или если особо тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, новым уголовным законом признается тяжким преступлением, ограничение пассивного избирательного права действует до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости.

Согласно части 12 гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в законную силу приговор суда о лишении его права

занимать государственные должности в течение определенного срока, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата на выборах депутатов Государственной Думы, если голосование на выборах состоится до истечения установленного судом срока.

Кроме того, в законе реализованы нормы, касающиеся обязанности гражданина Российской Федерации, выдвинутого кандидатом на выборах депутатов Государственной Думы, в том числе в составе федерального списка кандидатов, к моменту представления в соответствующую избирательную комиссию документов, необходимых для его регистрации в качестве кандидата, регистрации соответствующего федерального списка кандидатов, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов (часть 13 статьи 4 законопроекта).

Уточнены вопросы сбора подписей избирателей, проверки подписных листов, условий проведения предвыборной агитации, порядок замещения вакантных депутатских мандатов, реализовано право граждан на обжалование итогов выборов на конкретном избирательном участке.

Федеральный закон от 02.04.2014 № 51-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» принят в целях реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.2013 № 8-П. Предоставлено право на обращение в суд избирателям, участникам референдума с жалобами на решения, действия (бездействие) участковой комиссии, связанные с установлением итогов голосования на том избирательном участке, участке референдума, на котором они принимали участие в выборах, референдуме. Ранее такого права для отдельных граждан, принимавших участие в выборах в качестве избирателей, не предусматривалось.

С этой целью внесены изменения в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», устанавливающие основания для отмены судом соответствующего уровня решения комиссии об итогах голосования, о результатах референдума и для принятия решения о проведении повторного голосования. С целью реализации необходимых процессуальных действий в установленные законом сроки изменения также внесены в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон от 05.05.2014 № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» направлен на

унификацию подходов к совершенствованию норм избирательного законодательства по формированию законодательных (представительных) органов государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Введены новые нормы, предусматривающие в качестве необходимых условий регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти наличие поддержки выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями, которая определяется по результатам выборов либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения.

Соответствующие нормы синхронизированы с нормами Федерального закона № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и устанавливают необходимые условия регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образований, которыми являются поддержка выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями по результатам выборов либо подтверждение такой поддержки необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения.

Механизм регистрации кандидатов, списков кандидатов на основе выраженной поддержки избирателями распространен на уровень региональных и муниципальных выборов.

В целях реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15.04.2014 № 11-П в закон включены нормы, реализующие процедуру досрочного голосования в расширенном формате.

Основной новацией является норма, согласно которой при проведении выборов в органы государственной власти, в органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, если законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, избирателю, участнику референдума, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья и иные уважительные причины) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, участке референдума, на котором он включен в список избирателей, участников референдума, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно.

Законопроектом предусматривается также, что в случае совмещения дня голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдуме субъекта Российской Федерации, на выборах в органы местного самоуправления, местном референдуме с

днем голосования на иных выборах, референдуме, в ходе которых законом предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, избиратель, участник референдума может проголосовать досрочно (но не ранее чем за 10 дней до дня голосования) в помещении той комиссии, которая выдает открепительные удостоверения.

При проведении досрочного голосования должны соблюдаться все условия обеспечения свободного и тайного волеизъявления избирателями, исключена возможность искажения волеизъявления избирателя, участника референдума, обеспечены сохранность бюллетеня и учет голоса избирателя, участника референдума при установлении итогов голосования.

Синхронизированы с действующим законодательством нормы о снижении с 7 до 5 процентов заградительного барьера, который может устанавливаться законом субъекта Российской Федерации на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления для допуска списков кандидатов к распределению депутатских мандатов.

Установлены унифицированные требования к форме и содержанию подписного листа, а также к количеству подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, списков кандидатов и составляет 0,5 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, за исключением предусмотренных федеральным законом случаев, когда оно не может составлять менее 10 подписей.

Федеральным законом от 04.06.2014 № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлены нормы, позволяющие гражданам Российской Федерации выражать свое волеизъявление на свободных выборах в форме голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

В этих целях внесены изменения в Федеральный закон от 26.01.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Конституционный принцип приоритетности прав человека и гражданина предъявляет оправданные повышенные требования к качеству действующего законодательства и объективно определяет направление его совершенствования в целях обеспечения рационального и эффективного правового регулирования системы взаимоотношений человека, общества и власти в современных условиях. В настоящее время осуществлены меры

по обеспечению эффективных законодательных гарантий для функционирования многопартийной системы в Российской Федерации, представляющей конституционный фундамент для общественно-политической системы страны в целом, на котором формируется механизм реализации народного представительства во власти.

Выборы высшего должностного лица

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, при непосредственном участии политических партий, выдвигающих кандидатуры на данную должность.

Высшее должностное лицо, как отмечено в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005 № 13-П, входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации и ответственно за обеспечение высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации исполнения на территории этого субъекта Российской Федерации не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Изменения внесены в ряд статей Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), и в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Согласно пункту 3 статьи 18 Федерального закона № 184-ФЗ высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. К кандидатам на указанную должность также применяются общие требования, установленные к кан-

дидатам на выборные должности Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Законом также установлено, что кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации выдвигаются политическими партиями, которые вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Установлено право Президента Российской Федерации по своей инициативе и в определенном им порядке проводить консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Закон предусматривает особый порядок для выдвижения кандидатами граждан Российской Федерации, ранее замещавших указанную должность и освобожденных от нее в силу объективных причин. Новеллой избирательного законодательства, примененной впервые в данном законе, является установление института поддержки кандидата на указанную должность представительными органами муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Выдвижение кандидата политической партией и 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. В числе лиц, поддержавших кандидата, должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. Предусматривается, что депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения. Подлинность подписи должна быть нотариально засвидетельствована.

Кандидату на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации в

соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации проводятся в соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

В новой редакции статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ расширены полномочия Президента по отрешению от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и впервые детально регламентирована процедура его отзыва избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации, на основании и в порядке, установленными названным Федеральным законом и принятым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, в котором должны предусматриваться основания и процедура отзыва.

Установлен перечень оснований, по которым возможен отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации:

а) нарушение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации законодательства Российской Федерации и (или) законодательства субъекта Российской Федерации, факт совершения которого установлен соответствующим судом. Отзыв по данному основанию не освобождает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от иной ответственности, предусмотренной федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

б) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

Процедура отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации проводится по инициативе граждан Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации и обладающих активным избирательным правом, в порядке, установленном для проведения референдума субъекта Российской Федерации, с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Инициатива проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может быть выдвинута не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В поддержку инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации собираются подписи избирателей, количество которых определяется законом субъекта Российской Федерации и должно составлять не менее одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, вклю-

ченных в списки для голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Принятие законов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, предписывалось осуществить до 1 июля 2012 года. Законы субъектов Российской Федерации, регулирующие порядок отзыва избирателями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, необходимо было принять не позднее 31 декабря 2012 года. Первые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации состоялись во второе воскресенье октября 2012 года. В 2013 году и в последующие годы выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации будут проводиться в единый день голосования года, в котором истекает срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 02.10.2012 № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлен единый день голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления – второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов.

Новые политические реалии 2013 года, необходимость обеспечения стабильности федеративного устройства страны, предупреждения террористической угрозы и обеспечения мира и безопасности в отдельных регионах Российской Федерации явились предпосылкой для установления дополнительных возможностей порядка формирования института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 02.04.2013 № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» введен иной порядок и процедура выдвижения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Законом предусмотрена возможность избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации из тройки кандидатов.

Решение о применении такой нормы субъект Российской Федерации принимает самостоятельно, предусматривая в конституции (уставе), законе субъекта Российской Федерации положение о том, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

К кандидатам на указанную должность применены общие требования и ограничения для выдвижения, установленные в избирательном законодательстве для кандидатов на выборные должности, согласно которым не имеют права быть избранными на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации граждане Российской Федерации:

– осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями;

– осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

– подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование по избранию на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

– в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования по избранию на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации в течение срока полномочий должностного лица, для избрания которого назначено голосование.

Законом предусматривается, что кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представляются Президентом Российской Федерации по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. При этом каждая из указанных партий вправе представлять

Президенту Российской Федерации не более трех кандидатур на указанную должность, которые могут являться членами данной или иной политической партии, а также не состоять членами политических партий. Порядок внесения Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации устанавливается Федеральным законом «О политических партиях».

Порядок рассмотрения Президентом Российской Федерации предложений о кандидатурах, формы необходимых документов, порядок проведения консультаций устанавливаются Президентом Российской Федерации.

Законом внесены изменения в статью 33 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которыми унифицированы требования, предъявляемые к кандидату на прямых выборах, представлять сведения:

- о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведения о таких обязательствах его супруга и несовершеннолетних детей,

- а также сведения о своих расходах, о расходах своих супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

Предусматривается также, что кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации обязан к моменту его регистрации закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и осуществить отчуждение ценных бумаг иностранных эмитентов.

Федеральным законом № 19-ФЗ уточняются нормы, вводящие запрет на занятие выборных публичных должностей для лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления.

Референдум в Крыму: история вопроса и современные реалии

Референдум как механизм непосредственного волеизъявления граждан играет важную роль в поступательном развитии страны и является одной из форм непосредственного выражения воли народа и прямой демократии. Но прежде всего данный институт – важный инструмент определения правящей элитой отношений граждан к тем или иным вопросам государственного строительства и управления, позволяющий элите скорректировать направления внутренней экономической и социальной политики. Референдум также обеспечивает поддержку гражданами необходимых реформ по модернизации страны и позволяет переложить на них ответственность за принятие непопулярных решений, без которых нельзя достичь положительного для укрепления страны результата.

При этом главную роль играют своевременность проведения референдума, состояние гражданского общества, настроения людей и корректная постановка вопросов, которые на него выносятся. Принятое путем референдума решение есть решение народа, оно общеобязательно и не нуждается в дополнительном утверждении. Неукоснительное осуществление правящей элитой результатов референдумов – не только один из главных критериев правового государства, демократических институтов и развитого гражданского общества, но и эффективный способ опоры элиты на свой народ, позволяющий ей защитить себя от нападков внешних и внутренних политических конкурентов.

Однако это возможно лишь тогда, когда в стране есть национально ориентированная элита. Выносимые на референдум вопросы гарантированно будут поддерживаться подавляющим большинством граждан, если они непосредственно отвечают национальным интересам страны и чаяниям ее народа.

Уроки референдума

Именно с учетом сказанного следует рассматривать уроки референдума в Крыму, проведенного 16 марта 2014 года. Ситуация на полуострове перед проведением референдума во многом определялась пересечением стратегических интересов России, Европы и США. Чиновники Европейского союза намеревались использовать для решения своих экономических проблем Украину, а также, при возможности, и Россию. Но главным инициатором и заинтересованным лицом в событиях на Украине явилась правящая элита Соединенных Штатов Америки.

Точнее, та ее часть, которая хотела, с одной стороны, решить нарастающие финансово-экономические проблемы США за счет Европы, с другой – сорвать куш на афере с производством сланцевого газа, как можно быстрее перенеся его производство на Украину и в Польшу, пока всем не стали ясны его потенциальная убыточность и вредность. Еще одна цель заключалась в том, чтобы захватить Крым, сделав Севастополь базой НАТО и флота США, установив тем самым полный контроль как над транспортировкой энергоносителей в акватории Черного моря, так и над предполагаемым расширением поставок товаров из Китая и Юго-Восточной Азии в Европу.

В конечном счете, США стремились прекратить транзит российских энергоносителей в Европу и тем самым разрушить экономику России, построенную на экспорте нефти и газа, с помощью экономических санкций изъять зарубежные активы российских компаний и предпринимателей и их денежные средства, размещенные в американских и западных банках. Естественно, эти планы, непосредственно затрагивающие национальные интересы России, были известны руководству нашей страны.

То, что произошло в Крыму в результате феноменальной организации всенародного волеизъявления, стало полной неожиданностью для правящих элит США и Европы. И, кстати, для большинства российских граждан.

Во-первых, вдруг выяснилось, что в России существует национально ориентированная элита, сумевшая поставить интересы страны выше собственных и пойти на конфронтацию с Западом даже под угрозой потери значительной части своих денежных средств и финансовых активов.

Во-вторых, впервые в современной истории России ее правящая элита проявила необходимые политическую волю, решительность и оперативность и предельно быстро и практически единогласно поддержала обращение Президента Российской Федерации в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации об использовании Вооруженных Сил на территории Украины до нормализации общественно-политической обстановки в этой стране.

Были вовремя и верно оценены настроения и желания подавляющей части населения Крыма, оказаны соответствующие информационная под-

держка предстоящего референдума и помощь руководству Крыма. Сам референдум был организован в кратчайшие сроки и проведен, несмотря на сложную обстановку, на высоком организационном уровне, без серьезных нарушений, с небывалым числом участников и полным их единодушием.

Также оперативно прошло принятие Крыма в состав России. Все это можно поставить в заслугу Президенту Российской Федерации В.В. Путину и правящей элите. И как результат – проведение и итоги референдума в Крыму вызвали массовый подъем патриотизма россиян и небывалую поддержку ими руководства страны.

Она оказалась настолько мощной, что власть в России просто обязана воспользоваться ею для укрепления государства, что требует кардинального реформирования всей системы административно-политических и общественно-экономических отношений в стране. В этом плане представляется целесообразным использование Крыма, нуждающегося сегодня в масштабных реформах, как своеобразного полигона, на котором можно обкатать процессы глобальной модернизации Российской Федерации.

В связи с этим главный урок референдума в Крыму состоит в том, что, опираясь на доверие и поддержку народа, национально ориентированная элита способна своевременно и компетентно проводить необходимые преобразования, укрепляющие страну, гарантирующие ей уверенность в будущем и повышающие благосостояние граждан. Именно тогда страна устойчиво идет по эволюционному пути развития. В противном случае элита может утратить доверие и поддержку граждан. В результате нерешенные элитой политические и социально-экономические проблемы приведут страну к кризису, росту социальных протестов, беззаконию, а возможно, и к гражданской войне, что сейчас и происходит на Украине.

Долгий путь к воссоединению

Процесс воссоединения Крыма со своей Родиной – Россией потребовал от жителей полуострова пройти длительный и тяжелый путь. 18 марта 2014 года В.В. Путин на московском митинге «Мы вместе!» в поддержку принятия Республики Крым в состав Российской Федерации отметил: «После тяжелого, длительного, изнурительного плавания Крым и Севастополь возвращаются в родную гавань, к родным берегам, в порт постоянной приписки, в Россию! Спасибо крымчанам и севастопольцам за их последовательную, решительную позицию, за их ясно выраженную волю быть вместе с Россией»¹.

С января 1991 по март 2014 года в Крыму было проведено четыре референдума, посвященных его статусу. Примечательно, что жители

¹ Митинг «Мы вместе!» в поддержку принятия Крыма в состав Российской Федерации: <http://www.kremlin.ru/transcripts/20607>.

Крыма не только организовали самое большое количество референдумов, но и стали первопроходцами в проведении референдумов на постсоветском пространстве. Референдумы в Крыму – это феномен прямой демократии (народовластия). Анализ воплощения их результатов в жизнь и последствия представляют значительный интерес.

Первый референдум в Крыму (он был первым и в истории СССР) был организован 20 января 1991 года. Решение о его проведении было принято 12 ноября 1990 года на внеочередной сессии Крымского областного Совета народных депутатов. На референдум был вынесен вопрос: «Вы за воссоздание Крымской Автономной Советской Социалистической Республики как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора?». Тогда право голоса имел 1 777 841 крымский избиратель. В референдуме же приняли участие 1 441 019 человек (81,3 %). 1 343 855 избирателей (93,26 %) ответили на вопрос референдума утвердительно. А 97 процентов избирателей города Севастополя высказались за статус Севастополя как города союзно-республиканского подчинения, главной базы Черноморского флота².

Историческая значимость данного референдума заключается в том, что это была первая попытка решить судьбу Крыма, основываясь на волеизъявлении самих жителей полуострова – его граждан. Референдум был признан правомочным. На основе его результатов 12 февраля 1991 года Верховный Совет УССР принял Закон «О восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики»³. В статье 1 Закона устанавливалось: «Восстановить Крымскую Автономную Советскую Социалистическую Республику в пределах территории Крымской области в составе Украинской ССР»⁴.

По сути, воля избирателей Крыма, выраженная на референдуме за восстановление Крымской АССР как субъекта Союза ССР, была искажена. Кроме того, избиратели проголосовали и за то, чтобы Крым стал участником нового Союзного договора. Но это решение не было реализовано. Фактически воля избирателей Крыма – быть в единстве с Россией – не была выполнена государственной властью Украины.

По этому поводу Председатель Государственной Думы С.Е. Нарышкин сообщил: «Когда стали возможными демократические процедуры, жители Крыма четко заявили о своем стремлении восстановить единство со всей Россией. Еще в январе 1991 года в Крымской области прошел референдум, который, по сути, оспаривал передачу Крыма Украине. По

² Крымский референдум 20 января 1991 года о воссоздании Крымской АССР http://www.qrim.ru/about/history/Referendum_1991.

³ Закон Украинской Советской Социалистической Республики «О восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики»: <http://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1991-2.htm>.

⁴ Там же.

существо, тогда была осуществлена аннексия Крыма. Правда, мирная, но аннексия»⁵.

В соответствии с решением IV Съезда народных депутатов СССР 17 марта 1991 года в Советском Союзе проводился всесоюзный референдум. На всеобщее голосование был вынесен вопрос: «Считаете ли вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в котором в полной мере гарантированы права и свободы человека любой национальности?».

В референдуме приняли участие 80 процентов избирателей страны, из которых «Да» ответили 76,4 процента. В том числе по Украине приняли участие 83,5 процента граждан, из них за сохранение Союза проголосовали 70,2 процента. В Крыму (без Севастополя) высказались «За» 1 085 570 человек (87,6 %) из 1 239 092 (79,3 %) человек, принявших участие в голосовании. В Севастополе также подавляющее большинство людей проголосовало за сохранение Советского Союза⁶. Таким образом, население как в целом Украины, так и Крыма и Севастополя высказалось за сохранение страны.

Однако процесс распада СССР набирал силу. Особенно он ускорился после провала ГКЧП 19–21 августа 1991 года. Союзные республики одна за другой начали принимать правовые акты о независимости и проводить свои референдумы, закрепляющие эти акты. 24 августа 1991 года Верховный Совет Украинской ССР вместе с Актом провозглашения независимости Украины принимает решение о проведении 1 декабря 1991 года референдума в подтверждение Акта провозглашения независимости⁷.

Реагируя на распад страны, 4 сентября 1991 Верховный Совет Крымской АССР принял Декларацию о государственном суверенитете автономной республики, в которой Крым был объявлен участником Союзного договора⁸. Для автономной республики открывались новые возможности по повышению своего статуса, но в условиях процесса распада СССР они оказались нереализованными.

На всеукраинский референдум, проводившийся 1 декабря 1991 года, был вынесен один вопрос: «Подтверждаете ли Вы Акт провозглашения независимости Украины?» Из 84,18 процента избирателей Украины, принявших участие в голосовании, ответили «Да» 90,32 процента. В Крыму в референдуме приняли участие 62 процента от граждан, внесенных в списки.

⁵ 11 июня, накануне Дня России, С. Нарышкин выступил на пленарном заседании Государственной Думы: <http://www.duma.gov.ru/news/274/708603/#photo2>.

⁶ Севастопольские СМИ: власти Украины игнорируют все референдумы о статусе Крыма: http://kri.su/news/?category=sevastopol-Top-obszestvo&altname=sevastopolskie_smi_vlasti_ukrainy_ignoriruyut_vse_referendумы_o_statusе_kryma.

⁷ Там же.

⁸ Черноморский флот, город Севастополь и некоторые проблемы российско-украинских отношений. Хроника, документы, анализ, мнения. (1991–1997 гг.). М., 1997. С. 7.

За Акт провозглашения независимости Украины проголосовали 54 процента. Две третьих крымских избирателей (973 653 человека) либо проголосовали «против», либо участия в референдуме не принимали⁹.

Факт проведенного крымского референдума 20 января 1991 года лишил смысла участие Крымской республики в референдуме о независимости Украины, так как Крым уже проголосовал за свою независимость от Украины, выразив волю вернуться к статусу автономной ССР. В соответствии с действующим законодательством по результатам референдума Крым вновь становился субъектом России (РСФСР).

Необходимо отметить, что всеукраинский референдум проводился в то время, когда фактически и юридически существовало государство СССР и сохранялось его правовое поле. Следовательно, легитимными могли считаться только решения и действия в рамках существовавших законов. Выход любой союзной республики из состава СССР должен был осуществляться только в соответствии с Законом СССР от 3 апреля 1990 года «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР»¹⁰, в статье 3 которого было определено: «В союзной республике, имеющей в своем составе автономные республики, автономные области и автономные округа, референдум проводится отдельно по каждой автономии»¹¹. Однако в Крымской АССР не был проведен отдельный референдум по вопросу ее пребывания в составе СССР или в выходящей из Союза республике.

Этой же статьей было установлено: «В союзной республике, на территории которой имеются места компактного проживания национальных групп, составляющих большинство населения данной местности, при определении итогов референдума результаты голосования по этим местностям учитываются отдельно». Эта норма также была проигнорирована.

В статье 6 Закона было закреплено, что решение о выходе союзной республики из СССР считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей граждан, постоянно проживающих на территории республики. Частью 7 статьи 17 Закона установлено, что в случае выхода республики из состава СССР должен быть согласован статус территорий, не принадлежавших выходящей республике на момент ее вхождения в состав СССР¹². Две последние нормы союзного Закона, как и предыдущие, также были проигнорированы государственной властью Украины.

Кроме того, согласно статье 9 данного Закона¹³ Верховный Совет Украины должен был представить Верховному Совету СССР итоги рефе-

⁹ Постановление Верховного Совета Крыма: <http://zakon4.rada.gov.ua/krym/show/rb0072002-92>.

¹⁰ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 11 апреля 1990. № 15. С. 252, 253.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ Там же.

рендума, чтобы установить: был ли проведен референдум в соответствии с союзным законодательством. В случае положительного решения Верховный Совет СССР должен был вынести вопрос на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР. По представлению Верховного Совета СССР, согласованному с Верховным Советом Украины, Съезд народных депутатов СССР должен был установить переходный период, не превышающий пяти лет, в течение которого должны были быть решены вопросы, возникающие в связи с выходом республики из СССР. В переходный период на территории Украины должны были сохранять свое действие Конституция СССР и законы СССР.

Таким образом, самопровозглашение независимой Украины не совсем соответствовало советским нормам, предусматривающим процедуру выхода из состава СССР.

В апреле 1992 года крымское гражданское общество инициировало проведение нового референдума о независимости Крыма. Республиканским движением Крыма (РДК) было собрано 247 тысяч подписей избирателей вместо 180 тысяч в соответствии с действующим законодательством¹⁴. Это свидетельствовало об активности граждан, готовых проголосовать за государственную независимость Республики Крым.

5 мая 1992 года Верховный Совет Республики Крым принял Акт о провозглашении государственной самостоятельности Крыма. В Акте содержалось обращение к Президенту Украины, Верховному Совету Украины о заключении двустороннего Договора между Республикой Крым и Украиной¹⁵.

В дополнение к Акту в этот же день было принято постановление о проведении 2 августа 1992 года общекрымского референдума о независимости Республики Крым. На референдум выносился вопрос: «Принимая во внимание неправомочность актов 1954 года о передаче Крыма из состава РСФСР в состав УССР, учитывая волю народа Крыма, выраженную на общекрымском референдуме 20 января 1991 года, и в связи с результатами голосования Крыма по вопросу общеукраинского референдума 1 декабря 1991 года Вы за независимую Республику Крым в Союзе с другими государствами?»¹⁶.

6 мая 1992 года Верховным Советом Крыма была принята Конституция республики, которая закрепила статус Крыма как правового, демократического государства. При этом согласно статье 9 Конституции Республика Крым входила в государство Украина, но определяла с ней свои отношения на основе договора и соглашений. Статья 10 устанавливала, что

¹⁴ Федоров А. В. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя. М., 1999. С. 17.

¹⁵ Постановление Верховного Совета Крыма: <http://zakon4.rada.gov.ua/krym/show/rb0072002-92>.

¹⁶ Севастопольские СМИ: власти Украины игнорируют все референдумы о статусе Крыма: http://kri.su/news/?category=sevastopol-Top-obszestvo&altname=sevastopolskie_smi_vlasti_ukrainy_ignoriruyut_vse_referendумы_o_statuse_kryma.

Республика Крым самостоятельно вступает в отношения с другими государствами и организациями, осуществляет с ними на основе договоров и соглашений взаимовыгодное сотрудничество в экономике, культуре, здравоохранении, образовании, науке и других сферах¹⁷.

Однако 13 мая 1992 года Верховным Советом Украины было принято постановление, предписывающее Верховному Совету Республики Крым отменить свои постановления об Акте о провозглашении государственной самостоятельности и проведении общекрымского референдума как противоречащих Конституции Украины¹⁸.

Верховный Совет Республики Крым вынужден был отменить постановление об Акте о провозглашении государственной самостоятельности. В июле 1992 года Верховным Советом Республики Крым был наложен бессрочный мораторий на проведение референдумов о независимости Республики Крым, который действовал 22 года.

Почему в то время Россия не защитила свои интересы в отношении Крыма и Севастополя? Отвечая на этот вопрос, В.В. Путин, обращаясь 18 марта 2014 года к депутатам Государственной Думы, членам Совета Федерации, руководителям регионов России, Республики Крым и Севастополя и представителям гражданского общества, отметил: «Наша страна находилась тогда в таком тяжелом состоянии, что просто не могла реально защитить свои интересы. Но люди не могли смириться с вопиющей исторической несправедливостью. Все эти годы и граждане, и многие общественные деятели неоднократно поднимали эту тему, говорили, что Крым – это исконно русская земля, а Севастополь – русский город»¹⁹.

Стремление крымчан и севастопольцев воссоединиться с Россией находило свое отражение и в итогах выборов Президента Украины. Так, 26 декабря 2004 года в Крыму при повторном голосовании на выборах Президента Украины В.Ф. Януковича, выступавшего за широкие экономические и гуманитарные отношения с Россией, поддержали 81,26 процента избирателей, а в Севастополе – 88,83 процента граждан от числа, принявших участие в голосовании²⁰. А за сторонника националистических позиций В.А. Ющенко отдали свои голоса лишь 15,41 процента избирателей²¹.

На выборах Президента Украины 17 января 2010 года за В.Ф. Януковича в Крыму проголосовали 78,24 процента, а в Севастополе – 84,35 процента избирателей, пришедших на выборы²². Тогда известная своими

17 Конституция Республики Крым: <http://zakon1.rada.gov.ua/krym/show/rb076a002-92>.

18 <http://sevkrimrus.ru/docs/12-ukraine/186-postanovlenie-vr-ukrainy-2333-xii>.

19 Обращение Президента Российской Федерации В.В. Путина: <http://www.kremlin.ru/transcripts/20603>.

20 Итоги выборов Президента Украины в 2004 году. <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/wp0011>.

21 Там же.

22 Итоги выборов Президента Украины в 2010 году. <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2010/WP0011>.

русофобскими взглядами Ю.В. Тимошенко осталась далеко позади. В Крыму за нее отдали свои голоса только 17,31 процента, а в Севастополе и того меньше – 10,38 процента избирателей²³.

Свою твердую волю воссоединиться с Россией, выраженную на референдуме 20 января 1991 года, крымчане и севастопольцы последовательно сохранили и решительно отстаивали на референдуме 16 марта 2014 года.

Причины общекрымского референдума

Первопричиной референдума в Крыму, проведенного 16 марта 2014 года, по вопросу воссоединения с Россией стал неконституционный захват власти – вооруженный государственный переворот в Киеве 22 февраля 2014 года, организованный США с использованием радикальных националистических сил Украины. Это стало возможным в силу несостоятельности Украины как государства. После распада СССР вместо сильной элиты, защищающей национальные интересы страны, на Украине сформировалась властвующая группа олигархических кланов, находящихся под контролем и управлением США и Запада.

Эти кланы вместо создания в 1992–2014 годах высокопроизводительной экономики проедали советское наследие, занимались исключительно собственным обогащением, сформировали тотальную систему коррупции, постоянно разворовывая государственный бюджет. Как результат, все годы так называемой независимости Украину постоянно сотрясали политические скандалы и социально-экономические кризисы, и как следствие, падал уровень жизни людей.

Несостоятельность государства Украина выразилась и в том, что все двадцать три года после распада СССР власть олигархов попирала права граждан, регионального и местного самоуправления, проводила националистическую политику, переписывала историю, героизировала пособников фашизма.

Особенно давила националистическая власть олигархов на Крым и Севастополь. Последнее, что мотивировало крымчан и севастопольцев на решительные действия по организации референдума, стал государственный переворот в Киеве 22 февраля 2014 года, в результате которого власть в Киеве оказалась в руках марионеток, развязавших в стране гражданскую войну. Украинское общество, лишенное суверенной, ответственной и здравомыслящей правящей элиты, не смогло противостоять неонацизму.

Первые же решения нелегитимной власти были направлены против значительной части граждан Украины. Так, с нарушением Конституции Украины и регламентных норм Верховной Радой были приняты решения, попирающие конституционные права русского и других народов на

²³ Там же.

использование родных языков. Последовали требования о ликвидации Автономной Республики Крым, лишении русских гражданства Украины. Незаконные действия новой власти в Киеве сопровождались нарушением конституционных принципов независимости судей Конституционного Суда и общей юрисдикции, органов самоуправления.

Далее последовало разрушение конституционных гарантий и механизмов судебной защиты прав граждан и статуса автономии. При этом нелегитимная центральная власть оказалась неспособной вести диалог с оппонентами, несогласными с ее политикой, организовать широкую дискуссию о направлениях конституционной реформы и путях выхода из кризиса, выполнять какие-либо соглашения. На Украине началось строительство тоталитарного нацистского государства. Предчувствуя надвигающуюся беду, крымчане и севастопольцы, чтобы защитить себя от неонацистского русофобского режима, потребовали от власти автономии проведения референдума по воссоединению с Россией.

Феномен референдума в Крыму

Для обеспечения безопасности граждан Крыма от возможных диверсий и провокаций, нападений на избирательные участки со стороны украинских националистов во время организации референдума и проведения голосования потребовались быстрые и компетентные действия подразделений Вооруженных Сил Российской Федерации. Благодаря мирному обеспечению беспрепятственной реализации прав граждан на свое самоопределение референдум в Крыму прошел в полном соответствии с демократическими процедурами и международно-правовыми нормами.

В общекрымском референдуме 16 марта 2014 года в голосовании приняли участие 1 274 096 (83,10 %) избирателей. На общекрымский референдум было вынесено два вопроса. В поддержку первого «Вы за воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации?» высказалось подавляющее большинство избирателей – 1 233 002 (96,77 %). Количество голосов участников общекрымского референдума, поданных в поддержку второго вопроса «Вы за восстановление действия Конституции Республики Крым 1992 года и за статус Крыма как части Украины?», составило 31 997 (2,51 %). При этом количество бюллетеней для голосования на общекрымском референдуме, признанных недействительными, составило 9097 (0,72 %) ²⁴.

В городе Севастополе на общекрымском референдуме за воссоединение с Россией на правах субъекта Российской Федерации проголосовал

²⁴ Результаты общекрымского референдума 16 марта 2014 года. <http://www.rada.crimea.ua/referendum/resultaty>.

262 041 избиратель, что составило 95,6 процента от числа проголосовавших²⁵.

Главным итогом референдума в Крыму стало восстановление исторической справедливости – воссоединение Крыма с Россией. По этому поводу Президент Российской Федерации В.В. Путин сказал: «В сердце, в сознании людей Крым всегда был и остается неотъемлемой частью России. Эта убежденность, основанная на правде и справедливости, была непоколебимой, передавалась из поколения в поколение, перед ней были бессильны и время, и обстоятельства, бессильны все драматические перемены, которые мы переживали, переживала наша страна в течение всего XX века»²⁶.

Итоги референдума позволили подписать 18 марта 2014 года «Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов»²⁷.

19 марта 2014 года Конституционный Суд Российской Федерации признал данный договор соответствующим Конституции Российской Федерации. 24 марта 2014 года Президент Российской Федерации подписал Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»²⁸, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации соответственно 20 и 21 марта 2014 года.

Референдум в Крыму, состоявшийся 16 марта 2014 года, убедительно показал, что его проведение является основным инструментом непосредственной демократии – прямого осуществления народом своей власти только тогда, когда он связан с обеспечением безопасности свободного волеизъявления граждан, их мотивацией активно участвовать в нем, эффективной организацией проведения самого референдума.

²⁵ На сессии городского Совета утверждены результаты общекрымского референдума 16 марта 2014 г.: <http://sevsovnet.com.ua/sites/index.php/2011-06-30-23-44-03/12395-na-sessii-gorodskogo-soveta-utverzhdeny-rezultaty-obshchekrymskogo-referenduma-16-marta-2014-goda>.

²⁶ Обращение Президента Российской Федерации В.В. Путина: <http://www.kremlin.ru/transcripts/20603>.

²⁷ Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов: <http://www.mediaport.ua/sites/default/files/mp/files/Dasha/Diff/92227.pdf>.

²⁸ Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»: <http://www.rg.ru/2014/03/22/krym-dok.html>.

Значение референдума в Крыму

Воссоединение Крыма и Севастополя с Россией привело к подъему патриотизма в стране, росту поддержки гражданами Президента Российской Федерации, консолидации правящей элиты по защите национальных интересов страны. Все это создало условия для проведения необходимых преобразований в России. Все это в совокупности и есть главное значение референдума в Крыму.

Сегодня необходимы быстрые и эффективные преобразования в новых субъектах Российской Федерации – Республике Крым и городе федерального значения Севастополе. Во-первых, требуется привести законодательство новых субъектов в соответствие с законодательством Российской Федерации. Во-вторых, следует создать эффективную систему государственного управления Республикой Крым и городом федерального значения Севастополем. Для этого в государственно-властную систему надо внедрить механизмы прозрачности и ответственности, которые позволят минимизировать коррупцию и разворовывание бюджетных средств, повысить компетентность государственных служащих.

Масштабные преобразования надо провести в экономике – быстро обеспечить энергетическую и водную безопасность, построить качественные и по более низким ценам дороги, в том числе мост через Керченский пролив, модернизировать иные объекты инфраструктуры, реконструировать промышленные предприятия, создать благоприятные условия для подъема сельского хозяйства, интенсивного развития малого и среднего предпринимательства, туристического бизнеса.

Компетентное осуществление этих реформ позволит интегрировать новые субъекты в политическую, социально-экономическую и культурную жизнь Российской Федерации, существенно улучшить состояние в целом отечественной экономики и, как следствие, приведет к повышению уровня жизни народа.

По сути, Крым сегодня выступает инструментом укрепления Российской Федерации. Символично, что Крым второй раз в истории России становится движущей силой необходимых преобразований в стране. Так, итоги Крымской войны 1853–1856 гг. заставили российскую элиту отменить крепостное право, провести судебную, земскую, городскую и военную реформы, которые значительно укрепили страну.

Воссоединение Крыма и Севастополя с Российской Федерацией имеет огромное значение и для всего мира. На мировой арене Россия выступила как суверенная страна, способная не только решительно защищать свои национальные интересы, но и противостоять США и Европе в разрушении международного права, попрании прав народов на самоопределение.

Чтобы защитить свои национальные интересы в современном высококонкурентном мире, отстоять верховенство международного права, России необходимо быть сильной страной.

Поэтому сегодня перед российским обществом стоят неотложные задачи по созданию эффективного государства, мощной экономики, основанной на мотивации народа к производительному труду; сильной армии, способной дать отпор любому агрессору; активного гражданского общества, постоянно контролирующего деятельность власти.

Референдум в Крыму: правовые аспекты организации и проведения

В марте 2014 года состоялся уникальный как с правовой, так и с политической точки зрения процесс, результатом которого стало принятие Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации в качестве ее субъектов. Необходимым элементом этого процесса, безусловно, стало волеизъявление жителей Крыма, выраженное на общекрымском референдуме 16 марта 2014 года, в ходе которого подавляющее большинство участников референдума высказались за воссоединение Крыма с Россией.

Рассмотрим правовые аспекты данного процесса.

Вопрос о государственной принадлежности Крыма неоднократно поднимался его жителями, был предметом дискуссий юристов и историков. Напомним, что решение о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР было принято в 1954 году. Легитимность этого решения, с точки зрения процедуры его принятия, до сих пор вызывает сомнения у экспертов.

20 января 1991 года в Крымской области был проведен референдум, на который был вынесен вопрос «Вы за воссоздание Крымской Автономной Советской Социалистической Республики как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора?». В нем приняли участие 81,37 процента жителей, обладающих правом участия в референдуме, 93,26 процента из которых положительно ответили на вопрос референдума. Перед тем референдумом Крымский областной Совет народных депутатов 12 ноября 1990 года принял Декларацию о государственном и правовом статусе Крыма, в которой провозгласил необходимость воссоздания государственности в форме Крымской АССР как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора и реализации этого права народов Крыма исключительно на основе волеизъявления народа путем референдума.

В начале 2014 года на Украине произошли события, которые получили весьма противоречивую оценку международного сообщества. С одной сторо-

ИГНАТОВ Александр Вячеславович – кандидат юридических наук, исполнительный директор Российского общественного института избирательного права, член Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

ны, большинство западных государств охарактеризовали их как демократический процесс и приветствовали образовавшуюся власть страны. С другой стороны, целый ряд государств, включая Российскую Федерацию, оценили эти события как государственный переворот.

Юридических аргументов в пользу последней оценки, на мой взгляд, существенно больше, поскольку избранный Президент Украины, срок полномочий которого не истек, был отстранен от власти решением Верховной Рады Украины, при том что Конституция Украины предусматривает исчерпывающий перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы государства, к которым «самоустранение Президента от исполнения конституционных полномочий» точно не относится. Ни одно из предусмотренных Конституцией оснований не имело места, в результате чего решение парламента сложно считать соответствующим Конституции страны. Не соответствует такое решение и международным обязательствам Украины, в частности пункту 7.9 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года, согласно которому государства обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

Кроме того, в нарушение действующего порядка пересмотра Конституции Верховной Радой было принято постановление, восстанавливающее действие Конституции Украины в редакции 2004 года, по которой страна являлась парламентско-президентской республикой. Напомним, что закон 2004 года, которым были внесены изменения в Конституцию Украины в части изменения формы правления и перераспределения полномочий между президентом и парламентом, решением Конституционного Суда Украины в 2010 году был признан неконституционным в связи с несоблюдением порядка принятия. При этом в любом государстве, считающем себя правовым, в том числе и на Украине, существует положение об обязательности судебного решения и невозможности преодоления судебного решения повторным принятием признанного им неконституционным правового акта. В данном же случае имело место даже не повторное принятие акта с тем же содержанием (что в случае принятия закона в соответствии с порядком, установленным действующей Конституцией, было бы безусловным правом парламента), а фактически непризнание парламентом решения суда и его противоправная отмена в нарушение указанного принципа, а также принципа разделения властей.

При этом указанные события происходили на фоне силового давления на все институты власти, оказываемого представителями определенных политических сил.

Правовая оценка событий в Киеве, данная Верховным Советом Крыма, во многом стала причиной постановки вопроса о референдуме. Оценив сло-

жившуюся на Украине ситуацию как «неконституционный захват власти радикальными националистами при поддержке вооруженных бандформирований», Верховный Совет Автономной Республики Крым объявил, что в сложившейся ситуации «принимает на себя всю ответственность за судьбу Крыма», и 27 февраля 2014 года проголосовал за проведение в Крыму 25 мая 2014 года, в день досрочных выборов Президента Украины, референдума по вопросам усовершенствования статуса и полномочий Крыма.

При этом первый вариант вопроса, выносимого на референдум, был основан на положениях Конституции Республики Крым 1992 года, впоследствии отмененной в связи с несоответствием украинскому законодательству, и звучал следующим образом: «Автономная Республика Крым обладает государственной самостоятельностью и входит в состав Украины на основе договоров и соглашений (за или против)». Конституция 1992 года предусматривала осуществление республикой суверенных прав и всей полноты власти на своей территории, право республики на самостоятельные отношения с другими государствами и международными организациями.

Из первоначального текста вопроса и комментариев представителей крымского парламента следовало, что речь шла скорее о совершенствовании правового статуса Крыма в рамках украинского государства, расширении полномочий региональных органов власти и установлении гарантий автономии.

Позднее в связи с развитием конфликта и возрастающим давлением со стороны киевских властей было принято решение о переносе даты референдума на 30 марта 2014 года. Кроме того, 1 марта 2014 года проведение референдума было поддержано Севастопольским городским Советом.

Исходя из дальнейшего развития событий на Украине, резкого обострения общественно-политической обстановки в стране и реакции центральной власти на решение о проведении референдума с первоначальной формулировкой вопроса, Верховный Совет Автономной Республики Крым принял постановление от 6 марта 2014 года №1702-6/14 «О проведении общекрымского референдума», в котором констатировал захват власти на Украине националистическими силами в результате антиконституционного переворота, грубые нарушения Конституции и законов Украины, неотъемлемых прав и свобод граждан, отсутствие легитимных органов государственной власти на Украине. В связи с этим и в целях реализации волеизъявления населения Крыма Верховный Совет постановил войти в состав Российской Федерации в качестве ее субъекта и назначил на 16 марта 2014 года общекрымский референдум (включая г. Севастополь), на который были вынесены два альтернативных вопроса. Вопрос, получивший большинство голосов, решено считать выражающим прямое волеизъявление населения Крыма.

Указанным постановлением на референдум были вынесены следующие альтернативные вопросы:

1) Вы за воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации?

2) Вы за восстановление действия Конституции Республики Крым 1992 года и за статус Крыма как части Украины?

Тем же постановлением было утверждено Временное положение об общекрымском референдуме, образована Комиссия Автономной Республики Крым по проведению общекрымского референдума, а также решено обратиться к Президенту Российской Федерации и в Федеральное Собрание Российской Федерации о начале процедуры вхождения в состав Российской Федерации в качестве субъекта Российской Федерации.

В качестве правового основания проведения референдума в постановлении назывались пункт 7 части 1 статьи 18 и пункт 3 части 2 статьи 26 Конституции Автономной Республики Крым.

Севастопольский городской Совет, в свою очередь, принял решение от 6 марта 2014 года № 7151 «Об участии в проведении общекрымского референдума», по которому город Севастополь решил войти в состав Российской Федерации в качестве субъекта Российской Федерации, поддержать решение Верховного Совета Автономной Республики Крым о проведении общекрымского референдума 16 марта 2014 года с теми же вопросами и на основании утвержденного им Временного положения, а также образовал городскую комиссию по проведению референдума.

В качестве правового основания этого решения были названы Европейская хартия местного самоуправления, статьи 38, 69 Конституции Украины, статья 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статья 1 Международного пакта о гражданских и политических правах, статьи 7, 26 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине».

Впоследствии Верховный Совет Автономной Республики Крым и Севастопольский городской Совет на своих заседаниях 11 марта 2014 года приняли Декларацию о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя. Ссылаясь на положения Устава ООН, других международных документов, закрепляющих право народа на самоопределение, а также принимая во внимание подтверждение Международным судом ООН в отношении Косово от 22 июля 2010 года того факта, что одностороннее провозглашение независимости частью государства не нарушает какие-либо нормы международного права, депутаты двух представительных органов приняли совместное решение об объявлении Крыма, включающего Автономную Республику Крым и город Севастополь, независимым и суверенным государством с республиканской формой правления в случае, если в результате референдума 16 марта 2014 года прямым волеизъявлением народов Крыма будет принято решение о вхождении его в состав России, после чего новое независимое и суверенное государство обратится к Российской Федерации с предложением о принятии его в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Федерации.

Таким образом, региональные власти фактически сформулировали свои предложения по дальнейшему развитию полуострова: объявление независимости, носящей заведомо временный, до окончания процедуры присоедине-

ния к Российской Федерации, по сути, технический характер, и последующее присоединение к Российской Федерации на правах ее субъекта как окончательное решение вопроса о государственно-правовом статусе Крыма. Данный порядок действий был сформулирован в едином документе (Декларации о независимости) и вынесен на утверждение населения посредством прямого волеизъявления – референдума. Такое решение позволило исключить неопределенность правовых последствий решения референдума и фактически спросить мнение населения не только о будущем государственно-правовом статусе региона, но и о порядке приобретения этого статуса.

Кроме того, вступление Декларации о независимости, обусловленное результатами референдума, то есть по существу отложенное действие Декларации о независимости, подчеркивало значимость народного волеизъявления и необходимость решения этого вопроса непосредственно населением.

Сложность правовой ситуации в связи с организацией и проведением референдума состояла также в том, что Законом Украины от 06.11.2012 № 5475-VI «О всеукраинском референдуме» ранее действовавший Закон Украины «О всеукраинском и местном референдуме» признан утратившим силу со дня официального опубликования указанного закона, то есть с 28 ноября 2012 года. При этом сам новый закон от 6 ноября 2012 года, как следует из его наименования, преамбулы и содержания, определяет правовые основы, организацию и проведение исключительно всеукраинского референдума. Вопросы местного референдума не являются предметом правового регулирования указанного закона.

Таким образом, после принятия указанного закона Украины порядок назначения и проведения местного референдума (иного, кроме всеукраинского референдума), требования к вопросам, которые могут и не могут быть вынесены на местный референдум, а также иные правовые аспекты местного референдума в Украине остались неурегулированными.

Вместе с тем статьей 38 Конституции Украины, нормы которой являются нормами прямого действия, гражданам гарантировано право принимать участие в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах. В соответствии со статьей 22 Конституции Украины конституционные права и свободы гарантируются и не могут быть упразднены; при принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы не допускается сужение содержания и объема существующих прав и свобод.

Исследуя правовые основания проведения референдума в Крыму, необходимо отметить положения пункта 2 части 1 статьи 138 Конституции Украины, согласно которым к ведению Автономной Республики Крым относятся организация и проведение местных референдумов. При этом в соответствии со статьей 135 Конституции Украины нормативно-правовые акты Верховной Рады Автономной Республики Крым и решения Совета министров Автономной Республики Крым не могут противоречить Конституции Украины и законам Украины и принимаются в соответствии с Конституцией

Украины, законами Украины, актами Президента Украины и Кабинета министров Украины и во их исполнение. Как указано выше, закон, регулирующий порядок организации и проведения местного референдума, на момент принятия решения о назначении референдума отсутствовал.

Таким образом, возникший пробел в праве является следствием уклонения украинского законодателя от исполнения своей конституционной обязанности по созданию правовой базы местного референдума и гарантий прав граждан на участие в нем и представляет собой фактическое сужение содержания и объема прав и свобод принятием нового закона.

В соответствии с частью 3 статьи 9 Конституции Автономной Республики Крым, принятой в установленном порядке, основной задачей органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления и их должностных лиц является обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина, достойных условий их жизни. Пунктом 7 части 1 статьи 18 Конституции Автономной Республики Крым к ведению Республики отнесено назначение и проведение республиканских (местных) референдумов по вопросам, отнесенным к ведению Автономной Республики Крым, а пунктом 18 части 1 статьи 18 Конституции к ведению Республики отнесено участие в обеспечении прав и свобод граждан, национального и гражданского согласия, содействие охране правопорядка и общественной безопасности, осуществление по данным вопросам полномочий, предусмотренных законами Украины.

Принятие решения о проведении республиканского (местного) референдума согласно пункту 3 части 1 статьи 26 Конституции Автономной Республики Крым отнесено к компетенции Верховной Рады Автономной Республики Крым; к ее же компетенции отнесено в соответствии с пунктом 13 части 1 статьи 26 Конституции Автономной Республики Крым решение вопросов обеспечения прав и свобод граждан.

В условиях отсутствия законодательного регулирования регионального и местного референдума на Украине в целях обеспечения реализации конституционных прав граждан на участие в референдуме и в соответствии с действующими нормативными правовыми актами Верховный Совет Автономной Республики Крым одновременно с назначением референдума утвердил Временное положение о республиканском (местном) референдуме в Автономной Республике Крым, впоследствии одобренное и Севастопольским городским советом, которое стало правовой основой состоявшегося референдума.

Анализ Временного положения свидетельствует, что оно регламентирует все необходимые процедуры организации и проведения референдума: порядок назначения референдума и формулирования его вопросов, порядок образования участков, формирования комиссий референдума, организации их работы, порядок составления и уточнения списков участников референдума, порядок финансирования подготовки референдума, агитации, голосования, подсчета голосов, установления итогов голосования и результатов референдума. Таким образом, Временное положение создало полную правовую базу,

замещающая отсутствующее законодательное регулирование порядка проведения местного референдума.

