

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации  
Российский центр обучения избирательным технологиям  
при Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

Библиотека журнала  
«Гражданин. Выборы. Власть»

---

---

**ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ  
ПРОЦЕССЫ И ПРАКТИКА:  
АКТУАЛЬНЫЙ ВЗГЛЯД**

---

---

Москва · 2018

УДК 324

ББК 66.3(2Рос), 1С

ИЗ2

*Издание осуществлено в рамках реализации Сводного плана основных мероприятий федерального казенного учреждения «Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и других участников избирательного процесса, обучению кадров избирательных комиссий, мониторингу и совершенствованию избирательных технологий в Российской Федерации на 2018 год, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 декабря 2017 года № 121/1018–7.*

**Рецензенты:**

**В.И. Радченко** – доктор юридических наук, профессор Саратовской государственной академии права;

**В.Е. Сафонов** – доктор юридических наук, профессор Российского государственного университета правосудия;

**А.В. Манойло** – доктор политических наук, профессор факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова.

Под общей редакцией доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации **Б. С. Эбзеева** и кандидата политических наук **И. Б. Гасанова**.

**Избирательные процессы и практика:** монография / коллектив авторов; под общ. ред. Б. С. Эбзеева, И. Б. Гасанова – М.: РЦОИТ, 2018. – 480 с.

Издание приурочено к 25-летию избирательной системы Российской Федерации.

Представлены точки зрения ведущих российских юристов и политологов по проблемам теории и практики избирательного процесса. Отдельный раздел посвящен становлению избирательной системы Российской Федерации.

*Для широкой аудитории, ученых-специалистов в области избирательного права и процесса, политических технологов и практиков, студентов, обучающихся по направлениям «Юриспруденция» и «Политология».*

ISBN 978-5-6041739-1-6

© Российский центр обучения  
избирательным технологиям  
при ЦИК России, 2018

# Содержание

*Предисловие*. Торжество смысла или четверть века эволюции российской демократии [Э.А. Памфилова]. . . . . 6

## Раздел I. 25 ЛЕТ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Становление ЦИК России: начало пути [Р.Т. Биктагиров] . 14

Начальные страницы нашей электоральной биографии [С.М. Шапиев] . . . . . 24

Институт референдума в мировой и российской практике [И.Б. Борисов, А.Г. Головин]. . . . . 30

Мордовия: избирательная система как неотъемлемый государственно-правовой институт [А.В. Косов] . . . . . 45

Хакасия: тенденции модернизации избирательной системы [А. В. Чуманин] . . . . . 54

Избирательная комиссия Иркутской области в действии: 1995-2018 годы [И.В. Дмитриев] . . . . . 60

Этапы становления избирательной системы в Костромской области [М.Б. Барабанов]. . . . . 74

Путь электорального развития Оренбургской области [А. Ю. Нальвадов] . . . . . 86

Выборы в калейдоскопе Пензенской истории [А.А. Синюков]. . . . . 97

Ульяновская область: опыт эволюции избирательной системы [Ю.И. Андриенко]. . . . . 101

**Раздел II.**  
**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ**  
**И ПРАКТИКИ СОВРЕМЕННОГО**  
**ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА**

Конституционный порядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования [Б.С. Эбзеев] . . . . .	110
Юридическая наука: введение в концептуальную историю [Ю.А. Веденеев] . . . . .	167
Становление избирательного права России и стадии избирательного процесса [Р.Т. Биктагиров] . . . . .	197
Уголовно-правовая защита в системе гарантий избирательных прав граждан [С.М. Шапиев]. . . . .	217
Использование должностного или служебного положения как форма злоупотребления правами: проблемы правового ограничения [А.А. Макарецев]. . . . .	244
Институциональные ограничения конкуренции на выборах руководителей субъектов Российской Федерации в 2012-2017 годах [Р.В. Пырма] . . . . .	258
Юридические принципы российских выборов [С.В. Вавилов, Д.А. Реут] . . . . .	281
Конституционализация правовой системы Крыма [В.Т. Кабышев, Т.В. Заметина] . . . . .	296
Партийный спектр парламентской кампании 2016 года в контексте актуальных тенденций избирательного процесса [Д.А. Ежов] . . . . .	311
Культурная идентичность и политика мультикультурализма: опыт Европы [В.Н. Петрищев]. . . . .	329

Становление политического плюрализма в России в начале XX века [ <i>А.И. Малкаров</i> ]. . . . .	350
Математические методы анализа как фактор оценки результатов выборов [ <i>И.Б. Борисов, Н.В. Дасничева</i> ] . . . . .	378
Влияние электоральных стереотипов на голосование избирателей [ <i>И.Б. Гасанов</i> ] . . . . .	385
Электронное голосование: «ящик Пандоры» или основа демократий будущего? [ <i>В.И. Федоров</i> ] . . . . .	398
Кризис левых партий в зеркале электоральных процессов Западной Европы [ <i>П.Я. Фельдман, С.А. Захаров</i> ]. . . . .	411
Германия после парламентских выборов 2017 года: формирование федерального правительства и его перспективы [ <i>А.А. Деревянченко, А.А. Деревянченко</i> ] . . . . .	420
Электоральные процессы в Чешской Республике: современные тенденции [ <i>С.В. Расторгуев</i> ] . . . . .	445
<b><i>Список литературы</i></b> . . . . .	459
<b><i>Авторский коллектив</i></b> . . . . .	476

## *Предисловие*

### **Торжество смысла или четверть века эволюции российской демократии**

Со дня первых демократических выборов Российской Федерации прошло 25 лет. С исторической точки зрения срок – вроде бы небольшой. Но если попытаться осознать это время как единый этап свершений, то оно кажется настолько плотным, будто каждый его год растягивался на целые жизни. Перечислять события, которые вошли в эту славную четверть века, дело долгое, но даже факты, уже вошедшие в историю нашего Отечества, говорят о том, что она была временем не только зарождения и развития, но и становления и совершенствования российской демократии. Сразу оговоримся: речь идет о демократии с собственным характером, своим лицом и самостоятельным нравом. В том смысле, что российское народовластие училось, но не подражало, вникало и понимало, но воспринимало исключительно посредством творческого и конструктивного переосмысления.

Мы шли не по проторенной тропе и, не ступая след в след по чужому пути, а прокладывали свою дорогу, что намного сложнее. И двигались не по ровной поверхности, где весь путь просматривается хотя бы до ближайшего горизонта, а переходили через перевалы, переживали свершения и спады, действуя в постоянном ожидании непредсказуемых проблем, притом не всегда удавалось переждать бури и огибать скалы. Пройдя путь демократизации с первых шагов по сию пору вместе со страной, могу сказать: самым важным из сделанного и достигнутого оказалось то, что нам удалось проложить самодостаточный, суверенный и магистральный путь собственного демократического развития, оснащенный всеми необходимыми атрибутами. Стоит лишь оглянуться, и весь тот путь на виду: каждую его пядь можно взвесить, оценить, а тем, кто его строил, и пережить. А благодаря тому, что дорога наша получилась магистральной, и перспективы страны ясные и прозрачные. Мы знаем, что делаем, и понимаем, куда держим путь.

\* \* \*

Есть что-