Содержательно Временное положение соответствует международным требованиям по организации референдумов в соответствии с демократическими принципами и нормами, так называемой лучшей практике в сфере организации референдумов и реализации прав граждан на участие в них, в том числе модельному закону «О местном референдуме», принятому Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 16 октября 1999 года, а также модельному закону «О национальном референдуме», принятому Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 23 ноября 2012 года. Временное положение о референдуме обеспечило его проведение на основе принципов всеобщего, равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании, добровольном и свободном участии в референдуме.

Следует отметить, что Временное положение не может быть признано противоречащим законодательству Украины поскольку, как указано выше, какое-либо законодательное регулирование вопросов проведения местного референдума на Украине на момент принятия положения и проведения референдума отсутствовало.

Анализ Временного положения и практики его применения свидетельствует о том, что предмет его регулирования следовало бы несколько расширить, а ряд вопросов усовершенствовать с целью повышения возможностей реализации конституционного права граждан.

Так, Временное положение не содержало правовые условия финансирования агитации по вопросам референдума, то есть не урегулировало порядок осуществления участниками референдума и иными лицами расходов на проведение агитации по вопросам референдума. Фактически это обстоятельство, как представляется, не повлияло на волеизъявление граждан на прошедшем референдуме, так как агитационная кампания в СМИ сводилась к информированию граждан о текущей ситуации и отношении к ней со стороны различных субъектов.

Временное положение не предусматривало возможности организации голосования за пределами Крыма, причем если организовать такое голосование на территории Украины по понятным причинам было невозможно, то продумать возможность реализации прав граждан, временно находящихся на территории Российской Федерации и других государств, с их согласия, на мой взгляд, следовало бы. К недостаткам Временного положения можно отнести и отсутствие возможности голосования жителей, находящихся в день голосования на территории Крыма, но вне своего места жительства. В качестве возможных вариантов можно было бы использовать голосование по открепительным удостоверениям либо досрочное голосование по месту жительства. Результаты участия жителей в референдуме свидетельствуют о том, что указанный факт не оказал существенного влияния на возможность участия граждан в голосовании.

Временное положение допускало относительно короткие сроки с момента назначения референдума до дня голосования, что, с одной стороны, не противоречит демократическим стандартам, но с другой – создает определенные возможности ущемления права граждан на агитацию «за» или «против» вопросов, вынесенных на голосование. Однако в конкретной ситуации, учитывая характер вопросов, вынесенных на референдум 16 марта 2014 года, по которым абсолютное большинство жителей полуострова имело свою сформировавшуюся и устоявшуюся точку зрения, короткий срок подготовки референдума, по моему мнению, не оказал и не мог оказать какого-либо заметного влияния на волеизъявление граждан. С учетом этих обстоятельств, а также того, что Временное положение принималось как акт однократного применения, действие которого распространялось исключительно на референдум 16 марта 2014 года, вопросы которого на момент принятия положения были известны, такой подход к рассматриваемой проблеме нельзя считать недопустимым.

Несмотря на сжатые сроки, референдум был организован на достаточно высоком уровне. Для организации и проведения голосования по вопросам референдума были сформированы комиссии референдума, в том числе по предложениям общественных организаций.

Основные организационные проблемы проведения референдума стали следствием решения Центральной избирательной комиссии Украины о блокировании доступа к государственному регистру избирателей в Автономной Республике Крым и г. Севастополе, которое затруднило работу в первую очередь участковых комиссий. За основу составления списков избирателей были взяты списки, использовавшиеся на предыдущих выборах, в результате чего в списках обнаруживались неточности, вызванные изменением состава лиц, обладающих правом на участие в референдуме, на соответствующем избирательном участке вследствие достижения 18-летнего возраста, смерти, смены места жительства и т.п. Однако благодаря профессиональным действиям членов участковых комиссий референдума и отмечаемой всеми экспертами высокой гражданской активности жителей Крыма, которые заблаговременно знакомились со списками и подавали заявления об их уточнении (что сложно назвать типичным для постсоветского пространства), списки участников референдума были составлены и уточнены в соответствии с требованиями Временного положения. Принципиально важно, что всем жителям Крыма, имеющим право участвовать в референдуме и желающим проголосовать, была обеспечена такая возможность. Нарушений прав граждан в связи с их невключением в список избирателей наблюдателями на референдуме выявлено не было.

Агитация по вопросам референдума проводилась, как отмечали эксперты и представители местного сообщества, без каких-либо ограничений, властями были созданы необходимые условия для свободного беспрепятственного проведения агитации всеми участниками референдума и заинтересованными лицами.

День голосования и подсчет голосов прошли без существенных замечаний как со стороны иностранных, так и местных наблюдателей, непосредственных участников процесса. Случаев обращений по нарушениям прав на участие в референдуме со стороны граждан, наблюдателей, в том числе крымских татар, не было зафиксировано.

Отмечались нарушения запрета на проведение агитации по вопросам референдума в день голосования, прежде всего со стороны средств массовой информации, зарегистрированных за пределами Крыма.

В целом организация голосования и подсчета голосов на референдуме осуществлена на высоком уровне. Комиссии к проведению референдума были подготовлены, имели все необходимое оборудование и материалы, выполняли свои функции в соответствии с Временным положением, чем обеспечили реализацию конституционных прав граждан Крыма на волеизъявление.

Жители Крыма, обладающие правом участия в референдуме, проявили высокую гражданскую активность, показатель явки на референдуме существенно превышает явку на выборах в органы власти всех уровней. Беспрецедентно высокую активность, особенно в первой половине дня, отмечали члены всех участковых избирательных комиссий, которые посетили наблюдатели на территории Крыма.

Сам процесс голосования на референдуме, как отмечали в том числе и присутствовавшие иностранные наблюдатели, проходил свободно, без принуждения и незаконного воздействия на волеизъявление граждан. Сотрудники правоохранительных органов, дружин, военнослужащие в помещениях для голосования не находились, воздействие на граждан не оказывали. Таким образом, наблюдение за ходом голосования не создало оснований для сомнений в свободном формировании и выражении воли участников референдума, не выявило каких-либо признаков давления на участников референдума или членов комиссий.

Принцип открытости и гласности подготовки и проведения референдума был соблюден, поскольку на каждом из участков референдума присутствовали по несколько наблюдателей, представляющих разные общественные организации, на многих участках находились представители средств массовой информации. Представители иностранных государств, обратившиеся в комиссию, были зарегистрированы и получили возможность осуществлять наблюдение. Наблюдатели имели полный доступ ко всей необходимой информации, что создало необходимые условия для проведения эффективного наблюдения.

На ряде участков референдума наблюдались провокации, имеющие целью воспрепятствование его проведению. Так, в Джанкойском районе ящики для голосования на одном участке были залиты зеленкой; на ряде участков представители некоторых средств массовой информации соответствующими вопросами к членам участковых комиссий намеренно пытались спровоцировать агитацию.

Представители международных организаций фактически отказались от участия в наблюдении за референдумом. При этом действующий председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Швейцарии, известной как страна прямой демократии, чаще других прибегающей к принятию решений именно путем референдумов разных уровней, Дидье Буркхальтер заявил 11 марта 2014 года, что в нынешнем виде референдум о Крыме противоречит Конституции Украины и должен считаться незаконным. Ссылаясь на такую оценку референдума и отсутствие приглашения со стороны Украины как государства – участника организации, которое, по его заявлению, является необходимым условием наблюдения, он исключил возможность наблюдения со стороны организации за референдумом 16 марта.

В то же время анализ деятельности БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами и референдумами свидетельствует, что в ряде случаев наблюдение осуществлялось не по приглашению центральных властей государства. Так, совместная миссия по оценке БДИПЧ ОБСЕ и Секретариата Совета Европы на референдуме в Чеченской Республике по проекту Конституции Республики и двух законов о выборах в 2003 году, как следует из заявления самой миссии по итогам ее работы, действовала на основании приглашения Избирательной комиссии и Главы администрации Чеченской Республики, без приглашения Министерства иностранных дел или иного центрального органа Российской Федерации; наблюдение на муниципальных выборах в Боснии и Герцеговине в 1997 году осуществлялось, как следует из предварительного заявления миссии, на основе Дейтонских соглашений, а не приглашения центральных властей государства; наблюдение за выборами Президента Сербии в 2004 году, когда Сербия была членом государственного сообщества Сербии и Черногории, осуществлялось на основании приглашения председателя парламента Сербии, а не центральных властей государства; наблюдение за парламентскими выборами в Черногории 2002 года также осуществлялось на основании приглашения председателя парламента Черногории, а не центральных властей Югославии, в состав которой в момент проведения выборов входила Черногория. Таким образом, организация в целом ряде случаев делала исключение и осуществляла наблюдение за волеизъявлением граждан при отсутствии приглашения центральных органов государства.

Оценивая состоявшийся референдум в целом, следует отметить, что он прошел в соответствии с международными стандартами в сфере организации референдумов и реализации прав граждан на участие в них, Временным положением о референдуме. Его организация обеспечила реализацию гарантированного международными обязательствами государства и предусмотренного Конституцией права на участие в референдуме. Состоявшийся референдум стал высшим непосредственным выражением власти народа, имеющего в соответствии с международными документами право на самоопределение. Принятое на нем решение было реализовано органами власти, в результате чего в состав Российской Федерации были приняты два новых субъекта – Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

А.А. МАКАРЦЕВ

История одной избирательной кампании: выборы мэра города Новосибирска

9 января 2014 года мэр города Новосибирска, срок полномочий которого заканчивался в марте 2014 года¹, перешел на должность заместителя губернатора Новосибирской области. В связи с этим встал вопрос о проведении досрочных выборов главы самого большого муниципального образования в России². Согласно пункту 4 статьи 10 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ в случае досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления досрочные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий. Это положение нашло развитие в пункте 5 статьи 6 Закона Новосибирской области от 20 апреля 2007 года № 99-ОЗ «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области»⁴, который закрепляет, что «в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования досрочные выборы главы муниципального образования должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права, заместитель декана юридического факультета Сибирского университета потребительской кооперации, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии

¹ Выборы мэра г. Новосибирска согласно ст. 81.1 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» должны были пройти во второе воскресенье сентября 2014 года.

² Новосибирск является третьим по численности населения городом Российской Федерации. Имеет статус городского округа. На 1 января 2014 года численность населения города согласно данным Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области была равна 1 547 910 // URL: <http://www.novosibstat.ru> (дата обращения 15 марта 2010 г.), численность избирателей, зарегистрированных на территории города Новосибирска, – 1 161 286 человек // URL: <http://www.izbirkom.novo-sibirsk.ru> (дата доступа 10 марта 2014 г.).

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁴ «Советская Сибирь». 27 апреля 2007 года № 79–80.

прекращения полномочий». Согласно этому требованию выборы мэра города Новосибирска должны были быть проведены до 11 июля 2014 года.

Назначение и общая характеристика выборов мэра г. Новосибирска

Предложение председателя Совета депутатов Новосибирска, прозвучавшее на сессии представительного органа муниципального образования 15 января 2014 года, назначить голосование по досрочным выборам мэра Новосибирска на 6 апреля 2014 года не получило всеобщей поддержки депутатов. Некоторые депутаты, обосновывая свое мнение о необходимости провести выборы главы муниципального образования как можно позже, отмечали, «что неправильно использовать демократические процедуры в политтехнологических целях. Считаем, что два с половиной месяца – недостаточный срок для того, чтобы все субъекты избирательного права могли полноценно этим правом воспользоваться»⁵. Несмотря на несогласие ряда депутатов, большинством голосов (33 – за, 4 – против) выборы были назначены на 6 апреля 2014 года⁶.

Стартовавшая в январе 2014 года в Новосибирске избирательная кампания по выборам главы муниципального образования являлась одной из первых значимых в России, в которой политические партии, появившиеся после партийной реформы 2012 года, смогли принять активное участие. Снижение Федеральным законом от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»⁷ минимального количества членов политических партий с сорока тысяч до пятисот человек положило начало появлению многочисленных партий различной политической направленности. Если период времени с середины 2012 по 2013 год был посвящен организационным мероприятиям в сфере партийного строительства, то с начала 2014 года новые политические партии уже имели возможность принимать активное участие в политической жизни. Из шестидесяти семи политических партий, имеющих право в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» принимать участие в выборах, на 9 января 2014 года региональные отделения на территории Новосибирской области имели пятьдесят шесть⁸.

⁵ Протокол сессии Совета депутатов города Новосибирска № 40 от 15 января 2014 года. С. 16 // URL: <http://gorsovetnsk.ru/sessions/9662/> (дата доступа 10 февраля 2014 года).

⁶ Решение Совета депутатов г. Новосибирска от 15 января 2014 года № 1041 «О назначении досрочных выборов мэра города Новосибирска» // Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска. 2014. № 4. С. 2.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 15. Ст. 1721.

⁸ Список региональных отделений политических партий, зарегистрированных на территории Новосибирской области на 09.01.2014 // URL: http://www.izbirkomnso.ru/political_parties/1025/14475585/ (дата доступа 10 февраля 2014 года).

Избирательная кампания по выборам мэра города Новосибирска представляет интерес еще и потому, что проходила на фоне рассмотрения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации предложений по изменению избирательного законодательства, которые могли в случае их законодательного оформления до назначения выборов существенно повлиять на ход предстоящей избирательной кампании и итоги голосования. Так, 17 января 2014 года депутатами Государственной Думы в первом чтении был принят проект федерального закона № 360863-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)»⁹. В связи с этим предусмотренное законодательством требование о проведении досрочных выборов в течение шести месяцев со дня досрочного прекращения полномочий предоставляло право Совету депутатов города Новосибирска дожидаться возможного принятия этого закона. В этом случае у избирателей Новосибирска появилась бы возможность голосовать «против всех» и итоги выборов могли бы быть иными.

Интригу в предстоящие выборы вносило и то, что они впервые в истории города должны были пройти по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. До 2013 года глава муниципального образования город Новосибирск избирался по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства, при которой избранным признается кандидат, набравший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Из четырех избирательных кампаний по выборам главы муниципального образования, проводимых в городе Новосибирске на основе мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства за последние два десятилетия, только в ходе выборов 2004 года ни один из кандидатов не набрал больше половины голосов избирателей, и проводился второй тур.

Инициированное Советом депутатов города Новосибирска предложение об изменении избирательной системы по выборам мэра города Новосибирска получило достаточно широкое обсуждение на состоявшихся 23 августа 2013 года публичных слушаниях. Обоснованием данного предложения являлось его соответствие действующему законодательству и экономия финансовых средств (примерно 6–8 млн руб.), которые в случае сохранения существующей избирательной системы могли бы быть потрачены на проведение второго тура. В ходе публичных слушаний выявились различные точки зрения по поводу предложенных изменений. Несмотря на то что приглашенные на публичные слушания эксперты в своих заключениях поддержали инициативу Совета депутатов, многие выступающие высказали мнение о необходимости сохранения мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства.

⁹ URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf> (дата доступа 25 февраля 2014 года).

Совет депутатов города Новосибирска, принимая во внимание результаты слушаний, решением от 25 сентября 2013 года № 935 «О внесении изменений в Устав города Новосибирска, принятый решением городского Совета Новосибирска от 27.06.2007 № 616»¹⁰ изменил избирательную систему по выборам главы муниципального образования. Мэр Новосибирска стал избираться по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, при которой избранным признается кандидат, набравший большинство голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Необходимо отметить, что в дальнейшем несколько участников публичных слушаний обратились в суд с заявлением об отмене решения Совета депутатов города Новосибирска об изменении избирательной системы по выборам главы муниципального образования в связи с нарушением порядка проведения публичных слушаний. Суд, рассмотрев дело, не увидел нарушений законодательства и отказал заявителям в удовлетворении требований¹¹.

При анализе изменений избирательной системы по выборам главы муниципального образования город Новосибирск необходимо принимать во внимание природу института муниципальных выборов, которая связана с процессом реализации двух групп прав российских граждан (а в предусмотренных законом случаях – и иностранных граждан), с одной стороны, эта связь проявляется в реализации избирательных прав граждан, направленных на формирование органов публичной власти, с другой – институт муниципальных выборов имеет непосредственную связь с правами на осуществление местного самоуправления.

Конституционный Суд Российской Федерации, несмотря на то что право граждан на осуществление местного самоуправления не нашло закрепления во второй главе Конституции Российской Федерации, неоднократно высказывал мнение о фактическом наличии данного конституционного права. Так, в постановлении Конституционного Суда от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» отмечается, что по смыслу статей 32 (часть 2), 130, 131 и 132 Конституции граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы самоуправления. Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие (непосредственно или через своих представителей) в осуществлении публичной власти в рамках муниципально-

¹⁰ Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска. 2013. № 87. С. 4.

¹¹ Решение Центрального районного суда города Новосибирска от 11 февраля 2014 года.

го образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования¹².

Можно предположить, что последствием закрепления мажоритарной системы относительного большинства для выборов мэра города Новосибирска может являться снижение уровня легитимности высшего должностного лица муниципального образования, система замещения должности которого, как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации, есть одна из форм осуществления права граждан на местное самоуправление. Признание властных институтов легитимными по итогам выборов опирается на внутренние побудительные мотивы и складывается на основе чувственного восприятия, опыта и рациональной оценки избирательных процедур. В связи с этим легитимность выборов определяется не только механизмами правового регулирования всех стадий избирательного процесса, анализ реализации которых позволяет населению судить о демократичности выборов, уровне уважения властью участников избирательной кампании, но и избирательной системой, которая определяет возможности и условия осуществления активного и пассивного избирательного права, а в конечном счете реализует одну из основных целей избирательного права – создание легального компромисса между всеми слоями общества.

В связи с закреплением в отечественном законодательстве положения о том¹³, что не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются между списками кандидатов¹⁴, проблема связи, применяемой для выборов органов местного самоуправления избирательной системы с отдельными характеристиками муниципального образования, структурой его органов стала находиться в центре внимания российских правоведов. Согласно позициям Конституционного Суда законодательное регулирование муниципальных выборов как вопроса, имеющего общегосудар-

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

¹³ Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 13. Ст. 1685.

¹⁴ В настоящее время требование об обязательном избрании части депутатов представительного органа муниципального образования на основе пропорциональной избирательной системы отсутствует.

ственное и местное значение, не может быть произвольным. В частности, определение видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти¹⁵. Конкретизируя эту позицию, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что «законодательное регулирование видов избирательных систем должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и предназначенного для осуществления совместной, под свою ответственность деятельности на территории муниципального образования и решения именно вопросов местного значения с учетом исторических и иных местных традиций», а «использование избирательных систем должно осуществляться с учетом особенностей избирательной демократии на муниципальном уровне»¹⁶.

Проблема применения различных избирательных систем в отдельных муниципальных образованиях нашла отражение и в письме Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова, направленном председателям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в 2010 году. В нем подчеркивалось, что «при распределении по пропорциональной избирательной системе менее 20 мандатов могут возникать проблемы, связанные с распределением депутатских мандатов, в том числе при обработке итогов голосования и определении результатов выборов с использованием программного обеспечения ГАС «Выборы», как было указано в Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, утвержденных постановлением ЦИК России от 25 декабря 2002 года № 167/1419-3. Так, при распределении мандатов по итогам выборов высока вероятность

¹⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 г. № 830-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан З. и И. на нарушение их конституционных прав Законом Республики Ингушетия "О внесении изменения в статью 4 Закона Республики Ингушетия «О формировании органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в Республике Ингушетия» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2010. № 6.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан Б. и Г.» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

нарушения принципа пропорциональности распределения депутатских мандатов»¹⁷.

Фактически, как отмечает Е.С. Шугрина, «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации признает, что использование пропорциональной избирательной системы в небольших муниципальных образованиях приводит к фактическому нарушению избирательных прав граждан, что в свою очередь означает и нарушение права на осуществление местного самоуправления»¹⁸. А это, по моему мнению, может означать и признание возможности установления зависимости избирательной системы, на основе которой могут формироваться органы местного самоуправления, от специфических характеристик муниципального образования, структуры его органов, численности населения. В связи с этим в дальнейшем с целью повышения легитимности института муниципальных выборов возможно связать использование различных избирательных систем на муниципальном уровне с отдельными характеристиками муниципальных образований.

Выдвижение и регистрация кандидатов

Согласно пункту 2 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при проведении выборов глав муниципальных образований избирательным объединением является не только политическая партия, ее региональное отделение или иное структурное подразделение, а также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения. Несмотря на это, именно политические партии, их структурные подразделения в этой избирательной кампании стали основным субъектом выдвижения кандидатов. Одной из причин этого является то, что в соответствии с принятым по инициативе Президента Российской Федерации Федеральным законом от 2 мая 2012 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в органы государствен-

¹⁷ Цит. по Шугриной Е.С. Местное самоуправление и пропорциональная избирательная система: добрососедство или противостояние? (Обзор заключений, направленных в Конституционный Суд Российской Федерации по делу об использовании пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне) // Местное право. 2011. № 3. С. 38.

¹⁸ Там же. С. 39.

ной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления»¹⁹ политические партии освободились от сбора подписей избирателей на всех выборах, за исключением выборов главы государства.

С одной стороны, подобный подход согласуется с ролью политических партий в современной общественно-политической жизни. Они являются необходимым условием должного функционирования механизма демократии, выражают интересы той или иной части общества и выполняют его волю²⁰. В силу действовавшей на момент внесения законодательной инициативы редакции Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»²¹ с 1 января 2012 года в политической партии должно было состоять не менее 40 тысяч членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия обязывалась иметь региональные отделения с численностью не менее 400 членов. Наличие такого количества членов партии в большинстве субъектов Российской Федерации можно считать показателем уровня поддержки российскими гражданами кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых этой партией, поэтому их регистрация в упрощенном порядке, без предоставления подписей избирателей, видится логичной.

С другой стороны, подобный подход не в полной мере согласуется с уменьшением количества членов политических партий. Создание всероссийских политических партий, состоящих из небольшого количества членов, снижает уровень их легитимности. Эти политические объединения не обладают поддержкой значительного числа российских граждан, но имеют право выдвигать кандидатов (списки кандидатов) почти на всех выборах без предоставления подписей избирателей. В связи с этим справедливым можно признать вопрос В.И. Фадеева: надо ли было искусственно ускорять процесс развития многопартийности, снижая требования к созданию политических партий²²?

Начавшаяся избирательная кампания по выборам мэра города Новосибирска привлекла внимание многих политических сил. Так, к 22 февраля 2014 года, к окончанию срока подачи документов на регистрацию, правом выдвижения кандидатов воспользовались тридцать пять его субъектов. Необходимо отметить, что три кандидата, заявившие о своем самовыдвижении в первые дни избирательной кампании, в дальнейшем были выдвинуты политическими партиями. Это произошло после

¹⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2275.

²⁰ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 10.

²¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

²² Фадеев В.И. Стабильность и развитие Конституции Российской Федерации // Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы. Материалы секции конституционного и муниципального права V Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения»: сборник докладов. Отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2014. С. 17.

того, как двое из них не смогли собрать необходимое для регистрации количество подписей. А часть подписей, представленных третьим кандидатом, согласно решению Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии «были признаны выполненными не самими избирателями собственноручно, а неустановленными лицами», в связи с чем комиссия отказала кандидату в регистрации²³. Позднее первые два кандидата были выдвинуты региональными отделениями политических партий «Партия Духовного Преображения России» и «Против всех» в Новосибирской области²⁴, третий – местным отделением Политической партии «Альянс Зеленых – Народная партия»²⁵. Всего политическими партиями было выдвинуто шестнадцать человек, которые и были зарегистрированы избирательной комиссией без предоставления подписей избирателей. Из шестнадцати самовыдвиженцев, оставшихся после выдвижения упомянутых трех кандидатов, только двое представили подписи избирателей, на основании которых один из них и был зарегистрирован²⁶.

Избирательные споры

Достаточно большое количество кандидатов, которые были зарегистрированы Новосибирской избирательной комиссией, определило как массовый характер предвыборной агитации, так и достаточно большое количество возникших в ходе кампании избирательных споров. Массовый характер агитационной кампании можно продемонстрировать на примере количества распространенных в ходе выборов агитационных материалов. Так, в ходе избирательной кампании кандидаты уведомили об изготовлении и распространении следующих видов агитационных материалов: баннеры (24 345 штук), брошюры (11 000 экз.), буклеты (2 139 000 экз.), календари (165 000 штук), листовки (4 110 700 экз.), наклейки (162 518 штук),

²³ Решение Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 20 февраля 2014 года № 48/272 «Об отказе П. в регистрации кандидатом на должность мэра города Новосибирска» // URL: <http://www.izbirkom.novo-sibirsk.ru> (дата доступа 10 марта 2014 года).

²⁴ Решение Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 24 февраля 2014 года № 50/285 «О регистрации Ю. кандидатом на должность мэра города Новосибирска»; Решение Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 26 февраля 2014 года № 51/295 «О регистрации Т. кандидатом на должность мэра города Новосибирска» // URL: <http://www.izbirkom.novo-sibirsk.ru> (дата доступа 10 марта 2014 года).

²⁵ Решение Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 1 марта 2014 года № 53/305 «О регистрации П. кандидатом на должность мэра города Новосибирска» // URL: <http://www.izbirkom.novo-sibirsk.ru> (дата доступа 10 марта 2014 года).

²⁶ Решение Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 3 марта 2014 года № 54/317 «О регистрации Л. кандидатом на должность мэра города Новосибирска» // URL: <http://www.izbirkom.novo-sibirsk.ru> (дата доступа 10 марта 2014 года).

открытки (1 000 099 штук), плакаты (486 484 штук), иные материалы (3 587 413 единиц). Всего в Новосибирскую городскую муниципальную избирательную комиссию за время избирательной кампании от кандидатов поступила информации об изготовлении 11 785 460 различного вида агитационных материалов, или 10,15 единицы на одного избирателя города Новосибирска.

Избирательные споры, которые были разрешены в ходе проведения выборов, условно можно разделить на несколько групп. К первой относятся споры, возникшие на основании заявлений о проведении незаконной предвыборной агитации, решения по которым принимались членами Новосибирской избирательной комиссии почти всегда единогласно. Это удовлетворяло заявителей, и они не предпринимали никаких мер для их обжалования в вышестоящую комиссию или в судебном порядке. Решение, которое не нашло всеобщей поддержки у членов комиссии, касалось размещения на улицах города плаката с названием одной из политических партий. По мнению заявителя, размещение на улицах города Новосибирска информационного плаката с названием партии «ЛДПР», региональное отделение которой выдвинуло кандидата на должность мэра города Новосибирска, являлось предвыборной агитацией и должно было быть оплачено из соответствующего избирательного фонда. Новосибирская городская избирательная комиссия отметила, что размещение плаката произошло до начала избирательной кампании по выборам мэра города Новосибирска. В связи с этим был сделан вывод, что его содержание не носило агитационного характера в отношении Новосибирского регионального отделения Политической партии ЛДПР, так как не содержало признаков предвыборной агитации, предусмотренных пунктом 2 статьи 48 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». С учетом того, что размещенную на щитах информацию по своему содержанию нельзя было расценивать как предвыборную агитацию, по мнению Комиссии, основание для удовлетворения требований заявителя отсутствовало²⁷.

Другую группу составляют избирательные споры, связанные с попыткой отмены регистрации кандидатов. При этом ряд из них представляют интерес как с научной, так и с практической точек зрения. 19 марта 2014 года Судом Центрального района города Новосибирска²⁸ было принято решение об отказе в удовлетворении заявления кандидата П. об отмене решения Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 3 марта 2014 года № 54/317 «О регистрации Л. кандидатом на долж-

²⁷ Решение Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 1 марта 2014 года № 53/312 «О рассмотрении заявления В. от 26.02.2014 о размещении информационного плаката с текстом «ЛДПР» // URL: <http://www.izbirkom.novo-sibirsk.ru> (дата доступа 10 марта 2014 года).

²⁸ Решение Центрального районного суда г. Новосибирска от 19 марта 2014 года. Дело № 2-2956/2014.

ность мэра города Новосибирска» в связи с нарушениями, содержащимися, по мнению заявителя, в представленных кандидатом Л. подписных листах. В обоснование своих требований П. заявил, что в подписном листе наименование субъекта Российской Федерации в столбце «адрес места жительства» было указано лицами, не являющимися сборщиками подписей или избирателями. Этот вывод был сделан на основании того, что информация об адресе места жительства была написано не очень аккуратно.

Можно предположить, что важной составляющей обоснования позиции судебного органа в отношении оценки формы и содержания подписного листа является его цель: отразить волю избирателя по поводу поддержки выдвижения того или иного кандидата, списка кандидатов. Необходимость правильного оформления подписного листа, соблюдение его формы, по мнению судебных органов, хотя и является важным средством обеспечения процесса регистрации, но не замещает цель выражения волеизъявления избирателей о поддержке выдвижения кандидата. Анализ судебных решений, касающихся регистрации кандидатов на основании собранных подписей, позволяет сделать вывод, что несоблюдение формы подписного листа в той части, которая не противоречит его основной цели, не всегда является основанием для отказа в регистрации кандидата.

Подобный подход к форме подписного листа начал проявляться в судебной практике уже давно. Так, решением Новосибирского областного суда от 20 ноября 2001 года²⁹ была удовлетворена жалоба на решение окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Новосибирского областного Совета депутатов. Избирательная комиссия отказала в регистрации кандидату на основании того, что была нарушена форма подписного листа, установленная законом. Нарушение заключалось в отсутствии в нем примечания, в котором указывается на необходимость отражения в подписном листе информации о судимости кандидата, наличии у него депутатского мандата.

По мнению суда, отсутствие примечания не являлось основанием отказа в регистрации. Подобный подход к форме подписного листа нашел отражение и в решении суда Ленинского района города Новосибирска от 30 марта 2005 года³⁰, согласно которому было отказано в удовлетворении жалобы о признании недействительными подписей избирателей в поддержку кандидата Г. По мнению заявителя, избирательная комиссия зарегистрировала кандидата неправоммерно, так как в подписных листах фраза «кандидат (подпись и дата)» находилась в ином месте, чем это предусмотрено приложением к закону. Черепановский районный суд Новосибирской области³¹, несмотря на нарушение кандидатом на должность главы

²⁹ Решение Новосибирского областного суда от 20 ноября 2001 года. Дело № 1-32/2001.

³⁰ Решение суда Ленинского района г. Новосибирска от 30 марта 2005 года. Дело № 2-35/2005.

³¹ Решение Черепановского районного суда Новосибирской области от 16 февраля 2010 года. Дело № 2-160-2010.

района формы подписного листа, отменил решение муниципальной избирательной комиссии об отказе ему в регистрации.

При этом ряд требований, предъявляемых к форме подписного листа, несоблюдение которых может ввести избирателей в заблуждение, правомерно относится судебными органами к ее существенным элементам. Так, в ходе избирательной кампании по выборам главы Криводановского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области суд отменил регистрацию кандидата К. в связи с отсутствием в подписном листе указания на дату голосования – 14 марта 2010 года³². В подписном листе указывалась дата сбора подписей, что, по мнению суда, могло ввести избирателей в заблуждение. Суд кассационной инстанции подтвердил решение Новосибирского районного суда³³.

Резонансным для всего хода избирательной кампании было дело, связанное с попыткой отмены регистрации кандидата З., являющегося во время избирательной кампании исполняющим обязанности мэра города Новосибирска. В соответствии с частью 2 статьи 39 Устава города в случае досрочного прекращения полномочий мэра города Новосибирска его полномочия в полном объеме исполняет первый заместитель. Вследствие этого З., являясь на 9 января 2014 года первым заместителем мэра, на основании распоряжения мэрии Новосибирска от 10 января 2014 года приступил к исполнению полномочий главы муниципального образования в полном объеме.

Обосновывая свое заявление в суд об отмене решения Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 3 марта 2014 года «О регистрации З. кандидатом на должность мэра города Новосибирска», кандидат С. ссылаясь на неоднократное использование З. «преимуществ своего должностного положения, выразившееся в несоблюдении установленных законодательством ограничений, неоднократном использовании преимуществ своего служебного положения как первого заместителя мэра города Новосибирска и должностного положения как исполняющего обязанности мэра города, получении регулярного и монопольного доступа к средствам массовой информации». Заявитель считал, что «кандидат З. неправомерно отказался от ухода в отпуск для участия в избирательной кампании, в результате чего З., будучи муниципальным служащим, получил доступ к информационным муниципальным ресурсам».

Представитель З. в возражении на заявление об отмене регистрации кандидата отметил, что «выборные должностные лица местного самоуправления (к которым относится мэр города Новосибирска) не являются муниципальными служащими. Таким образом, на лицо, замещающее должность мэра Новосибирска, не распространяется требование части 2

³² Решение Новосибирского районного суда Новосибирской области от 16 февраля 2010 года.

³³ Кассационное определение Новосибирского областного суда от 27 февраля 2010 года. Дело № 33-1022/2010.

статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» об освобождении от выполнения должностных или служебных обязанностей».

Суд первой инстанции, рассматривая обстоятельства дела, обратил внимание, что статус З. определяется как статус муниципального служащего, а не выборного должностного лица местного самоуправления. Поскольку в соответствии со статьей 19 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»³⁴ единственным фактом, подтверждающим прекращение статуса муниципального служащего, может быть только факт расторжения трудового договора (контракта). В суд не было представлено документальное подтверждение факта расторжения договора (контракта) З. с мэрией Новосибирска. Более того, в представленной в суд копии трудовой книжки З. отсутствовала запись о расторжении трудового договора (контракта) о назначении на муниципальную службу на должность первого заместителя мэра г. Новосибирска. Суд отмечал, что, поскольку З. не вступал в должность мэра в установленном уставом города порядке, статус выборного должностного лица он не приобрел. Он лишь временно приостановил исполнение обязанностей заместителя мэра Новосибирска. Окончание этого периода может быть связано как с прекращением статуса муниципального служащего, так и с дальнейшим исполнением своих должностных обязанностей. Факт временного исполнения З. обязанностей мэра г. Новосибирска, по мнению суда, не изменяет статуса муниципального служащего, а лишь временно наделяет его полномочиями главы муниципального образования. Вследствие этого доводы заинтересованных лиц и прокурора о том, что З. является лицом, замещающим должность мэра города Новосибирска, а также то, что в случае исполнения полномочий мэра статус муниципального служащего прекращается, были отклонены как не основанные на законе, и суд принял решение об удовлетворении требований заявителя³⁵. Это решение было отменено Новосибирским областным судом³⁶, который посчитал, что исполняющий обязанности мэра города Новосибирска в полном объеме обладает полномочиями главы муниципального образования и отказ от ухода в отпуск в период избирательной кампании нельзя рассматривать как неправомерный.

С научно-практической точки зрения представляет интерес дело, связанное с требованием отмены регистрации кандидата на основании несоблюдения требований пункта 1.1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в рефе-

³⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

³⁵ Решение Центрального районного суда г. Новосибирска от 21 марта 2014 года. Дело № 2-3061/2014.

³⁶ Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 29 марта 2014 года. Дело № 33-3526-2014.

рендуме граждан Российской Федерации», согласно которому запрещается агитация, нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности. Необходимо отметить, что отношения, связанные с использованием в агитационных материалах объектов интеллектуальной собственности, являются межотраслевыми, что определяется комплексным характером избирательного права. Их можно охарактеризовать в качестве структурно-сложных³⁷, регулирование которых требует использования как публично-правовых, так и частноправовых механизмов. В связи с этим при рассмотрении подобных дел необходимо принимать во внимание не только избирательное законодательство, но и особенности правового регулирования гражданско-правовых отношений.

Актуальность рассматриваемой проблемы определяется еще и тем, что несоблюдение пункта 1.1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» кандидатом или избирательным объединением влечет применение в отношении них одной из самых жестких мер конституционно-правовой ответственности в сфере избирательного права – отмену регистрации кандидата (списка кандидатов). Эти законодательные положения направлены на обеспечение экономических интересов обладателей, владельцев, производителей объектов интеллектуальной собственности и дают им возможность выбора при решении вопроса о предоставлении права использовать их интеллектуальную собственность конкретным кандидатам и избирательным объединениям.

В заявлении об отмене регистрации кандидата Л. отмечалось, что последним 26 марта 2014 года осуществлялась трансляция радиостанцией «Дорожное радио. Новосибирск» агитационного ролика, в котором звучала музыка из многосерийного фильма «Ликвидация». Согласие на использование музыкального произведения от автора кандидатом получено не было. Суд, рассмотрев обстоятельства дела, сделал вывод, что заявителем не было представлено достаточных доказательств идентичности музыкального сопровождения в спорном агитационном материале и музыкальном сопровождении фильма «Ликвидация». Также, по мнению суда, «аудиоролик, выпущенный в эфир, не превышает 30 секунд, музыка же к кинофильму является законченным произведением, значительно превышает по времени звучания аудиоролика. Отдельные же части произведения, не отвечающие требованию части 3 статьи 1259 Гражданского кодекса Российской Федерации, не являются объектами авторских прав». Также заявитель не смог доказать факт передачи кандидатом Л. спорного ролика радиостанции. Вследствие этого в удовлетворении требований было отказано³⁸.

³⁷ Алексеев С.С. Избранное. М.: Статут, 2003. С. 4.

³⁸ Решение Центрального районного суда г. Новосибирска от 28 марта 2014 года. Дело № 2-3190/2014.

В контексте анализа этого дела необходимо обратить внимание, что такое основание отмены регистрации кандидатов, списка кандидатов, как нарушение законодательства об интеллектуальной собственности, является чрезмерно строгой и неоправданной конституционно-правовой санкцией. Фактически возможность отмены регистрации за нарушение законодательства об интеллектуальной собственности, на значимость и сложность которого обращалось особое внимание Верховным Судом Российской Федерации³⁹, формализует состав конституционно-правового правонарушения посредством норм гражданско-правового законодательства. По нашему мнению, основанием отмены регистрации может являться только деяние, которое умаляет избирательные права субъектов избирательного процесса.

Голосование и подведение итогов выборов

31 марта 2014 года Новосибирская городская муниципальная избирательная комиссия на основании личных заявлений шести кандидатов приняла решения об аннулировании их регистрации⁴⁰. В связи с тем что список кандидатов существенно изменился, избирательной комиссией было принято решение об изменении текста избирательного бюллетеня, в который были включены оставшиеся одиннадцать кандидатов⁴¹. Одной из причин принятия этого решения являлось желание облегчить работу членов участковых избирательных комиссий. В случае использования формы избирательного бюллетеня, утвержденной решением Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 14 марта 2014 года № 58/337 «Об утверждении текста избирательного бюллетеня на досрочных выборах мэра города Новосибирска 6 апреля 2014 года», члены участ-

³⁹ О вопросах, возникших у судов при рассмотрении гражданских дел, связанных с применением законодательства об авторском праве и смежных правах: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 июня 2006 года № 15 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2006. № 8.

⁴⁰ Решение от 31.03.2014 № 64/365 «Об аннулировании регистрации кандидата на должность мэра города Новосибирска К.»; решение от 31.03.2014 № 64/364 «Об аннулировании регистрации кандидата на должность мэра города Новосибирска С.»; решение от 31.03.2014 № 64/363 «Об аннулировании регистрации кандидата на должность мэра города Новосибирска М.»; решение от 31.03.2014 № 63/361 «Об аннулировании регистрации кандидата на должность мэра города Новосибирска К.»; решение от 31.03.2014 № 63/360 «Об аннулировании регистрации кандидата на должность мэра города Новосибирска Ж.»; решение от 31.03.2014 № 63/359 «Об аннулировании регистрации кандидата на должность мэра города Новосибирска П.» // URL: <http://www.izbirkom.novo-sibirsk.ru> (дата обращения 10 апреля 2014 года).

⁴¹ Решение Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 31 марта 2014 года № 64/367 «О внесении изменений в решение Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 14 марта 2014 года № 58/337» // URL: <http://www.izbirkom.novo-sibirsk.ru> (дата доступа 10 апреля 2014 года).

ковых комиссий должны были вручную вычеркивать данные о шести кандидатах, чья регистрация была аннулирована.

День голосования по выборам мэра города Новосибирска, по признанию представителей различных политических сил, прошел без существенных нарушений избирательного законодательства. В помещениях для голосования присутствовало 1363 члена участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса, 931 наблюдатель от кандидатов, 903 наблюдателя от избирательных объединений, 390 представителей средств массовой информации.

В голосовании на выборах приняли участие 375 926 избирателей, что составляет 32,37 процента от их общего числа. На предыдущих выборах мэра Новосибирска этот показатель был следующим: в 2000 году – 60,6 процента, в 2004 году – 54,92 процента, (39,24 % – повторное голосование), в 2009 году – 50,3 процента. Победителем был признан кандидат, получивший 164 451 голос избирателей⁴² (43,75 % от числа избирателей, принявших участие в голосовании, или 14,16 % от общего числа избирателей, зарегистрированных в городе Новосибирске). Ближайший его соперник проиграл ему 15 703 голоса, набрав 148 748 (39,57 % от числа избирателей, принявших участие в голосовании, или 12,8 % от общего числа избирателей, зарегистрированных в городе Новосибирске).

Выводы

Избирательную кампанию по выборам мэра Новосибирска 2014 года можно считать результатом реализации изменений, внесенных в Федеральный закон «О политических партиях» в первой половине 2012 года. Снижение требований к политическим партиям и регистрация выдвинутых ими кандидатов без предоставления подписей избирателей приводит к использованию института политических партий в качестве избирательной технологии. Кандидаты, выдвинутые в порядке самовыдвижения, не сумевшие собрать необходимое количество подписей избирателей или которым в регистрации было отказано, выдвигались повторно уже от избирательного объединения, являющегося структурным подразделением одной из многочисленных политических партий, относимых М. Дюверже к малым партиям. С одной стороны, малые партии играют в политической системе роль арбитров, которые могут существенно изменить представительство в том случае, если две большие партии имеют примерно равное количество голосов избирателей в представительном органе. С другой стороны, именно для малых партий, созданных в рамках

⁴² Решение Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 7 апреля 2014 года № 68/389 «О результатах досрочных выборов мэра города Новосибирска» // URL: <http://www.izbirkom.novo-sibirsk.ru> (дата обращения 10 апреля 2014 года).

свободного режима регистрации, характерна «та легкость, с которой они позволяют финансовым кругам вторгаться в политическую жизнь»⁴³.

Отсутствие обязанности представлять подписи избирателей фактически превращает политические партии в универсальный инструмент обеспечения выдвижения и регистрации кандидатов. В этом контексте позитивным моментом является закрепление в недавно принятом Федеральном законе от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴⁴ требования о необходимости поддержки выдвижения кандидатов политической партией посредством представления в соответствующую избирательную комиссию подписей избирателей, если выдвижение политической партией федерального списка кандидатов, кандидата по одномандатному избирательному округу не поддержано избирателями на основании результатов последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Выдвижение политической партией федерального списка кандидатов, кандидата по одномандатному избирательному округу считается поддержанным избирателями на основании результатов последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и не требует сбора подписей избирателей в любом из следующих случаев:

1) федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

2) список кандидатов, выдвинутый политической партией, был допущен к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы;

3) списку кандидатов, выдвинутому политической партией в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным пунктом 17 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», был передан депутатский мандат в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта

⁴³ Дюверже М. Политические партии. М.: Академический Проект; Трикта, 2007. С. 352–353.

⁴⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

Анализ этой избирательной кампании позволяет сформулировать несколько предложений, направленных на совершенствование российского избирательного законодательства.

Во-первых, с целью повышения легитимности института муниципальных выборов в российском законодательстве необходимо установить зависимость избирательной системы, на основе которой могут формироваться органы местного самоуправления, от специфических характеристик муниципального образования. В частности, закрепить связи вида избирательной системы по выборам органов местного самоуправления с численностью проживающего на его территории населения.

Во-вторых, существование системы многочисленных малых партий позволяет высказать мнение о необходимости закрепления в законодательстве возможности создания ими избирательных блоков. Как отмечается в литературе, снижение требований к минимальной численности политических партий должно привести к возвращению в избирательное законодательство понятия «избирательный блок», а также к необходимости регулирования соглашений о создании и деятельности избирательных блоков⁴⁵. Это является логичным, если вспомнить обоснования их исключения из российской избирательной системы Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»⁴⁶. В пояснительной записке к проекту этого закона отмечалось, что его принятие связывалось с тенденцией увеличения численности политических партий: «принятые в последнее время законодательные меры, направленные на увеличение численности политических партий, дают основание полагать, что отпала необходимость их объединения в избирательные блоки для совместного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и участия в иных избирательных действиях»⁴⁷.

⁴⁵ Заикин С.С. Перспективы законодательного закрепления института избирательных блоков в России // Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы. Материалы секции конституционного и муниципального права V Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения»: сборник докладов. Отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Проспект, 2014. С. 284.

⁴⁶ Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

⁴⁷ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 161724-4 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» (по вопросу уточнения избирательного законодательства) // СПС «КонсультантПлюс».

В-третьих, эта избирательная кампания подтверждает тезис о необходимости обеспечения стабильности избирательного законодательства, которая должна находить отражение как в формах, так и в сроках принятия и введения в действие законов, регулирующих избирательные отношения⁴⁸. Частое внесение изменений в избирательное законодательство приводит к отсутствию стабильной избирательной системы по выборам отдельных органов и выборных должностных лиц. Это, в свою очередь, устанавливает зависимость между датой и условиями проведения выборов, закрепленными в законодательстве, и в конечном итоге влияет на результаты голосования. Так, на результаты стартовавших в январе 2014 года выборов мэра города Новосибирска, которые согласно законодательству могли быть проведены до июля 2014 года, могло существенно повлиять принятие закона, направленного на введение формы голосования против всех кандидатов, что позволяет на практике манипулировать сроками избирательной кампании с целью достижения определенного результата на выборах.

Дальнейшее реформирование избирательного законодательства должно проходить в рамках проводимой в Российской Федерации долгосрочной электоральной политики, направленной на создание эффективных механизмов правового регулирования избирательных отношений. Институты и нормы избирательного права должны приниматься в рамках определенной системы и быть направлены на реализацию в полном объеме активного и пассивного избирательного права, а не рассчитаны на идеальные ситуации в правоприменении.

⁴⁸ Ставнийчук М.И. Политические партии и доступ на выборы // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности: матер. Междун. конф. Санкт-Петербург, 27–28 сентября 2012 года. Под. ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, 2013. С. 59.

Дорожная карта: идеи и концепции

Н.В. ПРОСАНДЕЕВА

Иллюзорность европейского правового государства: идеи Карла Шмитта

Карл Шмитт¹ – мыслитель, которого трудно назвать ординарным. Его труды поражают диапазоном интересов и масштабом кругозора автора. Он одинаково виртуозно владеет историей и теорией права, политической философией; удивляет читателя глубоким знанием всех известных идеологических течений и не свойственной гуманитария осведомленностью в вопросах естествознания. Шмитта отличает завидная интеллектуальная смелость и даже дерзость, особенно в критике классической теории права, которую он рассматривает в качестве наиболее значимого итога рационалистической традиции эпохи модерна, наряду с европейской наукой.

В фокусе нашего интереса – критические взгляды Шмитта на два столпа европейской ментальности и цивилизованности – право и правовое государство – феномены, которые немецкий политолог развенчивает, обращаясь к их генезису.

Институт права – гордость европейской цивилизации – возникает, по мнению Шмитта, из двух предпосылок. Во-первых, из непрерывной экспансии европейцев, начиная с краха Римской империи и заканчивая сегодняшним днем. История Европы – это история беспрерывного захвата территорий. Вторая предпосылка – европейский рационализм, начало которому положили греки, а завершила эпоха Просвещения.

Захват, тотальная война и игра интеллектуальных сил – таково кредо европейской цивилизации, сделавшей ее мощной имперской и колони-

ПРОСАНДЕЕВА Наталья Васильевна – доктор философских наук, доцент, профессор факультета политологии Государственного академического университета гуманитарных наук

¹ Карл Шмитт (1888–1985) – немецкий философ, политолог, теоретик права. Область интересов: конституционное и международное право. С 1921 по 1945 г. – профессор права в университетах Грайсфальда, Кельна, Бонна, Берлина. Некоторое время сотрудничал с национал-социалистической партией Германии. Биографы Шмитта полагают, что это было связано с критическим отношением интеллектуала к европейскому либерализму и парламентаризму, а также надеждами создать теоретическую и практическую альтернативу англо-саксонской правовой модели. Работы, которые переведены на русский язык: «Политическая теология» (2000), «Диктатура» (2005), «Теория партизана» (2007), «Номос Земли» (2008), «Государство, право и политика» (2012) и др.

торской силой. Эта позиция, весьма нетривиальная, требует пояснений, и Шмитт их предлагает, демонстрируя отличное знание истории.

Обращаясь к источникам XII века, Шмитт цитирует: «Право народов – это захват земель, строительство городов и возведение укреплений, войны, пленение, лишение свободы, возврат пленных, союзы и заключение мира, перемирие, неприкосновенность послов и запрет на брак с чужестранцами»².

Процесс захвата земель не случайно оказывается на первом месте. Право – это оформление порядка, который возникает в результате земельного захвата, вначале как будущей собственной территории проживания этноса – «локализации» – в терминологии Карла Шмитта. Позже первоначальный ареал жизни этноса расширяется за счет межэтнической борьбы и захвата чужих территорий. Шмитт высказывает парадоксальную мысль: международное право существовало и до эпохи глобализации, регулируя территориальные притязания различных сообществ. Поэтому право как таковое изначально существовало именно в форме «международного», если воспользоваться современной лексикой.

Политическими гарантиями неприкосновенности территориальных границ в эпоху архаики выступали различные укрепления, пограничные валы, Великая китайская стена и тому подобные сооружения досовременной истории. В новое и новейшее время ту же роль играют межгосударственные границы, маркируя пределы территориальной суверенности национальных государств Европы³. Международное право – это взаимное признание суверенности захваченных ранее территорий. Одновременно с признанием государственной территории европейских государств создаются новые правовые основания – открытие и оккупация европейскими государствами неевропейских территорий: американского континента, Азии, Африки, Ближнего Востока, Индии и т.д.

Карл Шмитт убежден: война – главный институт европейского права, начиная с империи франков и заканчивая двумя мировыми войнами, – «в основании каждого нового периода и каждой новой эпохи сосуществования народов, держав и стран, властителей и разного рода властных образований лежат новые акты распределения пространства, установления новых границ и новых пространственных порядков Земли»⁴. В качестве доказательства беспорности этого тезиса можно приводить и аргументы немецкого политолога, и во многом трагичные события новейшей истории, свидетелями которых мы были и являемся: распад СССР, расчленение Югославии, Сербии, вторжение в Афганистан, Ирак, Ливию, угрозы в адрес Сирии, этно-территориальные проблемы на постсоветском пространстве. Общую территориальную нестабильность, которой отмечены

² Шмитт К. Номос Земли. М.: Владимир Даль, 2008. С. 12.

³ Там же. С. 23.

⁴ Там же. С. 365.

конец XX и начало XXI века, политические аналитики единодушно называют очередным переделом мира.

Возникновение и развитие европейского международного права, по мнению Шмитта, трудно рассматривать, оставаясь в рамках только правового поля. Нередко это исключительно неправовое движение, которое осуществляется под давлением сильных держав. Немецкий мыслитель опирается на факты и документы XIX и XX веков, поскольку свои критические работы он пишет, главным образом, в период между двумя мировыми войнами. Шмитт иронично отмечает «чудесную гармонию» экономических и политических интересов сильных держав и международного права. Примерами «гармоничной» ревизии межгосударственных отношений могут служить доктрина Монро⁵ 1823 года, анонсированная США, и закон о «свободе морской торговли», который был принят международным сообществом под давлением Британской империи – королевы морей в XIX веке.

Доктрина Монро вызвала законное раздражение у немецкого канцлера Отто Бисмарка из-за «высокомерия» американцев. В ней декларируется безусловная независимость всех американских государств и недопустимость колонизации и интервенции на американских территориях любыми неамериканскими силами. Разумеется, доктрина ни в коей мере не исключает возможности американской экспансии на чужих территориях и американского вмешательства во внутренние дела других государств. Шмитт цитирует известную остроуту Шарля Мориса Талейрана – французского министра и политика, сумевшего успешно пережить смену нескольких политических режимов: невмешательство как раз и означает вмешательство или путь в безграничную интервенцию⁶.

Второй пример – британская внешняя политика. В международных правовых актах XIX века Британская империя усиленно прибегает к понятию «свобода», особенно когда дело касается вопросов международной торговли. «Свобода», которая столь заботит англичан, в действительности подразумевает абсолютную несвободу других заинтересованных государств. Карл Шмитт отмечает лицедейство и цинизм англичан и заявляет, что «свобода Дарданелл» означает беспрепятственное использование этих морских проливов английскими военными судами, чтобы мочь вредить России в Черном море и т.д.»⁷. Так называемая свобода в межгосударственных отношениях, убежден Карл Шмитт, – это исключительное право контроля отдельными странами всего международного пространства, исходя из своих узких эгоистических национальных интересов.

⁵ Доктрина Монро (англ. Monroe Doctrine) – декларация принципов внешней политики США («Америка для американцев»), провозглашенная 2 декабря 1823 года в ежегодном послании Президента США Джеймса Монро к Конгрессу США.

⁶ Шмитт К. Номос Земли. М.: Владимир Даль, 2008. С. 518.

⁷ Там же. С. 517.

Соединение внутригосударственного либерализма с международно-правовой гегемонией, правом вмешательства в дела других государств – такая политика сильных держав. Она маскируется специфической риторикой «свободы», означающей на деле политику империализма. Шмитт отмечает поразительную закономерность: сильные державы не только разделяют сферы влияния, но и оценивают другие государства через призму только им понятной логики Добра и Зла. В данном контексте уместно вспомнить деятельность администраций У. Клинтона, Дж. Буша, Б. Обамы, которым посчастливилось возглавить США после падения Советского Союза и фактического отказа от Ялтинских соглашений.

У американских элит появился вполне понятный соблазн не допускать впредь никаких других «вторых» и «третьих» сверхдержав, исключить возможность появления достойных политических соперников, оставаясь единственной сверхдержавой, к тому же обладающей беспрецедентной военной машиной. Лозунги «экспорта демократии», «гуманитарных интервенций», «демократизации», «борьбы с диктаторскими режимами» предваряют военное вмешательство во внутренние дела суверенных государств под предлогом их несовершенства с позиции американских представлений о свободе и демократии. Как заметил Шмитт, победитель не только пишет историю, но определяет также вокабулярий и терминологию⁸. После окончания холодной войны американский истеблишмент сделал ставку на военную экспансию и «жесткую силу» в международных отношениях для достижения желанной политической цели на третье тысячелетие: своей глобальной гегемонии как единственной мировой державы.

Цена вопроса: новый глобальный порядок, следовательно, новое международное право, новый политический дискурс, который определяет единственное национальное государство. В условиях противостояния двух центров силы это заведомо исключалось. Сегодня мы можем констатировать, что этот проект не удался. В то время как роль Российской Федерации в международной политике возросла (решение сирийской «химической» проблемы и «ядерной» иранской это подтверждают, как и ситуация с Украиной, Арменией и Киргизией), «мировое сообщество» оценивает происходящее в прежнем стиле, который так убедительно описывает немецкий мыслитель.

Карл Шмитт убежден: международному праву не свойственно закреплять равноправные и симметричные отношения между государствами, поскольку их не существует в реальной политической истории, да и сами международные правовые акты создаются под давлением и контролем так называемых великих держав. Томас Гоббс выразил это следующим образом: «Авторитет, а не истина, создает закон». Само понятие «между-

⁸ Там же. С. 530.

народное право» с ударением на втором слове замалчивает и дезавуирует существующую иерархию субъектов международного права, их неравенство в принятии общих решений, а нередко и бесправие в определении собственной исторической судьбы. Шмитт жестко резюмирует: фикция международно-правового равенства всегда противоречит «всякой истине и действительности»⁹.

Разумеется, чтобы войти в «концерт европейских наций», стать субъектом международного права первого ранга, требуется многое. Необходимы не только «естественные» свойства: определенная география, территория, население, но и сознательная дисциплина, усиленная организация и способность создавать и удерживать аппарат современного общественного строя. Можно добавить к словам Шмитта еще и умение интриговать, создавая региональные напряженности; сомнительный талант ведения так называемых посреднических войн, сталкивающих различные государства; искусство играть на конфликте интересов, шантажируя сильных и манипулируя слабыми. Эту многодонную и многослойную политику можно вслед за Шмиттом назвать «старой» европейской политикой и «старой» системой международного права, но она останется при этом вечно новой политикой экспансии, колонизации и захвата с бессмертным принципом войны между государствами, которая может существовать как в «классической» насильственной форме, так и в скрытом «гуманитарном» варианте. XXI век в самом своем начале ярко и трагично, жирными мазками представил картину асимметрии в международных отношениях.

Для Шмитта важно, чтобы система права понималась исторически и социологически, как нечто возникшее в определенном контексте, который нельзя игнорировать. Аналитическая «небрежность» свойственна профессиональным юристам, которых немецкий мыслитель называет «теологами существующего порядка». Их бог – Закон, который они рассматривают как нечто вечное, универсальное и всегда существующее в том виде, в каком они его застали.

Путь права и закона – весьма длительный путь: захват земли, локализация, порядок, право, закон – такова история права. Само право многолико и многообразно. Существует множество его видов: государственное право, выраженное в законе; частное право, которое защищает интересы граждан; догосударственное, примитивное право, которое действует во время беспорядков и гражданских войн, – все то, что Шмитт называет «чудесным изобилием живых оформлений пространства»¹⁰. Пренебрежение ситуацией, которая сделала актуальным тот или иной вид правового установления, игнорирование множества видов права и признание в качестве права исключительно государственного права означает

⁹ Там же. С. 535.

¹⁰ Шмитт К. Номос Земли. С. 572.

следовать духу нормативного позитивизма, который Карл Шмитт с энтузиазмом развенчивает.

Позитивизм в юриспруденции – дитя двух мировоззренческих эпох: Просвещения и классической науки. У первой юридическая наука позаимствовала настроения французских и английских мыслителей с их верой в разум, «общественный договор» и надменное отношение к большинству, которое неспособно к свободе и интеллектуальной деятельности. Себя они считали закрытым клубом избранных: литераторов, философов, политических деятелей. «Гуманно-гуманитарные философы XVIII века проповедовали просвещенный деспотизм и диктатуру разума. Они были преисполненными самосознания аристократами... Негуманное превосходство над непосвященными, над средним человеком и всеобщей массовой демократией заключено в этой эзотерике, как и всякой другой¹¹. Для рационализма эпохи модерна человек был невероятно груб и глуп, но поддавался воспитанию со стороны законодателя и Закона, которые способны изменить несовершенную человеческую природу. «Легальный деспотизм» Просвещения – так формулирует эту интеллектуальную и мировоззренческую позицию Карл Шмитт. Подобное презрительное отношение к массе и преклонение перед законом и правом полностью переняли у просветителей юристы-позитивисты.

Закон, который уже Аристотель определяет как разум, очищенный от чувства, для французских и английских просветителей – универсальное установление, регулятив, который не окрашен ситуативностью и конкретностью. Закон – это абстрактный, совершенный, неаффективный принцип общественной жизни, выражение общей, а не частной воли.

Идея правового государства, получившая развитие в XIX столетии, вырастает из всеобщего универсального закона, обязательного для всех, не знающего исключений, действительного для любого пространства и любого времени, в противоположность личному приказу, узкой управленческой технике – ситуативных феноменов. Закон и правовое государство – два источника справедливости и общественной гармонии. Такова утопия эпохи модерна, созданная усилиями Д. Локка, Т. Гоббса, Ж.-Ж. Руссо и Ж.-Л. Монтескье. Закон как истина. Государство как идеальный конструкт. Эта позиция вызывает сочувствие у Карла Шмитта, но он считает ее не более чем наивной иллюзией интеллектуалов.

Интеллектуалам свойственно принижать ценность политического действия: размышление, рассуждение кажется им выше по качеству. Политическое действие – задача исполнительной власти. Эта власть воспринималась как насилие и зло, поскольку она была воплощена в монархии и абсолютизме. Ценностью для модерна предстает законодательная власть и ее представительные органы. Эта власть опирается на публичную

¹¹ Шмитт К. Политическая теология. Сборник. М.: КАНОН-ПРЕСС-Ц, 2000. С. 147.

дискуссию, разумную аргументацию. Ее продукт – закон и право, подчиняющие себе исполнительную власть. Дискуссия, подменяющая силу. В идеале Просвещения только право должно иметь власть. Немецкий мыслитель называет такой подход невинным, идиллическим и иллюзорным, поскольку закон как государственное установление вовсе не итог рационального общезначимого решения, а продукт особого заинтересованного субъекта – суверенного европейского государства.

В течение нескольких столетий европейской истории, по крайней мере с 1492 по 1890 год, национальное государство – единственное право-устанавливающее образование. И считать его нейтральной силой, учитывающей интересы всех граждан, – не просто иллюзия, но явное искажение действительного положения дел. Шмитт доказывает это, исследуя природу государства и государственной власти.

Национальное европейское государство формируется с XIV столетия. В XVI веке в ходе кровавых религиозных и гражданских войн, когда ни власть Папы, ни власть монархов уже нелегитимны, государство стало особой «третьей силой», находящейся над воюющими партиями. Постепенно этот институт узурпирует всю полноту власти в обществе. Наступает момент появления закона и государственного права. «Не существует нормы, которая была бы применима к хаосу. Должен быть установлен порядок, чтобы имел смысл правопорядок. Всякое право – это «ситуативное право»¹², – замечает Карл Шмитт. – Возникновение государственного права превращает закон в установление, «способное принуждать к повиновению. С этого момента исчезает всякое различие между «законом» и «мероприятием», т.е. действием, направленным на ту или иную цель»¹³.

Национальное государство утверждается в эпоху Нового Времени, в момент становления третьего сословия и буржуазных отношений. «Естественные» права, конституционный либерализм, парламентская демократия, правовое государство – это плоды буржуазной эпохи. В этом Шмитт, наряду с Прудоном, Марксом, Бакуниным, усматривает главный корень проблемы. «Национальное государство – это еще и классовый институт: через институты права отражены интересы далеко не всех граждан, а лишь интересы собственников – буржуа, поскольку только они обладают гражданскими правами после отбушевавших в Европе революций. Это особое сословие. Оно раздираемо противоречиями; его политические идеалы двойственны, почти шизофреничны: ненависть к монархии и аристократии тянет буржуа влево, а страх за имущество, которым угрожает социализм, – вправо, к штыкам монархии, так он колеблется между двумя врагами и хотел бы обмануть обоих»¹⁴.

¹² Шмитт К. Номос Земли. С. 26.

¹³ Там же. С. 60–61.

¹⁴ Шмитт К. Политическая теология. С. 91.

Становление этого класса в европейской истории сопровождалось чувством общественного презрения и даже брезгливостью. В средневековом городе истоки буржуазного духа мы обнаруживаем в ростовщиках, торговцах, крупных ремесленниках. В известном смысле, это были социальные изгои и представители гонимых сословий. Ростовщичество осуждалось официальной церковью и не приветствовалось светской властью. Короли и аристократы брали займы у ростовщиков, но не переставали над ними издеваться. Дворяне пренебрежительно относились ко всякой деятельности, приносящей прибыль. Не меньший урон престижу среднего класса был нанесен романтической литературой.

Романы Вальтера Скотта, проза Мериме и особенно Стендаля и Бальзака вывели на всеобщее посмешище образ буржуа. Этот класс стал воплощением духа мещанства и морального ничтожества в романтической поэзии и прозе. Русская литература добавила критического заряда: романы Гоголя, Салтыкова-Щедрина, Горького подарили читателю образы Чичикова, Иудушки Головлева, мещан Бессеменовых с их неумной жадностью наживы, узостью кругозора и нравственным нигилизмом. Шмитт отмечает особое влияние Стендаля в создании неблагоприятного образа буржуа в литературе XIX в. Неприязнь французского литератора к буржуазной республике была вызвана его личным увлечением бонапартизмом, восхищением мощью созданной Наполеоном империи. Разительный контраст между героическим духом наполеоновской Франции и Июльской монархией, пришедшей ей на смену, вызвали к жизни яркие образы бонапартистов в романах Стендаля.

Беспринципность политической жизни, которую называют торжеством представительной демократии, осуждали Алексис де Токвиль и Альфонс да Ламартин, хотя их политические идеалы трудно назвать сходными. Как замечает известный современный историк Фрэнк Анкерсмит, «презрение Токвиля и Ламартина к политике *juste milieu* и к Июльской монархии (это чувство нашло самое совершенное воплощение в Жюльене Сореле, герое «Красного и черного» Стендаля) ярко демонстрирует, как трудно было европейцам, жившим двести лет назад, приспособиться к политической системе, при которой с самыми основополагающими, возвышенными и дорогими сердцу принципами обращались так, словно речь шла о торговле на предмет стоимости дома или мешка картошки»¹⁵.

Марксизм в своей критике капитализма во многом опирался на этот литературный образ презренного французского буржуа, поместив его во всемирно-исторический контекст. Этот класс в марксистской социологии превращен в источник общественных бедствий, социальной несправедли-

¹⁵ Анкерсмит Ф. Репрезентативная демократия: эстетический подход к конфликту и компромиссу // «Логос». 2004. № 2. С. 19.

ности и неравенства. Это – абсолютный враг. Популярность учения Маркса в России добавила красок этому образу, который «сумел дать новую жизнь русской ненависти к сложности, искусственности и интеллектуализму западноевропейской цивилизации и от самой ненависти получить новую жизнь. На русской почве объединились все энергии, которые создали этот образ»¹⁶.

В силу двойственной психологической природы буржуа восторжествовала система, которую можно назвать миром компромисса, дискуссии и голосования. Вслед за другими мыслителями Шмитт называет буржуа «дискутирующим классом». Идеалом политической жизни для него становится такое состояние, при котором человеческое общество превращается в огромный клуб, а истина получается сама собой путем голосования¹⁷. Отказ от прямого политического действия означает малодушие, нерешительность и погружение в словесный водопад, трансформируя живую политическую реальность в мир фикций и схоластики. Это – главный недостаток представительной демократии, задуманной и осуществленной буржуазным модерном.

Политически и идеологически буржуазия репрезентирована либералами и либерализмом. Либералы увлечены бесконечными обсуждениями. Это позволяет им избегать принятия решений. Как саркастически замечает Шмитт, чтобы выбрать между Христом и Варравой, либерал создаст специальную комиссию или организует собрание. Логическое завершение подобная тяга к дискуссиям получает в институте, наиболее подходящем для либерала, – парламенте. Парламент – это орган демократического представительства различных политических сил и социальных групп. В идеале он репрезентирует все общество. Однако это фикция, поскольку есть правящие и оппозиционные партии, политический вес которых разнится. Есть партии, которые не представлены в законодательных органах. Демократия как доступ к выборам в законодательные органы длительное время была монополией белых мужчин определенного возраста, обладающих собственностью. Выборы в самых цивилизованных европейских обществах долгое время оставались способом дискриминировать большинство. Ответом на дискриминацию, как известно, стали идеология и практика феминизма, а также гендерная социология. Карл Шмитт убежден, что кризис парламентаризма – результат развития массовой демократии, которая обратила в пустую формальность всякую публичную дискуссию, выхолостив ее содержание. Карл Шмитт замечает: свобода публичного высказывания, свобода печати и слова в гражданском обществе безусловно важны, но они не уцелели бы, если бы были опасны для обладателей настоящей власти.

¹⁶ Шмитт К. Политическая теология. С.252.

¹⁷ Там же. С. 93.

Правовое государство – не только защита интересов собственника. Этим не исчерпывается условность его справедливости и универсальности. Это еще и централизованная бюрократическая машина. Преклонение перед правовым государством со стороны чиновников и юристов лишено всякой романтической ауры. Юристам свойственно поддерживать любые комплексы власти, при условии, что «хотя бы в минимальной мере удовлетворяется требование формы, «создается порядок»¹⁸. Чиновничество преклоняется перед институтом, который создает пространство их жизни и деятельности. Вывод Шмитта однозначен: «современная система законности является прежде всего функциональным модусом государственной бюрократии. Эту бюрократию не волнуют правовые проблемы ее происхождения, ее интересует лишь закон собственного функционирования»¹⁹. Этот вывод крайне важен. Институт права в современном обществе монополизирован государственными чиновниками, которые отождествляют себя с самим государством, что приводит не просто к несправедливости и иллюзорности всяких правовых оснований в обществе, но и к прямым злоупотреблениям своим служебным положением со стороны государственной бюрократии. Примеров этому великое множество, например, в современной российской действительности, известной своей коррупционностью. Государство как единственный источник легальности, единственный носитель права ставит под сомнение другие, негосударственные формы правовых норм, что сужает правовые возможности общества и дает «карт-бланш» государственной бюрократии в достижении собственных эгоистических интересов. «Легальность есть лишь функциональный модус государственной бюрократии», – резюмирует Карл Шмитт²⁰.

Немецкому мыслителю понятны глубинные истоки неприятия марксизмом и бакунизмом буржуазного государства, которое величает себя «правовым». В ряду причин его яркая классовая приверженность защите интересов собственника; узкая рациональность и унификация, умертвляющая любые стихийные проявления общественной и частной жизни, и бюрократизация, сделавшая возможным, по сути, бесконтрольную деятельность класса чиновников-бюрократов. Правовое государство – это безжалостный, бездушный механизм, отстаивающий либерально-капиталистический принцип легитимности. Буржуазное и чиновничье государство, позиционируя себя в качестве правового в духе модерна, т.е. универсального, справедливого, всеобщего, узурпирует права большинства и становится кастовым аппаратом заинтересованного меньшинства, а также мощной политической силой в борьбе с любыми оппозиционными группами и партиями. Правовое государство в настоящем – жесткая полицей-

¹⁸ Шмитт К. Номос Земли. С. 140–141.

¹⁹ Там же. С. 70.

²⁰ Шмитт К. Номос Земли. С. 53–54.

ская машина с беспрецедентными полномочиями и ресурсами, которая действует как ножницы, скальпель или даже гильотина, отрезая все неудобное, неуютное и нежеланное ей. Эта машина рационализирует вопиющее бесправие, которое она учиняет, ссылками на закон, парламентскую дискуссию и огромное множество других подобных терминов, которые являются просто набором слов, напоминающих заклинания шаманов.

Подобная легитимность дает возможность подавлять и угнетать не только «свое» сообщество, но и все другие, «чужие» сообщества, которые пытаются создать собственные политические формы и породить новые политические и правовые идеи. Для репрессий активно используется любой интервенционизм, включая даже военный. Карл Шмитт с горечью замечает: «Монархически-династический принцип легитимности превратился в либерально-демократически-капиталистический принцип легитимности. Уже мировая война 1914–1918 годов была военной интервенцией этой либерально-демократической легитимности»²¹.

Правовое государство со своими неизбежными атрибутами рационализма, унификации, бюрократизации обращается в систематическое угнетение. Это – «жестокость, облаченная в форму юстиции и механический аппарат». Это – диктатура. Цитируя известных мыслителей левого крыла Жоржа Сореля и Доносо Кортеса, Шмитт повторяет вслед за ними: «Диктатура есть не что иное, как рожденная рационалистическим духом военно-бюрократически-полицейская машина»²². Такова тайна и подлинная суть правового государства европейского типа.

Блестящий эрудит К. Шмитт напоминает читателю, что всемирная история в своих самых ярких и переломных моментах творилась «витальной силой масс». Страсть и особая человеческая чувственность ускоряли поток социальной жизни. Великий энтузиазм, а не только сухая рассудочность и расчет создавали новые социальные и политические формы. Социальность всегда была великим экспериментом, в ходе которого разворачивалась острая борьба рационального и иррационального начал человеческого духа. Поэтому во взгляде на историю Карлу Шмитту гораздо ближе и понятней идеи Маркса, Прудона и даже Бакунина, а вовсе не схоластические и мертвые идеи просветителей. Немецкий мыслитель усматривает в политическом анархизме интеллектуальный протест против буржуазной теории и практики государственной жизни, против буржуазного права. Анархизм означает борьбу против централизованного государства, против профессиональных парламентских политиков, против бюрократии, армии, полиции и всего того, что обычно считают безусловным торжеством буржуазной демократии, правом, легальностью и легитимностью.

²¹ Шмитт К. Номос Земли. С. 506–507.

²² Там же. С. 247.

Карл Шмитт никоим образом не отождествляет свои взгляды с идеологией бунта и анархии. Его философия гораздо глубже и утонченнее: он видит истоки европейского права, прелюдию правового государства, буржуазного парламентаризма в основах – психологических и идейных, культурных – европейски мыслящего человека, воспитанного в духе преклонения перед силой, захватом, властью, фанатично преданного своим убеждениям и горящего своей рассудочностью, которая граничит с расчетливостью рантье или ростовщика. Последний всегда был в группе риска в прежние добуржуазные времена, но ждал и наконец дождался своего часа: мир стал рассудительным, меркантильным, бесчувственным, если не считать страстного преклонения перед собственностью и профитом. Этот мир безопасен для буржуа: он гарантирует защиту от посягательств на личность собственника и предоставляет безусловную защиту самой его собственности через Закон и Право. Торгаш и собственник достигли земли обетованной в условиях правового государства.

Грезы и иллюзии интеллектуалов эпохи модерна вызвали сочувствие у Карла Шмитта своей наивной верой в возможность абсолютно справедливого и всеобщего закона, не допускающего ни малейшего насилия и произвола в общественной жизни. Это были продуктивные фикции эпохи, которые позволили миру радикально изменить свой лик. Реальность, которую выдают правоведа за торжество этих идей в современном институте права и правовом государстве, не вызывает у немецкого мыслителя ни малейшего сочувствия: иллюзии превратились в фарс, круг замкнулся. Мир остался несправедливым и лишенным подлинного Права. Более того, он даже более несправедлив, потому что исчезла всякая идеологическая основа для возможности его преобразовать и отказаться от его установлений, поскольку сложившийся риторический аппарат декларирует всем и вся, что истина и право утвердились наконец-то раз и навсегда и не могут быть подвергнуты ревизии и пересмотру. В этом подлинная трагедия буржуазной эпохи, а значит, и современной цивилизации, которая не желает отказываться от буржуазных идеалов.

Российская демократия: национальные особенности, проблемы и решения в глобализирующемся мире

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года прервало развитие советского типа демократии и организации государственной власти и юридически закрепило восприятие Россией общедемократических ценностей и ориентиров социально-политического и экономического развития, которые доминируют в обществах с более давними традициями демократического развития¹. И если по поводу необходимости демократии как таковой в обществе нет существенных разногласий, то взгляды и идеи, выражающие содержание, а также механизмы народовластия, у различных социальных групп могут не совпадать.

Демократия определяется как форма власти, при которой официально провозглашен принцип подчинения меньшинства большинству, признается свобода и равноправие граждан. Демократия характеризуется и как форма общественной власти, государства, основывающаяся на признании народа источником власти, его права участвовать в решении государственных дел в сочетании с широким кругом гражданских прав и свобод, как политический строй, основанный на признании принципов народовластия, свободы и равноправия граждан. С позиций наиболее устоявшихся и апробированных в многочисленных и нередко острых дискуссиях представлений, выраженных в общей теории государства и права, демократия понимается как политический (государственный) режим (демократический режим), который основывается на участии народа в управлении государством, признании принципа равенства и свободы всех людей.

И поскольку мы говорим о демократии – народовластии, то вопрос о режиме и формах народовластия ставится рядом с нормами о правах чело-

ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации

¹ Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2013. С. 360.

века и гражданина. Указание на «многонациональный народ Российской Федерации» (ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации) как на источник власти дополняется указанием на то, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции). Тем самым демократия соединяет народовластие со свободой людей. А поскольку народная воля складывается как совокупная линия поведения взаимодействующих друг с другом, влияющих друг на друга граждан, негосударственных объединений (в том числе политических партий, независимых СМИ), органов власти, иных субъектов, то для выявления истинной народной воли необходимо, чтобы в процессе управления государством были представлены все эти субъекты.

В нашей стране модель народовластия воплощается как представительная и прямая демократия. Когда народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, без каких-либо посредников и последующего или предварительного утверждения или согласования своих решений, говорят об институтах их формирования, первую группу которых образуют органы, непосредственно избираемые народом: Президент Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, местные представительные органы власти, главы муниципальных образований и мировые судьи (там, где избрание этих органов населением непосредственно предусмотрено законами субъектов Федерации). Во вторую группу входят органы, опосредованно формируемые избирателями, то есть когда их воля осуществляется через избранных ими представителей. К ним относятся: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека, главы субъектов Федерации, органы местного самоуправления, избираемые выборными коллегиальными представительными муниципальными советами. В третью группу входят единолично (коллегиально) назначаемые органы, формируемые выборными (непосредственно или опосредованно) органами публичной власти: судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судьи остальных федеральных судов, Председатель Правительства Российской Федерации, министры Российской Федерации, судьи конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, главы правительств (администраций) субъектов Российской Федерации, главы муниципальных администраций и другие². Таким образом, в демократическом государстве все органы госу-

² См.: Комментарий к статье 3 Конституции Российской Федерации. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий / Отв. ред. и руководитель авторского коллектива доктор юридических наук, профессор Ю.А. Дмитриев. 2010 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

дарственной власти, как выборные, так и назначаемые, зависят от воли избирателей.

Для демократического государства, как оно закреплено в Конституции Российской Федерации, характерны связывающие черты и принципы: принцип политического единства общеобязательной воли, формирующийся в результате множества частных волей, из которого органично следует также принцип большинства; непосредственное политическое волеизъявление народа на свободных демократических выборах и референдуме; свобода и гласность политического процесса и др. Эти черты демократии в ее конституционном измерении должны учитываться как в ходе законодательной конкретизации и развития Конституции, так и в процессе применения ее норм, ибо только в этом случае демократия может выступать способом солидаризации различных частей государства³.

Все способы непосредственного волеизъявления граждан закреплены нормативно в ряде институтов, среди которых – выборы, референдумы, опросы, собрания, сходы, митинги, демонстрации, уличные шествия, пикеты, правотворческие гражданские инициативы и иные, индивидуальные и коллективные, обращения в органы власти, деятельность политических партий, профсоюзов и других общественных объединений.

Целевые приоритеты, придающие демократии некие дополнительные признаки, выражены в наиболее значимых государственных документах. Так, в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию употреблялись термины «реальная демократия», «зрелая демократия», «реальное народовластие», «развитые демократические процедуры».

Нетрудно заметить, что указанные выше дополнительные признаки демократии отражают ее желаемое состояние, а «реальность», «зрелость», «развитость» демократии в России может по-разному оцениваться субъектами политической деятельности. В представлениях о демократии различных социальных групп находят выражения те ценностные приоритеты, которые и формируют различия в видении народовластия, придавая, если угодно, слову «демократия» различные прилагательные, дополнительные признаки, характеризующие ее специфические черты. В обществе могут существовать носители либеральной, консервативной, коммунистической, анархической, националистической и других идеологий – пока такие идеи не выражаются в противоправных действиях, они имеют право на существование.

Не вдаваясь в анализ многочисленных концепций демократии, порой противоречащих друг другу, а иногда и взаимоисключающих, возвратимся на несколько лет назад, когда государством была генерирована идея суверенной демократии. Один из разработчиков этой концепции В.Ю. Сурков

³ Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 363–364.

определяет суверенную демократию как «образ политической жизни общества, при котором власти, их органы и действия выбираются, формируются и направляются исключительно российской нацией во всем ее многообразии и целостности ради достижения материального благосостояния, свободы и справедливости всеми гражданами, социальными группами и народами, ее образующими»⁴. Не все согласились с понятием суверенной демократии. Ряд ученых высказывал опасения, что концепция суверенной демократии может послужить оправданием шагов государства по ограничению демократических прав и свобод, созданию препятствия для развития институтов гражданского общества. Содержание их тезисов сводилось к тому, что у нас уже была «пролетарская демократия», «социалистическая демократия», существовал принцип «демократического централизма» и их результаты были безрадостными для нашего общества.

В каких только грехах и огрехах не обвиняли эту концепцию!

Критики суверенной демократии высказывали опасения, что использование в названии концепции слова «суверенный» – это маскировка нежелания строить в России некую настоящую демократию, говорили о некорректности и надуманности термина, предполагали, что употребление термина «суверенная» отражает стремление российского государства подчеркнуть его исключительность, а также особую избранность нации и народа, а суверенитет демократии необходим власти для того, чтобы творить беззаконие, не допуская спасительной для российского народа помощи государств с «развитыми демократическими институтами».

Понятийная, терминологическая дискуссионность идеи суверенной демократии в значительной степени связана с общим характером ее изначального выражения. Одной из задач инициаторов дискуссии является, прежде всего, разъяснение сущности и необходимости реализации концепции суверенной демократии. Трудности такого разъяснения очевидны. Как объяснить человеку необходимость укрепления суверенитета государства, если он сталкивается с всевластием чиновников, которые делают ему «одолжение», взимая «административную ренту»? Как воспримет он понятие «народный суверенитет» в условиях, когда верховенство власти народа над властью государства представляет собой лишь конституционно-правовую декларацию? Как определить сущность российской демократии, когда большинство народа не участвует в решении вопросов государственной значимости, в процессе выборов широко используются рассчитанные на управляемость населения PR-технологии формирования имиджа кандидатов, вызывающие у этого самого «управляемого» народа горечь и смех, а на страницах газет и журналов все чаще встречается лукавое слово «элита»? Как обосновать заинтересованность государства в увеличении благосостояния народа, если динамика доходов государства во

⁴ Владислав Сурков. Тексты 97–07. М.: Издательство «Европа», 2008. С. 44.

много раз превышает динамику доходов населения? Каким образом можно внедрить в общественное сознание идеи социальной справедливости, если модель распределения экономических благ в российском обществе после распада СССР изначально была несправедливой, а последствия этой несправедливости государством и обществом окончательно не преодолены?

Нет ничего удивительного в том, что и прозападным оппозиционерам не нравится именно суверенная составляющая российской демократии. Они являются обычным, где-то даже примитивным орудием тех западных политических кругов, которые давно мечтают о десоверенизации России.

Суверенная демократия – это не только теория, но и практика. Глубоко заблуждаются те, кто считает, что идеи суверенной демократии имеют лишь гипотетический характер. Достаточно проанализировать послания Президента Федеральному Собранию, внимательно прочитать его выступление в Мюнхене, подвергнуть беспристрастной оценке решительное отстаивание интересов России на международной арене, социальную политику российского государства, чтобы понять, что многие идеи суверенной демократии уже стали частью нашей политики, уже работают и вызывают интерес многих зарубежных государств.

Как ни удивительно, но многочисленные проявления общественного недовольства, возникшие как реакция на результат выборов в Государственную Думу в 2011 году, позволяют говорить о том, что концепция суверенной демократии не только существует, но и реально работает. При этом либеральные критики В.Ю. Суркова как автора концепции могут наконец-то успокоиться. Потому что сегодня носителями идей суверенной демократии являются не хозяева кремлевских кабинетов, а наиболее значительный социальный слой участников прошедших тогда митингов.

Каковы основания для такого вывода? Прежде всего следует отметить, что в своем подавляющем большинстве участники этих политических акций не готовы отказаться от суверенитета России и отождествление их с получателями зарубежных грантов означало бы не только упрощение проблемы, но и отказ от ее решения. Однако в равной степени они не готовы и отказаться от демократии. Для этого социального слоя характерны как конституционность требований (высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы – ст. 3 Конституции Российской Федерации), так и конституционность их предъявления (мирное, без оружия, проведение митингов и пикетов – ст. 31 Конституции Российской Федерации).

Существование такого широкого слоя людей дает надежду на то, что, с одной стороны, мы не погрузимся в хаос революции и неизбежное ослабление России, а с другой – обойдемся без зарубежного вмешательства, которое зачастую не имеет ничего общего с поддержкой демократии в нашей стране, а преследует совсем другие геополитические цели. В сознании именно этого слоя как раз и произошло объединение якобы несоеди-

нимых суверенитета и демократии с учетом того, что согласно статье 3 Конституции носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Они выступают за независимость народовластия, т.е. суверенную демократию, в том числе за независимость от коррумпируемой бюрократии, усилия которой по «организации» выборов и послужили основанием для роста протестных настроений в обществе⁵.

Другой гранью существующего явления является фактический отказ партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» от концепции суверенной демократии даже в сугубо идеологическом звучании этого термина. Дело в том, что само понятие «суверенитет» с конституционно-правовых позиций не исчерпывается суверенитетом государства, который, может быть, и мог бы служить ширмой для псевдodemократического режима, своеобразной «суверенной бюрократии». С народным суверенитетом сделать это гораздо сложнее. Объявление себя в качестве всенародной партии или отождествление интересов бюрократии с интересами народа неизбежно углубит раскол между формирующимся гражданским обществом и государством.

Таким образом, в концепции суверенной демократии содержится ответ на самый страшный для любителей административных ресурсов вопрос: «Чей суверенитет является первичным и приоритетным – суверенитет народа или суверенитет государства?» И ответ на этот вопрос недвусмысленно дает Конституция Российской Федерации.

Следует признать, что проблематика этой концепции весьма широка. К наиболее значимым вопросам следует отнести проблему преодоления отчуждения между обществом и государством, формирование системы социальных обязательств государственной власти. Не менее значимым является и преодоление моральных противоречий, формирование единого морально-политического пространства, создание своего рода «Моральной Конституции» России. Думается, что развитие учения о суверенной демократии предполагает и преобразование концепции прав человека в концепцию прав личности, означающее переход от эксплуатации биологических потребностей человека к сбалансированному развитию его биологических и социальных, моральных начал.

С позиций обеспечения суверенитета российского народа и государства весьма значимой представляется разработка теории «концентрации и поляризации суверенитетов», которая отражала бы современную международную проблематику десуверенизации государств, определяла бы политико-правовые механизмы и последствия таких действий.

На международной арене весьма актуальным является формирование евразийского морально-политического пространства, становление и раз-

⁵ Лебедев В.А., Киреев В.В. Главное – конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 6.

витие механизма, позволяющего напрямую обращаться к народам тех государств, которые нарушают нормы международного права, действуют, пренебрегая мнением мирового сообщества. Президент Российской Федерации В.В. Путин, не считая легитимной киевскую власть, прямо обратился и принес соболезнования народу Украины в связи с трагическими событиями в Одессе 2 мая 2014 года, так как именно народ является носителем суверенитета. Однако прямое обращение государства к народу другой страны для решения именно межгосударственного вопроса порой трактуется как вмешательство во внутренние дела государства. В этом контексте, как представляется, необходимо разработать и осуществлять программу «Диалог гражданских обществ», кроме того, возможно создание «Союза гражданских обществ» как международного открытого проекта.

Высокую степень актуальности для России имеет и разработка учения о «многонациональном унитарном государстве», которая определяла бы возможность перехода к многонациональной симметричной федерации, а впоследствии и к полиэтническому унитарному государству как организации власти многонационального народа России.

Насущной является проблема определения системы и механизма принятия и выполнения социальных обязательств государства, а также правотворческих деклараций, определяющих социальную направленность и содержание законов.

Успех реализации концепции суверенной демократии зависит от степени политической солидарности государства и общества, от полноты отражения народных интересов в деятельности государственных институтов и является своеобразным индикатором наличия подлинной демократии. Механизм обеспечения такой солидарности и является механизмом осуществления демократии. Конечно же, такая солидарность не должна означать перехода к тоталитаризму. Без политического плюрализма никакая демократия существовать не может.

Нам нужна такая демократия, при которой народовластие является необходимой предпосылкой реализации не зарубежных, а наших, российских, национальных интересов и социальных приоритетов. Ценность государства как организации, как уникального социального инструмента заключается в том, что оно является выразителем народных интересов. В отношениях «народ – государство» главным является народ, и государство только тогда может быть жизнеспособным и эффективным, когда существует подлинная власть народа, который хорошо осознает, для каких целей эта власть ему нужна. Думается, что содержательная составляющая суверенной демократии не вызывает больших возражений у подавляющего большинства российских граждан.

Развитие концепции суверенной демократии (правда, под другим названием) и ее воплощение в жизнь стало возможным с приходом в 2012 году на пост Президента Российской Федерации В.В. Путина, кото-

рый в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года отметил: «Для России нет и не может быть другого политического выбора, кроме демократии. При этом хочу сказать и даже подчеркнуть: мы разделяем именно универсальные демократические принципы, принятые во всем мире. Однако российская демократия (выделено мною – В.Л.) – это власть именно российского народа с его собственными традициями народного самоуправления, а вовсе не реализация стандартов, навязанных нам извне. Демократия – это в том числе соблюдение и уважение принятых действующих законов, правил и норм. Могут меняться правящие партии, правительства, президенты, но не должны затрагиваться основы государства и общества, прерываться преемственность национального развития, пересматриваться вопросы суверенитета, обеспечения прав и свобод граждан. Демократия – это возможность не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты ее работы»⁶. По своей сути, в этой емкой фразе содержится все то основное, что содержалось в концепции суверенной демократии.

Демократическое развитие России – это не только продекларированный курс, но и необходимое условие ее сохранения и развития в качестве мировой державы. Однако не менее необходимым является и ее суверенитет. В ином случае наше демократическое развитие придется осуществлять по навязанным извне образцам, которые выражают не наши национальные интересы, а интересы тех государств, которые конкурируют с нами на мировой арене. Современная межгосударственная конкуренция – это не только конкуренция экономическая. Она является также и конкуренцией суверенитетов. Вместе с тем нужно осознать, что конкуренция между государствами есть конкуренция между соответствующими народами. Поэтому адекватное выражение суверенитета народа в суверенитете государства является решающим условием самостоятельности внутренней и внешней политики государства, ее эффективности и прагматизма.

Нашим зарубежным партнерам не хотелось бы иметь дело с суверенным государством, могущим отстоять на международной арене свои государственные интересы. США говорят об эталонной, подлинной, классической демократии, демократических стандартах и ценностях, позиционируя себя на международной арене как их единственного носителя и выразителя. При этом насильственное распространение «демократии» является основным вектором их внешней политики. Россия исходит из иных идеологических предпосылок. Не отрицая ценности демократии, мы полагаем, что суверенные народы и государства должны самостоятельно определять способы, этапы и динамику движения по демократическому пути, исходя из их исторических, геополитических, культурных, ментальных и других условий. Поэтому демократия многолика, и демократич-

⁶ Российская газета. 2012. 13 декабря.

ность государства определяется объективными критериями, а не фактом присвоения этого высокого звания Государственным департаментом США. Историческая обусловленность и объективность становления демократии исключает ее насильственное насаждение.

Эксплуатация со стороны США идей демократии в качестве прикрытия военной экспансии дискредитирует саму ее сущность и смысл, о чем давно пора задуматься тем государствам, которые небезосновательно считают себя демократическими, но идут в русле вашингтонской политики. В современном мире несuverенной демократии быть не может, и суверенитет народа и государства является неотъемлемым условием самостоятельного движения по демократическому пути, а многополярный мир будущего и мыслится как взаимодействие суверенных демократий, в основу которого положена не конфронтация и экспансия, а конструктивный диалог. Естественно, что вопрос об особенностях российской демократии является одним из центральных для такого исследования и обсуждения. И эти особенности ни в коей мере не могут заключаться в сворачивании демократических процессов, ограничении прав и свобод граждан. Аксиоматичность такого требования придает высокую значимость разработке такого политико-правового механизма, который при наличии сильной президентской власти исключал бы реставрацию режима власти олигархических группировок, возникновение «административных олигархов», установление авторитаризма, позволил бы преодолеть отчуждение народа от принятия властных решений, установил действительную и действенную ответственность государства перед обществом.

Сегодня у России немало проблем. Бюрократизм и сопряженная с ним коррупция, имущественное расслоение населения, расцветший политический нигилизм как итог отделения значительной части населения от реальной политики, негативный исторический опыт суррогатных демократий в советские времена и в период всевластия олигархов.

Высокую значимость в современных условиях приобретает разработка конституционно-правовой модели такой партийной системы, которая обеспечивала бы политическую устойчивость России при участии ее в процессах глобализации. И для преодоления этих и других проблем нам необходим ясный и работающий правовой механизм российской демократии, выраженный в правах и корреспондирующих им обязанностях, в ответственности субъектов, осуществляющих власть.

Наличие такого механизма и будет являться гарантией, с одной стороны, от реставрации власти олигархов, с другой – от управления народом России извне и с третьей – от установления авторитарного режима, основанного на создании экономической и политической автаркии. Сегодня в политических заявлениях выражена общая стратегическая цель – превращение России в страну, имеющую развитое гражданское общество и устойчивую демократию, конкурентоспособную рыночную экономику, современные, хорошо оснащенные и мобильные вооруженные силы.

Достижение этой цели связывается с решением национальных задач, к которым относится развитие экономики, политической системы, социальной и духовной сфер. Естественно, что такие задачи конкретизируются применительно к существующей обстановке и находят воплощение в деятельности российского государства.

В современных условиях одним из факторов риска ограничения или полной утраты суверенитета для государства является обладание энергетическими ресурсами. Если государство, обладающее такими энергетическими ресурсами, ослаблено, это генерирует попытки со стороны государств, потребление энергии которыми находится на высоком уровне, присвоить эти ценности либо обеспечить к ним доступ на льготных для себя условиях. Для этого применяется политическое лоббирование, попытки приобретения влияния на общественные объединения, в том числе и на политические партии, в целях вмешательства во внутренние дела государства. Именно таким вмешательством может быть объяснено существование атрибутивных, символических государств, то есть тех, которые, обладая атрибутами государственной власти, экономической, политической и идеологической самостоятельности не имеют. Фактически многие народы обладают лишь исполнительными государствами, которые, осуществляя в том числе и законодательную деятельность, исполняют политические решения других государств. Если этот вывод имеет право на существование, то вести переговоры с такими государствами бессмысленно, так как они являются выразителями чужой воли и не могут самостоятельно решать вопросы своей внутренней и внешней политики.

Характер мышления некоторых зарубежных политических деятелей, а также многих журналистов, представляющих зарубежные влиятельные средства массовой информации, вызывает сожаление и даже сочувствие. Двойные стандарты, отсутствие аргументации, провозглашение многих спорных понятий как данности, некритическое употребление давно изживших себя идеологических штампов, а нередко и завуалированные оскорбления – вот далеко не полный перечень пороков такой критики, которые уничтожают поле для дискуссий и переводят его в сферу употребления бранного лексикона, слегка окрашенного политической казуистикой. Если это и есть идеологическая позиция Запада по отношению к России, то следует констатировать не только ее глубочайший содержательный кризис, но и кризис форм ее выражения. В такой форме серьезные люди проблемы не обсуждают. Именно поэтому такая критика России вызывает у российского народа негодование, которое давно уже смешано с пренебрежением к выразителям критических позиций. Что же делать в этой ситуации представителям отечественной науки конституционного права? Представляется, что наступил момент, когда нам пора формировать собственное научное конституционно-правовое учение об особенностях развития российской демократии.

Два взгляда на одну проблему

Ю.А. ВЕДЕНЕЕВ

Юридическая наука в поисках самой себя (введение в проблему)

Любая наука в своем непрерывном движении к истине накапливает груз собственных проблем и определений, наполняя их теми значениями и смыслами, в которых вырабатывается и устанавливается ее собственная предметная и методологическая идентичность. Юриспруденция – не исключение. Образующие ее систему элементы – основания и принципы, методы и подходы, категории и понятия – это одновременно и ее история, и теория, и практика, но также одновременно и ее концептуальные границы.

Теоретическая и прикладная юриспруденция, сравнительная и историческая юриспруденция, когнитивная и коммуникативная юриспруденция, классическая и неклассическая юриспруденция – все эти конструкции понимания оснований и форм существования и выражения реальности права выстроены в определенной логике не только описания и объяснения феномена права, но также и определенной системе восприятия, переживания и отношения к праву. То есть являются функцией юридических и метаюридических фактов и ценностей, юридических и метаюридических значений и смыслов, в совокупности составляющих систему координат развития и воспроизводства правовой реальности и изучающей ее науки.

Существенным моментом теоретико-правовой и социокультурной эволюции правовой науки в целом и ее концептуальном, аксиологическом и нормативном измерениях является критика ее исходных онтологических и эпистемологических оснований. Возможный формат критических суждений варьируется в диапазоне относительно мягких, уточняющих и дополняющих представлений, по крайней мере, в рамках сложившейся и общепринятой парадигмы ее развития и абсолютно жестких и отрицательных определений правомерности существования дисциплины¹.

ВЕДЕНЕЕВ Юрий Алексеевич – доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права Московского государственного университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

¹ См., например, Страшун Б.А. Существует ли наука «Теория государства и права» // Научные труды Московской государственной юридической академии, 2001, № 7; Мартышин О.В. Общетеоретические юридические науки и их соотношение // Государство и право, 2004, №7; Козлихин И.Ю. О нетрадиционных подходах к праву // Правоведение, 2006, № 1; Варламова Н.В. Типология правопонимания и современные тенденции развития теории права. 2010; Честнов И.Л. Постклассическая теория права. СПб., 2012.

Сегодня юриспруденция, переживая обе версии критического отношения к себе, вновь стоит перед проблемой поиска новой онтологии и эпистемологии научной дисциплины, ее современного языка, предмета и содержания.

Новую юриспруденцию как вызов и ответ запросам социально-политической и социокультурной действительности в конечном счете ждет судьба старой юриспруденции. Она также открыта для критики, внутри которой только и может быть найдено действительное содержание юридической теории в целом.

Дискуссия о современном состоянии и перспективах развития юридической науки – длящееся явление. Она не имеет ни начала, ни конца. Это перманентный процесс рефлексии на предмет самое себя и составляет исторический смысл ее существования.

Радикальная постановка вопроса существования теории государства и права, периодически высказываемая в литературе, получает свое логическое продолжение в различных вариантах новой волны критики эпистемологических и социокультурных оснований правовой теории².

В повестке дня современного этапа в развитии юридической науки резонно ставится вопрос соответствия старой предметно-тематической, жанровой и категориально-понятийной архитектуры научной и учебной дисциплины современным реалиям развития государственно-правовых явлений и процессов. Ответ на это объективное требование концептуальной эволюции юридической теории может быть найден только на пересечении множества конкурирующих и взаимодополняющих версий понимания права. Каждая из них – интеллектуальная и культурная ценность сама по себе, поскольку представляет и выражает свой собственный аспект юридической действительности при всем многообразии ее актуальных и потенциальных состояний и репрезентаций.

1. Понимающая юриспруденция

Юридическая наука в различных форматах своего существования – и теоретическом, и эмпирическом, предметно и методологически осваивая

² В логике оценок состояния развития юридической науки в целом и теории права, в частности, вполне отчетливо просматриваются два взаимоисключающих варианта суждений на этот предмет. Первый подвергает сомнению сам факт существования теории права как таковой, второй исходит из саморазрушительной критики теоретической юриспруденции в той ее части, которая касается базовых онтологических и эпистемологических оснований ее построения. Обе позиции свидетельствуют скорее об отсутствии внутри юридической науки развитой культуры и традиции объективной исторической критики становления и развития самой научной дисциплины. Каждая эпоха ее эволюции обладает собственной ценностью, каждая эпоха заключает в себе собственное прошлое, благодаря преемственности с которым сосуществуют в одном историческом времени и архаисты, и новаторы.

исторически приписанную ей область исследования – государственно-правовую реальность, на определенной фазе своей концептуальной эволюции и логикой собственного развития должна обратить критическое внимание и на самое себя.

Иначе говоря, она может и должна стать для себя самой предметом саморефлексии в части собственных теоретико-методологических оснований. Изучение в различных аспектах и модусах своего концептуального существования – это и свидетельство зрелости самой научной дисциплины, и одновременно аналитическая возможность обнаружить новые актуальные и перспективные области собственных научных исследований. И прежде всего, возможность выявить новые смыслы и значения в различных версиях понимания и, как следствие, определения понятия государства и определения понятия права.

И в этом отношении весьма актуальной и перспективной задачей становится задача определения теоретико-методологического статуса теории государства и права не столько в рамках классической постановки вопроса о месте и роли этой дисциплины в системе социальных и юридических наук, сколько в аспекте разработки концептуальных определений самой теории государства и права, или метатеории.

Теории государства и права уже пора, размышляя о государстве и праве, посмотреть и на себя как на объект и предмет собственной теоретической рефлексии с точки зрения и онтологических оснований, и эпистемологических границ, и структуры научной дисциплины.

Разумеется, юридическая наука на различных фазах своего становления и развития как научной, так и учебной дисциплины включала в свой предмет изучения проблематику средств и приемов теоретического анализа государства и права. Само выделение в общем корпусе юридической науки теории государства и права в различных форматах ее самоопределения – энциклопедия государства и права, общая теория права, общая теория государства и права, общая теория права и государства – не оставляет сомнений в существовании длящейся традиции и практики поиска адекватной системы организации юридических знаний³.

³ Капустин М.Н. Теория права. Общая догматика. М., 1868; Катков В.Д. К анализу основных понятий юриспруденции. Харьков, 1903; Радбрух Г. Введение в науку права. М., 1915; Введение к изучению права и социальных наук // Р. Пэнто, М. Гравитц. Методы социальных наук. М., 1972; Козлов В.А. Проблемы предмета и методологии общей теории права. Л., 1989; Проблемы общей теории права и государства / под ред. проф. В.С. Нерсесянца. М., 1999; Проблемы теории государства и права / под ред. проф. М.Н. Марченко. М., 2005; Нерсесянц В.С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М., 2000; Гревцов Ю.И., Козлихин И.Ю. Энциклопедия права: учеб. пособие. СПб., 2008; Четвернин В.А., Яковлев А.В. Институциональная теория права. М., 2009; Протасов В.Н., Протасова Н.В. Лекция по общей теории права и теории государства. М., 2010; Варламова Н.В. Предметно-методологическое единство и дифференциация теоретического знания о праве // Ежегодник либертарно-юридической теории. Вып. 1. М., 2007; Лазарев В.В., Липень С.В., Саидов А.Х. Проблемы общей теории Jus. М., 2012; Сырых В.М. История и методология юридической науки. М., 2012.

Различение в рамках дисциплины собственно теоретической и эмпирической составляющих ее общей структуры, введение в научный оборот категории «интегральная юриспруденция» и других теоретико-методологических конструкций свидетельствуют о понимании необходимости расширения предмета исследования теоретической юриспруденции⁴. И не только в плане углубления и детализации отдельных аспектов существования и изучения государства и права в их взаимных отношениях и определениях. Но также и прежде всего в плане включения в сферу аналитических определений и построений исследование системы и структуры юридического знания как составной части правовой системы в целом, ее онтологии и феноменологии.

Предметно-методологический статус теории государства и права традиционно рассматривается через выявление набора характеристик и функций, которые она выполняет в общей системе юридической науки. В рамках общепринятого стандарта понимания роли и места теории государства и права в системе социально-гуманитарного знания она определяется в качестве фундаментальной научной дисциплины политико-правового профиля, изучающей базовые основания и условия жизнедеятельности государства и права в системе их институтов и функций. Данная квалификация непосредственно вытекает из понимания социальной природы изучаемых явлений.

Отсюда и содержание теории государства и права: это сущностные качества и свойства государства и права, их политико-правовое назначение и форма, составные элементы и связи, выраженные или представленные в системе категорий, понятий, определений, юридических конструкций и концепций.

Очевидно, что научное исследование любого социального явления предполагает одновременно и разработку категориально-понятийного аппарата, посредством которого и в рамках которого осуществляется познавательная деятельность.

Поэтому в составе функций теории государства и права в литературе вопроса различают две основные функции – содержательную, или предметную, и эпистемологическую, или методологическую.

⁴ Честнов И.Л. Актуальные проблемы теории государства и права. Эпистемология государства и права. СПб., 2004; Пермяков Ю.Е. Возвращение к метафизике в научном познании права. Право и общество в эпоху перемен // Труды Института государства и права РАН. М., 2008; Современное правоведение: поиск методологических оснований // Материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 26 марта 2010 г. М., РУДН, 2011; Варламова Н.В. Критерии научности юридического знания. Стандарты научности и homo juridicus в свете философии права // материалы пятых и шестых философско-правовых учений памяти академика В.С. Нерсесянца. Институт государства и права РАН. М., 2011; Медушевский А.Н. Когнитивная теория права // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 5; Энциклопедия правоведения или интегральная юриспруденция? Проблемы изучения и преподавания // Седьмые философско-правовые чтения памяти академика В.С. Нерсесянца. Институт государства и права РАН. М., 2012.

Обе функции взаимодополняют и определяют друг друга.

Таким образом, общий предмет теории государства и права включает в себя две составные части, а именно государство и право в их взаимных отношениях и определениях и, соответственно, категориальный и понятийный аппарат разрабатываемой теории.

Вместе с тем представляется, что и содержательные, и формальные границы теории государства и права могут и должны быть расширены. И не только за счет систематического накопления знаний касательно государства и права, но также и в части разработки теории предмета, теории структуры и теории функций теории государства и права, теории междисциплинарных связей с другими юридическими и социальными науками.

Очевидно, что не любое суждение о государстве и праве является юридическим суждением. Государственно-правовая реальность входит в сферу интересов, например, политической теории и социологии, располагающих собственным теоретическим языком анализа, описания и объяснения государственно-правовых явлений и процессов. Политическая и социологическая теории государства и права занимают свое собственное место наряду с юридической теорией в общей системе обществоведческого знания.

Поэтому первой эпистемологической проблемой теории государства и права является проблема определения собственного предмета теоретико-методологической рефлексии, различения и разграничения собственно социальных, политических и юридических оснований организации и функционирования государства и права. То есть построение теории предмета теории государства и права.

Столь же очевидно и другое. Не всякое юридическое суждение о государстве и праве является теоретическим суждением. Поскольку именно методы рассуждения о государстве и праве лежат в основании процесса концептуализации или превращения эмпирических суждений в теоретические, то отсюда проистекает и вторая эпистемологическая проблема теории государства и права. Это проблема методов или концептуальных подходов, аналитических схем, теоретического юридического дискурса в целом. То есть построение теории методов теории государства и права.

Предмет теории связан с содержанием научной дисциплины. Метод теории связан с теоретическим языком научной дисциплины или языком говорения о предмете научной дисциплины. Они также дополняют и взаимопределяют друг друга, поскольку предмет конкретной теории существует только в рамках определенного теоретического языка. Преобразование в системе теоретического языка юриспруденции влечет за собой изменения как в содержании, так и в структуре предмета теории государства и права.

Иначе говоря, различие в категориях «объект» и «предмет» теории государства и права состоит в том, что объект теории существует до и за

рамками какого бы то ни было языка, а предмет теории обнаруживает себя только в концептуальных рамках определенного языка определенной дисциплинарной области. Таким образом, третья проблема теории государства и права – это проблема разработки адекватного сложности своего предмета и методов исследования языка теоретической юриспруденции.

Каждая историческая эпоха существования государства и права рассуждает на своем языке о государстве и праве – мифопоэтическом, метафизическом, религиозном, логическом. Язык, на котором говорит и которым располагает историческая эпоха, не только определяет государство и право, но также выражает или конституирует отношение к государству и праву. Образные конструкции и метафорические определения – столь же значимый элемент юридического дискурса, как и теоретический язык в собственном смысле данного явления.

Иначе говоря, процесс исследования государства и права – одновременно познавательный и оценочный процесс.

В рамках теории государства и права параллельно сосуществуют их юридический образ и юридическое понятие. Истинное или неистинное государство и право (в определениях и конструкциях), действительное или воображаемое (в оценках и восприятиях), образуют концептуальные рамки любой юридической теории.

Каждое историческое государство и право живут в системе и структуре определенного конкретного исторического языка, являющегося основанием и условием юридического дискурса. Язык говорения о государстве и праве – это не что иное, как данная в восприятии и понимании объективная среда обитания государства и права наряду с социальными, экономическими, политическими и культурными факторами и условиями их развития и воспроизводства.

Проблема состоит в том, что многослойный по своим смыслам и значениям язык теории государства и права не только отражает и фиксирует государственно-правовые явления, описывает и объясняет различные аспекты их существования, но также замещает и маскирует реальность государства и права. И самое главное – ее конституирует и производит.

Отсюда необходимость различения в общей структуре языка юриспруденции собственно научного языка теории, доктринального языка и перформативного языка.

По существу, язык юридической науки имеет и гносеологический, и аксиологический, и нормативный статус. Одновременно отражает и оценивает, легитимирует и обосновывает государственно-правовые явления и категории. Язык юриспруденции – инструмент концептуализации и институционализации государственно-правовых процессов и событий. Это и определенная эпистема, и определенный этос, юридический концепт и конструкт. Язык юриспруденции, выражая определенное понимание и отношение к государству и праву, является формой их институци-

онального и ментального существования. Реальность государства и права – это и языковая реальность в ее культурно-историческом измерении⁵.

Отсюда проблема различения институционального, языкового, доктринального и ментального плана или модуса существования государства и права (или фактического и воображаемого государства и права).

Язык юриспруденции, обладая когнитивным, эмотивным и конструктивным значением в процессах развития и воспроизводства государства и права, непосредственно связан с правопониманием.

Именно правопонимание и лежит в основании юридического дискурса. Каждой версии понимания государства и права корреспондирует свой юридический язык. Правопонимание задает предмет теоретического языка (функция категоризации государственно-правовой реальности), его концептуальные рамки, эпистемологические границы и структуру (функция дифференциации и кодификации языка описания и объяснения государственно-правовых явлений).

Взаимные отношения между правопониманием и языком юриспруденции построены на принципах взаимозависимости и субсидиарности. Правопонимание, являясь, по сути, формой существования и выражения доктринальной юриспруденции, обосновывает условия и границы использования той или иной версии языка описания и объяснения государственно-правовых явлений.

В зависимости от контекста существования государства и права фундаментальную функцию и предмет правопонимания составляют, во-первых, поддержание или критика общепринятого юридического дискурса, обоснование или отрицание нормативного статуса нового языка юриспруденции – во-вторых.

Язык юриспруденции – функция правопонимания, производная, дериват общей картины мира юридического. Это эпистемологическая и социокультурная форма, план, модус его выражения и существования.

Правопонимание кодифицирует стиль правового мышления, его образы и метафорику, определяет концептуальное ядро конкретно-исторической теории государства и права. Поэтому фундаментальная проблема языка юриспруденции – его исследование на предмет соответствия или несоответствия критериям объективности, достоверности и валидности. Это проблема совмещения или взаимоналожения действительного и мнимого в институтах государства и права, их понимании, категориях, понятиях и образах юридической реальности.

⁵ Весьма емкое и точное определение исторических репрезентаций языка дано Сурковой Е.С.: «Любое историческое знание существует в эпистемическом пространстве культуры, которое задается познавательной-коммуникативной деятельностью и реализуется в тезаурусе языка, а также совокупности текстов, сохраненных коллективным механизмом памяти». – См., Суркова Е.С. Структура знания о языке в Кирилло-Мефодиевской филологической школе IX–X веков, Минск, 2008. С. 18.

По существу, правопонимание образует метатеорию государства и права, его базовый социокультурный концепт. Последний находит и утверждает себя уже в рамках определенной нормативной онтологии государства и права, ее теории и метафизики.

2. Основания юриспруденции

Генезис и смена исторических форм права определяется генезисом и сменой юридических картин мира, устанавливающих границы нормативно-должного в системах частных и публичных социальных порядков. Эволюция исторических форм юридической картины мира от архаических, мифологических и религиозных форм к рационально-логическим формам определяет эволюцию исторических форм юридической организации социальных отношений или систем социально-нормативного регулирования, или систем юридического общения⁶.

Иначе говоря, право существует в нормативных границах, определяемых юридической картиной мира. Историческая шкала юридических оценок социальных практик и порядков варьируется в широком диапазоне возможных нормативных определений правовой реальности. Такие юридические формулы или модальности нормативно-должного, как «дозволенное – недозволенное», «законное – незаконное», «действительное – недействительное» составляют далеко не полный перечень возможных правовых квалификаций и юридических форм существования тех или иных социальных процессов и ситуаций, событий и действий.

Основная проблема юридических оценок в том и состоит, что не все законное является правомерным и, соответственно, не все правомерное является законным. Юридическая картина мира в этом плане и представляет собой систему общих рамочных ценностно-нормативных ориентаций и мотиваций, обеспечивающих равновесие в различных социальных порядках, основанных либо на репутации, либо авторитете, либо силовом давлении, либо социальном консенсусе или контракте⁷.

Среда обитания юридической картины мира – юридическое мышление. Различным историческим формам юридического мышления – символическим и дискурсивным, предметным и воображаемым, практическим и теоретическим и, соответственно, юридическим картинам мира корреспондируют различные правовые онтологии и правовые базисы, юридические техники организации и реализации права, типы юридических знаний о праве, понимания и восприятия права, правовой психологии и идеологии.

⁶ Фюстель де Куланж Н-Д. Древняя гражданская община. Исследование о культуре, праве, учреждениях Греции и Рима. М., 2011; Филимонова И.В. Юридические фикции в праве стран Запада и Востока: историческое наследие. М., 2012.; Мальцев Г.В. Культурные традиции в праве. М., 2013.

⁷ Рейснер М. Идеология Востока. Очерки восточной теократии. М-Л., 1927; Берман Гарольд Дж. Вера и закон: примирение права и религии. М., 2008.

Мифологическое юридическое мышление не различает категории объективное и субъективное, отождествляет внешнюю и внутреннюю, предметную и психологическую реальность. В рамках мифологической юридической картины мира социальная реальность является одновременно и юридической реальностью. Право или юридическое (нормативно-должное) пронизывает социальную реальность. Его бытие тотально, конкретно и универсально. Здесь правовая реальность есть юридический синтез социального и природного процессов.

Символическое юридическое мышление удваивает реальность, различая категории «видимое» и «невидимое», фактическую и скрытую реальность. В рамках юридического символического мышления ранее тотальная правовая реальность расщепляется на профанную и сакральную. Отсюда, собственно, и проистекают две исторические формы существования права – сакральное право и профанное право. Юридическая картина мира из социоприродной, или натуралистической, трансформируется в сверхъестественную, или божественную. Правовая реальность есть одновременно и трансцендентальная. Ее населяют юридические боги, творящие и физическое, и правовое бытие. Это своего рода юридический синтез профанного (социального) и сверхъестественного (религиозного)⁸.

Дискурсивное (рационально-логическое) юридическое мышление также характеризуется собственной логикой развития и существования. Оно не отождествляет объективное и субъективное, оно не удваивает реальность. Оно отражает и определяет реальность в категориях явление и сущность, форма и содержание, причина и следствие, сходство и различие. В рамках рационально-логической юридической картины мира конструируется формально-логическое представление о праве, определяемое в терминах «истинное» или «неистинное» право. Право идентифицируется с деятельностью государства – носителем юридического разума.

Новый исторический формат существования юридической картины мира определяет и новую онтологию, и феноменологию права. Права государства, установленного в системе законодательного позитивного права. В данном формате своего выражения и существования правовая реальность, или юридическая, есть не что иное, как синтез социального и политического.

Становление, развитие и смена отдельных исторических форм юридического мышления сопровождается процессом смены юридических картин мира и, как следствие или результат данного процесса, преобразованиями в системе права как формы их позитивации. Разумеется, логика процесса определяется как историческим контекстом, так и соционормативной динамикой⁹. Генезис юридических картин мира первой, второй и тре-

⁸ Отто Рудольф. Священное. Об иррациональном в идее божественного и его соотношении с рациональным. СПб., 2008; Элиаде М. Священное и мирское. М., 1994.

⁹ Право в контексте социодинамики культуры. СПб., 2010.

твей волны выражает себя в переходе и смене отдельных типов соционормативных культур и техник организации социальных отношений¹⁰.

Очевидно, что новая социальная реальность (эпохи постмодерна), ее становление и развитие будут сопровождаться процессом становления новой юридической картины мира, через которую будет сконструирована, оформлена и санкционирована новая правовая реальность. Ее контуры уже обозначены. Правовое пространство претерпевает структурные трансформации. Стабильные правовые онтологии должны уступить место подвижным нестабильным онтологиям правовой реальности. Юридическое измерение социальной реальности радикально переформируется. На смену нормативным модальностям в юридической технике запретов, позитивных и негативных обязываний, дозволений и ответственности в их различных комбинациях в публично-правовых и частно-правовых конструкциях приходят новое постправо и новая постправовая реальность.

Это мир воображаемых сетевых сообществ. Это мир виртуальных субъектов и объектов, возникающих из ниоткуда и исчезающих вникуда.

Это мир игры юридических симулякров и профанаций правовой определенности в отношениях власти, собственности и управления¹¹.

Постклассическое понимание права сегодня активно разрушает метаюридические смыслы нормативного общения, мешающие захватить и освоить в логике собственных представлений правовую реальность, разумеется, под благовидным предлогом ее гуманизации и диалогизации¹². Логика радикального отрицания классического правопонимания заключает в себе возможность формирования негативной логики развития и его оппонента – постклассического правопонимания¹³.

¹⁰ Этот момент отражения социальных и культурных изменений в институциональных практиках и доктринальных представлениях, фундаментальных сдвигов в системах метафизических оснований отдельных исторических эпох человеческого существования получил глубокие по своему смыслу и значению определения – осевое время и духовные ситуации времени. Их авторство принадлежит одному из самых ярких представителей немецкого экзистенциализма Карлу Ясперсу. Возможно, здесь и обнаруживают себя глубокие социокультурные трансформации, выражающие универсальный алгоритм становления и развития нового социального порядка через социальный хаос.

¹¹ Достаточно соотнести умонастроения и метафорику мыслителей, наиболее чутких к подобным социальным траекториям развития современных обществ, чтобы понять, что ждет будущее общество без будущего. См., например, Лиотар Ж.-Ф. Состояние постмодерна. М., 1998; Бауман З. Текущая современность. М.-СПб., 2008; Гидденс Э. Ускользящий мир: как глобализация меняет нашу жизнь. М., 2004; Валлерстайн И. Конец знакомого мира. М., 2003. Симптоматичны предчувствия Мишеля Фуко в его курсе лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1975–1976 учебном году «Нужно защищать общество» (СПб., 2005). Становится очевидным, что сегодня уже нужно спасать общество от самого общества.

¹² Честнов И.Л. Право как диалог: к формированию новой онтологии правовой реальности. СПб., 2000.

¹³ См.: Жеребкин С. Нестабильные онтологии в современной философии. СПб., 2013.

В системе постюридического дискурса понимания будущего права пространство правовой онтологии и аксиологии, выраженной в системе позитивного права, должно быть замещено новой правовой реальностью¹⁴. Видимо, это может быть только негативная онтология и аксиология и, соответственно, негативное право. Право негативной идентичности или непризнания права другого быть субъектом права.

На смену радикальному формату существования позитивного права – объективное право без субъективного – декларируется аналогичный по сути вариант правообразования – субъективное право без объективного. То есть право, произведенное непосредственно актом ситуативного общения, конвенциональное право.

Постюриспруденция, декларируя идею множества конкурирующих порядков социальных отношений, включает в себе возможность перманентного юридического конфликта, поскольку в новой плюралистической системе нормативных координат теряет значение базовое различие в системе права на должный и недолжный порядок отношений, различие юридических границ публичного и юридических границ частного порядка.

Новая юридическая картина мира эпохи постмодерна своей апологией размытого, сегментарного, плюралистического правопорядка, по существу, легитимирует отказ от универсального и общего права в пользу ситуативного и партикулярного права, а в конечном итоге, юридические войны всех против всех.

Постклассическая юриспруденция – это юриспруденция возвращения в доправовое социальное состояние, существующее за рамками нормативных принципов формального равенства и эквивалентности. Право социальных отношений вытесняется правом социальных трансакций, юридическое содержание которых непрерывно переопределяется в зависимости от их месторасположения в обезличенной и анонимной сетевой структуре общения. Позитивация негативного опыта становится смыслом существования и воспроизводства постдействительности.

Отсюда потребность обращения к исходным онтологическим основаниям правовой реальности, структурной частью которой является юридическая картина мира. Роль феномена «юридическая картина мира» в процессах социальных трансформаций фундаментальна¹⁵. Составляя социокультурный и нормативный аспект правовой реальности, юридическая картина мира не только отражает правовую реальность в системе юридических понятий и значений, она ее формирует и ориентирует в системе

¹⁴ Гидденс Э. Последствия современности. М., 2011. Ерохов Илья. Современные политические теории: кризис нормативности. М., 2008.

¹⁵ Берман Г. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1994; Крылов А.Н. Религиозная идентичность. Индивидуальное и коллективное самосознание в постиндустриальном пространстве. М., 2012.

юридических ценностей и смыслов. То есть обеспечивает новые правовые практики и траектории развития.

Юридическая картина мира, по существу, управляет процессами изменений в содержании и формах существования и выражения права, направляет траекторию институциональных преобразований в системе юридических конструкций и решений, определяет ее историческую динамику и структуру. В ее рамках складываются ценностные, концептуальные и нормативные юридические модальности, определяющие параметры и характеристики конкретно-исторических правовых систем, фиксирующих новые юридические границы в системах социальных отношений¹⁶.

Юридическая картина мира – не застывшая структура. Она часть социокультуры и меняется в логике ее цивилизационного развития¹⁷. Вопрос не в траекториях ее эволюции или трендах развития. Концепт «юридическая картина мира» включает в себе одновременно и апологию, и критику наличного правопорядка. Поддерживая правовую реальность в рабочем состоянии на протяжении всего цикла ее существования, юридическая картина мира, разумеется, меняя свои концептуальные, ценностные и нормативные основания и модифицируя их, не разрушает себя. Поскольку смысл ее существования в первую очередь состоит в том, чтобы обеспечить преемственность в развитии своей соционормативной системы в процессах ее перехода в другое состояние.

3. Концептуализация юриспруденции

Право как таковое в различных формах его выражения и существования есть не что иное, как исторические манифестации юридических картин мира определенных эпох, определенного исторического места и времени.

В этом смысле историческая эволюция права является выражением исторической эволюции правосознания и правовой культуры. Переход от мифологических, символических и религиозных форм представления юридического к рационально-логическим и дискурсивным формам, от органического и традиционного права к современному гуманитарному праву – итог исторических преобразований в системах восприятия и понимания права и прежде всего концептуальной разработки языка рассуждения о праве. В этом плане история права есть также и история юридической науки, или история изменений концептуальных границ правовой реальности.

В развитии юридической науки – ее предмета и структуры – имели место различные эпохи концептуализации права. Каждый этап развертывания систем юридических представлений выстраивал собственные онто-

¹⁶ Правовая коммуникация и правовые системы // Труды Института государства и права РАН, № 4, 2013.

¹⁷ Ритмология культуры. СПб., 2012.

логические границы в исследовании права. Был ориентирован на исторически заданную номенклатуру подходов в изучении права. Категориально-понятийный аппарат, которым располагала дисциплина, определял и фиксировал и ее эпистемологию, и ее аксиологию, а фактически границы правовой реальности, описываемой в рамках данного понятийного аппарата. Расширение или ограничение предмета и методов юридической науки выражало парадигмальные сдвиги как в понимании природы права, так и в практических, политико-правовых и социокультурных требованиях и запросах на адекватное исторической эпохе право.

Отдельную фазу в развитии самой юридической науки занимают общественные и научные дискуссии, касающиеся исходных субстанциональных оснований права, его природы и сущности, источников и содержания. Выход за рамки формальных конструкций права, поиск новых метаюридических оснований права образует собственный предмет размышлений о природе самой юридической науки, ее эпистемологических оснований и способов производства права в различных системах его интерпретации и рефлексии.

Достаточно полно этот момент структурной эволюции самой юридической теории прослеживается в границах отечественной классической и постклассической юриспруденции и тех дискуссий, которые непрерывно ведутся вокруг различных версий понимания права и их теоретико-методологических оснований¹⁸. На наш взгляд, главный вопрос состоит не в том, что составляет предмет старой или новой юриспруденции. Фундаментальный вопрос заключен в смысле существования права как такового, его безусловной ценности, безотносительно от тех бесконечных вариаций на тему сущности и содержания права, исторических форм выражения и сочетания принципов формального равенства, свободы и справедливости, что, разумеется, немаловажно.

Расширение границ предмета юридической теории составляет важнейший момент демонстрации ее аналитических возможностей, что само по себе есть проявление и объективной, и субъективной стороны внутренней эволюции любой науки. Каков категориально-понятийный аппарат, которым располагает дисциплина, такова и реальность, с которой она имеет дело.

Так, первоначальная доктрина ограничивала предмет юридической науки догмой права. Догматическая юриспруденция существует только в формате государственно-правовой теории¹⁹. Она занимала и продолжает занимать доминирующее положение в общей теории государства и права.

¹⁸ См.: Честнов И.Л. Переосмысление предмета теории права с позиций постклассической эпистемологии // Наука теории и истории государства и права в поисках новых методологических решений. СПб., 2012.

¹⁹ См.: Байтин М.И. О методологическом значении и предмете общей теории государства и права // Государство и право, 2007, № 4.

Ее основополагающие определения официально санкционированы первой идеологической дискуссией по вопросам понимания права 1938 года²⁰. Все другие точки зрения в рамках формальной теории права фактически не рассматривались, а скорее, игнорировались или в худшем варианте были объектами перманентной политической критики и деструкции. Онтологическое основание права – политическое волеизъявление государства.

Очевидно, что подобное положение вещей могло иметь место только в условиях абсолютной монополии государства на производство права во всех мыслимых и немыслимых формах его существования и, как следствие, монополии формально-догматической юриспруденции в описании и объяснении государственно-правовых явлений, процессов и институтов.

Новые точки зрения на предмет юридической науки и ее методологии были выявлены в ходе второй научной дискуссии в начале шестидесятых–семидесятых годов прошлого века. Она вошла в историю юридической теории как дискуссия о широком и узком понимании права. Статическая модель правовой реальности была дополнена динамической конструкцией права как юридического процесса. В научный оборот были введены представления о праве как онтологическом единстве нормы и правоотношения.

Новая концептуальная перспектива в понимании права в конечном итоге привела к изучению собственно социальной практики осуществления права. И хотя преобразования в предмете юридической науки были связаны с расширением социальных оснований реализации и применения права, исходные догматические определения и конструкции понимания права не претерпели существенных изменений²¹. Положительный момент внутренней эволюции юридической науки состоял в становлении в общем корпусе дисциплины бихевиоральной юриспруденции. То есть юридической теории, предмет которой – фактическое поведение субъектов права. Поведенческий аспект правовой реальности открыл новую перспективу в дисциплинарном развитии юридической науки, связанную с формированием социологии права.

Юридическая концепция понимания права была дополнена в дальнейшем существенным аспектом и элементом действительного содержания права и правовой реальности в целом – правосознанием. Расширение границ предмета юриспруденции имело фундаментальные следствия в развитии как категориально-понятийного аппарата юридической теории, так и ее методологии. В структуре онтологических оснований права проблематика социокультурных оснований, представленных системой куль-

²⁰ См.: Основные задачи науки советского социалистического права: доклад на первом совещании по вопросам науки советского государства и права (16–19 июля 1938 г.) // Вопросы правоведения, 2009, № 1–2.

²¹ См.: Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007.

турно-исторических координат становления и развития моделей ценностно-нормативных регуляций, приобрела фундаментальное значение. Складывающаяся концептуальная перспектива развития самой юридической науки привела к появлению в ее составе новых предметных и дисциплинарных областей – антропологии и аксиологии права²².

Введение в научный оборот категории «правосознание» объективно поставило юридическую науку перед проблемой освоения в составе своего предмета новой категории правовой реальности – правовой культуры. Правовая культура открывает фундаментальное для понимания природы, структуры, источников и оснований права цивилизационное измерение права. Определенному историческому типу права корреспондирует определенный тип правовой культуры, или определенная система социокультурных ценностей и представлений, лежащих в основании конституирования или конструирования юридического порядка в системе и структуре социальных отношений²³.

Правовое сознание и правовая культура составляют в современной юриспруденции фундаментальную часть ее предмета. Именно правосознание и правовая культура лежат в основании формирования и функционирования отдельных правовых систем.

Различные правовые системы – это одновременно и различные правовые культуры. Отсюда, собственно, проистекают различные юридические онтологии, определяющие границы конкретно-исторических систем нормативной регуляции – религиозно-правовых, морально-правовых, традиционно-правовых²⁴. Они выражают различные социокультурные практики, или юридические техники социально-нормативного регулирования.

Отдельные исторические правовые системы, отдавая предпочтения различным элементам общего механизма нормативного регулирования – традициям и обычаям, религиозным нормам и практикам, моральным предписаниям и императивам, составляют органические части конкретно-исторических цивилизаций.

Иначе говоря, правовая реальность, организованная в правовую систему, является нормативным выражением не только социальной, экономической и политической практики, но также и прежде всего культурной практики, историко-культурной и юридической традиции социального общения или восприятия, осмысления и оценки систем социальных

²² См.: Ковлер А.И. Антропология права. М., 2002; Лукашева Е.А. Человек, право, цивилизация: нормативно-ценностное измерение. М., 2009; Ветютнев Ю.Ю. Аксиология правовой формы: Монография. М., 2013.

²³ См.: Четвернин В.А. Исторический прогресс права и типы цивилизаций // Ежегодник либертарно-юридической теории права: Вып. 2. М., 2009; Варламова Н.В. Правовые культуры: введение в сравнительное изучение // Вопросы праведения. 2010. № 4.

²⁴ См.: Мальцев Г.В. Культурные традиции права. М., 2013.

отношений в терминах должного или недолжного, правильного или неправильного, правомерного или неправомерного.

В этом смысле правовая реальность имеет не только социально-политическое и социокультурное измерение, но также и ментальное измерение, представленное в структуре правовых архетипов или соционормативных образцов социально одобряемого или признанного конкретным сообществом поведения. Именно ими определяются возможные и действительные границы рецепции или аккультурации чужого права, их освоения и имплементации в собственную исторически сложившуюся правовую систему и юридическую практику.

Выделение данной категории в общей системе социально-нормативных регуляций предполагает формирование нового перспективного направления в юридической науке – исторической юридической психологии. Ее предмет – юриспруденция глубинных ментальных нормативных структур социального общения, или юриспруденция структурной повседневности, в которой образ жизни и образ мыслей сосуществуют в симбиотическом единстве правового поведения и сознания.

Последовательное освоение разнообразных содержаний правовой реальности ставит теоретическое правоведение перед необходимостью расширения границ концептуализации ее предмета за счет введения интегральных юридических категорий, в частности, категории «правовая цивилизация»²⁵.

Категория «правовая цивилизация» вмещает в себя различные модулы проявления и существования права. Диапазон возможных манифестаций от стабильных и нестабильных, позитивных и негативных правовых онтологий раскрывает широкий веер возможных исторических трендов развития правовой реальности. Правовая цивилизация – это нормативная реальность в ее социальном, культурном, ментальном и историческом измерении. Это одновременно коммуникативная реальность (правовое общение), социокультурная реальность (правовые ценности), когнитивная реальность (представления о праве), институциональная реальность (правовые институты).

Правовая цивилизация как универсальная форма существования юридического или нормативно-должного в единстве его правовой онтологии, аксиологии и эпистемологии составляет категориальное и концептуальное ядро современной юридической науки. Правовые цивилизации или завершенные в себе исторические синтезы соционормативной реальности и есть собственный предмет интегральной юриспруденции.

Границы правовых цивилизаций существуют в границах языков правового общения. Эволюция форм правового общения лежит в границах нор-

²⁵ См.: Супатаев М.А. К проблематике цивилизационного подхода к праву: очерки общей теории и практики. Монография. М., 2012.

мативных ментальностей каждой исторической эпохи существования права²⁶. В их рамках оформляют и воспроизводят себя различные исторические формы юридической науки, или системы знаний о правовой реальности. Важнейшим аспектом системы знаний о правовой реальности является знание юридической науки о самой себе. В этом смысле объектом юриспруденции должна быть по определению и сама юриспруденция²⁷.

4. Классическая и постклассическая юриспруденция

Каждая историческая эпоха в развитии юридической науки говорит на своем языке о государстве и праве.

Каждая историческая эпоха в развитии юридической науки разрабатывает свои представления о государстве и праве.

Каждая историческая эпоха в развитии юридической науки ищет одновременно и универсальные, и конкретные характеристики и определения государственно-правовых явлений.

Каждая историческая эпоха вырабатывает и имеет свой формат, модус или структуру существования юридического знания, свою правовую онтологию, эпистемологию и аксиологию.

Историческая логика развития теории государства и права, ее предмета и метода, ее научного языка и концептуальных построений наглядно эмпирически демонстрирует этот факт.

Эволюция юридической науки как системы знаний подчиняется общей логике развития любого социального явления и включает в себя три фазовые состояния: дотеоретическое, переходное и собственно теоретическое.

²⁶ Тема «Цивилизация и ментальность» – вершина концептуальной революции, совершенной представителями французской школы «Анналов» в лице выдающихся представителей первой волны ее становления и развития – Марка Блока и Люсьена Февра. См.: Гуревич Арон. Исторический синтез и Школа «Анналов», М – СПб., 2014.

Правовая цивилизация является самой высокой формой существования соционормативной культуры определенного общества. Это историческая категория, система правового общения, открытая или закрытая в зависимости от типа социальной нормативности, лежащей в ее основании. Существование и эволюция правовых цивилизаций определяются существованием и эволюцией исторических форм социальной нормативности. Движение от органических и архетипических (скрытых, невидимых, глубинных) форм юридического общения через символические и мифологические (культурно-исторические, религиозные) нормативные топики социального поведения к рационально-логическим и политически мотивированным определениям нормативно-должного или юридического в организации социальных коммуникаций фиксирует лишь общую логику изменений в системах онтологических оснований правовых цивилизаций. Их существование в историческом времени и историческом пространстве выражает уже собственную, отдельную и самостоятельную соционормативную практику репрезентации юридического порядка отношений, ее собственные правовые базы, феноменологию и аксиологию.

²⁷ См.: Дробышевский С.А. Об объекте познания юриспруденции // Государство и право, 2014, № 3.

Не касаясь деталей процесса структурных изменений в системе юридических знаний (это предмет истории и методологии юридической науки), следует отметить, что первая фаза формирования теоретической юриспруденции протекала в рамках науки гражданского и науки государственного права. Именно их внутрискруктурное разделение на общую и особенную части обеспечило формирование научного аппарата юридической науки в целом.

Общая часть дисциплины гражданского права фактически заложила основание теории права²⁸, а общая часть дисциплины государственного права, соответственно, теории государства²⁹.

По существу, вся исходная проблематика, ключевые понятия и определения теоретической юриспруденции разрабатывались внутри этих двух базовых практико-ориентированных дисциплин юридической науки.

И в современных условиях развития специальных юридических дисциплин значительный объем предмета и проблематики теории государства и права находится в пограничной области науки гражданского и науки конституционного права.

Любая научная дисциплина, по мере разворачивания своего первоначального предмета, преодолевая логику концептуальных заимствований, начинает проблематизировать и включать в структуру своего исследования метафизические и концептуальные основания уже собственного предметного развития и построения.

Историческая фаза рефлексии на предмет самоё себя выражает кардинально новую ступень теоретико-методологической эволюции научной дисциплины.

Подобные эпистемологические повороты, связанные с поиском собственной концептуальной идентичности, фиксируют глубинные сдвиги внутри юридической картины мира, в системе ее базовых концептов понимания смысла и назначения государства и права³⁰.

Кризис позитивистской версии понимания права – это прежде всего кризис социальной нормативности как таковой в ее формально-догматическом представлении. Отсюда, как следствие, и кризис позитивистской версии определения предмета и структуры теоретической юриспруденции. В этом процессе соединились вызовы объективного и субъективного порядка, внешние и внутренние, институциональные и эпистемологические.

Это обстоятельство и дает основание признать глубинный характер становления новой постклассической юриспруденции³¹.

²⁸ См.: Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права. Избранные труды, том 1–2, М., 2005.

²⁹ См.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001.

³⁰ См.: Мамуг Л.С. Наука о государстве и праве: необходимость радикального обновления // Философские науки, 1989, № 11.

³¹ См.: Варламова Н.В. Непозитивистская концепция юридической догматики // Российское правосудие, 2007, № 10 (18).

Ее предмет и структура, ее идеология и концептуальное ядро пребывают в состоянии формирования и определения своего действительного содержания, форм и способов выражения. Базовая критическая ориентация мотивируется необходимостью переосмысления существующих подходов и версий понимания государства и права³². Формат критической юриспруденции уже производит и свои позитивные, и свои негативные результаты. Видимо, как и во всем, необходима мера вещей.

Перспектива развития юридической теории заключена в изменении понимания значения внутренних, глубинных, структурных оснований юридического общения как такового, заключенного в самой действительности. Право – одновременно и юридический факт, и юридический концепт, и юридическая ценность, и юридическая норма. Право является в этом смысле не чем иным, как одной из исторических форм существования юридического – универсального качества социокультурного общения. Юриспруденция же – не что иное, как когнитивная и концептуальная форма репрезентации юридического.

³² См.: Четвернин В.А. Проблемы теории права и государства. М., 2007; Варламова Н.В. Типология правопонимания и современные тенденции развития теории права. М., 2010; Честнов И.Л. Постклассическая теория права. СПб., 2012; Лапаева В.В. Типы правопонимания: правовая теория и практика. М., 2012.

Юридическая теория – система объективных знаний или субъективных представлений?

Юридическая наука стоит на пороге новых практических и концептуальных вызовов. Ее предмет – правовая реальность в ее традиционном нормативном измерении – демонстрирует множество исторических форм собственного существования и, как следствие, концептуального выражения и перспектив развития самой юридической науки.

В науке, особенно гуманитарной, быть «ведомым» всегда выгоднее, чем преодолевать целину научного знания. Не случайно число «великих продолжателей» в нашей стране всегда гораздо больше, чем первооткрывателей. Легко греться в отраженных от классика лучах его славы, тем более что продолжателю, как показывает опыт, зачастую достается даже больше этих лучей, поскольку он не совершает ошибок, неизбежных у того, кто идет непроторенным путем, а собственные ошибки всегда готов списать на основоположника.

Вместе с тем цель настоящей публикации – не отобрать у Ю.А. Веденеева часть его славы первооткрывателя дискуссии, а попытаться возродить, к сожалению, незаслуженно забытую, но добрую традицию прошлого – научную полемику о праве. Тем более что такая общая тема, как судьба юриспруденции, располагает к такой полемике как нельзя лучше.

Не считая себя теоретиком права и будучи в большей степени «предметником», отмечу, что общая теория государства и права является первоосновой всех правовых наук, и в этом смысле всем ученым-юристам приходится в большей или меньшей степени давать собственное субъективное толкование ее категориям, понятиям и институтам. Прежде всего необходимо отметить безусловные достоинства статьи и сразу оговориться, что в ней содержится много суждений, которые разделяет и поддерживает автор настоящих строк. Но не о них сейчас речь.

Развитие юриспруденции как на прикладном, так и на научно-теоретическом уровне прошло ряд закономерных этапов формирования набора

входящих в нее отраслей. Первый этап, когда сформировалась изначальная триада:

а) государственное право как воля государя на осуществление монаршей власти помазанника Божьего на Земле и, в силу этого, непогрешимого в своих действиях и решениях¹;

б) уголовное право, хотя и утратившее свое первоначальное значение в виде такой кары, как отсечение головы, но не потерявшее свой первоначальный карательный смысл, несмотря на отказ части государств мира от применения смертной казни;

в) торговое право, позже преобразовавшееся в гражданское, важнейшее отличие которого от первых двух состояло в том, что субъекты правовых отношений находились не в вертикальных отношениях власти-подчинения, а в горизонтальных, юридически закрепленных в виде соблюдения принципа «свободы договора».

На втором и последующих этапах развития отечественной правовой системы отрасли множились путем деления на более мелкие, более «предметные» отрасли (в прошлом подотрасли), образовывали пересекающиеся между собой правовые субинституты, комплексные отрасли (налоговое право, образовательное, избирательное и др.). Но в этом вполне естественном процессе не участвовала такая наука и учебная дисциплина, как теория государства и права. Более того, расцвет этой науки пришелся на первые годы Советской власти, и бурное это цветение по инерции продолжается по сей день в виде издания и переиздания огромного количества учебников. В написании отдельных из них «отметился» и автор настоящих строк. Однако соучастие в этом процессе не освобождает меня от необходимости дать нелицеприятную оценку методической, методологической, гносеологической и т.п. ролям науки теории государства и права.

Дело в том, что своим появлением курс теории государства и права обязан развитию того кризиса, в который втолкнули юриспруденцию, сами того до конца не осознавая, большевики. А юридическая основа этого кризиса была заложена в том новом праве, которое они создавали. В одном из первых нормативных актов, изданных после захвата власти, – Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, позже ставшей составной частью Конституции РСФСР от 10 июля 1918 года, – большевики недвусмысленно заявили: «Ставя своей основной задачей уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества и победы социализма во всех странах»².

Формой реализации этой задачи стало создание нового типа государственного устройства – не парламентской, президентской, смешанного

¹ Отголоски этого права до сих пор присутствуют в конституционном праве цивилизованных, демократических и правовых государств, например, в виде права помилования, делегированного главе государства.

² См.: СУ 1918. № 51. Ст. 582.

или иного другого привычного типа республики, а Республики Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Естественно, что и право в такой республике тоже стало «советским». Причем это была не просто дань новой форме власти – диктатуре пролетариата. В статье 9 Конституции всерьез была поставлена задача «водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти».

Все эти конституционные и иные правовые новеллы требовали своего теоретического объяснения и обоснования, для чего и была создана теория советского государства и советского же права. Тем более что прежнее российское (понимай – эксплуататорское) право было предано забвению, и началась новая эпоха в развитии отечественной юриспруденции. Чем все это закончилось, читателю хорошо известно. Отрасли отечественного права, да и сама теория государства и права утратили приставку «советское», их содержание кардинально изменилось, но сам методологический подход остался. Иными словами, перелицованная, существенно обновленная, но не утратившая своей основополагающей фундаментальной роли теория государства и права продолжает существовать и оказывать свое методическое, методологическое, гносеологическое и иное воздействие на формирование мировоззрения молодых и не очень молодых юристов.

Единственным заметным изменением, произошедшим в середине 90-х годов прошлого века, стала перемена местами государства и права в наименовании этой науки, символизировавшем доминанту правовых начал в российском правовом государстве над собственно государственными. Что в действительности не соответствовало ни теории, ни тем более практике.

И в этой связи нельзя не согласиться с общим выводом Ю.А. Веденева о том, что «перспектива развития юридической теории заключена в изменении понимания внутренних, глубинных, структурных оснований юридического общения как такового, заключенного в самой действительности». А действительность, на мой взгляд, такова, что нет и не может быть одной общей межотраслевой теории права. Каждой отрасли российского права должна быть предпослана своя правовая теория. В качестве аргумента, подтверждающего этот вывод, приведу простой пример. Классическим постулатом теории права является вопрос о структуре нормы права. Но, как хорошо известно, далеко не всем отраслям отечественного права присуще классическое разделение каждой нормы права на гипотезу, диспозицию и санкцию. В таком «стерильном» виде нормы права присутствуют только в отрасли уголовного права. А, например, в праве конституционном гипотеза в большинстве случаев отсутствует, а санкцию заменила, по мнению некоторых государствоведов, «курация»³, более свойственная природе этой отрасли права.

³ От лат. *curatio* – опека, защита, гарантия.

Причем разработка своей теории, атрибутивно присущей каждой отрасли права, – задача не схоластическая, а вполне насущная. Поясню на примере, близком тематике настоящего издания, – на примере права избирательного. Теоретическая основа необходима, начиная с общеметодологического вопроса о самостоятельности отрасли избирательного (референдумного) права или процесса и кончая проблемой соотношения мажоритарного и пропорционального компонентов в избирательных системах каждого уровня публичной власти. Или вопрос о графе «против всех», которая то вносится в бюллетени для голосования, то исключается, то вновь вносится, всякий раз подкрепленная «соответствующим» обоснованием. И дело даже не только в низкой квалификации депутатов Государственной Думы, не способных в силу различных объективных и субъективных причин дать правильную юридическую оценку предлагаемым им на утверждение документам. А еще и в более чем 100-миллионном корпусе избирателей, которых постоянная «чехарда» с избирательным законодательством заставляет в прямом смысле голосовать ногами, то есть уклоняться от участия в выборах, тем самым пополняя ряды абсентеистов.

Или взять хотя бы правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, недавно высказанную им, как бы между прочим, о «субсидиарных способах осуществления активного избирательного права, таких как голосование по доверенности, голосование по почте и по сети Интернет, получивших широкое распространение в избирательном законодательстве современных государств»⁴. Как известно, перечисленные формы бесконтактного голосования до недавнего времени российской конституционно-правовой наукой отрицались, как не обеспечивающие личное участие граждан в выборах.

Если сейчас мы со ссылкой на зарубежный опыт переменили мнение на противоположное, то, по меньшей мере, необходимо выслушать весь набор аргументов «за» и «против». В противном случае мнение высокого Суда будет воспринято депутатами Думы как руководство к действию и незамедлительно воплощено ими в очередном поспешном решении, а разбираться с возникающими в этом случае проблемами придется и территориальным избирательным комиссиям, и самим избирателям, и их объединениям.

Возвращаясь к указанному решению Конституционного Суда, замечу, что оно порождено практикой реализации очередного бездумного изменения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», недо-

⁴ См.: постановление от 15 апреля 2014 года № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 16. Ст. 1922.

статок которого был выявлен в единый день голосования – 8 сентября 2013 года. Но в этот день муниципальные выборы проходили в 77 субъектах Российской Федерации, а факт нарушения активного избирательного права многих тысяч граждан заметили только депутаты Законодательного Собрания Владимирской области. А где же были законодатели остальных 76 субъектов Федерации, призванные представлять интересы своих избирателей при выборах в региональные органы государственной власти? Или опять проблема в их теоретической подготовке на знание норм конституционного права?

При этом правовая наука нуждается в некоем объединяющем ее учении, преодолевающим ее отраслевую разобщенность и позволяющем представителям различных отраслей права хотя бы говорить на одном, понятном всем языке. При этом необходимо последовать мудрости древних: «Определитесь с терминами, и вы избавите себя от огромного количества споров». Такая единая терминологическая дисциплина, безусловно, необходима. Мне представляется, что эту роль мог бы сыграть курс «Философия права». Автор осознает спорность своего предложения, но хотел бы высказать ряд аргументов. Главный аргумент – от противного. Если философия в целом (не только права) – это учение о наиболее общих законах развития природы, общества и человека, то существующие учебники и учебные пособия по философии права не отвечают содержанию своего предмета.

В основном опубликованные сегодня курсы, а лучшим из них продолжает оставаться курс В.С. Нерсесянца⁵, сводятся к изложению теории политических и правовых учений. Однако, на мой взгляд, задача курса философии права в другом – объяснить изучающим право и правовую науку значение терминов, используемых в ней. Для этого необходимо в первую очередь собрать репрезентативный набор определений правовых понятий в их историческом и логическом таксономических рядах.

Существует огромное количество определений понятия «право». Автор настоящей статьи, например, в различного рода рассуждениях о предмете права предпочитает такое определение: «Право есть наиболее оптимальный способ организации взаимоотношений между людьми в цивилизованном обществе». Разумеется, при всей его афористичности, это определение раскрывает только одну, пусть наиболее важную, но одну из граней этого многозначного явления. Так вот, задача философии права, на мой взгляд, выделить все или большинство признаков этого понятия и дать в итоге одно, пусть не универсальное, но стремящееся к максимальной полноте общее понятие права, приемлемое во всех или хотя бы в большинстве наук о праве. И так следует поступить с большинством правовых терминов.

⁵ См.: Нерсесянц В.С. Философия права. М.: Норма-Инфра. 2012.

Еще один аргумент снимает кажущееся противоречие между философией, изучающей явление в развитии, и статикой, которая неизбежно присутствует при формализации тех или иных понятий. К пониманию диалектики между этими состояниями познания приводит еще одно высказывание древних мыслителей: «Суха теория – зелено древо жизни». Природа, общество, человек как предметы исследования науки общей философии находятся в постоянном развитии. Однако это развитие фиксируется в неких формализованных социальных нормах, в том числе в нормах права, правильное представление о содержании которых призван дать курс философии права.

Написать такой курс чрезвычайно трудно хотя бы потому, что для его создания требуется объединить коллектив ученых, представляющих различные учебно-научные дисциплины, научные школы, взгляды и даже возрастные группы, но такой курс, на мой взгляд, как воздух необходим отечественной правовой науке.

Возвращаясь к проблеме методологической роли теории государства и права, зададимся еще одним провокационным вопросом: а как быть с наукой о государстве? Существует ли в теории такая юридическая наука, как «теория государства»? На мой взгляд, ответ может быть только отрицательным.

Причина в том, что теорией власти, к чему, по сути, и сводится теория государства, предметно занимается иная наука – политология. Вот ей и должна принадлежать пальма первенства в создании теории государства. А задача права сводится лишь к обслуживающей роли, выражающейся в обеспечении выстроенных властных конструкций юридическими нормами. В противном случае складывается парадоксальная ситуация, например, в виде создания временных федеральных округов – Крымского и Северо-Кавказского – с незначительным числом объединенных в них субъектов Российской Федерации, функции которых к тому же дублированы одноименными федеральными министерствами по делам Крыма и Северного Кавказа. Но поскольку инициатива создания и того, и другого властного уровня исходит от одного и того же лица, к тому же наделенного огромными конституционными полномочиями, никто даже не пытается с точки зрения теории власти делать предварительную оценку эффективности принятых решений.

Еще один свежий пример: принцип разделения властей и место в нем института российского Президента. Фактическое положение вещей (совещания с членами Правительства, периодически проводимые главой государства), а также отдельные нормы Конституции России (п. «б» ст. 83, дающий Президенту право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации), на мой взгляд, противоречат содержанию понятия разделения властей. Так же не вполне соответствует этому принципу, на мой взгляд, предложение В.В. Жириновского, поддержанное 91 депутатом Государственной Думы, о назначении

Президентом Российской Федерации 17 членов Совета Федерации⁶.

Конечно, на этот проект еще необходимо, помимо выполнения законодательных процедур, получить заключение Конституционного Суда Российской Федерации на предмет его соответствия Конституции. Но даже получение положительного заключения не снимает вопроса, стоящего перед наукой о государстве, насколько этот проект соответствует теории разделения властей и способствует общему развитию теории власти в демократическом правовом государстве.

На самом деле можно до бесконечности приводить различные примеры в пользу высказанных предложений. Но общеизвестно, что примерами ничего нельзя доказать и ничего нельзя опровергнуть.

В заключение отмечу, что, несмотря на безусловную ценность отдельных выводов и предложений, изложенных в статье Ю.А. Веденеева, остается все же неясным главный вывод: о чем в ней идет речь – о начале или конце юриспруденции? Думается, что современное состояние этой научной дисциплины не позволяет ни самому автору, ни другим теоретикам сделать однозначный вывод. А коли так, остается уподобиться главному специалисту в области марксистско-ленинской идеологии – сантехнику из старого советского анекдота, которого пригласили поменять кран, а он предложил менять всю систему.

⁶ См.: Проект Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 468171-6//<http://duma.gov.ru> (по состоянию на 17.05.2014).

Институт прокуратуры в механизме Российского государства

Законность как политико-правовая категория является принципом и одновременно методом деятельности Российского государства, всех его органов и должностных лиц. Поэтому Конституция Российской Федерации обязывает органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединения соблюдать Конституцию и законы.

Однако реалии таковы, как справедливо отмечал еще М.И. Калинин – юридический глава органов советской власти и мудрый знаток народной жизни, сохранивший, насколько это возможно, приверженность к закону и справедливости в условиях жуткого партийно-тоталитарного политического режима, выступая с заключительной речью на XII Всероссийском съезде Советов 16 мая 1925 года, что «... в нашей стране... законность никогда не занимала почетного места. Существовало полное бесправие масс, безнаказанность дворянства, а потом капиталистов, общепризнанное взяточничество чиновников и полный административный произвол местной власти над податным населением. И так продолжалось... сотни лет. На такой почве хищничества сильных и при полном бесправии слабых создалось и росло правосознание народа... У нас никаких корней уважения к праву и к закону в народе не было и не могло быть. Закон был законом, а жизнь шла у нас своим путем»¹.

Следует признать, что положение в сфере исполнения законов, соблюдения прав и свобод граждан кардинально не изменилось и в годы советской власти, а в период культа личности, субъективизма и волюнтаризма резко ухудшилось. И новая Россия на деле мало продвинулась на nive

БИКТАГИРОВ Раиф Терентьевич – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного управления и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, научный руководитель секции Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России

¹ Калинин М.И. Вопросы советского строительства (статьи и речи 1919–1946). Госполитиздат. М., 1958. С. 245–246.

строительства правового государства. Обеспечение верховенства закона, укрепление режима законности остается серьезной нерешенной проблемой и в наши дни.

Между тем данная сфера государственной и общественной жизни чрезвычайно важна для нормального функционирования государства и гражданского общества, а потому находится в фокусе общественных интересов. Состояние законности во многом характеризует уровень работы всех государственных и общественных структур, морально-психологический климат в трудовых коллективах, напрямую влияет на эффективность и качество работы всех звеньев государственного аппарата, политической системы общества в целом. Точное и единообразное исполнение законов и подзаконных нормативных правовых актов самым благотворным образом отражается на всех сферах жизни государства и общества.

Вот почему обеспечение режима законности (несмотря на его кризис в отдельные периоды развития Российского государства, в основном связанный с личными качествами «верховного правителя») всегда было одной из главных забот государства в политико-идеологической сфере. Данная общегосударственная задача решалась и решается практически всеми органами и учреждениями государства в рамках их компетенции (по крайней мере, в нормативно закреплённом аспекте), независимо от их принадлежности к тому или иному звену государственного механизма. Одновременно в этой сфере действовало и действует ныне большое число специализированных контрольно-надзорных органов.

Среди них закономерно выделяется прокуратура – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени государства, по существу, высший надзор (хотя формально термин «высший» исключен из юридической характеристики осуществляемого ею надзора) за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, и другие функции, связанные с обеспечением режима законности в стране. Прокуратура как основной государственный орган надзора за соблюдением законов и подзаконных нормативных правовых актов отличается от других органов государства, наделенных надзорными полномочиями, по ряду признаков, прежде всего многофункциональностью, независимостью, распространением ее надзора на другие контрольно-надзорные органы государства. Отсюда – повышенное внимание, которое уделялось государством правовому регулированию статуса и порядка деятельности прокуратуры практически на всех этапах развития России независимо от характера господствующего в тот или иной период социально-экономического строя и обусловленного им политического режима.

Законодательство, регулирующее организацию и деятельность прокуратуры Российской Федерации, находится в центре внимания правотворческих органов. Оно весьма динамично, активно совершенствуется сообразно общественным потребностям. Достаточно заметить, что в базовый Закон

Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года №2202-1, изложенный после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года в новой редакции в качестве соответствующего Федерального закона (от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ)², уже внеслись изменения более 30 раз, в том числе даны пояснения актами Конституционного Суда Российской Федерации к порядку и условиям применения его отдельных положений.

Столь частое обращение Федерального Собрания к регулированию правовых основ деятельности прокуратуры свидетельствует о значимости и актуальности государственного надзора за единообразным пониманием и исполнением законов и других нормативных правовых актов для эффективного функционирования государственных и общественных структур, что требует постоянного внимания законодателя.

В настоящей статье предпринята попытка исследовать основные вехи развития института прокуратуры в Российском государстве, осмыслить ее современные функции и тенденции совершенствования, а также рассмотреть некоторые теоретические вопросы, связанные с местом прокурорско-надзорного (прокурорского) права в общей системе российского права, правовой науки и учебных дисциплин юридического профиля.

Прокуратура в России является одной из старейших государственных институций. По подсчетам специалистов-исследователей, она имеет длительную историю возникновения и развития – более трех веков³. Правда, авторы берут в расчет не только сам факт учреждения прокуратуры и должности прокурора как таковой, но и период времени, когда формировались условия и предпосылки возникновения прокурорского надзора как особого вида государственной деятельности, который охватывает 1649–1721 годы⁴. Именно в этот период издавались отдельные царские указы, связанные с осуществлением государственного надзора в различных сферах, а также об органах и лицах, на которые возлагалась указанная функция.

К такого рода предпосылкам возникновения прокуратуры России, по мнению авторов одного из специальных исследований⁵, относятся фискальная служба, государева служба в лице отдельных офицеров, в том числе и отставных, по выполнению особых поручений, а также заимствование зару-

² СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

³ См.: История прокуратуры России. Историко-правовой анализ / Авторы: А.Г. Звягинцев, Н.Д. Эриашвили и др. Под ред. А.Г. Звягинцева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 3.

⁴ Прокурорский надзор. Учебник. Под ред. О.А. Галустяна, А.В. Ендолицевой, Н.Х. Сафиуллина. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Закон и право, 2008. С. 19.

⁵ См.: История прокуратуры России... С. 88. На фискальную службу как на непосредственного предшественника прокуратуры указывается и в другом источнике: Крюков В.Ф. Прокурорский надзор. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Изд-во Норма, 2010. С. 22.

бежного опыта. Означенные службы были учреждены в 1711 году царскими указами, уточнены и усовершенствованы в последующие годы. Согласно указам фискалы тайно присматривали за всеми делами, особенно за сбором налогов и расходом казенных средств и имущества, осуществлением правосудия и организацией борьбы с преступностью. На офицеров возлагалась обязанность «смотрения» за сохранностью имущества, производством подрядных работ, обеспечением сбора различных пошлин; производства следствия и ведения различных дел по отдельным поручениям. Гвардейские офицеры имели право арестовывать даже сенаторов за ненадлежащее поведение на заседаниях Сената. Право на предварительное заключение под стражу, как известно, впоследствии закрепилось за прокурором.

Другой предпосылкой возникновения прокуратуры является учреждение именным Указом от 27 ноября 1715 года должности «Генерального Ревизора», или иначе «Надзирателя указов», что также отражает возлагаемую на данное должностное лицо функцию – «наблюдение за исполнением указов». Данное должностное лицо среди прочих полномочий было наделено правом штрафовать виновных в неисполнении указов. Оно осуществляло также учет всех указов и, в известной мере, контроль за нормотворчеством.

Констатируя достаточно большое число примеров широкого использования в российской практике зарубежного нормотворчества и правовых институций (прежде всего европейских государств), тем не менее ученые, исследовавшие историю прокуратуры России, не смогли привести какие бы то ни было факты заимствования иноземной практики применительно к учреждению прокуратуры. Следует признать, что прокуратура учреждалась по собственному почину России.

Но еще более важно указание на некорректность утверждения о том, что «история прокуратуры насчитывает 288 лет, а история развития института власти прокурора – более трех веков»⁶ (цитируется по источнику, изданному в 2010 году – Р.Б.). Думается, не стоит смешивать условия, предпосылки, идеи относительно учреждения прокуратуры с самим фактом формирования прокуратуры (власти прокурора) как государственного института. Вряд ли правомерно вести речь о развитии власти прокурора в период, когда должность прокурора отсутствовала в природе. Она появилась только 12 января 1722 года согласно именному Указу Государя Императора Петра Алексеевича.

Именно 12 января 1722 года является общепризнанным днем основания прокуратуры России. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 29 декабря 1995 года № 13297 12 января еже-

⁶ История прокуратуры России... С. 3.

⁷ СЗ РФ. 1996. № 2. Ст. 62.

годно отмечается как День работника прокуратуры Российской Федерации. Так что 300-летие прокуратуры России будет отмечаться 12 января 2022 года.

Первые должности прокуроров были введены в Сенате в лице генерал-прокурора и обер-прокуроров в каждой коллегии (центральных органах государственного управления) и в надворных судах. 27 апреля 1722 года был принят Указ «О должности Генерал-прокурора». Генерал-прокурор исполнял свои обязанности преимущественно в Сенате, однако ему подчинялись прокуроры, работающие при других центральных государственных органах и судах.

В литературе высказано суждение о том, что первым нормативным правовым актом о прокуратуре России является не Указ от 12 января 1722 года, а отмеченный выше Указ от 27 апреля 1722 года о должности Генерал-прокурора, и на этой основе подвергается сомнению правомерность Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 1995 года № 1329 об установлении Дня работника прокуратуры⁸. Представляется, что это напрасные сомнения. Должности прокуроров, как следует из Указа Петра Первого от 12 января 1722 года, были учреждены впервые именно данным Указом. Что же касается царского указа от 27 апреля того же года, он только уточнил правовой статус уже действующего Генерал-прокурора.

Другое дело, как правильно отмечают авторы «Истории прокуратуры России», что в первой четверти XVIII века «не удалось сформировать прокуратуру как систему специальных органов»⁹ сверху донизу. Такая иерархическая система органов была создана согласно Указу Государыни Императрицы Екатерины Алексеевны (Екатерины II) от 7 ноября 1775 года. Тогда в систему органов прокуратуры входили следующие должности: генерал-прокурор, губернский прокурор и губернский стряпчий, прокурор и стряпчий при верхнем земском суде, прокурор и стряпчий при губернском магистрате, прокурор и стряпчий при верхней расправе и уездный стряпчий. При этом должность «стряпчий» исполнял помощник соответствующего прокурора по судебному надзору.

Анализ правовых актов Российской империи свидетельствует о развитии прокуратуры в системе органов исполнительной власти. Согласно Манифесту «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 года министр юстиции Российской империи одновременно являлся Генерал-прокурором. Позднее, в период реформ Александра II (1855–1881 гг.), система прокуратуры эволюционировала и была встроена в систему органов судебной власти.

Так, согласно указам Александра II по вопросам судебной реформы от 20 ноября 1864 года прокурорский надзор вверялся обер-прокурорам, про-

⁸ См.: История прокуратуры России... С. 106.

⁹ Там же.

курорам и их товарищам. При каждом окружном суде, при каждой судебной палате состояли особые прокуроры и товарищи прокуроров. Указанные лица осуществляли функции судебного надзора и уголовного преследования, а также наблюдали за производством следствия, проводимым судебными следователями. Тем не менее прокурора закон рассматривал как одну из сторон состязательного уголовного процесса.

Как отмечают исследователи, более ограниченный характер носил надзор прокурора за рассмотрением судами гражданских дел. Протест прокурора не мог приостановить принятого судом решения по гражданскому делу. Согласно Уставу гражданского судопроизводства 1864 года и последующему законодательству прокурор давал заключения только по отдельным категориям гражданских дел. Положение прокурора в гражданском судебном процессе того периода С.М. Казанцев определил как «ходячего манекена» без должных полномочий, способных оказывать существенное влияние на исход дела.

Заслуживает внимания тот факт, что Положение о выборах в Государственную думу от 3 июня 1907 года (п. 26) предусматривало право обер-прокурора на дачу заключения в Первом департаменте Правительствующего Сената в случаях сомнений по применению норм избирательного права, хотя общий надзор за правильным производством выборов возлагался на губернаторов и градоначальников под общим руководством министра внутренних дел¹⁰.

В этот период прокуроры осуществляли свои надзорные функции «под высшим наблюдением Министра юстиции как Генерал-прокурором» (п. 124 именного Указа об учреждении судебных установлений от 20 ноября 1864 года). Сфера деятельности лиц прокурорского надзора ограничивалась делами судебного ведомства (п. 135 того же Указа).

Высочайше утвержденные Основные государственные законы Российской империи от 23 апреля 1906 года вопросы прокуратуры не затрагивали. Ее статус оставался прежним вплоть до Октябрьской революции 1917 года. Можно лишь добавить, что в состав Временного правительства, действовавшего с марта по октябрь 1917 года, наряду с министром юстиции – Генерал-прокурором входил и обер-прокурор Святейшего Синода.

Первые пять лет советской власти характеризуются отсутствием прокуратуры в механизме молодого Советского государства. Декретом Совнаркома РСФСР от 24 ноября 1917 года «О суде» были упразднены все действовавшие при царском режиме судебные установления и вместе с ними институты прокуратуры и судебных следователей. Функции уголовного преследования на основе указанного декрета Совнаркома и последующих

¹⁰ См.: пункты 24, 26 Высочайше утвержденного Положения о выборах в Государственную думу от 3 июня 1907 года // Выборы в I–IV Государственные думы Российской империи. Воспоминания современников. Материалы и документы. М., 2008. С. 772–822.

постановлений органов революционной власти могли осуществлять все пользующиеся политическими правами граждане обоего пола. Позднее были учреждены следственные комиссии и коллегии обвинителей при ревтрибуналах в центре и на местах. Согласно актам органов советской власти на судебные процессы допускались и обвинители из публики, а также из представителей возбуждавших уголовное преследование советских учреждений и профсоюзов.

Первым правовым актом советской власти, где упоминается прокуратура как государственный орган, осуществляющий уголовное преследование, был УПК РСФСР, утвержденный постановлением ВЦИК от 25 мая 1922 года. Кодекс разъяснял, что под термином «прокурор» понимаются: Прокурор Республики, его помощники, губернские прокуроры и их помощники и прокуроры, состоящие при судебных учреждениях – трибуналах. Спустя всего два дня 28 мая 1922 года ВЦИК принял первое Положение о прокурорском надзоре, которым учреждалась «государственная прокуратура» составе Народного комиссариата юстиции. Положением на прокуратуру возлагались следующие функции:

а) осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных лиц путем опротестования нарушающих закон постановлений, а также возбуждения уголовного преследования виновных лиц;

б) непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов, органов дознания в области раскрытия преступлений, в том числе за деятельностью Государственного политического управления;

в) поддержание государственного обвинения в суде;

г) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей (п. 2).

Формирование органов прокуратуры и организация их деятельности вплоть до 1933 года осуществлялись преимущественно по дореволюционному образцу: органы прокуратуры создавались и действовали в рамках структур органов исполнительной и судебной властей. Общее руководство прокуратурой осуществлял Народный комиссар юстиции, одновременно имевший статус Прокурора Республики. Ему подчинялись прокуроры губерний и областей. В структуре Народного комиссариата юстиции РСФСР действовал отдел прокуратуры. В ведении отдела находились все отрасли прокурорского надзора, перечисленные в вышеозначенном Положении о прокурорском надзоре, а также вопросы назначения и отзыва губернских прокуроров и их помощников. Положение о судоустройстве РСФСР, утвержденное ВЦИК от 11 ноября 1922 года, предусматривало функционирование государственной прокуратуры в судах. В частности, в коллегиях Верховного Суда, в том числе и в военной, и военно-транспортной коллегиях, состояли помощники прокурора Верховного Суда.

Первая Конституция Союза ССР, принятая 31 января 1924 года, предусмотрела должности Прокурора Верховного Суда СССР и его заме-

стителей. Нормы Основного закона о прокуратуре были включены в главу VII «О Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик». 24 октября 1924 года Декретом ЦИК СССР было утверждено первое Положение о Верховном Суде СССР, которое содержало раздел, касающийся прокуратуры. Помимо прочих вопросов, Положение установило правомочия Прокурора Верховного Суда СССР по осуществлению как общего, так и судебного надзора. Следует заметить, что в этом документе впервые использован термин «общий надзор».

Статья 13 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик (в редакции постановления ЦИК и СНК СССР от 25 апреля 1928 года) содержала норму, что прокуратуру союзной республики возглавляет прокурор республики, являющийся одновременно народным комиссаром юстиции или его заместителем. Обеспечение руководства и управления в отношении прокуратуры и судебных органов возлагалось на НКЮ и его органы.

24 июля 1929 года ЦИК и СНК СССР утвердили новое Положение о Верховном Суде СССР и Прокуратуре Верховного Суда СССР. Раздел II Положения сохранял статус прокуратуры как государственного органа, состоящего при Верховном Суде. Прокурор Верховного Суда и его заместитель назначались Президиумом ЦИК СССР. При Прокуроре Верховного Суда СССР состояли следователи по особо важным делам, ему принадлежало право законодательной инициативы. Согласно Положению о НКЮ РСФСР данный Наркомат возглавлял Народный комиссар юстиции, который имел двух заместителей: Прокурора Республики и Председателя Верховного Суда. В состав Наркомата юстиции входили Верховный Суд РСФСР и Управление прокуратуры республики.

После ликвидации административных округов как территориальных единиц в 1930 году в каждом районе были созданы камеры районной прокуратуры во главе с районным прокурором, который назначался и смещался краевым (областным) прокурором.

Прокуратура Союза ССР как самостоятельное ведомство была учреждена постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 года в целях укрепления социалистической законности. Согласно Положению о Прокуратуре Союза ССР данный центральный надзорный орган возглавлял Прокурор СССР, который назначался ЦИК СССР. Он был ответственен перед тремя высшими органами союзного государства: ЦИК СССР, его Президиумом и Совнаркомом СССР. В качестве одного из направлений деятельности Прокуратуры СССР было названо общее руководство деятельностью прокуратур союзных республик. Соответствующие изменения были внесены в Конституцию СССР.

Конституция СССР 1936 года установила принципиальные основы организации и деятельности прокуратуры (ст. 113–117). Впервые на Прокурора СССР Конституция возложила осуществление «высшего надзора за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как и отдельными должностными

лицами, а также гражданами СССР». Были регламентированы порядок назначения и сроки полномочий прокуроров всех уровней. Прокурор СССР назначался Верховным Советом СССР сроком на семь лет. Прокуроры союзных, автономных республик, краев, областей, автономных областей назначались Прокурором СССР сроком на пять лет, окружные, районные и городские прокуроры – прокурорами союзных республик с утверждения Прокурора СССР сроком на пять лет. Органы прокуратуры осуществляли свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Прокурору СССР (ст. 117).

Аналогичные нормы были закреплены в Конституции РСФСР 1937 года относительно Прокуратуры РСФСР.

В постконституционный период из системы народных комиссариатов юстиции союзных и автономных республик были выделены органы прокуратуры и следствия с подчинением их Прокуратуре СССР. В непосредственное подчинение Прокуратуре СССР была передана и водная транспортная прокуратура.

Законом СССР от 19 марта 1946 года Прокурору СССР было присвоено наименование «Генеральный прокурор СССР», 24 мая 1955 года Президиум Верховного Совета СССР утвердил Положение о прокурорском надзоре в СССР, а спустя год – структуру центрального аппарата Прокуратуры СССР. 27 февраля 1959 года в Прокуратуре СССР и прокуратурах союзных республик были образованы совещательные органы – коллегии под председательством соответствующего прокурора.

Положение о прокурорском надзоре 1955 года и последующие государственные решения усилили централизацию органов прокуратуры, упорядочили их деятельность. Главная военная прокуратура была включена в состав Прокуратуры СССР, транспортные прокуратуры упразднились, а их функции были возложены на органы прокуратуры союзных республик. Надзор органов прокуратуры по-прежнему распространялся на четыре сферы: органы управления, органы следствия и дознания, органы, исполняющие уголовные наказания, и на судебные постановления.

С принятием Конституции СССР 1977 года, которая сохранила высший надзор, осуществляемый органами прокуратуры, совершенствование правовых основ деятельности прокуратуры продолжалось. Срок полномочий Генерального прокурора СССР Конституция СССР 1977 года сократила с семи до пяти лет. 30 ноября 1979 года впервые за годы советской власти принимается Закон СССР «О прокуратуре СССР». Кроме традиционных четырех видов надзора, в законе был приведен перечень основных направлений деятельности прокуратуры: борьба с нарушениями закона об охране социалистической собственности; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями; участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов. Было предусмотрено создание коллегий в Главной военной прокуратуре, прокуратурах республик, краев, областей, городов (на правах проку-

ратур областей). Совершенствуется структура центрального аппарата Прокуратуры СССР.

В 1980-х годах Президиумом Верховного Совета СССР принимаются обновленные положения о классовых чинах работников органов прокуратуры, а также Положение о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов прокуратуры. Статус органов военной прокуратуры регламентируется в отдельном Положении о военной прокуратуре, утвержденном Президиумом Верховного Совета СССР. Закон «О прокуратуре СССР» дополняется такими новыми направлениями деятельности органов прокуратуры, как борьба с нарушениями законов, направленных на обеспечение прав и законных интересов граждан; участие в заседаниях органов государственной власти и управления, а также правом прокуроров использовать новые меры прокурорского реагирования – предписание об устранении нарушений закона¹¹ и предостережение о недопустимости нарушений закона.

26 декабря 1990 года IV Съезд народных депутатов СССР Законом «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» внес изменения и дополнения в Конституцию СССР. В частности, законодатель отказался от доктрины высшего надзора, возлагаемого на прокуратуру. Из статьи 164 Конституции СССР, которая регламентировала надзорные полномочия прокуратуры, термин «высший» был исключен. Однако в соответствующем законе РСФСР, внесшем изменения и дополнения в Конституцию РСФСР, институт «высшего надзора» прокуратуры был сохранен и продержался до принятия Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года.

Законы СССР и РСФСР о советской милиции, принятые в 1991 году, предусматривали надзор прокуратуры за законностью деятельности милиции.

Следует отметить, что в научной литературе дана различная оценка данному факту. Так, в работах, посвященных прокуратуре, изданных в советский период, на мой взгляд, достаточно убедительно аргументируется деятельность прокуратуры как органа, осуществляющего от имени государства высший надзор (курсив мой. – Р.Б.) за исполнением законов¹².

Однако авторы учебника, вышедшего в свет в 2008 году под редакцией О.А. Галустяна, А.В. Ендольцевой и Н.Х. Софиуллина, не скрывают своего отрицательного отношения к доктрине «высшего надзора», осуществляемого прокуратурой, присущей, как пишут авторы, «социалистической системе права»¹³. По моему мнению, применение термина «высший надзор» в советском законодательстве о прокуратуре было обоснованным, базировалось на

¹¹ В действующем Федеральном законе о прокуратуре данная мера не предусмотрена.

¹² См.: Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. М.: Госюриздат, 1956. С. 22.

¹³ Прокурорский надзор. Учебник. Изд. пятое. Закон и право. М.: 2008. С. 64.

реальном статусе прокурорского надзора. Данное определение подчеркивало принципиальное отличие прокурорского надзора от других видов надзора, осуществляемого многочисленными исполнительными органами по узкоспециальным вопросам. Осмысливая характер прокурорского надзора, важно обратить внимание на тот факт, что он осуществляется от имени государства, распространяется на деятельность других контрольно-надзорных органов, оттеняет универсальный, многофункциональный характер прокурорского надзора.

Еще до официального упразднения Прокуратуры СССР (январь 1992 г.) в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР постановлением Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 года была образована единая система органов прокуратуры Российской Федерации на базе действующих на территории РСФСР органов прокуратуры во главе с Генеральным прокурором РСФСР. Первым Генеральным прокурором Российской Федерации был назначен В.Г. Степанков.

Основным нормативным правовым актом о прокуратуре в новой России стал Федеральный закон от 17 января 1992 года «О прокуратуре Российской Федерации», который действует и ныне в новой редакции с многочисленными изменениями и дополнениями. Следует заметить, что данный закон уже не характеризовал прокурорский надзор как высший, несмотря на то, что действующая тогда Конституция РСФСР по-прежнему определяла надзор прокуратуры как высший. Эта норма Конституции была отменена только 9 декабря 1992 года.

Ныне действующая Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года путем всенародного голосования, прокуратуре посвящает только одну статью (ст. 129), и та помещена в главе 7 «Судебная власть». В ней зафиксировано три важных положения:

1) прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации;

2) порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации (Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации), прокуроров субъектов Российской Федерации (Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с соответствующим субъектом Российской Федерации), иных прокуроров (Генеральным прокурором Российской Федерации);

3) полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Правда, о прокуратуре упоминается еще в п. «о» ст. 71, где констатируется, что прокуратура находится в ведении Российской Федерации, и в статьях 83 (п. «е»), 102 (п. «з»), которые регламентируют порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации.

Такая скромность конституционного регулирования положения прокуратуры, очевидно, объясняется недооценкой места и роли указанного института в жизни государства и общества отцами-основателями Конституции Российской Федерации, конкуренцией между правоохранительными органами, боязнью усиления влияния данного ведомства. Не является секретом ревностное отношение к прокуратуре представителей практически всех трех ветвей власти. Пожалуй, учитывалось и то обстоятельство, что прокуратура, как видно из предыдущего изложения, исторически длительное время функционировала в рамках исполнительной или судебной власти.

Следует заметить, что Президентом Российской Федерации В.В. Путиным инициирован и Федеральным Собранием Российской Федерации 27 ноября 2013 года принят Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

Данный закон, кроме прочих новшеств, предусматривает весьма существенные изменения конституционных норм, касающихся прокуратуры. Во-первых, изменена редакция наименования главы 7 Конституции. Она названа «Судебная власть и прокуратура», что, на наш взгляд, может быть расценено как признание самостоятельной роли прокуратуры в системе федеральных государственных органов. Во-вторых, статья 129, регламентирующая статус прокуратуры Российской Федерации, изложена в новой редакции. Суть изменений заключается в следующем. Из конституционного текста изъяты нормы о централизованном характере системы органов прокуратуры, указывающие на подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Изменен порядок назначения и освобождения от должности прокуроров всех уровней, за исключением прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров. Предусмотрено, что Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации, а освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. Прокуроры низового звена органов прокуратуры – городов, районов и им равные – по-прежнему будут назначаться и освобождаться от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

Соответствующие изменения внесены в статьи 83 и 102 Конституции Российской Федерации, регламентирующие порядок участия Президента

Российской Федерации в процедурах по назначению и освобождению от должности Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме городских, районных и приравненных к ним прокуроров.

Таким образом, конституционные новации свидетельствуют о серьезном расширении полномочий Президента Российской Федерации по решению вопросов о руководящих кадрах органов прокуратуры.

Возвращаясь к хронологии основных событий в развитии системы прокуратуры, следует отметить, что в конце XX и начале XXI веков произошли весьма существенные изменения в правовом статусе органов прокуратуры, свидетельствующие, с одной стороны, о расширении их функций и компетенции, а с другой – о некотором сужении их юрисдикции по решению отдельных вопросов.

Закон о прокуратуре 1992 года и последующие его редакции существенно откорректировали функции прокуратуры в области надзора за осуществлением правосудия: функция надзора за исполнением законов при рассмотрении судами дел была заменена на участие прокурора в рассмотрении дел судами. Законодатель стал рассматривать прокурора не как орган надзора, а преимущественно как сторону в состязательном судебном процессе, но в уголовном процессе сохранил за ним функцию уголовного преследования и государственного обвинения.

Отказ от концепции надзора за рассмотрением дел в судах был обусловлен реализацией конституционного принципа независимости судей, их подчинения только Конституции и федеральному законодательству. При этом, однако, надо заметить, что правовые рычаги влияния прокурора на судебные решения остались в виде права прокурора опротестовывать незаконное, необоснованное и несправедливое решение, приговор, определение или постановление суда. Необходимо заметить и такой нюанс: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации несколько смягчили наименование документа прокурорского реагирования на незаконные, по мнению прокурора, судебные акты, заменив протест прокурора на его представление. В то же время многие традиционные процессуальные полномочия прокурора как участника судебного процесса сохранены (права на участие в допросе участников процесса, заявление отводов и ходатайств, вступление в дело на любой стадии процесса, дачу заключения по вопросам, разрешаемым судом, вплоть до дачи формулировки решений по вопросам, подлежащим разрешению судом в совещательной комнате при постановлении приговора).

В период политического кризиса, вызванного противостоянием органов законодательной и исполнительной властей, в соответствии с чрезвычайным Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» до принятия Конституции Российской Федерации и формирования новых органов государственной власти изменился порядок назначе-

ния и ответственность должностного лица, возглавляющего прокуратуру России. Генеральный прокурор Российской Федерации согласно Указу № 1400 назначался Президентом Российской Федерации и был ему подотчетен (п. 13 Указа). Указом Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 года на Генерального прокурора была возложена обязанность обеспечить «быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных, правильное применение законов, с тем чтобы каждый организатор, руководитель и активный участник мятежа понес справедливое наказание и ни один невиновный не подвергся уголовному преследованию».

Законом Российской Федерации от 28 апреля 1993 года на федеральные органы государственной охраны была возложена обязанность обеспечения безопасности Генерального прокурора Российской Федерации. Впоследствии высшее должностное лицо прокуратуры России было включено в число лиц, которым предоставляется государственная охрана в течение срока его полномочий¹⁴. Федеральным законом от 20 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» государственная защита была распространена на должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, в том числе на прокуроров и следователей¹⁵. Принятый в 1996 году новый Уголовный кодекс Российской Федерации¹⁶ предусмотрел ряд составов преступлений, связанных с уголовно-правовой защитой прокуроров и следователей, должностных лиц других правоохранительных органов (ст. 294–298). В частности, установлена уголовная ответственность за вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность прокурора, следователя или лица, производящего дознание, в целях воспрепятствования всестороннему, полному и объективному расследованию дела, а также за клевету в отношении этих лиц. Предусмотрена также уголовная ответственность за посягательство на жизнь, угрозу убийством, причинением вреда здоровью, уничтожением или повреждением имущества прокурора, следователя, иного лица, участвующего в расследовании преступления и рассмотрении дел в суде либо в исполнении приговора, иного судебного акта, а равно их близких.

В связи с учреждением Службы судебных приставов в системе Министерства юстиции Российской Федерации и принятием соответствующих Федерального закона¹⁷ и Положения о Федеральной службе судебных приставов¹⁸ перечень видов прокурорского надзора был дополнен еще

¹⁴ См.: ст. 8 Федерального закона «О государственной охране» от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ // Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 716.

¹⁵ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

¹⁶ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹⁷ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590; 2004. № 27. Ст. 2711.

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» // СЗ РФ. 2004. № 44. Ст. 4111.

одним видом – надзором за исполнением законов судебными приставами, введенным Федеральным законом от 10 февраля 1999 года № 31-ФЗ (абзац пятый п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Однако в законе о прокуратуре не предусмотрена глава об этом виде надзора. Следовательно, законодательно не определены ни предмет, ни полномочия, ни акты прокурорского реагирования по данному виду надзора. Есть основания считать надзор за исполнением законов одним из видов надзора за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, поскольку данная служба относится к органам исполнительной власти и находится в ведении Министерства юстиции Российской Федерации.

Этот пробел закона в известной степени восполнили указание Генерального прокурора Российской Федерации от 6 января 1999 года № 1/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» и его приказ от 9 сентября 2002 года № 54 «О разграничении компетенции прокуратур территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур», которыми определены предметы ведения и полномочия подразделений Генеральной прокуратуры, территориальных, военных и специализированных прокуратур по надзору за исполнением законов судебными приставами.

В 1999 году из закона о прокуратуре были исключены сроки полномочий прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров городов, районов и специализированных прокуратур, а также основания досрочного освобождения от должности этих прокуроров.

Федеральным законом от 19 ноября 1999 года № 202-ФЗ¹⁹ были внесены дополнения в статью 12 Федерального закона о прокуратуре, связанные с процедурой приведения к присяге Генерального прокурора Российской Федерации.

Значительной новизной в структуре органов прокуратуры стало образование управлений Генеральной прокуратуры в федеральных округах, произведенное приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 5 апреля 2000 года № 98. Указанные управления были созданы в Центральном (г. Москва), Северо-Западном (г. Санкт-Петербург), Сибирском (г. Новосибирск), Дальневосточном (г. Хабаровск) федеральных округах. Функции управления Генеральной прокуратуры в Северо-Кавказском федеральном округе были возложены на Главное управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и международных отношениях на Северном Кавказе (г. Ростов-на-Дону)²⁰.

¹⁹ СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5620.

²⁰ Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2000 года № 1149 Северо-Кавказский федеральный округ был переименован в Южный с центром в г. Ростове-на-Дону (СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2748), а Указом от 19 января 2010 года № 82 на части его территории был образован Северо-Кавказский федеральный округ с центром в городе Пятигорске.

В связи с принятием Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации в качестве субъектов Федерации и образованием Крымского федерального округа приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 25 марта 2014 года образовано Управление Генеральной прокуратуры в Крымском федеральном округе.

На указанные управления возложен надзор за исполнением законов в таких важных сферах, как государственное управление (исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти), соблюдение прав и свобод человека и гражданина, предварительное следствие, дознание, оперативная розыскная деятельность, борьба с организованной преступностью, а также координация деятельности всех правоохранительных органов, находящихся в пределах федерального округа, по борьбе с преступностью. Управления участвуют в рассмотрении дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами в соответствии с процессуальным законодательством и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, осуществляют иные функции, вытекающие из задач, возложенных на управления.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации в штате центрального аппарата Генеральной прокуратуры были дополнительно установлены семь должностей заместителей Генерального прокурора по числу управлений, образованных в федеральных округах для курирования их работы. Согласно Положению об управлениях Генеральной прокуратуры в федеральных округах, утвержденному приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30 августа 2006 года № 83-ш, управления возглавляют начальники управлений – старшие помощники Генерального прокурора Российской Федерации. Положением определено, что управления являются самостоятельными структурными подразделениями Генеральной прокуратуры, которые дислоцируются непосредственно в центрах соответствующих федеральных округов. В состав управления входят отделы по основным направлениям надзора, а также отдел финансового и материально-технического обеспечения.

Управления наделены широким кругом полномочий по осуществлению прокурорского надзора по означенным выше направлениям, а также функциями по контролю за деятельностью прокуратур субъектов Российской Федерации, в том числе по подбору и выдвижению руководящих кадров прокуратур, действующих на территории федерального округа. При этом Генеральный прокурор предписал исходить из того, что «при выполнении возложенных функций управления Генеральной прокуратуры не подменяют прокуратуры субъектов Российской Федерации, а взаимодействуют с ними и вправе вмешиваться в их деятельность только тогда, когда для устранения нарушений законности полномочий прокурора субъекта Федерации недостаточно либо имеются другие причины и обстоятельства».

Авторами учебника «Прокурорский надзор» высказано мнение о неправомерности способа юридического оформления образования управлений Генеральной прокуратуры в федеральных округах приказом Генерального прокурора Российской Федерации, поскольку они в данном случае усмотрели изменение звенности прокуратуры²¹. Данное критическое замечание, на наш взгляд, лишено фактической основы, ибо речь идет вовсе не о создании нового звена органов прокуратуры, как полагают авторы, а об изменении структуры центрального аппарата Генеральной прокуратуры, а этот вопрос согласно части 2 ст.17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» находится в компетенции Генерального прокурора, чем он и воспользовался, издав вышеуказанный приказ. Так что элементов неправомерности действий главы прокуратуры Российской Федерации здесь не усматривается.

В июле 2009 года Федеральный закон о прокуратуре был дополнен статьей 9¹, которая регламентирует порядок проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Данная статья наделяет прокурора новой мерой прокурорского реагирования – правом внесения в орган, организацию или должностному лицу, издавших нормативный правовой акт с коррупциогенным фактором, требования об изменении данного акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных положений либо обращения в суд на данный предмет в соответствии с процессуальным законодательством. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит рассмотрению адресатом не позднее чем в десятидневный срок. О результатах рассмотрения требования незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование.

Пожалуй, самыми значительными событиями в реформировании прокуратуры стали Федеральный закон от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»²², Указ Президента Российской Федерации от 1 августа 2007 года № 1004 «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации»²³ и последующие законодательные решения, принятые в 2010 году. Согласно этим решениям в 2007 году была создана относительно самостоятельная система Следственного комитета при прокуратуре России, а в 2010 году в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»²⁴ данная структура отделилась от прокуратуры и стала самостоятельным ведомством, осуществляющим полномочия в сфере уголовного судопроизводства на стадии

²¹ Прокурорский надзор. Учебник. Изд. пятое. Закон и право. М., 2008. С. 74.

²² СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

²³ СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 4122.

²⁴ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст.15; № 30. Ст. 4595.

предварительного расследования преступлений и иные полномочия, установленные федеральным законодательством.

Следственный комитет Российской Федерации является специальным ведомством, работающим под руководством Президента Российской Федерации, который непосредственно назначает на должность и освобождает от должности Председателя Следственного комитета, а также его заместителей по предложению Председателя Следственного комитета. Президент Российской Федерации утверждает Положение о Следственном комитете Российской Федерации, устанавливает число заместителей Председателя Следственного комитета, его штатную численность, в том числе и штатную численность военных следственных органов Следственного комитета.

Таким образом, прокуратура лишилась весьма важных функций – возбуждения и расследования уголовных дел. Статья 31 закона о прокуратуре, наделявшая органы прокуратуры полномочиями по расследованию преступлений, признана утратившей силу. Однако уголовное преследование и надзор за исполнением законов всеми органами дознания, следственными органами, независимо от их ведомственной подчиненности, в том числе Следственным комитетом Российской Федерации, остается в компетенции Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров (ст. 37 УПК РФ). В соответствии со статьей 52 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» надзор за исполнением законов полицией осуществляет прокуратура.

Таковы главные вехи длительного и противоречивого развития основного надзорного органа Российского государства – прокуратуры со дня его учреждения до наших дней.

Богатый опыт правового регулирования организации и деятельности органов прокуратуры на протяжении почти 300 лет является важной составной частью прокурорского надзора как отрасли права, юридической науки и учебной дисциплины. Этот опыт позволяет лучше понять логику развития, полнее и компетентнее осмыслить перспективы данной сферы государственно-правовой жизни, ибо совершенствованию нет предела. Оно детерминировано реалиями самой жизни. Об этом свидетельствует высокий динамизм законодательства о прокурорском надзоре в последние два десятилетия и в особенности – принятые Федеральным Собранием Российской Федерации поправки к Конституции Российской Федерации, касающиеся организации судебной власти и прокуратуры.

Е.М. ПЕТРОВИЧЕВА

Земское законодательство и социальная практика земского самоуправления в позднеимперской России

В современной России актуальной задачей является дальнейшее развитие органов территориального самоуправления как важнейших институтов гражданского общества. Выступая с Посланием Федеральному Собранию в 2013 году, В.В. Путин отметил, что в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Президент считает «важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах». Такую работу, по его мнению, необходимо начать и в основном законодательно обеспечить уже в 2014 году – в год 150-летия знаменитой Земской реформы. «Именно развитие земств, местного самоуправления в свое время позволило России совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований», – отметил Президент¹.

Следует признать, что опыт работы земского самоуправления и его взаимоотношений с властными структурами остается во многом недооцененным как нашими историками, так и политиками. Сегодня, впрочем, как и столетие назад, для исследователей земств главными остаются три наиболее острых вопроса, по которым шли дискуссии в прессе и в специальных работах: это статус органов местного самоуправления, их компетенция и взаимоотношения с властными структурами.

Земства – уездные и губернские распорядительные и исполнительные органы местного всеобщего самоуправления были введены в России по Земской реформе 1864 года. «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» получило силу закона 1 января 1864 года.

По Положению выборы в земские учреждения проводились на трех избирательных съездах (куриях), созываемых в уездах: землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ. В первых двух

ПЕТРОВИЧЕВА Елена Михайловна – доктор исторических наук, профессор, директор Гуманитарного института Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых

¹ <http://news.kremlin.ru>.

куриях выборы были цензовыми. Сельские съезды состояли из выборщиков, назначаемых сельскими сходами. Выборы по третьей курии были сословными и многостепенными. В целом эта избирательная система обеспечивала преобладание в земствах дворян.

Закон четко зафиксировал структуру земских учреждений. Они имели распорядительные органы – губернские и уездные земские собрания и исполнительные – губернские и уездные земские управы. Гласные земского собрания избирались на 3 года. Гласные не получали вознаграждения за службу, поскольку органы земского самоуправления не входили в систему государственных учреждений и служба в них считалась общественной обязанностью. Кроме гласных, избранных населением, в земское собрание входили и некоторые лица по должности.

Земские собрания были открытыми, на них могли присутствовать все желающие. Вопросы (за исключением выборов, привлечения к ответственности должностных лиц земского управления или установления их вознаграждения) решались открытым голосованием гласных. Ход собраний широко освещался в прессе. Земства вели протоколы, издавали журналы и постановления всех своих собраний, как губернских, так и уездных.

В Положении 1864 года круг компетенции земств не был строго очерчен. В статье 1 говорилось, что земские учреждения создавались «для заведования делами, относившимися к местным хозяйственным пользам и нуждам» губернии и уезда. По Положению земские функции делились на обязательные (государственные) и необязательные (губернские). К первым относились содержание тюрем, устройство и ремонт почтовых трактов и дорог, выделение подвод для разъездов государственных чиновников и полиции и пр.; вторые заключались в содержании земских управ и канцелярий, попечении о народном образовании, медицине, статистике. Для выполнения возложенных на них обязанностей земские управы могли нанимать на службу специалистов различного профиля: учителей, врачей, статистиков, дворников и т.п.

Земским собраниям была предоставлена значительная самостоятельность, что позволяет считать их деятельность важной сферой формирования гражданской идентичности. Они сами контролировали законность проведения выборов, выбирали свои исполнительные органы и, кроме того, могли создавать различные комиссии. Члены земских управ получали жалованье не от казны, а от земства и материально не зависели от администрации. По Земской реформе 1864 года ни гласные, ни члены управ не пользовались преимуществами лиц, находившихся на государственной службе. В состав земских собраний запрещалось избирать местных начальников губерний, вице-губернаторов, членов губернских правлений, губернских и уездных прокуроров и стряпчих, чинов местной полиции, что увеличивало степень независимости земств от местной администрации. Земские учреждения действовали вполне самостоятельно в пределах вверенных им хозяйственных дел и отличались финансовой независимостью,

поскольку имели право облагать население налогами и формировать собственные бюджеты.

В то же время за работой земских учреждений предусматривались государственный контроль и судебный надзор. Были строго определены вопросы, требовавшие утверждения на уровне губернской администрации и министра внутренних дел. Закон обязывал земские учреждения ведать местными делами строго в пределах территории губернии или уезда. Их решения не должны были касаться дел, относящихся к компетенции правительственных, сословных и общественных властей или учреждений.

Следует признать, что очерченные законом пределы компетенции земств и степень их подчиненности администрации создавали несколько неопределенный статус земских учреждений. Очевидно все же, что Земское положение 1864 года воплотило в жизнь основы «общественной» теории самоуправления в гораздо большей степени, чем «государственной».

Как отмечал Н.Н.Авинов, «общественная теория с ее высоким взглядом на значение и права общества дала составителям первого земского Положения возможность создать для земских учреждений весьма независимое положение среди правительственной администрации в области их распорядительной функции»². Причем, как на это совершенно верно указал один из первых по времени комментаторов Положения 1864 года профессор А.В. Лохвицкий, надзор губернатора за деятельностью земских учреждений был организован в форме, близкой к суспенсивному veto (приостанавливающему запрещению)³. В то же время благодаря той же общественной теории, земства оказались лишены функций «публично-правового властвования». По выражению профессора А.Д. Градовского, они стали учреждениями с «компетенцией, но без власти».

Поскольку в земствах видели не государственные, а лишь общественные учреждения, то вполне логично, что за ними не признали возможности наделения функциями власти. Земства не получили не только полицейской власти, но и были лишены принудительной исполнительной власти, не могли самостоятельно приводить свои распоряжения в действие, а вынуждены были обращаться к содействию правительственных органов. Более того, первоначально земские учреждения не были наделены правом издавать обязательные для населения постановления. Все это вызывало недовольство либеральной общественности.

Общественно-хозяйственная теория самоуправления уходила своими корнями в учение об общине. Впервые основные положения этой концепции были разработаны немецкими учеными-юристами Р. Модем и О. Гирке. Наиболее последовательным сторонником теории «общественного самоуправления» в России стал профессор В.Н.Лешков, который доказывал, что

² Авинов Н.Н. Главные черты в истории законодательства о земских учреждениях (1864–1913 гг.) // Юбилейный земский сборник. СПб., 1914. С. 14.

³ Лохвицкий А.В. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. СПб., 1864. С. 189.

права земства составляли особую категорию прав, отличавшуюся от права гражданского, частного или государственного⁴, князь А.И. Васильчиков, полагавший, что «кроме высших государственных и династических интересов есть еще много скромных нужд и польз, которые должны быть удовлетворены на местах совершенно независимо от политических целей и видов»⁵.

Сторонники общественной (или общественно-хозяйственной) теории самоуправления противопоставляли деятельность органов местного самоуправления государственному управлению как в отношении субъекта, так и содержания; на первый план при этом выдвигался вопрос о компетенции местного самоуправления. Следует признать, что общественно-хозяйственная теория не имела достаточной аргументации. Несостоятельность ее заключалась прежде всего в сложности выделения на практике функции управления, касающейся чисто местных хозяйственных или иных интересов, которые являлись бы безразличными для государства.

В пореформенной России общественно-хозяйственная теория начинает подвергаться критике, и в отечественной науке, вслед за европейской, все большее влияние приобретает государственная теория самоуправления, которая рассматривала органы самоуправления как составной элемент государственной администрации. Впервые она была сформулирована Л. Штейном и Р. Гнейстом. В России ее положения развивали В.П. Безобразов, А.А. Головачев, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, М.И. Свешников, В.В. Ивановский и другие.

Основные положения государственной теории самоуправления были определены академиком В.П. Безобразовым в его работе «Земские учреждения и самоуправление», изданной в 1874 году. Она предполагала, что государство обладает правом руководить органами местного самоуправления, смысл деятельности которого должен состоять не в обособлении местного сообщества, а в служении государственным интересам и целям.

Признавая, что самоуправление, наряду с управлением коронным, являлось частью государственного управления, представители государственной теории не отождествляли первое и второе. Чем же выделялось, по их мнению, самоуправление из общего государственного механизма? Прежде всего способом формирования: органы самоуправления избирались местным населением, перед которым они в первую очередь и несли ответственность⁶. Профессор Н.И. Лазаревский писал, что отличительными чертами самоуправления были выборность этих органов и их должностных лиц и гласный характер деятельности.

⁴ См.: Лешков В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого // День. 1865. 6, 11, 13 ноября.

⁵ Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений. СПб., 1871–1872. Т. 1. С. 4–5.

⁶ См.: Матвеев В.Ф. Теории самоуправления в современной науке // Вестник права. 1905. Кн. 1. С. 179.

Государственная теория была воплощена в новом Земском положении, утвержденном 12 июня 1890 года. По этому Положению права гласных получили все председатели уездных дворянских собраний (уездные и губернские предводители дворянства), а также депутат, назначенный от духовного ведомства. Новое Земское положение усиливало контроль администрации за выборами земского руководства: если прежде губернатором утверждались только председатели управ, то теперь – также и члены губернской и уездной земской управ, а председатель губернской управы должен был утверждаться министром внутренних дел.

Земское положение 1890 года усилило административное значение земских учреждений: председатель и члены управ теперь зачислялись в разряд государственных служащих. Предусматривалось административное наказание и штрафы для гласных, пропускавших земские собрания без уважительных причин. Были расширены права председателя управы.

В соответствии с Земским положением 1890 года в земскую систему вводилось новое звено – губернское по земским делам присутствие, в состав которого входили лица от администрации: губернатор, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда; а от земства – председатель губернской земской управы и один губернский гласный. Каждое постановление земского собрания должно было проверяться присутствием на предмет его соответствия государственным законам (на практике в большинстве случаев присутствие принимало сторону земств).

Новое законодательство подчиняло земское самоуправление более интенсивному губернаторскому контролю. Земское положение 1890 года четко определяло, что «губернатор имеет надзор за правильностью и законностью действий земских учреждений». Было увеличено число вопросов, утверждаемых губернатором. Положение существенно расширило право протеста по поводу постановлений земских собраний со стороны губернатора и министра внутренних дел: теперь они выносились не только на основании незаконности постановления, но и на основании его нецелесообразности. Губернаторам было разрешено проводить ревизию земских учреждений.

Одновременно существенно расширялись права земств, их компетенция в хозяйственной и культурной деятельности (ст. 108 Положения 1890 г.), в том числе за счет расширения круга вопросов, по которым земства могли издавать обязательные постановления (санитарные условия жизни населения, противопожарная безопасность, устройство и содержание пристаней, переправ, перевозов, некоторые вопросы народного продовольствия, сфера народного образования и др.). Важно отметить, что, учитывая реальную ситуацию, в 1890 году законодатели предоставили земствам более широкие полномочия в сфере народного образования: «попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведывании содержащимися на счет земства школами и другими учебными заведениями» (ст. 2, п. 10 Положения 1890 г.), т.е. ограничительная формула «преиму-

щественно в хозяйственном отношении» была исключена из соответствующей статьи.

Существенным фактором самостоятельности земств оставалось их право формировать свой бюджет, основу которого составляли доходы от налогообложения недвижимого имущества (главным образом, земель и лесов. Во второй половине XIX века в большинстве земств такие поступления формировали 2/3 и более бюджета), свидетельств и патентов на торгово-промышленные заведения. Причем в начале XX века доля налогов с торгово-промышленных заведений в бюджетах земств стала расти.

Важно отметить, что первоначально главное внимание земства обращали на выполнение обязательных повинностей, выделяя на это свои основные средства (в 1893 г. расходы земств 30 губерний на эти цели составили 12,1 млн. руб., или около 82 % от всех расходов), остальная часть средств шла на выполнение необязательных повинностей. Затем это соотношение кардинальным образом изменилось. В 1914 году смета земств 43 губерний составила 346,6 млн. руб. (наибольшей она была в Харьковском губернском земстве – 18,1 млн. руб., наименьшей – в Астраханском губернском земстве – 2,65 млн. руб.). Среди обязательных расходов выделялись траты на строительство и ремонт дорог (25 млн. руб., или 7,2 % от общей сметы), содержание аппарата самих земств (23,4 млн. руб., или 6,8 %), правительственных учреждений (13,8 млн. руб., или 4 %) и мест заключения (1,9 млн. руб., или 0,55 %).

Львиная доля расходов пошла на необязательные повинности, к которым относились прежде всего народное образование и здравоохранение. Именно эти сферы вскоре заняли ведущее место в практической работе земств, о чем красноречиво свидетельствуют земские бюджеты. Накануне первой мировой войны на первом месте стояли расходы на народное образование – 107 млн. руб. (31 %); на втором находились затраты на земскую медицину, составлявшие в 1913 году почти четверть всех земских расходов (82,6 млн. руб. – 23,8 %). Третье место занимали расходы на меры по содействию экономическому благосостоянию населения – 28,9 млн. руб. (8,3 %), которые по темпам роста накануне войны решительно вышли на первое место. Затем шли расходы на ветеринарию – 10,5 млн. руб. (3 %), на общественное призрение – 5,15 млн. руб. (1,5 %) и прочие⁷.

В начале XX века Россия вступила в решающую стадию модернизации, процесс управления страной значительно усложнился даже по сравнению с серединой XIX века, когда было введено местное самоуправление. Это привело к перераспределению объема компетенции между различными уровнями управления обществом и к повышению роли земств. Власть делегировала значительную часть своих полномочий земским

⁷ См.: Петровичева Е.М. Земское самоуправление Центральной России в 1906–1918 гг.: эволюция на последних этапах деятельности. Наука и школа. 2003. № 2.

учреждениям, расширяя при этом сферу административного надзора за ними и существенно увеличив их субсидирование.

Начиная с 1906 года политическая активность земских либералов переместилась в основном в рамки образовавшихся политических партий. В земствах же на местах возобладал так называемый деловой курс, который позволил поднять их практическую деятельность на небывалую высоту. Смена либерального руководства на умеренное и правое (хотя эти процессы не следует преувеличивать) способствовала установлению более тесного взаимодействия земских учреждений с правительственной администрацией и их эволюции в соответствии с государственной теорией самоуправления.

Следствием более мирных отношений, установившихся между земствами и властью в 1907–1914 годах, и начавшегося вскоре «финансового питания» местного самоуправления государством стало невиданное ранее оживление земской работы. Объем земского хозяйства нагляднее всего характеризуется земским бюджетом. С момента принятия нового Земского положения в 1890 году до начала Первой мировой войны в 34 земствах бюджет вырос более чем в пять раз⁸.

Важной статьёй роста земских доходов в думский период были правительственные субсидии. К сожалению, этот факт не получил адекватной оценки ни в либеральной публицистике начала XX века, ни в советской историографии, ни в современной исторической литературе. В предвоенном 1913 году государственные пособия составляли 17,7 процента бюджета центрально-российских земств.

Кроме того, государство выделяло значительные кредиты и пособия, предназначенные для отдельных конкретных мероприятий земств (прежде всего строительство школ по программе введения всеобщего начального образования и развитие агрономической помощи населению).

Помощь правительства и увеличение собственно земских затрат в период Столыпинской реформы позволили поднять земскую агрономическую работу на такой уровень, какого она не знала никогда ранее. Несмотря на все проблемы и противоречия, наблюдались увеличение государственных и земских ассигнований, рост агрономического персонала, создание широкой сети участковой агрономии, широкая постановка многочисленных земских агрономических мероприятий⁹.

Роль земских учреждений в решении важнейших государственных и общественных задач существенно выросла. Земское самоуправление в своей работе неуклонно сближалось с правительственной администрацией и объективно занимало новое место в системе государственного управления.

⁸ Земское дело. 1913. № 24. С.1634.

⁹ См.: Петровичева Е.М. Отношение земств Центральной России к аграрной реформе П.А.Столыпина // Россия сельская. XIX – начало XX века. М., 2004. С. 284–309.

Анализ деятельности центрально-российских земств в предвоенный период приводит к выводу, что провинциальные земцы, независимо от политических пристрастий, были озабочены экономическим и культурным развитием своего края, благосостоянием и здоровьем местного населения. Эти практические задачи воспринимались земской глубинкой как перво-степенные. Политические цели в период думской монархии, по крайней мере до начала Первой мировой войны, были отодвинуты в сознании земских провинциалов на второй план.

Новый взгляд правительства на роль земских учреждений и их место в системе российской государственности проявился наиболее явно, когда министром внутренних дел был П.А. Столыпин. По воспоминаниям А. Зеньковского, он намеревался «целый ряд мероприятий, осуществляемых казенными учреждениями, передать земствам»¹⁰.

Именно при П.А. Столыпине между министерством внутренних дел и земствами установилась живая связь; при возникновении каких-либо проблем с губернской администрацией земцы обращались непосредственно к министру или начальнику главного управления по делам местного хозяйства – по телеграфу или лично. При министерстве внутренних дел было создано особое земское бюро, где приезжие земцы могли получать необходимые им справки и общаться друг с другом¹¹.

Вслед за правительством и губернаторы стремились установить доверительные отношения с земствами и наладить с ними взаимодействие. Конфликтов между самоуправлением и администрацией на местах в думский период стало значительно меньше, они постепенно уступали место сотрудничеству. Даже либеральные земские деятели признавали, что «послереволюционные земства не знали уже тех административных преград, которые на каждом шагу приходилось преодолевать их предшественникам»¹².

Подавляющая часть постановлений земских собраний Центральной России не встречала противодействия со стороны губернаторов и губернских по земским и городским делам присутствий, отдельные случаи такого рода, часто хозяйственного характера, приобретали, как правило, широкое политическое освещение в либеральной прессе. Приостановка постановлений в основном была связана с превышением установленной в 1900 году трехпроцентной нормы на ежегодный прирост земских бюджетов, но реальный их рост в период думской монархии постоянно превышал ее. Кроме того, губернаторы, как правило, отменяли постановления земских собраний, нарушавшие круг ведомства земских учреждений. Нередки были

¹⁰ Зеньковский А.В. Правда о Столыпине. М., 2002. С. 23.

¹¹ Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. С. 615.

¹² Первый общеземский съезд по народному образованию в 1911 году Журнал общих заседаний съезда (стенографическая запись). М., 1912. С. 2.

неутверждения губернаторами итогов выборов уездных гласных и составов управ в случае нарушения установленных законом норм. Губернская администрация могла запретить курсы лекций для населения, если к их чтению управы привлекали политически неблагонадежных лиц. Особое внимание губернская администрация проявляла к постановлениям, касавшимся созыва земских съездов или форумов земских служащих; но все съезды по различным направлениям земской работы не были редкостью в конце XIX – начале XX века.

В целом доля отменяемых губернской администрацией постановлений земских собраний была очень незначительной, что не подтверждает распространенный в либеральной печати начала XX века, а также в советской историографии тезис о задавленности земских учреждений административно-правовым произволом. Расцвет земской деятельности в думский период был бы невозможен при негативной позиции и противодействии со стороны губернатора и подчиненной ему администрации.

Многое зависело от личности губернатора. Большим политическим тактом отличался Костромской губернатор П.П. Стремоухов, который лояльно относился к деятельности земства, в том числе гласных-кадетов и даже социалистически настроенных служащих, если они проявляли «профессионализм» и имели «богатый опыт практической работы»¹³.

Другой пример являл собой Нижегородский губернатор А.Н. Хвостов – негибкий консерватор, у которого сложились чрезвычайно конфликтные отношения с правым по составу Нижегородским губернским земством¹⁴. Аналогичным образом в думский период складывались отношения между губернатором Д.Д. Кобеко и Тульским губернским земством, где также преобладали правые¹⁵.

Премьер-министр П.А. Столыпин реагировал на подобные конфликты очень остро. В Российском государственном историческом архиве сохранились написанные его твердым почерком записки и письма губернаторам, где он выражал озабоченность возможностью «установления ненормальных отношений между руководящим большинством в земских кругах, с одной стороны, и губернской администрацией – с другой»¹⁶.

Новый курс власти постепенно находил отклик у земских деятелей. А.В. Зеньковский в своих воспоминаниях отмечал, что в их отношении к правительству с первых же месяцев после вступления Столыпина на пост министра внутренних дел произошли заметные перемены: «Всемирно действительно активным, а не политическим земским деятелям ... стало совершенно ясно, что Столыпин определенно против той неправильной политики в

¹³ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 102. Оп. 243. Д. 30. Ч. 11. Л. 1–3.

¹⁴ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1288. Оп. 3. 1 д-во. 1910 г. Д. 14. Л. 1–5, 12, 22–38, 60, 92, 93, 212–223; Д6. 1912 г. Л. 7–12, 15–21, 29–34, 39–63, 72–73, 116–117.

¹⁵ РГИА. Ф. 1288. Оп. 2. 1 д-во, 1910 г. Д. 50. Л. 1; Д. 11. Л. 21, 34.

¹⁶ РГИА. Ф. 1288. Оп.2. 1 д-во. 1910 г. Д. 16. Л. 35; Д. 11. Л. 20.

отношении земств со стороны правительства и губернаторов, которая имела место до его назначения. Для всех не политиков, а настоящих земских деятелей было также ясно, что Столыпин придает исключительно большое значение широкому развитию земской деятельности по всем ее отраслям»¹⁷.

После трагической гибели П.А. Столыпина при новом министре внутренних дел А.А. Макарове земское бюро в Петербурге было упразднено. По свидетельству В.И. Гурко, «вместо живого, непринужденного и знакомого с психологией земских людей обращения Столыпина, Макаров с места проявил какое-то мертвенное, если не враждебное, то во всяком случае, безразличное к ним отношение». При новом министре внутренних дел стало больше формализма в отношениях между МВД, губернской администрацией и земским самоуправлением. И все же основы, заложенные П.А. Столыпиным, способствовали дальнейшему росту «земского дела» и развитию сотрудничества с государственными структурами в решении назревших экономических и культурных задач.

Радикальная интеллигенция предпочитала не замечать масштабных политических перемен в стране и того нового курса, который проводился властью по отношению к самоуправлению. Особенно непримиримым был «третий элемент», представлявший собой огромную армию земских врачей, учителей, статистиков, ветеринаров и пр., близких по своему происхождению и экономическому положению к народным массам. Традиционная оппозиционность земской интеллигенции (особенно «третьего элемента») по отношению к власти резко усилилась в годы Первой мировой войны¹⁸.

В период войны правительство широко привлекало земства к решению крупномасштабных задач по оказанию помощи раненым, укреплению тыла и снабжению армии. Итоги самоотверженной работы земских гласных и «третьего элемента» были впечатляющими. В начале 1917 года английская газета «Morning Post», посвятив большую статью деятельности земских учреждений России в годы войны, отметила: «Русские земства в настоящей войне установили рекорд, не превзойденный ни Англией, ни Францией. То, чего достигли земства соединенными усилиями, представляет собой, быть может, одно из самых удивительных явлений, выдвинутых войной»¹⁹.

Эффективная работа земского самоуправления достигалась во многом благодаря поддержке правительства. Этого не хотели признавать либеральные гласные и в еще большей мере – революционно настроенные земские служащие. Они развернули широкую кампанию по дискредитации власти, всячески подчеркивая преимущества общественной работы перед бюрократической (как это было в Ярославском, Костромском, Нижегородском, Тульском губернских, в Ковровском, Судогодском, Сергачском уездных и

¹⁷ Зеньковский А.В. Правда о Столыпине. Нью Йорк, 1956. С. 205.

¹⁸ Государственный архив Костромской области. Ф. 749. Оп. 1. Д. 531. Л. 3–21; ГАРФ. Ф. 102. 1915 г. Д. 20. Ч. 94. Л.А. Л. 2, 3, 4, 10.

¹⁹ Земское дело. 1917. № 5–6. С. 245.

др. российских земствах). Земские собрания выносили ультимативные резолюции с требованием немедленного проведения реформ. Эта кампания была предпринята по инициативе лидеров радикальных либералов, прежде всего кадетов, стремившихся получить власть. Борьбу с исторической властью земская общественность выиграла, но за гибелью думской монархии вскоре последовало уничтожение самих земств.

По мере затягивания военных действий, в условиях крайней дискредитации власти со стороны лидеров либеральных и социалистических партий среди земцев, как и в обществе в целом, усиливались антиправительственные настроения. Влияние кадетов выросло в Ярославском, Нижегородском, Тульском губернских, в Ковровском, Судогодском, Сергачском и др. уездных земствах Центральной России²⁰. Справиться с оппозицией правительство было не в силах, и ему все сложнее было осуществлять крайне необходимый в условиях войны конструктивный курс, направленный на сотрудничество с земскими учреждениями.

Прибегнув к уже испытанному в 1905 году способу, центрально-российские земства выносили ультимативные резолюции однотипного содержания, требуя немедленного проведения земской реформы, расширения земского представительства, введения волостного земства, полного устранения подчиненности администрации и расширения своих полномочий во всех сферах деятельности, а также создания общеземской организации, действующей на постоянной основе.

В основе непримиримой позиции радикальных либералов, инициировавших принятие этих резолюций, лежало стремление получить власть, а не оптимизировать управление в стране. Лидеры либерального фронта реализовали свои политические амбиции через руководство созданным в годы войны Земским союзом и затем – Земгором. Борьбу с властью земская общественность выиграла, но за гибелью думской монархии вскоре последовало уничтожение самих земских учреждений.

Придя к власти, Временное правительство сделало ставку на земства и назначило председателей губернских и уездных земских управ своими комиссарами на местах. Земские учреждения, по замыслам нового правительства, должны были получить новое место в системе российской государственности, став местным аппаратом управления.

Однако разработка земской реформы затянулась на несколько месяцев. Тем временем земства на местах теряли свои позиции, уступая их сначала исполкомам, а затем советам.

Абстрагируясь от конкретной исторической практики России 1917 года, земскую реформу, разработанную Временным правительством, можно оценить весьма высоко. И все же попытки провести в жизнь принци-

²⁰ РГИА. Ф. 1282. Оп. 1. 1915. Д. 1143. Л. 6; ГАРФ. Ф. 102. Оп. 124. Д. 30. Ч. 9. Л. 1; Оп. 125. Д. 78. Ч. 9. Л. 1.

пы формальной демократии без учета своеобразия и особенностей национального исторического развития провалились. Радикальные перемены, прервавшие постепенное течение реформ в период думской монархии, нарушили управление страной, взорвали социальную стабильность.

Осенью 1917 года прошли выборы в земские учреждения на основе всеобщего равного избирательного права. Однако большинство граждан новой России, не прошедших ранее школу работы в земствах и не обладавших необходимыми навыками и уровнем образования, оказались не готовыми к управлению. Следует заметить, что крестьяне, получившие большинство мест в новых земствах, оставались равнодушными к их выборам (как позднее и к их роспуску), видя в них прежде всего органы, на содержание которых придется платить налоги.

Разгул псевдодемократии подвел страну к Октябрю 1917 года. Советская власть не сразу уничтожила старые органы местного самоуправления. В целях расширения социальной опоры и обеспечения преемственности в передаче дел по управлению местным хозяйством на местах создавались советско-земские коалиции, развивалось советско-земское сотрудничество в разнообразных практических вопросах. Лишь после роспуска Учредительного собрания, которое, по убеждениям многих земцев, должно было стать венцом парламентского устройства России, Советская власть приступила к ликвидации всех сословных дум и земств и передачи всей власти на местах в руки советов – органов диктатуры пролетариата. Весной 1918 года в большинстве районов Центральной России земские учреждения были ликвидированы.

Исторический опыт российских земств позволяет сделать вывод, что главной задачей сегодня является установление четко регламентированных законом конструктивных взаимоотношений между центральной властью, местной администрацией и органами местного самоуправления. Нельзя перетягивать одеяло ни в ту, ни в другую сторону. Попраirie прав местного самоуправления, увлечение излишним некорректным администрированием может оказаться губительным; но еще больший вред могут принести попытки местного самоуправления противопоставить себя государственной власти и придать своей деятельности острое политическое звучание. Необходима совместная деятельность всех ветвей власти и самоуправления. Именно об этом, как свидетельствуют исторические источники, российское правительство заботилось более чем столетие назад – еще в начале XX века.

Правомонархисты в период выборов в Государственную думу (1906–1912)

Беспрерывно возрастающая административная опека приводит общественные силы к расслаблению. Нация, воспитываемая таким образом, не может не потерять политический смысл и должна все более превращаться в толпу. Самовластие, удушающее самоуправление, разрушает общество, превращая сограждан в толпу, в пыль¹. С выходом Манифеста 17 октября 1905 года и избирательного закона 1906 года государственное управление Российской империи обрело новое политическое лицо.

Именно свободная и ответственная личность есть главная движущая сила и богатство государства. Творцом всех сложных и многообразных общественных отношений: политических, экономических, социальных, правовых, этнических, конфессиональных, культурных – является человек, личность. Участие личности во всех сферах общественной жизнедеятельности обеспечивается системой прав и свобод, в которых выражены основные притязания человека на достойную жизнь и благополучие². От степени их реализации зависит благополучие общества и процветание государства.

Провозглашенные императором принципы Манифеста не спешили претворять в жизнь ни политическая элита страны, ни традиционно-консервативные общественные силы.

Правоконсервативный лагерь занял выжидательную позицию. При этом следует отметить, что правоконсервативный лагерь проходил становление, начиная с 1900 года, и формировался более как политическая сила в противовес революционному движению. Постоянно проходили съезды и сходки правомонархистов. Не прекратили свою деятельность и правомо-

ИВАКИН Григорий Анатольевич – кандидат исторических наук, доцент, докторант кафедры истории российской государственности, заместитель начальника Учебно-методического управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)

¹ Смирнов А.Ф. Государственная дума Российской империи. М., 1998. С. 23.

² Права и свободы человека в программных документах основных политических партий и объединений. XX век. М., 2003. С. 3.

нархические салоны в Петербурге, где активно формировалось интеллектуальное поле для последующих действий правящей политической элиты страны. Тем не менее свою идейно-теоретическую базу правоконсервативное движение напоказ не выставляло, хотя и было четко основано на сложившейся еще в XIX веке уваровской триаде «Самодержавие, православие, народность», той религиозно-политической платформе, которая была предложена еще в древней Руси во времена правления князя Владимира как доктринальная идея развития государства. Лидеры движения не спешили активно участвовать в первых двух избирательных кампаниях в Государственную думу.

Несмотря на это, правоконсервативный лагерь был одним из самых массовых и идеологически продуманных общественно-политических сил начала XX века, призванных нивелировать, с одной стороны, революционное движение в стране, с другой – на практике утвердить еще раз религиозно-политическую идейную основу государственности, вовлекая в политическую активность народные массы в поддержку самодержавной формы правления. Правоконсервативное движение получило свое историческое название, которое перекочевало на страницы научной литературы и публицистики как традиция-сленг.

Поэтому это самое общее название, которое вмещало в себя несколько политических группировок: Русское монархическое собрание, Русскую монархическую партию, Союз русского народа, а после его разделения 1908 года – Русский народный союз им. Михаила Архангела и Всероссийский Дубровинский Союз русского народа, а также большое число региональных отделений и общественных организаций по всей империи.

Именно членам этих организаций и партий предстояло активно включаться в избирательные кампании 1906–1912 годов и конкурировать с оппонентами царского режима, а далее участвовать в работе Государственной думы и Государственного совета на протяжении 1906–1917 годов, поддерживая законодательно правительственную политику и императора.

23 декабря 1905 года делегация от «Союза русского народа» преподнесла Николаю II два значка с эмблемой «Союза»: одну – для него, другую – для царевича. Царь не только был польщен подарком, но и счел уместным разрешить напечатать сообщение об этом на страницах националистической монархической газеты «Московские ведомости». Николай принял значки с благодарностью и заявил: «Возложенное на меня в Кремле Московском бремя власти Я буду нести Сам, и уверен, что русский народ поможет Мне. Во власти Я отдам отчет перед Богом». Член Союза выступил с речью, призывая царя не верить тем, «кого выдвигают масоны и кто опирается только на инородцев». Русские крестились перед царем, и он должен полагаться на «русских людей». «Никакие врата ада не одолеют Русского Государя, окруженного своим народом». Царь ответил:

«Да, Я верю, что с вашей помощью Мне и русскому народу удастся победить врагов России»³.

При этом следует отметить, что многие правомонархисты были против учреждения новых политических порядков – введения двухпалатного законосовещательного органа и парламентской практики в России, более того, они поначалу вообще не воспринимали парламент как серьезную политическую акцию.

Вопрос о реформе представительного строя был поставлен в самом скором времени после провозглашения Манифеста 17 октября, и консерваторы продолжали ее обсуждать вплоть до времени крушения монархии.

Через месяц после принятия октябрьского Манифеста С.Ф. Шарапов и князь А.Г. Щербатов предлагали создать Земский собор, который бы восстановил погранный самодержавный порядок. Подобный сценарий вынашивал и И.Л. Горемыкин, считая, что надо отказаться от законодательного представительства. По мнению одного из лидеров правого крыла Государственного совета А.А. Нарышкина, Дума рано или поздно должна признать, что в России она не может играть роль законодательного учреждения⁴.

Высказывания, записки и переписка между собой видных общественных и политических деятелей вскрывают подлинные настроения консервативных политических кругов. В такой морально-психологической атмосфере они и приступили к участию в избирательной кампании и парламентской деятельности.

Активные участники правомонархизма А.И. Лыкошин, граф С.Д. Шереметьев, Н.В. Шаховской, А.А. Ширинский-Шихматов не так пессимистично смотрели на новый строй. Они старались вписать свои прежние идейные установки, основанные на религиозно-политической, мессианской модели «Царь – Церковь – Народ», в русло новой политической системы «Царь – Бог – Закон – Народ». Так, депутат Н.Е. Марков с думской трибуны провозглашал: «Конституционный строй или самодержавный строй находятся не в руках исполнительной власти, а в руках народа». Народ стал источником власти в речах многих ораторов нижней палаты парламента.

Даже вождь пролетариата В.И. Ленин писал: «Царский манифест обещает прямую конституцию: дума получает законодательные права, ни один закон не может войти в силу без одобрения народными представителями, дарована ответственность министров, дарованы гражданские свободы, неприкосновенность личности, свобода совести, собраний, союзов»⁵.

³ Уотман Ричард С. Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. Т.П. М., 2004. С. 541.

⁴ К.А. Соловьев. Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906–1914). М., 2011. С. 58.

⁵ В.И. Ленин. Полн. собр. соч. Т. 12. С. 30.

Нас больше всего интересуют избирательные кампании и законодательная деятельность не просто депутатов правых партий и националистов в Государственной думе, а непосредственно деятельность членов правомонархических организаций депутатов и сенаторов.

Во время кульминационной активности общественного движения в стране под влиянием революционных настроений напуганный всеобщим общественным возбуждением Николай II подписал 11 декабря 1905 года «Высочайший Указ об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных в дополнение к нему узаконений», который значительно расширял права и состав российского электората.

«Высочайший Указ» начинался со слов: «Манифестом 17 октября, сего года изданным, мы возвестили о непреклонной воле нашей, не оставившая предназначенных выборов в Государственную думу, привлечь к участию в ней в мере возможности те классы населения, кои избирательными правами не пользовались, предоставив дальнейшее развитие общего избирательного права вновь установленному законодательному порядку»⁶.

Крупный общественный деятель, член Союза русского народа В.М. Пуришкевич выступил с резкой критикой нового избирательного закона, заявив, что «Высочайшим Указом» от 11 декабря 1905 года «цензовое избирательное право было демократизировано настолько, что приблизилось к всеобщему»⁷.

Таким образом, подводя определенный итог содержанию избирательного законодательства, можно сказать, что «с одной стороны довели особенности российского менталитета и политических традиций, с другой – сложные социально-экономические противоречия и насущная потребность модернизации всей общественно-политической системы в русле европейского развития. Самодержавная власть вопреки своему желанию вынуждена была под напором революционных настроений пойти на создание всероссийского представительного учреждения. Однако по мере снижения накала революционных страстей и накопления опыта проведения избирательных кампаний власть постепенно совершенствовала избирательное законодательство, подстраивая его под свои интересы и представления о благе государства и народа»⁸.

Первая избирательная кампания разворачивалась в условиях революции 1905–1907 годов. К началу работы Думы в 82 из 87 губерний и областей Российской империи было объявлено военное положение и введена

⁶ Указ об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных в дополнение к нему узаконений 11 декабря 1905 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание III. Т. XXV. Отд. I. Ст. 27029. СПб., 1908.

⁷ Владимирские губернские ведомости. 12 января 1906 г.

⁸ Липатова О.В. Выборы в Государственную думу Российской империи во Владимирской губернии. М. – Р/н. Д, 2006. С. 62.

усиленная, или чрезвычайная охрана. Собrania и митинги по всей стране были запрещены, предвыборные собрания разрешались с огромным трудом и проходили под контролем полиции.

Власть держала под контролем ход избирательной кампании, но явно в выборы не вмешивалась, хотя на деле это было не совсем так. Министр МВД И.Н. Дурново разослал земским начальникам циркуляр, в котором предлагал воздержаться от явного вмешательства в выборы, но предписывал им принять меры к «разъяснению» несостоятельности программ противоправительственных партий, удалению с предвыборных собраний ораторов, смущающих крестьян «дерзкими и несбыточными мечтаниями». И земские, и прочие начальники постарались не ударить в грязь лицом.

Кадетские газеты того времени дали длинный перечень насилий и «незаконномерных действий» правительства по отношению к выборным собраниям. Крестьян запугивали присутствующие на собрании полицейские власти⁹.

При этом следует отметить одну важную деталь: рядовые крестьяне, занятые решением своих повседневных жизненных вопросов, не стремились принять участие в выборах¹⁰.

В начавшуюся избирательную кампанию исполнительная власть старалась корректировать становившиеся очевидными недостатки избирательного законодательства и накапливала первый опыт наблюдения за ходом выборов в I Государственную думу. Отличительной особенностью от последующих выборов было ее максимальное невмешательство в их проведение, что в значительной степени было предопределено позицией С.Ю. Витте¹¹.

В первых двух избирательных кампаниях, как уже отмечалось, правомонархический блок особого участия не принимал. Пристальное внимание власти было сосредоточено прежде всего на либеральных партиях, в особенности кадетов. Именно подавляющее большинство депутатских мест в I Государственной думе стало принадлежать им. Следовательно, весь тон депутатской деятельности задали они, противопоставив себя правительству.

Как известно, деятельность I Государственной думы закончилась через 72 дня разгоном и Выборгским воззванием оппозиционных депутатов.

Чтобы провести в Думу более желательных для себя кандидатов, правительство, опираясь на анализ опыта первой избирательной кампании, использовало различные приемы. Понимая, что наиболее активные изби-

⁹ См.: Сленков А. Классовые противоречия в I Государственной думе. Очерки по истории XX века. / Под. ред. М.Н. Покровского. Пг., 1923. С. 42.

¹⁰ Липатова О.В. Указ. соч. С. 88.

¹¹ Малышева О.Г. Думская монархия. Рождение, становление, крах. Ч. 1. 2001. С. 126.

ратели объединились в политические партии, оно развернуло кампанию по сортировке этих партий. Все партии были разделены на законные (легальные) и незаконные (нелегальные). Легальными оказались партии правомонархического толка и праволиберальные. Другие партии, выдвигающие в своих программах задачи изменения существующего государственного строя (кадеты, партия народной свободы, социалисты), в одночасье оказались нелегальными, что позволило правительству начать борьбу с ними.

Завидную политическую активность в этот период проявило духовенство. Незадолго до Манифеста 17 октября 1905 года клирики активно начали сотрудничать с политическими организациями и группами, отстаивая права и свободы людей разных категорий. «До царя далеко, до Бога высоко», – повторял священник Георгий Гапон народную поговорку. – О многом высшие власти не знают, а мы, – уверял он, – обратим внимание на положение рабочего люда не только фабрикантов, но и высших властей»¹².

Все это предопределило политическую активность духовенства, которой способствовало издание октябрьского Манифеста и учреждение органа народного представительства – Государственной думы, участие в работе которой клиром рассматривалось как возможность решить насущные проблемы Церкви.

Государственная власть использовала все рычаги воздействия на ход избирательной кампании. Церковь как социально-политический и идеологический институт тоже выполняла определенные указания императорской власти. Уже 4 ноября 1905 года после смены обер-прокурора и некоторых перемещений в Синоде его члены были приняты Николаем II. «Крепко надеюсь, – сказал царь, – что все духовенство, особенно сельское, приложит искреннее и вполне христианское старание к водворению среди паствы мира и тишины и к исполнению каждым лежащих на нем обязанностей...». Церковное руководство получило политический заказ из рук самого богопомазанника¹³.

Итак, революция 1905 года вынудила правительство мобилизовать все силы в стране, в том числе на первый взгляд и такую консервативную силу, как Православная церковь. А церковь, вовлекая клир в политическую борьбу за депутатские мандаты, надеялась решить вопросы о созыве Поместного собора, реформе прихода и др. Но многолетняя кастовая отчужденность духовенства от других сословий империи особенно чувствовалась в среде людей, индифферентно относящихся к религии¹⁴. Поэтому закономерно возникает вопрос: на что рассчитывала власть, вовлекая духовенство в политическую борьбу?

¹² Первая российская. Справочник о революции 1905–1907 гг. М., 1985. С. 25.

¹³ Русское православие. Вехи истории / Под. ред. А.И. Клибанова. М., 1989. С. 414.

¹⁴ См.: Фирсов С.Л. Русская Церковь накануне перемен (конец 1890–1918 гг.). М., 2002. С. 363.

Позиция императора была основана на том, что «русское духовенство, пополняемое исключительно своими потомками, давно оформилось в касту, со всеми своими недостатками, крепкой организованностью, железной дисциплиной... послушным и жестокостью по отношению к непокорным – все это делало духовенство сильным по сравнению с чиновничеством, которое было лишено кастового характера»¹⁵.

Духовенство без затруднений обосновывало свои взгляды Писанием. И это понятно, потому что учение Христа основано на призыве к равноправию, взаимной любви, миру душ, жалости к страданию и взаимопомощи, на моральной организации народов, а не на насилии¹⁶. В данном случае национальное мифологическое сознание выступало не как система рациональных констатаций исторического и социологического характера, а как некое коллективное бессознательное, как охранительный архетип, идеализирующий и освящающий исторический опыт.

Наряду с этими обстоятельствами следует учитывать положение самой церкви на момент ведения избирательной кампании. В своей докладной записке на имя Императора Николая II обер-прокурор С. Лукьянов писал: «В июле 1906 года ... положение Православной церкви было неустойчиво и опасно». Железная рука К.П. Победоносцева уже не держала всех нитей церковного управления, но на место ушедшей власти не создалось иной, было состояние расшатанности и бессилия. Провозглашенная в то время идея возвращения «к правильному каноническому строю» церкви подорвала авторитет обер-прокуратуры. Ожидался созыв Церковного собора, на который возлагали все свои надежды и иерархи, и общество. Грядущий патриарх должен был придать новый блеск церкви и уврачевать все ее раны. Однако труды Предсоборного присутствия вскоре обнаружили, что в правящих кругах церкви канонический строй понимался не как внутреннее обновление церкви, не как внутренняя ее самостоятельность, а только как новая форма власти.

Церковь без власти и без дисциплины существовать не могла, а именно таково было состояние церкви. Наблюдался процесс обновленчества, была полная разнузданность печати, церковная школа совершенно отбилась от руководства, епархиальные преосвященные были частью увлечены мечтами о «новом строе» церкви, частью запуганы революционным движением. Между тем это брожение в среде духовенства, особенно сельского, представляло величайшую опасность не только для Церкви, но и для государства. Материально необеспеченное, полуобразованное, озлобленное мелким епископским самовластием духовенство было готовой почвой для пропаганды. Революционные организации понимали всю важность привлечения на свою сторону этой силы»¹⁷.

¹⁵ См.: Обнинский В.П. Новый строй. Ч. II. М., 1909. С. 310.

¹⁶ Там же. С. 311.

¹⁷ ГАРФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 421. Л. 7–7 об.

Осознавая обстановку в стране, власть первым делом решила вовлечь в политическую борьбу духовенство, отвлекая его тем самым от революционной пропаганды и союзнических отношений с революционными массами и организациями. Посредством избирательной кампании и вовлеченного в нее клира власть пыталась оградить от революционных настроений крестьянство.

На основе этого правящими кругами России учитывалось то, что религиозная идеология была адресована всему обществу, доказывала естественность и неизбежность социально-политической системы, предлагала единые, привлекательные для всех идеалы и ценности и выполняла охранительную функцию в отношении государственного строя¹⁸.

Таким образом, с одной стороны, духовенство в первой избирательной кампании не имело ни опыта работы с людьми, ни четких политических позиций и установок и было в этом отношении неграмотным.

С другой стороны, не оправдало ожиданий правительства и императора как сила, способная усилить правомонархическое крыло, – не выступило единым фронтом, как это предполагала власть. Политические взгляды духовенства были пестрыми – от монархистов до кадетов, прогрессистов и октябристов.

Несмотря на попытки власти противодействовать конституционно-демократической партии, успех кадетов оказался ошеломляющим. Священники тоже в немалой степени способствовали популярности этой партии, поддерживая ее лозунги о внеклассовом, общенациональном характере конституционных демократов. Не решаясь еще менять избирательное законодательство в целом, правительство вносило в него частичные изменения и разъясняло статьи и пункты.

Таким образом, результаты выборов в первую Государственную думу рассеяли иллюзии насчет консервативного монархического крестьянства. Крестьяне голосовали преимущественно за оппозиционные партии¹⁹. Сословная замкнутость, низкая грамотность, особая ментальность, ориентированная на традицию как на основополагающий принцип жизни, и страх восприятия всего нового резко тормозили влияние каких-либо политических сил, выступающих за изменения в стране, на настроения крестьян²⁰.

Роспуск первой и начало работы второй Государственной думы разделял более чем полугодовой промежуток времени, получивший название «междодумье». На весь этот срок в соответствии с Основными законами (ст. 87) «чрезвычайно законодательные» полномочия переходили к правительству П.А. Столыпина, получившего после разгона Думы портфель премьер-министра. И он не преминул этим воспользоваться, чтобы в рам-

¹⁸ Митрохин Л.Н. Указ. соч. С. 208–209.

¹⁹ Уотман Ричард С. Указ. соч. С. 543.

²⁰ Липатова О.В. Указ. соч. С. 70.

ках существовавшего избирательного закона обеспечить более «удобный» и менее конфликтный состав депутатского корпуса. С этой целью оппозиционные депутаты устранились от возможности повторной баллотировки (около 200 депутатов I Думы, подписавших Выборгское воззвание, в этот период находились под следствием, а затем по решению суда были лишены права участвовать в представительных органах)²¹, в их числе оказались и священники-кадеты К.И. Афанасьев и Н.В. Огнев, которые были лишены священного сана²².

* * *

Избирательная кампания во II Государственную думу началась в конце ноября 1906 года. Боролись в ней четыре течения: правые, стоящие за укрепление самодержавия; октябристы, принявшие программу П.А. Столыпина; кадеты и левый блок, объединивший социалистические группы и партии.

Со стороны П.А. Столыпина были сделаны попытки воздействовать на выборы²³. Департаментом полиции 12 января 1907 года была разослана секретная циркулярная телеграмма губернаторам, генерал-губернаторам и градоначальникам «О порядке издания обязательных постановлений, относящихся к выборам в Государственную думу»²⁴. В телеграмме сообщалось, что все постановления, которые надо было написать губернаторам и градоначальникам, должны были быть согласованы еще и с департаментом полиции: «сообщать по телеграфу проекты таких постановлений... в видах единообразия мер, применяемых к выборам в Думу»²⁵. Иногда такие депеши посылались дважды за одним и тем же числом.

Многие губернаторы на следующий день выслали готовые постановления и заверения на имя министра МВД. Вот одно из них: «Доношу Вашему Высокопревосходительству, что предвыборные собрания... могут быть допускаемы каждый раз с моего разрешения. Таковые разрешения будут выдаваться представителям партий легальных, то есть Союзу русского народа, и партии 17 октября... в собрании допускаются речи и дебаты не революционного характера, в собрании присутствует представитель администрации, который имеет право останавливать ораторов, прекращать их речи и закрывать собрания ранее окончания его»²⁶. Подобные телеграммы были высланы на имя Председателя Совета министров и Министра внутренних дел из Варшавы, Воронежа, Екатеринославля,

²¹ См.: Малышева О.Г. Указ. соч. Ч. II. С. 22.

²² Рожков В. Протоиерей. Церковные вопросы в Государственной думе. М., 2004. С. 360.

²³ См.: Смирнов А.Ф. Государственная дума Российской империи 1906–1917. М., 1998. С. 286.

²⁴ ГАРФ. Ф. 102. Оп.64. Д. 9. Ч. 2. Л. 12.

²⁵ ГАРФ. Ф. 102. Оп.64. Д. 9. Ч. 2. Л. 14; 15; 15 об.

²⁶ Там же. Л. 18–18 об.

Елисаветграда, Курска, Минска, Могилева, Одессы, Санкт-Петербурга, Херсона и др.²⁷

Можно согласиться с выводами исследователя А.Ф. Смирнова о том, что благодаря таким разъяснениям был несколько сокращен состав избирателей в городах и на съездах землевладельцев (крестьян)²⁸.

Другим направлением агитационно-пропагандистской работы стало оказание материальной помощи газетам правого толка, что означало фактическое их субсидирование. В 1907 году из особого кредита «на восполнение частным периодическим органам печати» были выделены субсидии таким изданиям, как «Голос Рязани», «Могилевский вестник», «Набат» (Симферополь), «Русский Север» (Вологда), «Среднеазиатская жизнь» (Ташкент), «Молдаванин» (Кишенев), «Севастопольская газета» и др.

Показательно, что вручая через губернаторов или других лиц редакторам провинциальных периодических изданий правого толка 2–3 тысячи рублей в месяц, от них не требовали никаких отчетов в расходовании этих средств²⁹.

Особо следует отметить тот факт, что во время избирательной кампании во II Государственную думу правительство субсидировало около 70 газет и журналов. При этом уровень возможностей ведения ими информационной войны в отношении изданий либерального направления был очень низок, как низок был профессиональный уровень самих издателей – «газетных кустарей».

История «дружбы» центральных изданий проправительственного направления с властью, таких как «Гражданин», возглавляемый идеологом самодержавия В.П. Мещерским, исчислялась десятилетиями. Обласканы были и новые издания ультраконсервативного направления. Например, печатный орган Союза русского народа газета «Русское Знамя» ежемесячно получала от МВД 15 тысяч рублей. Субсидировались также издания «Колокол», «День» и др. Была предпринята попытка сделать газету «Россия» серьезным правительственным официальным изданием. Это свидетельствовало о понимании властью необходимости воздействовать на умонастроения избирателей³⁰.

Несмотря на титанические усилия власти, повлиять на партийный состав Думы не удалось. Вторая Дума по своему составу оказалась еще более левой, чем предыдущая. Просуществовав всего 103 дня, она была распущена.

3 июня 1907 года император распустил Думу и изменил избирательный закон. Поскольку Основные законы предусматривали такое измене-

²⁷ Там же. Л. 12–24.

²⁸ См.: Смирнов А.Ф. Указ Соч. С. 286.

²⁹ См.: Малышева О.Г. Указ. соч. Ч. II. С. 27.

³⁰ Малышева О.Г. Указ. соч. Ч. II. С. 28.

ние лишь с санкции Думы, акт от 3 июня принято считать государственным переворотом.

В Манифесте отмечалось, что «не чистым сердцем, не с желанием укрепить Россию и улучшить ее строй приступили многие к работе в Думе, а с явным стремлением увеличить смуту и способствовать разложению государства... только власти, даровавшей первый избирательный закон, исторической власти Русского Царя, довлеет право отменить несовершенный закон и заменить его новым»³¹.

В многочисленных телеграммах и посланиях от различных слоев населения на имя императора говорилось: «Союз русских православных людей бьет тебе челом верноподданнически за роспуск Государственной думы, которая в большинстве работала не на пользу, а на гибель нашей дорогой Родины»³².

Крестьяне вначале возлагали определенную надежду на Государственную думу как на орган, специально созданный «батюшкой-царем» для решения их проблем. К выборам в III Государственную думу ситуация кардинально изменилась: «Отовсюду идут известия, что настроение у крестьян упало, что интерес к выборам почти исчез», «выборы прошли незаметно, а многие даже не знали о них»³³, «а долго мы еще будем в эти Думы выбирать?»³⁴.

Губернаторы предлагали «усилить предвыборную агитацию, разъясняющую значение правительственных реформ и изобличающую обманые обещания левых партий»³⁵.

* * *

Партийный состав III Государственной думы оказался следующим: 51 правый, 26 националистов, 70 умеренноправых, 154 от Союза 17 октября, 7 из Польско-литовской группы, 11 – Польское коло, 8 – Мусульманская фракция, 28 – прогрессисты, 54 – от Народной свободы, 14 – Трудовая группа, 19 – Социал-демократическая партия. Как видим, бесспорными лидерами были октябристы.

Столыпин не хотел иметь дело с «русской по духу» Думой, его концепция резко отличалась от веры Николая в единство царя и народа. Образец национального империализма премьер видел в Англии³⁶. Именно при Столыпине политика русификации, приостановленная в годы революции,

³¹ Положение о выборах в Государственную думу. 3 июня 1907 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание III. Т. XXVII. Отд. I. Ст. 29240. СПб., 1910.

³² Иваново-Вознесенский листок 9 июня 1907 года.

³³ Владимирец. 2 и 6 сентября 1907 года.

³⁴ Старый Владимирец. 25 сентября 1907 года.

³⁵ ГАРФ. Ф. 102 ДП. Д. 828. Ч. 13. Л. 3.

³⁶ Уотман Ричард С. Указ. соч. С. 550.

была возобновлена при поддержке думских националистов – в особенности в Финляндии и Польше, на Украине и Прибалтике и в западных губерниях. Столыпинский государственный национализм предполагал развитие культурного и исторического чувства, объединявшего нацию помимо царя³⁷.

Николай не испытывал симпатии к столыпинской концепции государственного национализма, основанного на собственническом чувстве и сентиментальной привязанности к земле. В своей записке А.А. Андронников в 1910 году вменил Столыпину попытку узурпировать царскую власть³⁸. «Каждому выборщику хотелось попасть лишь на казенный оклад! Когда шла баллотировка, друг друга проваливали, и в Государственную думу прошел народ случайный... Потому что интереса к Думе не видно, и виден интерес лишь к рублю.»³⁹. По свидетельству Ф. Дана, состав уполномоченных «получился серый. Явились лишь члены Союза русского народа, гордо носившие свои значки. Эти черносотенцы... указывали на «радикализм» кандидата, вопили о том, что он поддерживает жидов, идет против царя и т.д.»⁴⁰. Отношение населения к Думе вообще безразличное, ему как будто бы все равно, кого бы ни выбрали: черносотенца или крайне левого»⁴¹.

Индифферентность обывателей к выборам в III Государственную думу отмечали и монархисты, и либералы, и социал-демократы. Буквально накануне выборов в третью Думу в конце августа – начале сентября губернские газеты различных направлений регулярно писали об «отсутствии общественного оживления», «падении интереса к выборам», о том, что «выборы для нашей интеллигенции – трын-трава», «избиратели не появляются и не проявляются не по принципиальным соображениям, а вследствие какого-то равнодушия к исходу борьбы...»⁴².

При этом активизировалась избирательная активность духовенства. К изменению избирательного закона не осталась равнодушной и церковная периодическая печать. В епархиальных ведомостях стали появляться статьи политического содержания. Активизировались национальные движения в Польше и на Украине с религиозной подоплекой: «Религия является здесь средством очень сильным и действительным для чисто политических целей – для осуществления прежней мечты возобновления Польши «от моря и до моря»⁴³.

В епархиальных ведомостях раздается призыв, что при решении национального вопроса «святая обязанность лежит на правительстве и духовен-

37 Уотман Ричард С. Указ. соч. С. 551.

38 Уотман Ричард С. Указ. соч. С. 553.

39 Старый Владимирец. 11 сентября 1912 года.

40 Б-ов М., Дан Ф. Рабочие депутаты в первой Государственной думе. СПб., 1906. С. 41.

41 Владимирец. 9 января 1907 г.

42 Владимирец. 6 сентября 1907 года и Старый Владимирец. 5 июля 1912 года.

43 Киевские епархиальные ведомости. 1907. № 29. С. 771.

стве»⁴⁴. Именно государство должно помочь в угоду новому избирательному закону пройти духовенству от РПЦ в Думу для решения насущных задач в этой области.

В условиях разворачивающейся новой избирательной кампании духовенства от Православной церкви в Думу церковная печать использует все средства пропаганды, вплоть до характеристики мельчайших подробностей открытия во время избирательной кампании новых православных братств и попечительств. Помимо этого в «Ведомостях» стали появляться статьи исторического содержания на темы: «О выборах духовенства в XVIII веке», «Духовенство и политические партии в древнем Новгороде». Они призваны были оправдать участие православного духовенства в избирательной кампании, настраивать избирателя на нужный лад⁴⁵.

На страницах Киевских епархиальных ведомостей в их неофициальной части публикуются статьи «К выборам в III Государственную думу (Клич к духовенству)» или «Благожелательное слово к православному русскому народу перед выборами в III Государственную думу». В первой, в частности, говорилось: «Если священники все до одного примут участие в выборах и будут действовать единодушно, то можно надеяться, что исход выборов будет более благоприятный». В статье духовенство называли: «лучшие русские люди», «добрые советники Государя», «истинные слуги святой Церкви», «друзья народа», «поборники неотложных нужд края и сторонники высокой идеи»⁴⁶ и т.д.

И это лишь небольшой перечень высокопарных выражений, применяющихся в статьях подобного содержания. Тексты были проникнуты национализмом, а также ультимативными заявлениями в адрес духовенства, которое отчасти принуждало к выборам – если не баллотироваться, то хотя бы принять в них участие. Так, в «Ведомостях» писали: «Если священники не явятся на выборы и этим сыграют на руку полякам и евреям, то им с основательностью можно будет сказать: «Вы не поддержали русского дела и православия»⁴⁷.

После статей подобного содержания значимость духовенства стала постепенно возрастать. А правительство, ранее убедившееся в «лояльности» священнослужителей, использовало их в качестве инструмента для «делания выборов». Выборщиков от священников либо объединяли в один съезд с мелкими землевладельцами, где их голоса существенно влияли на результаты голосования, либо собирали отдельно и с их помощью проводили проправительственного кандидата или проваливали неудобного. Позиция духовенства, подрывавшая шансы на победу левых сил и

⁴⁴ Там же. С. 668.

⁴⁵ Там же. 1907. № 29. С. 669; 1907. № 40. С. 959–960.

⁴⁶ Киевские епархиальные ведомости. 1907. № 33. С. 771–772.

⁴⁷ Там же. С. 775.

части октябристов, вызывала негодование и многочисленные нападки со стороны последних⁴⁸.

Во время предвыборной кампании правые заговорили о необходимости выделения духовенства в особую курию избирателей, стремясь не допустить левых иереев в Государственную думу. Пастыри Церкви не могли не видеть, куда должны направляться их симпатии и какую программу им следует поддерживать. В этой атмосфере в церковных кругах стал обсуждаться вопрос о собственной фракции. Духовенство, пригодное к общественной деятельности, не должно иметь других партий, кроме своего церковного круга. Однако этот вопрос не вышел за рамки обсуждения⁴⁹. Духовенство по большей своей части оказалось правомонархическим, что значительно укрепило позиции правых и националистов в Думе.

В своей предвыборной деятельности в период избирательной кампании в III Государственную думу клирики от РПЦ продолжали борьбу с революционными идеями. «Ничто так не противно евангельскому учению, как мысль основать благоденствие свое и своего отечества на крамоле, мятеже и так называемой революции»⁵⁰. «Чиновники в рясах» стали прямым орудием воздействия правительства на ход выборов, голосовали по указке свыше за самых реакционных кандидатов. Очевидная предрешенность результатов выборов применением хитрой «избирательной механики», мобилизацией духовенства, сговором властей с помещичьей верхушкой обусловили пассивное отношение мелких землевладельцев к выборам. Так, победа правых была обеспечена не без усилий православного духовенства и средних помещиков⁵¹.

Не все и не везде выборы правых депутатов духовного чина были подтасованы. Так, например, в своих мемуарах митрополит Евлогий (Георгиевский) описывает свою избирательную кампанию: «В предвыборной кампании я никакого участия не принимал. Было ясно, что выберут в депутаты опять меня. Моя речь в Думе по земельному вопросу завоевала всех, и я был избран почти единогласно (только 2–3 учителя-«самостийщика» были против). Доверие народа меня радовало, но оно же и увеличивало тяжесть ответственности». Далее из его пояснений видно, что у него была четкая программа действий в Думе, в том числе – добиваться выделения Холмщины из польских областей и образования самостоятельной Холмской губернии⁵².

К началу работы III Думы духовенством был накоплен определенный политический опыт, вместо прежнего размежевания в его рядах наметилась

⁴⁸ См.: Малышева О.Г. Указ. соч. Ч. II. С. 52.

⁴⁹ См.: Фирсов С.Л. Православная церковь и государство... Указ. соч. С. 341–343.

⁵⁰ Русское Православие. Вехи истории. С. 420.

⁵¹ См.: Попик В.И. Политическая борьба на Украине вокруг выборов в III Государственную думу. Киев, 1989. С. 58–61.

⁵² См.: Евлогий (Георгиевский), митрополит. Путь моей жизни. Париж, 1947. С. 175.

консолидация и определились общие цели и задачи. Это, в свою очередь, способствовало более четкой и быстрой политической ориентации клира в сторону правых и националистов. Все это предопределило положительное взаимодействие правительства и нижней палаты при рассмотрении законопроектов различного содержания.

Подводя итоги избирательной кампании в III Государственную думу, следует сказать, что в Думе заработал механизм, получивший название «октябрьский маятник». Если шло голосование по законопроекту консервативного характера, не расходившегося с партийной программой октябристов, то октябристы выступали с умеренноправыми и националистами, когда же обсуждался вопрос, связанный с реформаторскими преобразованиями, они становились временными союзниками либеральных партий⁵³.

В свою очередь правительство, возглавляемое П.А. Столыпиным, неоднократно указывало Думе на ее второстепенную роль в монархическом государстве. Стала знаменитой фраза министра финансов В.Н. Коковцева «У нас парламента, слава Богу, еще нет!».

В процессе выборов в IV Государственную думу правительство также прилагало немало усилий для обеспечения приемлемого состава депутатского корпуса. Клир активно продолжал выступать в избирательной кампании на стороне правительства. Крестные ходы приняли форму политических демонстраций в пользу царя, в которых активное участие в отправлении ритуала играли члены правомонархических организаций – Союза русского народа и Союза Михаила Архангела.

Так, например, накануне избирательной кампании – 14 июля 1912 года – Правительственный синод направил специальный указ архиепископу Владимирскому и Суздальскому преосвященному Николаю «По поводу предстоящих выборов в Государственную думу». В указе прямо говорилось, что «православные священнослужители... пред своей совестью и пред Родиною обязываются исполнить дарованное им право участия» в выборах. Для «успешного течения выборов» указ предписывал создать особые выборные комитеты: уездные и епархиальные, в обязанности которых входило «следить, чтобы все духовные лица, имеющие право участия в выборах, принимали участие в подготовительных собраниях и избирательных съездах..., чтобы действия духовенства были согласованы между собой и отвечали пасторскому долгу и тем местным установлениям, при помощи которых возможно проведение в Государственную думу лиц, действительно преданных Церкви и Царю».

Вполне естественно, что специальные выборные комитеты были созданы. Кроме того, и губернские, и уездные церковные иерархи принимали дополнительные дисциплинарные меры по обеспечению явки настоятелей церквей на выборы (вплоть до перевода в более бедный приход или лише-

⁵³ Малышева О.Г. Указ. соч. С. 42.

ние такового вообще). И результаты этой работы не замедлили сказаться: во время выборов в IV Думу показатель избирательной активности лиц духовного звания возрос почти в 2 раза по сравнению с предыдущими и составил 71,5 процента⁵⁴.

Соглашательство депутатов от клира III Государственной думы с правительством привело к увеличению крестьянских выступлений. Из многих епархий поступали сообщения о том, что крестьяне продолжают снижать плату за совершение треб. Все это говорило о растущей отчужденности между официальной Церковью и народом, о начавшемся отходе народа от Церкви, что и было главным проявлением ее кризиса.

В этих условиях продолжал действовать третьеиюньский избирательный закон. Следовательно, духовенство вело избирательную кампанию по уже отработанным технологиям, но в условиях нарождающегося политического кризиса эта схема уже не действовала, выборы превращались в простую формальность.

«Вмешательство властей в ход избирательной кампании ясно обнаружило решимость правительства добиться состава Государственной думы исключительно из правых партий», – писал М.В. Родзянко. В этих целях через обер-прокурора Священного Синода В.К. Саблера было оказано основательное давление на духовенство. Образовался определенного рода союз Министерства внутренних дел со Священным Синодом. На совещаниях в Синоде разрабатывался текст предвыборного воззвания духовенства, обсуждался вопрос о желательности и уместности опубликования этого воззвания, рассматривались полученные в канцелярии обер-прокурора сообщения местных епископов о ходе предвыборной кампании. От имени Синода рассылались по епархиям особые предвыборные инструкции. На синодских совещаниях обсуждался вопрос о ходатайстве перед правительством о выделении духовенства в особые курии на избирательных съездах в целях усиления значения духовенства и обеспечения за ним искусственно-го преобладания на выборах⁵⁵.

Правительство делало все возможное, чтобы обеспечить «удобный» состав депутатского корпуса еще на этапе избирательной кампании. При этом в условиях нарастания революционных настроений в стране в 1910–1912 годах радикальные политические силы не бездействовали.

Губернская церковная печать играла в избирательной кампании духовенства не последнее место. Так, в Курских епархиальных ведомостях публиковались статьи с призывом к православному духовенству: «К выборам в IV Государственную думу», «Отклики на современность», «К сведению духовенства Курской епархии». Некоторые из них носили чисто

⁵⁴ Липатова О.В. Указ. соч. С. 148.

⁵⁵ Вишневецкий Э. Либеральная оппозиция в России накануне Первой мировой войны. М., 1993. С. 93–94.

информационный характер о предвыборной кампании духовенства в других губерниях.

Кадетские газеты писали: «Выборы в четвертую Государственную Думу отличительной своей чертой имеют энергичное участие в них духовенства»; «С одной стороны полное отсутствие на выборах мелких земельных собственников, с другой – завидная дисциплина среди духовенства»⁵⁶.

Многим современникам – очевидцам выборов в IV Государственную думу казалось, что больше всего в ней будет правых и националистов и чуть ли не половина членов Думы будет состоять из священников. Несмотря, однако, ни на какие помехи, чинимые оппозиции, давление на выборы со стороны администрации, правительству не удалось получить такую Думу. Новая дума не попала целиком в руки правых и националистов, население не победило на выборах, но и не было побежденным. Четвертая Дума по своему составу оказалась такой же, как и третья, а это было само по себе неплохим результатом. Партийный состав IV Государственной думы выглядел следующим образом: крайне правые – 64 депутата, националисты – 88, независимые националисты – 33, Союз 17 октября – 99, Польское коло – 15, мусульманская группа – 6, прогрессивная группа – 47, кадеты – 59, трудовая группа – 10, социал-демократы – 14, беспартийные – 5⁵⁷.

В IV Государственной думе значительно усилилась правая часть и заметно ослабли позиции октябристов. Дума оказалась разбитой на правых, левых и центристов.

Законодательный процесс в Думе проистекал по сложившейся еще в III Государственной думе схеме в связи с нарастанием революционной обстановки в стране, неудачами на фронте и оформлением политических группировок по свержению царской власти – «внутренним» и «внешним» заговором.

К 1914 году чувство реальности было у Николая II не более чем отражением собственного образа, ощущением своего политического предназначения⁵⁸. Это вселяло самые безрадостные мысли даже в умы сторонников самодержавия. «Вырождение династии, – писал в апреле 1914 года черносотенец Б.В. Никольский, – так очевидно и безнадежно, что надеяться не на что»⁵⁹.

Начиная с 1913 года стачечное движение вновь набирало силу. Собственно, перед войной число забастовок выросло и в Европе. В июле 1914 года Петербург стал местом ожесточенной общей забастовки, выросли баррикады на Выборгской стороне и Васильевском острове.

С точки зрения Николая II, события указывали на необходимость усиления самодержавных prerogatives и урезания полномочий Думы. В январе

⁵⁶ Липатова О.В. Указ. соч. С. 148.

⁵⁷ См.: Малышева О.Г. Указ. соч. С. 54.

⁵⁸ Уортман Ричард С. Указ. соч. С. 679.

⁵⁹ См.: Власть и реформы. От самодержавной к Советской России... С. 615.

1914 года Коковцев был отправлен в отставку и на место премьера был поставлен сервильный И.Л. Горемыкин. После этого назначения пришел конец принципу объединенного правительства, главной фигурой в правительстве стал сам царь.

Консерватор Мещерский подкрепил решимость царя двигаться дальше. В своем политическом дневнике он писал императору: «Как в себе не зажигаю конституционализм, ему в России мешает сама Россия, ибо с первых дней конституции начнется конец единодержавия; доколе царская власть не декоративная и не зависящая от партийных страстей. Доколе царь есть защита народа...», «Чем сильнее власть при всяком режиме, тем бессильнее революционные элементы»⁶⁰.

Ситуация изменилась, и к 1916 году «камарилья двора» начала прорабатывать вопрос о роспуске IV Государственной думы, об издании нового «Положения о выборах в Государственную думу» и установлении техники разделения выборщиков на курии.

В 1916 году возникла необходимость в случае роспуска IV Государственной думы проведения новой избирательной кампании. Главным для «властей предрезающих» стал вопрос о представителях партий, «желательных для правительства», которые могли бы войти в V Государственную думу. «Надлежит признать, что допустимы правые октябристы и желательны более консервативные группы. Левые октябристы настолько переплелись с прогрессистами и кадетами, что найти иную, кроме наименования, грань, отделяющую их друг от друга, почти невозможно»⁶¹.

Стояла важная задача – учесть ошибки и недостатки прошлых избирательных кампаний, проанализировать положение в регионах и, самое главное, выяснить, на какие группы населения может опираться правительство в каждой губернии. Исходя из этого, определить целенаправленные, последовательные и эффективные действия, разработать единую систему мер, стратегию всей избирательной кампании и способы привлечения голосов электората. До мелочей прописать сложную, неоднозначную и вариативную схему избирательных технологий. В дневнике императора Николая II по этому поводу было написано: «В числе подготовительных мер надлежит указать на необходимость заготовления списков с отметкой о тех лицах, коих губернаторы не должны пропускать в следующую Думу»⁶².

В результате анализа документов из губерний было установлено, что наиболее правой в политическом отношении и благонадежной группой должно было стать духовенство. Власть предполагала опереться на политическую поддержку Церкви и ее служителей, укрепить всячески проконсервативный лагерь в планируемой кампании. Из 108 реально принимавших участие в депутатской деятельности клириков около двух десятков можно

⁶⁰ Уортман Ричард С. Указ. соч. С. 684.

⁶¹ Дневники и документы из личного архива Николая II. С. 302.

⁶² Там же. С. 324.

было смело отнести к черносотенцам. Они, являясь членами правомонархических организаций, реально поддерживали монархический строй «не на словах, а на деле» и были готовы безоговорочно ему служить. В результате можно заключить – действия власти были ошибочными, духовенство не было консолидированной отдельной партией и само не предполагало решать задачи власти. Оно, скорее, добивалось реализации своих узкословных интересов.

Весь период думской монархии правоконсервативное крыло постоянно боролось за ограничение прав народного представительства, изменения избирательного закона, а то и вовсе за возврат к старым порядкам и отмену народного представительства вообще.

Николай II при малейшей возможности, порой даже вопреки здравому смыслу, поддерживал правоконсервативную часть дворянского сословия, что привело его к изоляции от общества, постепенно осознававшего объективную необходимость перемен в политическом устройстве России⁶³.

Следует отметить, что самодержец с помощью прессы конкурировал с Думой и политическими партиями. Впервые русский царь снизошел до открытой политической борьбы и пожертвовал этической дистанцией, возвышавшей власть императора. Стремясь защитить свои самодержавные прерогативы, Николай II отдалил от себя как традиционных сторонников монархии, так и приверженцев новых институтов и тем самым подвел под удар священный образ царя⁶⁴.

Политический конфликт начала XX века принял острые и деструктивные формы отчасти из-за мифологического образа мыслей императора и его советников. В частности, мотив завоевания подталкивал их к безудержному применению силы, к восстановлению попранных полномочий и отказу от компромиссов. Концепт народа, нации (предполагающий участие народа в управлении страной) поставил под угрозу основополагающие представления царской правящей элиты. Однако официальная теория народности приспособила понятия «нация» и «народ» к европейскому мифологическому сознанию и примирила эти понятия с мотивом завоевания⁶⁵. Национальное же мифологическое восприятие мира исключило из понятия «народ» образованное общество. Монархия использовала свои символические ресурсы, религию, риторику и искусство, чтобы присвоить себе понятие «народ» и объявить этот термин неприложимым к образованным классам и профессиональным работникам, которые могли образовать гражданское общество⁶⁶. По меткому замечанию Н.А. Бердяева, «монархия в России пала сама, ее никто не защищал, она не имела сторонников»⁶⁷.

⁶³ Мальшева О.Г. Указ. соч. Ч.I. С. 182.

⁶⁴ Уотман Ричард С. Указ. соч. С. 34.

⁶⁵ Уортман Ричард С. Указ. соч. С.706.

⁶⁶ Уортман Ричард С. Указ. соч. С.707.

⁶⁷ Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990. С. 109.

Зарубежное избирательное право и практика: ретроспектива и современность

М.Н. АРБАТСКАЯ

Германия в день голосования: второй рейх и Веймарская республика. Характеристики территориальной политической системы

Под территориальными политическими системами (ТПС) понимают объективно взаимосвязанные элементы политической сферы, функционирующие на определенной территории¹. Элементами, в свою очередь, считаются политические и административные границы, центры управления, органы власти, политические партии, общественные движения и т.п.

Задача сквозного исследования – определить общие и особенные политико-географические черты различных территориальных политических систем в день голосования в зависимости от партийной системы и характера политического режима (на примерах России, США, Японии, Нидерландов, Испании, Португалии, Германии, Австрии и Швеции)².

В данной статье³ обсуждаются общие и особенные характеристики Германии, ее земель как региональных центров управления электро-

АРБАТСКАЯ Марина Николаевна – доктор географических наук, профессор кафедры общетеоретических дисциплин международного факультета Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета, член Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

¹ Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география М.: Аспект Пресс, 2001. С. 290.

² В формате сравнительного анализа уже вышло четыре статьи: Арбатская М.Н. Формула «догоняющего сравнения». Особенности электоральной активности субъектов федерации в США и Российской Федерации // ПОЛИТЭКС. 2011. Т. 7. № 3. С. 23–37; Арбатская М.Н. Территориальные политические системы: электоральная активность и цикличность эволюции // Известия РАН (Сер. геогр.). 2013. № 1. С.31–41; Арбатская М.Н. Япония: 120 лет избирательного права. Характеристики функционирования территориальных политических систем в день голосования // ПОЛИТЭКС. 2013. Т. 9. № 1 (<http://www.politex.info/content/view/899/30/>); Арбатская М.Н. Организации легитимации власти в условиях цензового избирательного права в Нидерландах, Швеции и Японии // «Гражданин. Выборы. Власть». 2013. № 2. С. 136–160.

³ См. также: Арбатская М.Н. Германия в день голосования: Боннская и Берлинская республики. Характеристики территориальной политической системы // «Гражданин. Выборы. Власть». 2014. № 2. С. 136–160.

ральными процессами, взятых в устойчивой системной взаимосвязи более высокого общегосударственного уровня. Предмет интереса – общее число избирателей и степень реализации активного избирательного права на протяжении почти полутора веков, со времени принятия конституции и образования Германской империи в 1871 году. Динамика общего числа избирателей и явки электората рассматривается с учетом других элементов политической системы (политические лагеря) и условиями ее функционирования (политика исполнительной власти, геополитика, демографическая ситуация, взаимосвязь избирательного права с главными вопросами политической повестки и др.).

* * *

Историки, относя в свое время Германскую империю к разряду союзных государств, признавали, что де-юре оформленная федерация монархий де-факто была ведомым Пруссией централизованным государством⁴. При принятии конституции было введено всеобщее мужское избирательное право, ограниченное 25-летним возрастом⁵. Такая передовая и редкая по тем временам позиция создателей Германии базировалась на том, что в критические моменты (объединенной империи еще не было) может потребоваться поддержка всех политических сил (лагерей), которых на тот момент было пять: консерваторы, национал-либералы, левые либералы, центр и социал-демократы.

При образовании империи право голоса получили 7 млн 656 тыс. мужчин, что составило 18,7 процента численности населения, равной в то время 41 млн чел. Тем самым население Германии политизировалось в массовом порядке значительно раньше, чем в других странах Европы. Например, в Швеции только через 40 лет общее число избирателей достигло 19 процентов населения (первый раз выборы были проведены на основе всеобщего мужского избирательного права в 1911 году). В Нидерландах аналогичное событие случилось в 1917 году.

⁴ Источник: Германия (статья) // Энциклопедический словарь под ред. И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева и О.О. Петрушевского. С.-Петербург, издатели: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1890–1907 (<http://www.vehi.net/brokgauz/>).

⁵ «В основу государственного устройства новой империи положен был принцип всеобщего избирательного права, но в действительности рейхстаг получил характер чисто совещательного учреждения, а вся власть сосредоточилась в руках императора. Это была демократия без гарантий, и союз без искренности». Источник: Дени Э. Объединение Германии. 1852–1870 // История XIX века // Под ред. проф. Э. Лависса и А. Рамбо. Пер. с французского. Второе доп. и испр. изд-е под ред. проф. Е.В. Тарле. Т. 5. М.: ОГИЗ, 1938. С. 348.

Таблица 1

Германия. Число избирателей⁶ и их активность. 1871–1938 годы

Даты выборов	<i>Источник:</i> Танин-Львов А. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. Энциклопедический справочник. М.: РОССПЭН, 2001. С. 101–108.				<i>Источник:</i> http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/pdf/deu/732_Wahlen%20zum%20Deuts%20Reichstag_237.pdf ; http://www.gonschior.de/weimar/Deutschland/			
	Число действительных голосов	Явка, % в действительных голосах	Общее число избирателей, чел. (расчетно)	Рост общего числа (%) к предыдущему голосованию	Число проголосовавших – Wähler	Явка, %	Общее число избирателей - Wahlberechtigte	Рост общего числа (%) к предыдущему голосованию
А	1	2	3	4	5	6	7	8
Германская империя (второй рейх) – 13 рейхстагов								
3 марта 1871 года	3 888 095	50,78	7 656 745		3 907 000	51,00	7656000	
10 февраля 1874 года	5 190 254	60,89	8 523 984	111,3	5 220 000	61,20	8 523 000	111,3
10 января 1877 года	5 401 021	60,39	8 943 568	104,9	5 423 000	60,60	8 943 000	104,9
30 июля 1878 года (доср.)	5 760 947	63,11	9 128 422	102,1	5 781 000	63,40	9 124 000	102,0
27 октября 1881 года	5 097 760	56,09	9 088 536	99,6	5 118 000	56,30	9 090 000	99,6
28 октября 1884 года	5 662 957	60,35	9 383 524	103,2	5 682 000	60,60	9 383 000	103,2
21 февраля 1887 года (доср.)	7 540 938	77,19	9 769 320	104,1	7 570 000	77,50	9 770 000	104,1
20 февраля 1890 года	7 228 542	71,25	10 145 322	103,8	7 262 000	71,60	10 146 000	103,8
15 июня 1893 года (доср.)	7 673 973	72,2	10 628 771	104,8	7 702 000	72,50	10 628 000	104,8
16 июня 1898 года	7 646 210	66,83	11 441 284	107,6	7 787 000	68,10	11 441 000	107,6
16 июня 1903 года	9 495 586	75,78	12 530 465	109,5	8 534 000	76,10	12 531 000	109,5
25 января 1907 года (доср.)	11 262 829	84,35	13 352 494	106,6	11 303 000	84,70	13 351 000	106,5

⁶ В немецком языке избиратель – Wähler, это тот, кто проголосовал; общее или списочное число избирателей обозначается термином Wahlberechtigte, т.е. «имеющие право принимать участие в выборах».

Гражданин. Выборы. Власть. № 2, 2014

А	1	2	3	4	5	6	7	8
12 января 1912 года	12 207 632	84,53	14 441 775	108,2	12 261 000	84,90	14 442 000	108,2
Веймарская республика: 8 рейхстагов – 2 президента								
19 января 1919 года (НУС)	30 400 344	81,37	37 360 629	258,7	30 524 848	83,02	36 766 500	254,6
6 июня 1920 года	28 196 332	78,43	35 950 952	96,2	26 229 829	74,44	33 016 569	89,8
4 мая 1924 года	29 281 798	76,3	38 377 193	106,7	29 709 380	77,42	38 374 983	116,2
7 декабря 1924 года	30 311 935	77,75	38 986 412	101,6	30 705 026	78,76	38 987 324	101,6
29 марта 1925 года (през.)	26 866 106	68,49	39 226 319	100,6	27 016 760	68,87	39 226 138	100,6
26 апреля 1925 года (през.)	30 351 813	77,01	39 412 820	100,5	30 567 874	77,56	39 414 316	100,5
20 мая 1928 года	30 753 247	74,6	41 224 192	105,7	31 165 789	75,60	41 224 678	105,7
14 сентября 1930 года	34 970 857	81,41	42 956 464	104,2	35 224 499	81,95	42 982 912	104,3
13 марта 1932 года (през.)	37 648 317	85,66	43 950 872	102,3	37 890 451	86,21	43 949 681	102,2
10 апреля 1932 года (през.)	36 490 761	82,81	44 065 645	100,3	36 490 761	83,45	44 063 958	100,3
31 июля 1932 года	36 882 354	83,42	44 212 843	102,9	37 162 081	84,06	44 211 216	102,9
6 ноября 1932 года	35 470 788	79,94	44 371 764	100,4	35 758 259	80,58	44 374 085	100,4
5 марта 1933 года	39 343 302	88,09	44 662 620	100,7	39 655 029	88,74	44 685 764	100,7
Выборы в условиях фашистской диктатуры								
12 ноября 1933 года	43 053 473	95,3	45 176 782	101,2				
29 марта 1936 года	45 002 702	99	45 457 275	100,6				
10 апреля 1938 года	49 279 104	99,57	49 491 919	108,9				

До образования империи в Германском союзе и Пруссии – самом большом государстве империи уже существовало мужское избирательное право, которое в других странах и в более позднее время было признаком завершающего этапа преддемократии. Но в прусской системе избиратели-мужчины разделялись на три класса, или отдела. Первый – крупные землевладельцы и аристократы; второй – купцы; третий,

составлявший три четверти общего числа, – все остальные⁷. Система была унижительна для третьего класса, т.е. большинства избирателей, однако на выборах в ландтаг Пруссии она просуществовала до 1918 года: *вопрос реорганизации* был вечным. Его настойчиво пытались решать (например, канцлер Бетман-Гольверг⁸), но в «формате империи» так и не решили, что стало в итоге еще одним фактором, поработавшим на крушение второго рейха.

«В своеобразном государственном строе Германии одним из источников наиболее опасных и странных осложнений является та противоположность между рейхстагом и прусским ландтагом, которая создается различием в избирательном законе. В то время как члены рейхстага избираются путем всеобщей и тайной подачи голосов, выборы в прусский сейм – открытые, косвенные, основанные на цензе; консерваторы являются там подлинными хозяевами, а число аграриев столь велико, что правительство вынуждено считаться с ними; таким образом, борьба либеральных идей с реакционными принимает форму конфликта между Пруссией и Германией, между ландтагом и рейхстагом»⁹.

Сразу в 1871 году воспользовалась своим правом половина немцев (табл.1). Но уже на выборах седьмого рейхстага 21 февраля 1887 года, когда на избирателей совокупно воздействовали административный ресурс и алармистские политтехнологии О. Бисмарка (опорные партии канцлера – немецко-консервативная, имперская и национал-либеральная – заключили политический «картель»¹⁰ и выиграли выборы), активность достигла такого уровня (77,5 процента), что урны были «покрыты»¹¹.

⁷ Источник: Die Geschichte des Wahlrechts (http://www.bundestagswahl-bw.de/geschichte_des_wahlrechts.html).

⁸ Источник: Садовая Г.М. Германия: от кайзеровской империи к демократической республике (1914–1922). Самара: Изд-во «Самарский университет», 2008. С. 32–53 (<http://vikiedu.ru/docs/index-519996.html>); Fesser Gerd. Die Kaiserzeit. Deutschland 1871–1918. Landeszentrale für politische Bildung Thüringen. Satz und Druck: Druckerei Sömmerda GmbH, 2000. P.94. (<http://www.thueringen.de/imperia/md/content/text/lzt/16.pdf>).

⁹ Источник: Дени Э. Германия. 1871–1900 // История XIX века // Под ред. проф. Э. Лависса и А. Рамбо. Пер. с французского. Второе доп. и испр. изд-е под ред. проф. Е.В. Тарле. Т. 5. М.: ОГИЗ, 1938. С. 374.

¹⁰ Источник: Водовозов В.В. Картель политический // Энциклопедический словарь под ред. И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева и О.О. Петрушевского. С.-Петербург, издатели: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1890–1907 (<http://www.vehi.net/brokgauz/>).

¹¹ Источник: Deutsche Geschichte in dokumenten und Bildern. Band 4. Reichsgründung: Bismarcks Deutschland 1866–1890 Wahlen zum Deutschen Reichstag (1871–1890): Ein statistischer Überblick // Originaldaten zusammengestellt und tabellarisch aufgeführt in Gerhard A. Ritter mit Merith Niehuss, Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreich 1871–1918. München: C.H. Beck, 1980, S. 38-43 (http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/pdf/deu/732_Wahlen%20zum%20Deuts%20Reichs-tag_237.pdf).

В эпоху Вильгельма I и Бисмарка¹² (1871–1890) парламент обновляли в среднем раз в три года, было семь голосований. Общее число избирателей за указанные 20 лет возросло на треть, и это – следствие роста численности населения в эпоху индустриализации и урбанизации. В 1873–1895 годах население второго рейха увеличилось с 41,6 до 52,3 млн человек.

С года трех кайзеров (Dreikaiserjahr – 1888) парламент стал пятилетним, с правом законодательной инициативы. Голосование в новый рейхстаг состоялось в четверг 20 февраля 1890 года, общее число избирателей превысило 10 млн, явка составила 71,6 процента. Эти выборы за месяц до отставки Бисмарка замечательны тем, что свою первую заметную победу, несмотря на действие ограничительного закона, одержала социал-демократия, увеличив число мандатов более чем втрое (с 11 до 35)¹³. Как известно, после второго покушения на императора Бисмарк «предложил закон против социалистов, принятый рейхстагом 19 октября 1878 года; закон этот получал продление все на новые и новые сроки и действовал во все время управления Бисмарка (был отменен канцлером Каприви в 1890 году)»¹⁴.

Ради единства империи Бисмарк ограничивал не только социал-демократию, но и проживавшее вне Пруссии католическое меньшинство¹⁵. Формальным поводом для политики преследований, или «культуркампа» (культурной борьбы), послужило покушение на самого Бисмарка. «Политика «культуркампа» во многих районах лишила верующих возможности совершать религиозные обряды, что потрясло приверженцев не только католицизма, но и других конфессий. Недовольство политикой Бисмарка широко распространилось в стране. Многие жители Германии

¹² «...царствование Вильгельма I делится на два периода: с 1871 по 1878 год Бисмарк правил при поддержке либеральной партии; это – эпоха союза трех императоров, реформы администрации и борьбы с католической церковью. После 1878 года канцлер сблизился с консерваторами... Это – эпоха покровительственной таможенной политики, социальных реформ и колониальной экспансии», которая опиралась на социальный блок крупных промышленников и землевладельцев – «союз фабричных труб и петухов».... С конца 1870-х годов в Германии резко сократились предпосылки для развития парламентарно-демократической системы». Источники: Дени Э. Германия. 1871–1900 // История XIX века... С. 340; Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. История Германии. Том 2. От создания Германской империи до начала XXI века. Москва. Издательство Книжный дом Университет, 2008. С. 47.

¹³ Источник: Водозов В.В. Германия (дополнение к статье) // Энциклопедический словарь под ред. И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева и О.О. Петрушевского. С.-Петербург, издатели: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1890–1907 (<http://www.vohi.net/brokgauz/>).

¹⁴ Источник: Дени Э. Германия. 1871–1900 // История XIX века. С. 355.

¹⁵ С католиками Бисмарк безуспешно, но очень энергично боролся в рамках «культуркампа» (1872–1879). «Эта кампания обозначила переход к политике, направленной на подавление сепаратистских настроений среди католического населения, на утверждение прусской гегемонии в Германии, на скорейшую централизацию империи и подчинение католической церкви государству». Источник: Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. Указ. соч. С. 40.

считали, что эта политика подрывает основы религиозной жизни страны и процесс формирования национального государства. Гонения усилили солидарность католиков: на выборах в рейхстаг 1874 года Партия католического центра завоевала вдвое больше голосов избирателей, чем в 1871 году, сумела получить поддержку датских, польских, эльзасских депутатов и увеличила свою фракцию до 95 человек. Результаты выборов показали, что Центр не только не был вытеснен из политической жизни, но и стал второй по значимости фракцией в рейхстаге, и превратился в фактор, с которым канцлер должен был считаться»¹⁶.

В 1890 году поддерживаемый Бисмарком «картель» партий потерпел серьезное поражение. Наряду с расхождениями между молодым кайзером и старым канцлером по геополитическим и другим вопросам¹⁷ стало ясно, что кайзеру-внуку нужен другой канцлер (войну Российской империи объявлял четвертый по счету канцлер Вильгельма II) и новый курс.

Вторая часть и новый курс: 1890–1914 годы, Вильгельм II и Каприви, Гогенлоэ, Бюлов, Бетман-Гольвег. Этот период в Германии называют Вильгельмина, подразумевая тем самым замену реальности, реальной политики иллюзиями, так как Вильгельм II был, по мнению знавших его современников, карикатурно преувеличенным представителем своего народа¹⁸. Новый курс – это ослабление полицейского режима и дальнейшее развитие социального законодательства при неизменном главном – сохранении и усилении военной мощи¹⁹.

В 1903 году процедуру тайного голосования видоизменили, приняв для выборов в рейхстаг «клозетный закон»: создание особых закрытых помещений, где избиратель кладет свой бюллетень в конверт и запечатывает его вне наблюдения посторонних лиц, чем лучше охраняется тайна голосования²⁰. С 1903 года активность по сравнению с предыдущими

¹⁶ Источник: Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. Указ. соч. С. 41.

¹⁷ «Разногласия между канцлером и Вильгельмом касались и вопросов внешней политики, отражая глубокие расхождения в правящем лагере: останется ли Европа основным объектом германской экспансии, как полагал Бисмарк, или ее сферой следует считать весь мир, к чему склонялся, вслед за магнатами тяжелой промышленности, сам кайзер». Источник: Гинцберг Л.И. Юнкерско-буржуазная реакция в германской империи. Подъем рабочего и социалистического движения // Всемирная история под ред. А.А. Губера и М.Я. Гефтера, в десяти томах: Том VII. М.: Изд-во Социально-экономической литературы, 1960 (<http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000152/st006.shtml>).

¹⁸ Источник: Fesser Gerd. Die Kaiserzeit. Deutschland 1871-1918. Landeszentrale für politische Bildung Thüringen. Satz und Druck: Druckerei Sömmerda GmbH, 2000. P.73. (<http://www.thueringen.de/imperia/md/content/text/lzt/16.pdf>).

¹⁹ Источник: Водовозов В.В. Германия (дополнение к статье) // Энциклопедический словарь под ред. И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева и О.О. Петрушевского. С.-Петербург, издатели: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1890–1907 (<http://www.vehi.net/brokgauz/>).

²⁰ Источник: Водовозов В.В. Германия (дополнение к статье) // Энциклопедический словарь под ред. И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева и О.О. Петрушевского. С.-Петербург, издатели: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1890–1907 (<http://www.vehi.net/brokgauz/>).

выборами дважды увеличивалась на 9 пунктов (табл.1). Вкупе с видоизменившейся процедурой тайного голосования на рост активности повлияло мощное и грубое использование административного ресурса («готтентотские» выборы»), а также введение денежного содержания депутатов (индемнитета)²¹. После введения жалования в 1906 году в размере 3 тыс. марок у представителей социал-демократии появился материальный стимул для эффективной работы в парламенте, и число депутатов в 1912 году увеличилось до 110 человек (за каждый пропущенный день заседаний методично вычитали 20 марок)²².

Доля общего числа избирателей в численности населения второго рейха к 1912 году возросла до 21,6 процента. Общее число избирателей возросло за этот же период в 1,9 раза (табл.1, столбец 7), опередив рост численности населения, составивший 1,6 раза. В период второго рейха состоялось 13 выборов²³ в рейхстаг, голосования назначали исключительно на рабочие дни²⁴.

* * *

Рейхстаг 1890 года проработал около трех с половиной лет и был распущен. В причине роспуска – отказе утвердить увеличенный военный бюджет – можно не сомневаться, поскольку важнейшая функция парламента заключалась в утверждении бюджета империи, три четверти расходов которого составляла военная часть. Милитаризация и культ войны проходят красной нитью общественно-политического развития рейха. Принято считать, что «победы прусского оружия 1864, 1866 и 1870–1871

²¹ Принципиальным противником индемнитета был Бисмарк, не желавший получить сословие небогатых профессиональных политиков (социал-демократов), которые сами не могли оплачивать свое пребывание в рейхстаге. Источник: Fesser Gerd. Указ. соч. Р. 11.

²² Там же.

²³ В документе, подготовленном историками в мае 2006 года в Мюнхене, выделено жирным шрифтом 12 выборов в рейхстаг в период с 1871 до 1918 года и перечислены даты всех 13 выборов. «In der Zeit des Kaiserreiches zwischen 1871 und 1918 fanden 12 Reichstagswahlen statt (1871, 1874, 1877, 1878, 1881, 1884, 1887, 1890, 1893, 1898, 1903, 1907, 1912, danach kriegsbedingt keine mehr)». Источник: Deutsche Geschichte in dokumenten und Bildern. Band 4. Reichsgründung: Bismarcks Deutschland 1866-1890 Wahlen zum Deutschen Reichstag (1871-1890): Ein statistischer Überblick // Originaldaten zusammengestellt und tabellarisch aufgeführt in Gerhard A. Ritter mit Merith Niehuss, Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreich 1871–1918. München: C.H. Beck, 1980, S. 38-43 (http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/pdf/deu/732_Wahlen%20zum%20Deuts%20Reichstag_237.pdf). Который по счету рейхстаг авторы не учли – не оговаривается (рейхстаг 1877 года был распущен на следующий год после выборов, после второго покушения на жизнь кайзера, и состоялись новые выборы).

²⁴ По четыре раза во вторник (1874, 1878, 1884, 1903) и четверг (1881, 1890, 1893, 1898), три раза – по пятницам (1871, 1907, 1912), по одному разу – в понедельник (1887) и среду (1877).

годов подготовили германское объединение»²⁵. Эти же победы подняли престиж офицерского корпуса рейхсвера на такой уровень, что «военная дисциплина и военная точность стали моделями для подражания во всех сферах жизни»²⁶. Скрупулезная педантичность во всем – таков немецкий «орднунг» до сих пор, и это слово понятно без перевода.

Доктринальную основу европоцентричной внешней политики Бисмарка и фундаментально взращиваемой среди населения рейха тотальной мобилизационной активности как нельзя более откровенно раскрывает ответ «железного канцлера», приводимый Dreikaiserjahr, исследователю Африки Евгению Вольфу на предложение вновь форсировать колониальную политику: «Ваша карта Африки, действительно, прекрасна. Но моя карта Африки находится здесь, в Европе. Здесь лежит Россия, здесь лежит Франция, и мы находимся в середине, это моя карта Африки»²⁷.

В отличие от других колониальных империй, германская империя получила свою часть Африки и островов не путем открытий/завоеваний («открыл – владеешь», или «кто приходит первым, тот получает все»), а частным образом, перекупив их у предыдущих владельцев. Добыча 1884–1885 годов, особенно в Африке, была более чем солидна: нынешние Намибия, Камерун, Того, Танзания, Уганда, Бурунди²⁸. Позднее германские войска жестоко устанавливали здесь новый порядок, уничтожая местное население, происходила сложная демаркация границ (знаменитая «полоса Каприви») и пр. Почему мы об этом говорим здесь? История головокругительных африканских приобретений имеет прямое отношение к теме статьи. Согласно «формуле» вице-канцлера фон Беттихера «они нужны нам для выборов»²⁹.

²⁵ Источник: Водовозов В.В. Германия (дополнение к статье) // Энциклопедический словарь под ред. И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева и О.О. Петрушевского. С.-Петербург, издатель: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1890–1907 (<http://www.vehi.net/brokgauz/>).

²⁶ Источник: Fesser Gerd. Указ. соч. P. 52.

²⁷ Als ihn der Afrika-Forscher Eugen Wolf im Jahre 1888 drängte, die Kolonialpolitik wieder zu forcieren, entgegnete Bismarck: „Ihre Karte von Afrika ist ja sehr schön, aber meine Karte von Afrika liegt hier in Europa. Hier liegt Russland, und hier liegt Frankreich, und wir sind in der Mitte; das ist meine Karte von Afrika. Источник: Fesser Gerd. Указ. соч. P. 66.

²⁸ Источник: Fesser Gerd. Указ. соч. P. 66.

²⁹ Dabei hat er just 1884/85 große Kolonialgebiete erworben: Deutsch-Südwestafrika (das heutige Namibia), Kamerun, Togo, Deutsch-Ostafrika (das heutige Tansania, Uganda und Burundi) und den Nordosten Neuguineas. Das wirkliche Ziel seiner Kolonialpolitik brachte er im September 1884 gegenüber einem seiner engsten Mitarbeiter, Karl Heinrich von Boetticher, auf die Formel: «Die ganze Kolonialgeschichte ist ja Schwindel, aber wir brauchen sie für die Wahlen». Источник: Там же. Созданное в 1884 году «Общество германской колонизации активно поддержали правые либералы и свободные консерваторы, убеждая, что колонии помогут в сбыте германской продукции, в решении социального вопроса, консолидируют общество на основе поддержки политики колониализма». И вообще, «в борьбе за колонии «утихают грызня конфессий, политические, религиозные и социальные противоречия». Источник: Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. Указ. соч. С. 51.

* * *

Стабильная работа парламента является одним из признаков устойчивого функционирования политической системы государства. Внеочередное формирование одной из ветвей власти маркирует конфликтные/тупиковые ситуации, разрешение которых требует значительных неплановых политических (и финансовых) издержек, влияющих на политический имидж власти как внутри страны, так и за рубежом. За годы второго рейха такие ситуации случались четырежды:

- июнь 1878 года; формальная причина – покушения на жизнь императора, фактическая – несогласие по тарифному вопросу;
- январь 1887 года; причина – отклонение военного проекта Бисмарка;
- май 1893 года; причина – отклонение военного проекта Каприви³⁰;
- декабрь 1906 года; причина – отклонение колониального проекта Бюлова.

Три первых роспуска парламента происходили в периоды неблагоприятной экономической конъюнктуры³¹, когда вопросы введения таможенных тарифов и чрезмерное милитаристское давление на бюджет не находили понимания в рейхстаге.

С внутриэкономической ситуацией не связан только «колониальный» роспуск 1906 года³². История последовавших затем выборов, называемых «готтентотскими», в изложении авторов «Истории Германии» такова. «В 1904 году 17-тысячный германский экспедиционный корпус превратил борьбу против восставших в уничтожение племен. Из 200 тысяч гереро и готтентотов живыми осталось 50–60 тысяч... Клерикалы добивались участия в формировании колониальной администрации, но, получив отказ, в 1906 году вместе с СДПГ и другими оппозиционными депутатами

³⁰ «После того, как рейхстаг за проявленную им относительную независимость был распущен, национал-либералы и консерваторы всех оттенков сговорились поддерживать только кандидатов, согласных принять военный закон; это был так называемый черный картель (das schwarze Kartell). С этих пор 220 покорных депутатов следовали указаниям правительства: приняли увеличение военных контингентов, продлили срок действия закона против социалистов, увеличили с трех до пяти лет срок законодательных полномочий». Источник: Дени Э. Германия. 1871–1900 // История XIX века... С. 362.

³¹ «Экономическое развитие Германии после объединения отличалось неравномерностью. Годы благоприятной конъюнктуры сменялись периодами кризисов, которые пришлось пережить на 1873–1879 гг., 1884–1887 гг. и 1891–1895 гг.». Источник: Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. История Германии. Том 2. От создания Германской империи до начала XXI века. Москва. Изд-во: Книжный дом Университет, 2008. С. 19.

³² После вступления в 1906 году в силу нового тарифа, вызвавшего резкий рост цен на продовольствие, начались массовые забастовки рабочих с требованиями увеличения заработной платы. Источник: Fesser Gerd. Указ. соч. Р. 91.

проголосовали против увеличения колониального бюджета, что вызвало роспуск рейхстага.

В предвыборной борьбе Бюлов избрал новую тактику: правительство объединилось с консерваторами и либералами всех направлений. На выборах в рейхстаг 1906 года, получивших название «готтентотских», новый консервативно-либеральный «картель» выступил с националистическими лозунгами ... против всех сил, которые рассматривались правительством как неблагонадежные. Правительство выдвинуло лозунг «Борись за честь и благо нации против социал-демократов, поляков... и Центра». Честь и благо нации охраняли с помощью политтехнологий и административного ресурса. Правительство «грубо вмешивалось в избирательную кампанию, создавало агитационные группы, вменяло чиновникам в обязанность содействовать формированию блока. Особо активно в предвыборной борьбе выступил созданный в 1904 году при содействии промышленников Имперский союз борьбы с социал-демократией».

«Апелляция к националистическим чувствам масс обеспечила их мобилизацию, высокий уровень участия в выборах (84,7 %). Выборы принесли победу «бюловскому блоку», который получил 220 из 397 мест. Центр потерял лишь один мандат и остался сильнейшей фракцией. Представительство СДПГ сократилось на 38 депутатских мест, хотя число поданных за нее голосов уменьшилось всего на 2,8 процента»³³.

К 1912 году главными итогами развития избирательной и парламентской систем стали:

- рост общего числа избирателей, составивший за 22 года еще 42,3 процента, считая от выборов 1890 года (табл.1);
- нарезка избирательных округов, соответствующая переписи населения 1864 года, не отражающая огромный рост численности населения в городах³⁴;
- резкий взлет активности избирателей в 1907–1912 годах, достигший 85-процентного уровня;
- небывало высокий рост голосов в пользу социал-демократии, достигший 35-процентного уровня (рис.1);
- утрата рейхстагом элементарной договороспособности при принятии решений.

³³ Источник: Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. Указ. соч. С. 74–75.

³⁴ Источник: Deutsche Geschichte in dokumenten und Bildern. Band 4. Reichsgründung: Bismarcks Deutschland 1866-1890 Wahlen zum Deutschen Reichstag (1871–1890): Ein statistischer Überblick // Originaldaten zusammengestellt und tabellarisch aufgeführt in Gerhard A. Ritter mit Merith Niehuss, Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreich 1871-1918. München: C.H. Beck, 1980, S. 38-43 (http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/pdf/deu/732_Wahlen%20zum%20Deuts%20Reichstag_237.pdf).

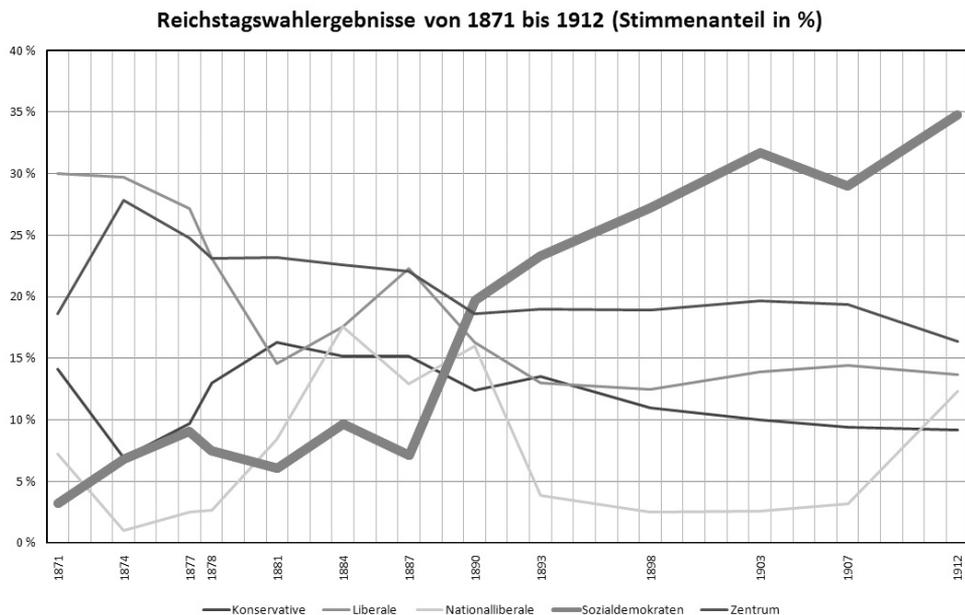


Рис. 1. Результаты выборов в рейхстаг в 1871–1912 годах

Причинами роста активности сами немцы считают «фундаментальную политизацию и мобилизацию населения»³⁵, которые выражались дифференцированным парламентским лоббированием интересов всех социальных групп и слоев, массово организованных в большое количество всевозможных общественных структур, от ассоциации немецких промышленников до федерации немецких ассоциаций воинов и т.д., и т.п., которые умело направлялись в одно милитаристское русло. Поскольку голосования второго рейха происходили только в рабочие дни, то небогатым служащим, рабочим приходилось преодолевать дополнительные жизненные неудобства, чтобы реализовать свое право выбора³⁶. Кроме того, прусские избиратели «третьего отдела» (три четверти общего числа) постоянно ощущали разницу между прямым и тайным голосованием в рейхстаг и дискриминацией на выборах в ландтаг. Волей-неволей, но высокая явка на выборах в рейхстаг опосредованно поддерживалась дискриминирующими условиями голосования на выборах в прусский ландтаг.

Основная причина, по которой «социализм в Германии распространился быстрее, чем где бы то ни было», – не только бродящий призрак

³⁵ Источник: Fesser Gerd. Указ. соч. Р. 75.

³⁶ Только в Веймарской конституции по настоянию социал-демократов выделили специальную статью (ст. 22), в которой оговорили день голосования как воскресенье или специальный нерабочий день (использовали воскресенье). Источник: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (<http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/verfassung/>).

коммунизма, но и «слишком значительное место власти (монарха) в немецкой конституции», которое побуждало «всех, кто считал, что право руководить своими судьбами принадлежит только самому народу, переходить на сторону радикальной оппозиции. Другая причина заключалась в том, что нигде развитие промышленности не происходило так быстро и так бурно, как в Германии»³⁷.

Далеко идущим и драматичным по своим последствиям итогом развития парламентской демократии во втором рейхе являлось падение авторитета рейхстага в обществе, утратившего способность принимать решения. По итогам выборов 1912 года сложилась патовая ситуация: социал-демократы и буржуазные партии принципиально не вступали во взаимные блоки. «В результате ни одна из трех крупных парламентских группировок не была в состоянии обеспечить стабильную деятельность рейхстага. В этой ситуации Бетман-Гольвег старался как можно реже обращаться к рейхстагу и проводить надпартийную политику»³⁸. Он опирался на те круги в обществе, которые испытывали недоверие к парламентским партиям и поддерживали канцлера против непрерывно дискутирующих депутатов. В итоге парламент терял авторитет в германском обществе. Вильгельм II в одном из писем презрительно называл его «бандой обезьян», «собранием болванов»³⁹.

«Империя, возникшая в «свите войны», в «свите войны» и погибла. Но между войнами Германия имела длительный период мира»⁴⁰. Вильгельмина «была отмечена «демографическим взрывом». Численность населения увеличилась с 52 млн в 1895 году до 66,9 млн человек в 1913 году. По этому показателю Германия заняла второе место в Европе после России»⁴¹. Период был очень продуктивно использован немцами для экономического, промышленного, культурного, технического и научного развития и роста, и XX век мог бы стать веком Германии. В 1901–1914 годах «сумрачный германский гений» получил 14 из 42 Нобелевских

³⁷ Источник: Дени Э. Германия. 1871–1900 // История XIX века... С. 382.

³⁸ В годы канцлерства Бетман-Гольвега милитаризация германского общества достигла кульминации. В качестве «новой идеи» правящие круги Германии с конца XIX в. использовали лозунг «интегрального национализма». Источник: Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. История Германии. Том 2. От создания Германской империи до начала XXI века. Изд-во: Книжный дом Университет, 2008. С. 78. При этом Бетман-Гольвег первым среди германских политиков понял, что Германия поддержит свой статус великой державы не столько увеличением армии и флота, сколько внутренним сплочением всей нации независимо от политических и классовых различий. «Диагональ Бетмана-Гольвега» – создание прочной тыловой коалиции всех социальных и политических сил. Источник: Садовая Г.М. Указ. соч. С. 33.

³⁹ Источник: Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. Указ. соч. С. 79.

⁴⁰ «Das Kaiserreich ist im Gefolge eines Krieges entstanden und im Gefolge eines Krieges untergegangen. Dazwischen aber hat es den Deutschen die lange Friedensperiode der Jahre 1871 bis 1914 gebracht.» Источник: Fesser Gerd. Указ. соч. P.146.

⁴¹ Источник: Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. Указ. соч. С. 60.

премий по физике, химии и медицине⁴². В не меньшей степени впечатляла ее экономический рост и индустриальный бум, особенно – в производстве стали: с 0,2 млн тонн в 1870 году до 6,6 млн тонн в 1900 году и 18,9 млн тонн в 1913 году⁴³.

Поскольку морские танкеры и трансконтинентальные трубопроводы для нефти и газа еще не были нужны, то практически все железо шло на инфраструктуру войны и вооружение. Разбогатевшей немецкой элите очень хотелось принять активное участие в дележе глобального пирога, и выход из ситуации был только один – территориальная экспансия, т.е. война. Которая, однако, была проиграна. Сначала одна, затем вторая.

* * *

Появившаяся на смену второму рейху Веймарская республика своим «супердемократическим» парламентским устройством только усугубила негатив, накопленный к концу второго рейха. Порожденная революцией республика устранила некоторые системные недостатки. Было введено всеобщее избирательное право, распространенное на женщин; нарезку округов изменили, соотнеся с проживанием избирателей; выборы перенесли на воскресенье, что вызвало дополнительный энтузиазм в день голосования и без того активных немцев, в течение нескольких десятилетий воспитывавшихся в духе культа военных и культуры войны.

Но для прохождения в рейхстаг не ввели хотя бы минимального заградительного барьера. В условиях элементарной неспособности лидеров полутора десятка партий к компромиссам существование данного демократического института привело к абсурду: «Коалиции быстро распались. Усиливалась поляризация партий... В 1928 году нацисты получили только 2,5 процента всех голосов на выборах в рейхстаг, в 1930 году – 18 процентов, а в 1932 году – уже свыше 32 процентов... К январю 1933 года, когда президент Гинденбург назначил Гитлера канцлером, сменилось уже свыше двадцати различных коалиционных правительств»⁴⁴.

В Веймарской республике существовала высшая государственная должность (своего рода заместитель кайзера) – Рейхспрезидент, который назначал правительство и имел чрезвычайные полномочия в сфере безопасности. Первый Рейхспрезидент Фридрих Эберт был выбран Национальным учредительным собранием (НУС) в 1919 году. После его кончины в 1925 году выборы происходили раз в семь лет всенародно. Двухтуровое голосование было организовано таким образом, что после первого тура

⁴² Источник: Fesser Gerd. Указ. соч. P.32.

⁴³ Источник: Fesser Gerd. Указ. соч. P.13.

⁴⁴ Источник: Эндрейн Ч.Ф. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования. Учеб. пособие. Пер. с англ. М.: ИНФРА-М; Весь Мир, 2000. С. 156–161.

кандидатуры, если партии не надеялись на их победу, можно было заметить. Непопулярность кандидатур в первом туре выборов 29 марта 1925 года вызвала невысокую явку – 68,5 процента. Но во втором туре, когда заменили претендентов, активность повысилась до 77 процентов. Президентом избрали П. Гинденбурга, представителя особо чтимой в Германии касты военных. Через семь лет, когда стали понятны и актуальны роль и значение должности Рейхспрезидента, уже первый тур 13 марта 1932 года вызвал значительно более высокую активность избирателей – 85,66 процента. Но Гинденбург, который снова был избран только во втором туре, прошедшем с чуть меньшей активностью (82,8 %), соревновался уже с лидером НСДАП. Чуть позже Рейхспрезидент, наделенный неограниченными полномочиями в сфере формирования исполнительной власти и безопасности, не смог быть арбитром между политическими лагерями и ветвями власти и противостоять приходу к власти нацистов.

По компетентному мнению Ч. Эндрейна, «положение Веймарской республики было неустойчивым изначально, так как это государственное устройство было навязано немцам победившими союзническими силами, главным образом Соединенными Штатами, Великобританией и Францией»⁴⁵. Вкупе с экономическими кризисами и необходимостью выплачивать непомерные репарации странам Антанты это привело к тому, что в 1933 году немецкий народ проголосовал против демократии и за Гитлера (сначала в марте, а потом в ноябре)⁴⁶.

В период прихода к власти НСДАП общее число избирателей было на уровне 44–45 млн, в 1936 году – 45,5 млн человек. Резкий рост наблюдается к апрелю 1938 года, когда общее число избирателей достигло 49,5 млн человек (численность населения – 79,4 млн человек в мае 1939 года). Между 1933 и 1939 годами население Германии увеличилось на огромную цифру – 14 млн человек, значительную часть этого роста дали территориальные аннексии (аншлюс) в этот период (Саар, Судетская область, Австрия, Мемель).

* * *

К своему финалу второй рейх подошел с разнополярными тенденциями, одновременное развитие которых недопустимо расшатывало устойчивость территориальной политической системы и привело ее к краху.

Со времени своего появления в 1871 году германское государство, довольно поздно образовавшееся на карте Европы как единое целое, ввело у себя передовую избирательную систему всеобщего мужского избирательного права. Но наряду с новациями, обусловленными логикой уско-

⁴⁵ Источник: Эндрейн Ч.Ф. Указ. соч. С. 156–161.

⁴⁶ Современный комментарий, см.: Vensky H. Als das Volk für Hitler die Demokratie abwählte // Die Zeit. 2012. 31 Juli (<http://inosmi.ru/europe/20120812/196460827.html>).

ренного формационного перехода, в Пруссии была сохранена дискриминационная по отношению к большинству избирателей трехклассная система.

Параллельное функционирование старой и новой избирательных систем для разных уровней выборов на большей части территории рейха вызывало растущее недовольство основной массы избирателей, что стало вкуче с другими обстоятельствами причиной краха политической системы второго рейха. Кроме всего прочего, данное противоречие являлось источником постоянного внутригерманского геополитического напряжения: между Пруссией, не терпевшей малейших признаков сепаратизма (внешние проявления которого маркировала культурная разница между протестантами и католиками), и остальной частью рейха.

Вторые ножницы – крайняя политизация и милитаризация населения, выражающаяся высокой электоральной активностью, массовым членством в различных общественных организациях по социальным и политическим интересам, чувствительностью на воздействие административного ресурса и политтехнологий, с одной стороны, и незрелостью партийно-политической элиты, отсутствием у нее стратегической договороспособности, ответственности за судьбу страны – с другой. Последнее привело к утрате доверия к рейхстагу как в верхах, так и в низах.

Третьи, малозаметные, но не менее острые ножницы – несоответствие численности населения в бурно растущих городах нарезке избирательных округов, оставленной от предыдущей формации, что перманентно приводило к преобладанию в рейхстаге интересов сельскохозяйственных районов над интересами крупных городов и промышленных центров.

«Уничтожение нацистами Веймарской республики в Германии (1919–1933 гг.) является тем редким случаем, когда на смену согласительному режиму пришла элитистская мобилизационная система. Веймарская республика так и не получила широкой легитимности ни в правящих кругах, ни в массах. Нестабильную республику подтачивали структурные кризисы и неэффективность руководства»⁴⁷. Наряду со значительным ростом населения и урбанизацией, незаурядным развитием капитализма, поражением в Первой мировой войне и дикими условиями по репарациям, милитаризованные немцы в условиях тяжелейшего экономического кризиса полностью утратили доверие к демократическим институтам, оказавшись во власти фашистской идеи «расовой гигиены». Последствия оказались катастрофическими и страшными не столько даже для самой Германии, сколько для других народов и стран.

⁴⁷ Источник: Эндрейн Ч.Ф. Указ. соч. С. 156–161.

О.В. ДАМАСКИН
А.И. ВИЗЕР

Выборы в Бундестаг Федеративной Республики Германия

22 сентября 2013 года состоялись очередные выборы в парламент Федеративной Республики Германия – Бундестаг. Прошедшие выборы характеризуются тем, что, во-первых, одна из правящих в прошлом созыве партия – Свободная демократическая партия (СвДП) – впервые за свою историю не избрана в парламент, во-вторых, новая партия – Альтернатива для Германии – успешно дебютировала на политической арене, набрав 4,7 процента голосов избирателей, в-третьих, для формирования правящей коалиции, сопровождавшегося острыми дискуссиями, потребовалось практически 3 месяца и, в-четвертых, выборы 2013 года состоялись с учетом многочисленных изменений в избирательном законодательстве. Трансформация законодательства стала реакцией на решения Конституционного суда ФРГ (далее – Суд), а также на рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, чьи наблюдатели впервые присутствовали на выборах в Бундестаг в 2009 году и повторили свою миссию на выборах 2013 года¹.

I. Решения Конституционного суда ФРГ, их трансформация в избирательное законодательство

Порядок распределения мандатов

Методика распределения мандатов на выборах в Бундестаг весьма сложна, что привело к тому, что данная тема за последние пять лет уже второй раз стала предметом рассмотрения Суда.

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

ВИЗЕР Альбина Идрисовна – кандидат юридических наук. Мюнхен, Германия

¹ Российские общественные организации – Российский общественный институт избирательного права, Российский фонд свободных выборов, Ассоциация по защите избирательных прав «Гражданский контроль» и другие – впервые в новейшей электоральной практике провели дистанционный общественный мониторинг выборов депутатов Бундестага ФРГ 22 сентября 2013 года. С итоговым отчетом по результатам наблюдения можно ознакомиться на сайте РОИИП.

Так, решением от 3 июля 2008 года² Суд признал неконституционными нормы Закона «О федеральных выборах» (*Bundeswahlgesetz (BWG)*) (далее – Закон), в ряде случаев повлекшие за собой эффект «негативного веса голоса», ввиду несоответствия их принципам равного и прямого избирательного права. Суд обязал законодателя внести соответствующие изменения до 30 июня 2011 года, но немецкие парламентарии не уложились в отведенный срок, приняв соответствующие изменения лишь 25 ноября 2011 года³.

Новые положения Закона модифицировали методику распределения мандатов, но как конструкция «дополнительного» мандата (*berhangmandat*), так и эффект «негативного веса голоса» были сохранены. Рассмотрев жалобу в отношении данных норм, поданную оппозиционными партиями СПД (*SPD*) и Партией Зеленых (*Die Grüne*) и поддержанную 3059 гражданами, Суд решением от 25 июля 2012 года⁴ повторно признал новые положения Закона противоречащими Основному закону ФРГ. Несмотря на то, что на этот раз Суд не установил срок для внесения изменений, законодатель достаточно быстро отреагировал на его решение и 3 мая 2013 года внес в Закон соответствующие изменения⁵, заменив существовавший на протяжении более 56 лет «дополнительный» мандат «компенсационным» (*Ausgleichsmandat*).

* * *

Порядок распределения мандатов: общие положения. Согласно статье 1 Закона Бундестаг состоит из 598 депутатов. Число депутатов Бундестага – не постоянное, оно варьируется в зависимости от итогов голосования. Каждому избирателю предоставляется два голоса: один – для избрания 299 депутатов по мажоритарной избирательной системе, в результате чего кандидат приобретает «прямой» мандат (*Direktmandat*), второй – для голосования по партийным спискам.

В качестве кандидатов в депутаты по мажоритарной избирательной системе могут выступать как члены политических партий, так и беспартийные граждане в порядке самовыдвижения. Для голосования по партийным спискам каждая политическая партия выставляет избирательные списки земельных групп (*Landesliste*). Партии, преодолевшие 5-процентный заградительный барьер или набравшие минимум в трех избирательных округах по одному «прямому» мандату, допускаются к распределению депутатских мандатов в Бундестаге⁶.

² BVerfG, 03.07.2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07.

³ 19-й Закон об изменении Закона «О федеральных выборах» от 25.11.2011, BGBl I S.2313

⁴ BVerfG, 25.07.2012 - 2 BvF 3/11-2 BvR 2670/11-2 BvE 9/11.

⁵ 22-й Закон об изменении Закона «О федеральных выборах» от 3.05.2013, BGBl. I S. 1082.

⁶ Подробнее об избирательной системе ФРГ см.: Фахретдинова А.И. Избирательная система Германии в решениях Конституционного суда ФРГ // Журнал о выборах. 2008. № 6. С. 53–56; Фахретдинова А.И. Особенности выборов 2009 года в Бундестаг ФРГ // Журнал о выборах. 2009. № 6. С. 50–54.

Особенность немецкой избирательной системы состоит в том, что второй голос избирателя является решающим по влиянию на количество мандатов, полученных той или иной партией в парламенте, и таким образом на «партийный» состав Бундестага, а первый может повлиять лишь на определение персонального состава депутатов внутри представленной в парламенте партии. Данное обстоятельство позволяет немецким теоретикам и практикам электоральной тематики именовать данную систему «персонифицированной» пропорциональной избирательной системой⁷.

* * *

Порядок распределения мандатов на выборах 2009 года. В соответствии с Законом в редакции от 11 марта 2005 года порядок распределения мандатов на выборах 2009 года осуществлялся следующим образом.

На первом этапе от 598 мандатов отнималось число «прямых» мандатов, полученных беспартийными гражданами, а также партиями, не допущенными к распределению мандатов. Оставшиеся мандаты распределялись пропорционально с учетом результатов голосования по партийным спискам (вторым голосом) сначала между партиями, а затем между избирательными списками их земельных групп.

На следующем этапе количество депутатских мандатов, приходящееся на каждую земельную группу, распределялось между ее членами. При этом в первую очередь депутатский мандат приобретали те члены земельного списка, которые получили в соответствующей земле «прямой» мандат. Оставшиеся мандаты распределялись с учетом очередности списка. В случае если число «прямых» мандатов, полученных членами земельного списка, оказывалось больше, чем общее число мандатов, приходящихся на земельный список в результате голосования по партийным спискам, то все члены земельного списка, получившие «прямой» мандат, так же получали депутатский мандат. Полученные подобным образом мандаты называются «дополнительными». Так, на выборах в Бундестаг 2005 и 2009 годов количество «дополнительных» мандатов составило соответственно 16 и 24, в результате чего численность депутатов в Бундестаге достигла соответственно 614 и 622.

Суд, рассмотрев вышеизложенный порядок распределения депутатских мандатов, указал на эффект «негативного веса голоса», обусловленный конструкцией «дополнительного» мандата и очередностью распределения мандатов. Данный эффект проявляется в том, что в ряде случаев получение дополнительных вторых голосов одной партией приводит к

⁷ Шрайбер (Schreiber). Пособие по выборам в немецкий Бундестаг. Комментарий к закону о выборах. Кельн, 2005; Решение Конституционного суда ФРГ – BVerfG, 03.07.2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, (1).

потере ею «дополнительного» депутатского мандата и, наоборот, уменьшение числа вторых голосов, полученных партией, – к приобретению такого мандата. Парадокс данной системы заключался в том, что в определенных ситуациях избиратель, желающий поддержать «свою» партию, должен проголосовать за ее соперников. Так, особенно при проведении дополнительных выборов, можно надежно просчитать, при каких условиях наступит эффект «негативного веса голоса», что позволяло партиям соответствующим образом агитировать избирателей⁸.

Принцип прямых выборов, как отметил Суд, означает применение избирательного процесса, при котором избиратель имеет четкое представление, каким образом его голос повлияет на результат выборов. Существенным же недостатком существующего порядка являлось то обстоятельство, что избиратель, голосуя за ту или иную партию и ее кандидатов, по сути, не знает, каким образом его голос отразится на итогах голосования. Кроме того, действующий порядок противоречил принципу равного избирательного права, так как каждый голос не в одинаковой степени влиял на результат выборов, даже если речь шла о голосовании за одну партию⁹.

* * *

Реформа 2011 года. Отреагировав на решение Суда, парламентарии приняли 19-й Закон от 25 ноября 2011 года о внесении изменений в Закон «О федеральных выборах»¹⁰, проект которого был предложен правящей коалицией ХДС/ХСС (CDU/CSU) и СвДП (FDP). Его основная новелла заключалась в изменении очередности распределения мандатов: если раньше мандаты распределялись сначала между партиями, а затем между их земельными списками, то новый порядок предусматривал возможность их распределения сразу между земельными списками, пропорционально результатам голосования вторым голосом. Порядок распределения мандатов внутри земельного списка, а также конструкция «дополнительного» мандата были сохранены.

⁸ Конституционный суд ФРГ в решении от 3 июля 2008 года приводит пример выборов в Бундестаг 2005 года, когда незадолго до проведения выборов скончался член Национал-демократической партии (НПД), чья кандидатура была выставлена в избирательном округе № 160 в Дрездене. Так как по процедурным причинам заменить данную кандидатуру не удавалось, были проведены дополнительные выборы. По результатам подсчета голосования в остальных округах можно было с точностью определить, что если Социал-демократическая партия (СПД) наберет в избирательном округе № 160 более 41 255 вторых голосов, то это приведет к потере одного депутатского мандата, о чем открыто говорилось в прессе. В результате СПД агитировало своих избирателей в избирательном округе № 160 отдать свой второй избирательный голос за иную партию.

⁹ BVerfG, 3.07.2008 - 2 BvF 3/11-2 BvR 2670/11-2 BvE 9/11.

¹⁰ BGBl I S.2313.

Рассмотрев новую методику, Суд пришел к выводу, что она продолжает обуславливать эффект «негативного веса голоса», противореча тем самым принципам прямого и равного избирательного права. При этом отметил, что сама по себе конструкция «дополнительного» мандата допустима, но лишь в той степени, в какой она не противоречит пропорциональному характеру выборов. В случае если число «дополнительных» мандатов превышает половину числа депутатов одной фракции (то есть если их больше 15), то это влечет нарушение принципа равенства выборов и, следовательно, равенства партий¹¹.

* * *

Порядок распределения мандатов на выборах 2013 года. 22-й Закон о внесении изменений в Закон «О федеральных выборах», принятый 3 мая 2013 года¹² в целях исключения эффекта «негативного веса голоса», заменил «дополнительный» мандат на «компенсационный», но при этом еще больше усложнил саму методику распределения мандатов.

Вышеприведенный механизм распределения мандатов между земельными списками (реформа 2011 года) был сохранен в качестве вспомогательного шага. Путем сложения мандатов, приходящихся на каждый земельный список, определяется их минимальное число для соответствующей политической партии. На следующем этапе с учетом голосования вторым голосом определяется число мандатов, приходящихся на партию, преодолевшую «заградительный» барьер. При этом предусмотренное законом количество мандатов может увеличиваться до уровня, пока каждая партия не достигнет минимального числа мандатов. Полученное число далее распределяется между ее земельными группами. Внутри земельной группы мандаты сначала отдаются тем членам партии, которые получили «прямые» мандаты, а остальные – в порядке очередности внутри списка.

Изложенное свидетельствует о том, что новый порядок распределения депутатских мандатов стал еще более сложным. К тому же изменения были приняты лишь за четыре месяца до проведения выборов, что противоречит традиционной избирательной практике¹³. Хотя новая методика исключает проявление эффекта «негативного веса голоса», однако может привести к существенному увеличению мест в Бундестаге¹⁴, о чем свидетельствуют и результаты выборов 2013 года. Вновь сформированный пар-

¹¹ BVerfG, 25.07.2012 – 2 BvF 3/11-2 BvR 2670/11-2 BvE 9/11.

¹² BGBl. I S. 1082.

¹³ Отчет БДИПЧ ОБСЕ. Выборы в Бундестаг 22 сентября 2013 года. С. 4. <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>.

¹⁴ Seils C. Das neue Wahlrecht und den Krux mit Überhangmandaten, <http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/163311/das-neue-wahlrecht?p=all>.

ламент состоит из 631 депутата, а мандаты распределены следующим образом¹⁵:

	Выборы 2013			Выборы 2009		
	%	Кол-во мандатов всего (кол-во «прямых» мандатов)	Из них кол-во «компенсационных» мандатов	%	Кол-во мандатов всего	Из них кол-во «дополнительных» мандатов
ХСС	34,1	255 (191)	13	27,3	194	21
СПД	25,7	193 (58)	9	23,0	146	
Партия «Левых»	8,6	64 (4)	4	11,9	76	
Зеленые	8,4	63 (1)	2	10,7	68	
ХДС	7,4	56 (45)	0	6,5	45	3
Иные	15,7			6,0		
Из них:						
СвДП	4,8					
Альтернатива для Германии	4,7					
Всего		631	28		622	24

Участие в выборах граждан, постоянно проживающих за пределами Германии

Активное избирательное право на выборах в Бундестаг регулируется статьями 12 и 13 Закона. Им обладает гражданин ФРГ, достигший на день голосования 18 лет, проживающий на территории ФРГ не менее трех месяцев и не лишенный активного избирательного права. По официальным данным, на выборах 22 сентября 2013 года активным избирательным правом обладали 61,8 млн граждан ФРГ¹⁶.

В 2010 году общее число граждан ФРГ, проживающих за ее пределами, составляло 1,14 млн. Из них примерно 252 000 проживали в Швейцарии, 194 000 – в Испании, 130 000 – в Австрии, 100 000 – в Великобритании, 91 000 – во Франции, 68 000 – в Нидерландах, 39 000 – в Бельгии¹⁷.

Правовое регулирование участия в федеральных выборах граждан, постоянно проживающих за пределами страны, характеризуется поэтапной либерализацией. До 1985 года из граждан, проживающих за границей, правом голосовать обладали лишь те, кто находился на государственной

¹⁵ http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/w13034_Endgueltiges_amtliches_Ergebnis.html.

¹⁶ http://www.wahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/w13001_Wahlberechtigte.html.

¹⁷ Данные приведены в решении Конституционного суда ФРГ от 04.07.2012, 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11, который ссылается на банк данных Евростата.

службе, и постоянно проживающие с ними лица. Законом в редакции от 8 марта 1985 года активное избирательное право было предоставлено гражданам, которые до выезда из страны проживали непрерывно минимум три месяца на территории ФРГ, и с момента их выезда не истекло 10 лет. Исключение предусматривалось для граждан, проживающих на территории стран – членов Совета Европы (Eurorarat), к которым требование о давности выезда не применялось. 20 апреля 1998 года срок давности выезда для граждан, проживающих за пределами Совета Европы, был увеличен до 25 лет, а 17 марта 2008 года положение о давности выезда и вовсе было отменено. Тем самым правовое положение граждан ФРГ, проживающих на территории стран Совета Европы и за ее пределами, было уравнено.

* * *

Решение Конституционного суда ФРГ от 4 июля 2012 года. Законодательное требование о трехмесячном сроке непрерывного проживания на территории ФРГ как условие приобретения активного избирательного права для граждан, проживающих за пределами ФРГ, стало предметом рассмотрения Суда, который 4 июля 2012 года¹⁸ признал соответствующую норму Закона противоречащей Основному закону ФРГ ввиду несоответствия принципу всеобщего избирательного права. Поводом к рассмотрению стало обращение гражданки ФРГ, родившейся на территории Бельгии, но никогда не проживавшей непрерывно в течение трех месяцев на территории ФРГ, из-за чего ей было отказано во включении в список избирателей на выборах 2009 года.

Как отметил Суд, принцип всеобщего избирательного права гарантирует активное и пассивное избирательное право всем гражданам. Отступление от него может быть оправдано только на основаниях, легитимированных Конституцией и имеющих по правовому весу минимум то же значение, что и всеобщее избирательное право. Ограничение активного и пассивного избирательного права допустимо исключительно в целях реализации выборов как интеграционного процесса, в результате которого формируется политическая воля народа, а также в целях обеспечения работоспособности органов власти, избранных народом. Лишение активного избирательного права у определенной группы населения допустимо, если есть основания полагать, что необходимая связь между данной группой и государственными органами отсутствует.

Трехмесячный непрерывный срок проживания на территории Германии, как подчеркнул Суд, был введен законодателем ввиду того, что выражение политического мнения предполагает информированность гражданина о политических отношениях в стране. При этом использова-

¹⁸ BVerfG, 04.07.2012 - 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11

ние технических инструментов, позволяющих получать информацию о политических, экономических, социальных и культурных процессах в стране, находясь при этом за ее пределами, по представлению законодателя, является недостаточным.

Однако, аргументируя свою позицию, Суд указал: нет достаточных оснований полагать, что трехмесячный срок непрерывного проживания действительно гарантирует основанное на личном опыте приобретение общего представления о политических отношениях в стране. Особенно это касается граждан, которые непрерывно проживали на территории ФРГ, но в силу возрастной незрелости были неспособны ознакомиться с политическими отношениями в стране. К числу этой группы относятся, к примеру, граждане, которые непосредственно после рождения непрерывно проживали 3 месяца на территории Германии, но затем вместе с родителями покинули страну. Во-вторых, неверным является вывод о том, что гражданин, ранее проживавший три месяца на территории ФРГ, но уже достаточно давно покинувший страну, владеет актуальной информацией о политической ситуации в стране.

Вместе с этим, как подчеркнул Суд, существует группа граждан, которые хотя и не проживали непрерывно три месяца на территории страны, но владеют информацией о политических отношениях в стране или непосредственно связаны с ними. Особенно это касается граждан, постоянно проживающих в сопредельных странах, но работающих на территории Германии и ежедневно пересекающих границу, или граждан, которые посредством участия в общественных организациях, в партиях принимают активное участие в политической жизни Германии. Именно этим группам населения, по мнению Суда, и должна быть предоставлена возможность голосовать на выборах в Бундестаг.

Законодатель быстро отреагировал на позицию Суда, толкуя его решение буквально. Он сохранил положение о трехмесячном сроке постоянного проживания, добавив к нему требование о сроке давности выезда из страны, вернувшись тем самым к правовому регулированию, схожему с редакцией Закона от 20 апреля 1998 года. Также была введена альтернатива в виде непосредственной причастности гражданина к политической жизни Германии. Таким образом, на выборах 2013 года активным избирательным правом обладал каждый гражданин ФРГ, постоянно проживающий за ее пределами. Но при условии, что после достижения 14 лет данный гражданин минимум три месяца непрерывно проживал на территории ФРГ и с момента его выезда из страны не прошло 25 лет, либо он персонально и непосредственно связан с политическими отношениями в Германии.

В обосновании к законопроекту о внесении изменений в Закон¹⁹ приведены примеры групп граждан ФРГ, к которым будет применяться аль-

¹⁹ Drucksache 17/11820. С. 5.

тернатива Закона. Во-первых, это граждане, работающие в немецких представительствах за рубежом, в институтах Гете, в немецких гуманитарных институтах, школах, в офисах немецких политических фондов, торговых палатах. Во-вторых, граждане, постоянно проживающие в сопредельных странах, но работающие на территории Германии и ежедневно пересекающие границу. В-третьих, граждане, которые посредством участия в обществах, партиях или иных организациях принимают активное участие в политической жизни Германии. В своих указаниях Министерство внутренних дел отмечает, что три данные категории граждан являются лишь примерами, а не закрытым перечнем. В случае возникновения на практике неоднозначных ситуаций решение принимает соответствующий орган, исходя из совокупности обстоятельств²⁰.

Очевидно, что данная новелла способствует увеличению числа избирателей, проживающих за пределами ФРГ. Однако ввиду отсутствия объективных критериев для определения достаточности персональной и непосредственной причастности к политической жизни страны, существует опасность, что в неоднозначных ситуациях решение о регистрации в качестве избирателя будет приниматься субъективно. А это может поставить под сомнение эффективность исполнения решения Суда, на что также указало БДИПЧ ОБСЕ в своем отчете по итогам выборов 2013 года²¹.

II. Рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, их трансформация в избирательное законодательство

Впервые наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ присутствовали на выборах в Бундестаг в 2009 году. Свою оценку законодательному регулированию и процессу организации выборов БДИПЧ ОБСЕ изложило соответственно в отчете от 14 декабря 2009 года²². В отчете особое внимание было уделено следующему кругу вопросов: регистрация партий, защита избирательных прав, обжалование итогов голосования, участие международных наблюдателей, обеспечение безопасности проведения выборов по почте.

Регистрация партий

Согласно абзацу 2 статьи 18 Закона особый статус представлен партиям, которые по результатам прошедших выборов непрерывно обладают минимумом пятью депутатскими мандатами²³ в Бундестаге или в парламен-

²⁰ http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/auslandsdeutsche/download/AnwendHinweise_P12Abs2Nr2_BWG.pdf.

²¹ <http://www.osce.org/odihr/elections/103583>. С. 5.

²² <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>.

²³ При этом «прямые» мандаты не учитываются.

те одной из земель (Landtag). Их партийный статус не ставится под сомнение, и они допускаются к выборам без дополнительной проверки.

Решение о допуске к выборам остальных партий – претендентов на этот статус принимается в два этапа. На первом этапе председатель Федеральной избирательной комиссии (Bundeswahlleiter) проверяет письменное заявление партии о намерении участвовать в выборах на предмет соблюдения формальных критериев, таких как срок подачи заявления, наличие подписей и необходимых документов (абз. 2 ст. 18 Закона). На втором этапе Федеральная избирательная комиссия, руководствуясь положениями абзаца 1 статьи 2 Закона «О политических партиях»²⁴, принимает решение о признании партийного статуса заявителя (абз. 2 и 4 ст. 18 Закона).

По итогам выборов 2009 года БДИПЧ ОБСЕ указало на то, что определение понятия «партия» в смысле абзаца 1 статьи 2 Закона «О политических партиях» носит нечеткий характер, что обуславливает субъективизм при решении вопроса о признании партийного статуса заявителя. В связи с этим БДИПЧ рекомендовало на законодательном уровне разработать точные, объективные, практически применимые критерии признания общественного объединения партией, позволяющие решать вопрос о допуске к выборам²⁵.

Однако немецкий законодатель оставил данную рекомендацию без внимания. Федеральная избирательная комиссия в информации об участии в федеральных выборах 2013 года изложила ряд критериев, которыми она руководствуется при решении вопроса о партийном статусе заявителя. Так, во внимание принимается общее число членов объединения, место регистрации политического объединения, деятельность его органов, число и характер региональных групп, длительность существования объединения, участие в выборах, активность в общественной жизни²⁶. Несмотря на то, что данные критерии действительно конкретизируют законодательную формулировку, они не имеют законодательной силы, особенно если учитывать, что члены Федеральной избирательной комиссии назначаются крупными политическими партиями.

На выборах 2013 года, по данным прессы, в Федеральную избирательную комиссию заявления об участии в выборах подали 58 партий и поли-

²⁴ Абзац 1 статья 2 Закона «О политических партиях» гласит: «Партиями признаются объединения граждан, которые постоянно или на протяжении длительного времени имеют влияние на формирование политической воли на уровне Федерации или Земли, и желают участвовать в представительстве населения в Бундестаге или в парламенте одной из Земель, что подтверждается совокупностью обстоятельств, в частности организацией, численностью членов и их участием в общественной жизни».

²⁵ <http://www.osce.org/de/odhr/elections/germany/40879>, Стр. 14.

²⁶ http://www.bundeswahlleiter.de/de/parteien/wahlteilnahme/INFORMATION_BTW_Wahlteilnahme_27_05_13.pdf.

тических объединений²⁷. К выборам было допущено 38 партий, 9 из которых обладали особым статусом²⁸.

Защита избирательных прав

Одним из пунктов критики БДИПЧ ОБСЕ стал вопрос защиты избирательных прав. Действующее в 2009 году законодательство о выборах не предусматривало право обжалования в судебных органах решения об отказе партии в допуске к выборам, регистрации кандидатов и избирательных списков, а также регистрации избирателей²⁹.

К выборам 2013 года немецкий законодатель лишь частично отреагировал на изложенные рекомендации, дополнив статью 18 Закона абзацем 4а, согласно которому решение Федеральной избирательной комиссии об отказе в допуске к участию в выборах может быть обжаловано в Конституционный суд ФРГ в течение 4 дней после оглашения означенного решения.

На выборах 2013 года данным правом воспользовались 12 политических партий. Рассмотрев обращения заявителей, Суд восстановил в избирательных правах лишь объединение «Немецкое национальное собрание» (DNV), которому по формальным причинам было отказано в регистрации. Остальные обращения были оставлены без удовлетворения³⁰. Таким образом, общее количество партий, допущенных к выборам, составило 39, 5 из которых по различным причинам отказались от предвыборной борьбы, не представив кандидатуры и/или избирательные списки³¹.

На выборах 2013 года судебный порядок защиты избирательных прав, как и прежде, остался недоступным для участников избирательного процесса. Статьями 26 и 28 Закона и статьями 16 и 22 Положения о федеральных выборах (Bundeswahlordnung) предусмотрены лишь следующие административные механизмы: решение избирательной окружной комиссии (Kreiswahlausschuß) о регистрации кандидата может быть обжаловано лишь в избирательную комиссию Земли (Landeswahlausschuß). Решение о регистрации избирательного списка, принимаемое избирательной комиссией Земли, может быть обжаловано в Федеральную избирательную комиссию. Неполнота или неправильность списка избирателей, который составляет муниципалитет (Gemeinde), а также отказ от внесения в список избирателей могут быть обжалованы в соответствующий муниципалитет, а решение муниципалитета – председателю окружной избирательной комиссии.

²⁷ Данное число не включает 9 партий, обладающих особым статусом.

²⁸ http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/w13006_38_Parteien_koennen_teilnehmen.html.

²⁹ <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>. С. 24.

³⁰ <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg13-047.html>.

³¹ http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/W13011_Wahlteilnahme_Parteien.html.

Обжалование итогов голосования

Порядок рассмотрения жалоб, оспаривающих действительность результатов голосования, а также жалоб о нарушении избирательных прав в ходе подготовки и проведения выборов регулируется Законом «О проверке итогов голосования» (Wahlprüfungsgesetz). Каждый гражданин, обладающий избирательным правом, или группа таких граждан, а также председатель избирательной комиссии любой Земли, председатель Федеральной избирательной комиссии и Президент Бундестага имеют право подать жалобу в Комиссию по проверке итогов голосования (Wahlprüfungsausschuss) в течение двух месяцев после дня голосования (ст. 2). Интересно, что члены данной Комиссии назначаются Бундестагом нового созыва.

Закон «О Федеральном конституционном суде» (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG)) в редакции, действующей на выборах 2009 года, предусматривал право каждого гражданина, обладающего активным избирательным правом, обжаловать решение Комиссии в Конституционный суд ФРГ при условии, что обращение поддержало не менее ста граждан, обладающих активным избирательным правом. Требование о сборе подписей, по мнению БДИПЧ ОБСЕ, ставит реализацию права обжалования в зависимость от воли других лиц, ограничивая тем самым доступ каждого индивидуума к судебной проверке итогов голосования³².

Немецкие парламентарии учли рекомендации БДИПЧ ОБСЕ об отмене требования о сборе подписей. В результате по действующему законодательству каждый гражданин, обладающий активным избирательным правом, может обжаловать действия избирательных органов в Комиссию по проверке итогов голосования, а решение Комиссии – в Конституционный суд ФРГ без каких либо дополнительных ограничений.

Участие международных наблюдателей

Закон не содержит норм, регулирующих вопросы участия в выборах наблюдателей. В целях реализации параграфа 8 Документа Копенгагенского совещания 1990 года БДИПЧ ОБСЕ по итогам выборов 2009 года рекомендовало внести соответствующие изменения, предусматривая права и обязанности наблюдателей, а также процесс их аккредитации³³. Законодатель на рекомендации не отреагировал, поэтому, как и прежде, процесс согласования допуска наблюдателей остается неофициальным.

³² <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>. С. 23.

³³ <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>. С. 25.

Обеспечение безопасности проведения выборов по почте

Начиная с 1957 года в Германии применяется голосование по почте (Briefwahl), порядок которого регулируется статьей 36 Закона и статьей 66 Положения о федеральных выборах. Если ранее голосование по почте являлось исключением и им мог воспользоваться лишь избиратель, который в день проведения выборов по важным причинам не имел возможности присутствовать на своем избирательном участке, то с 2008 года каждый гражданин без указания причин может проголосовать по почте³⁴. На выборах 2013 года около 25 процентов избирателей воспользовались данным способом голосования, что свидетельствует о доверии людей к данному способу голосования.

Голосование по почте проводится следующим образом. На первом этапе соответствующий муниципалитет за 4–6 недель до дня голосования высылает уведомление о проведении выборов (Wahlbenachrichtigung) всем лицам, внесенным в список избирателей. В уведомлении указываются дата, время, место проведения выборов, а также информация о возможности проголосовать по почте. Избиратель, желающий проголосовать по почте, должен в письменной или устной форме обратиться в соответствующий муниципалитет с требованием выслать (выдать) ему избирательный бюллетень. Проинформировать о намерении голосовать по почте гражданин может также путем использования электронной почты, Интернета или факсимильной (за исключением телефонной) связи. Допускается подача заявления о выдаче избирательного бюллетеня по доверенности, которая оформляется путем заполнения специальной формы, которую избиратель получает вместе с уведомлением о проведении выборов.

Бюллетень избиратель заполняет персонально, он же заверяет его своей подписью на отдельном документе, который выдается вместе с бюллетенем. Данное заверение в немецком законодательстве приравнивается к даче присяги, за нарушение которой предусмотрена уголовная ответственность (ст. 156 Уголовного кодекса). В случае, если лицо ввиду физических недостатков не способно проголосовать и отправить избирательный бюллетень самостоятельно, то заполнить его может любое иное лицо (Hilfsperson), которое своей подписью заверяет, что оно при заполнении бюллетеня следовало воле избирателя. Избирательный бюллетень вместе с заверением отсылается в конверте в простой форме (без уведомления о вручении и т.п.) на адрес председателя соответствующего избирательного округа. Почтовые расходы при этом несет муниципалитет.

БДИПЧ ОБСЕ, ссылаясь на случаи, когда в городе Бад-Эмс избирательные бюллетени 120 жильцов дома престарелых были заполнены одним

³⁴ BGBI I S.394.

лицом, а в Кельне избирательные бюллетени были перепутаны, рекомендовал усилить механизмы обеспечения безопасности голосования по почте³⁵.

К выборам 2013 года в законодательство, регулирующее голосование по почте, были внесены лишь несущественные изменения. Вместе с тем необходимо отметить, что ранее Конституционный суд ФРГ трижды: в 1967³⁶, 1981³⁷ и 2013 годах³⁸ – проверял конституционность голосования по почте. Выбирая между конституционными принципами тайного и свободного голосования, которые ставятся под угрозу в случаях злоупотреблений в ходе заполнения избирательного бюллетеня, и принципом всеобщего голосования, реализации которого способствует применение голосования по почте, суд сделал вывод в пользу последнего. При этом суд указал на необходимость принятия соответствующих мер по обеспечению безопасности выборов по почте, которые поэтапно и были реализованы немецким законодателем.

Вопросы финансирования

В отчете БДИПЧ ОБСЕ от 16 декабря 2013 года³⁹ основное внимание было уделено двум темам – финансированию политических партий и финансированию избирательных кампаний. Одним из источников финансирования политических партий, успешно принявших участие в выборах в Европарламент, федеральных и земельных выборах, являются государственные средства. Размер государственного финансирования определяется в зависимости от числа набранных избирательных голосов, суммы членских взносов и взносов политических деятелей (депутата, мэра и т.п.), номинированных от партии, а также суммы пожертвований (абз.1 ст. 18 Закона «О политических партиях»). Ежегодно каждая партия в срок до 30 сентября (данный срок может быть продлен до 3 месяцев) обязана представить Президенту Бундестага финансовый отчет за соответствующий год, в котором изложены данные об источниках финансирования, целях использования средств, активах и пассивах партии. Неисполнение данного требования влечет лишение права на получение государственного финансирования на соответствующий год (абз. 3 ст. 19а Закона «О политических партиях»). Партии, не претендующие на получение государственных средств, какой-либо ответственности не несут. В результате, как указал Президент Бундестага в своем отчете за 2011 год, почти половина политических партий не представила финансовые отчеты, и две партии, имеющие право на получение государственного финансирования, не представили отчет до 31 декабря 2011 года⁴⁰.

³⁵ <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>. С. 27.

³⁶ BVerfGE 21, 200, 2 BvC 2/66. Решение от 15.02.1967.

³⁷ BVerfGE 59, 119, 2 BvC 1/81. Решение от 24.11.1981.

³⁸ BVerfG, 2 BvC 7/10. Решение от 09.07.2013.

³⁹ <http://www.osce.org/odihr/elections/103583>.

⁴⁰ <http://www.osce.org/odihr/elections/103583>. С. 7.

БДИПЧ ОБСЕ обратило внимание на данный пробел в законодательстве и сложившуюся практику и рекомендовало предусмотреть санкции в виде лишения права на получение всех государственных средств, а также меры административного характера за несвоевременное непредставление финансового отчета⁴¹.

Немецкое законодательство не содержит специальных норм, регулирующих финансирование избирательных кампаний. Общие положения содержатся в Законе «О политических партиях», согласно которым партии обязаны представить информацию об общих затратах на избирательную кампанию в ежегодном финансовом отчете. Обязанность отдельно опубликовать детальную информацию об источниках и затратах на избирательную кампанию не предусмотрена. Необходимо иметь в виду, что беспартийные кандидаты не подпадают под действие Закона «О политических партиях» и, соответственно, не обязаны раскрывать информацию о финансировании своей избирательной кампании. Подобное правовое регулирование ставит под сомнение прозрачность избирательного процесса⁴².

Еще один вопрос, который затронуло БДИПЧ ОБСЕ, касается правового регулирования пожертвований представителю партии, участвующему в выборах по мажоритарной системе, а также финансирование им самим своей избирательной кампании. Рекомендовано уточнить в Законе «О политических партиях» понятие «пожертвование политической партии» с указанием на то, охватывает ли оно такие действия, как пожертвование отдельным политическим деятелям, кандидатам, депутатам. К тому же информация о данном источнике финансирования должна быть в развернутой форме включена в ежегодный финансовый отчет партии⁴³.

* * *

Формирование Бундестага 18-го созыва в 2013 году прошло с учетом многочисленных изменений в избирательном законодательстве. Несмотря на то, что немецкий законодатель последовал большинству рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ, представленных по итогам выборов 2009 года, часть из них все же была оставлена без исполнения. Особенно это касается вопросов формирования избирательных округов, аккредитации международных наблюдателей, доступа к средствам массовой информации, на которые БДИПЧ ОБСЕ указало повторно в отчете по итогам выборов 2013 года. Очевидно, что данные темы, а также вопросы правового регулирования финансирования партий и избирательных кампаний будут в поле внимания немецкого законодателя перед выборами 2017 года.

⁴¹ <http://www.osce.org/odihr/elections/103583>. С. 6–7.

⁴² <http://www.osce.org/odihr/elections/103583>. С. 8.

⁴³ <http://www.osce.org/odihr/elections/103583>. С. 9.

Редакторы: И.Б. Гасанов, Е.Г. Конорова, В.В. Горбачева
Корректор: И.С. Каньгина
Дизайн: О.О. Кузнецова
Компьютерная верстка: С.В. Леднев

Оригинал-макет изготовлен редакционно-издательским отделом
Управления общественных связей и информации
Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
E-mail: vestnik@cikrf.ru

Подписано в печать 28.07.2014.
Формат 70x100 1/16. Печать офсетная.
Печ. л. 13.
Тираж 800 экз. Заказ №

Отпечатано в ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС»
125438, г. Москва, ул. Автомоторная, дом 7, офис 312
тел.: +7 (499) 408-01-16
E-mail: rostest-iv@inbox.ru,
www.poligraf-plus.ru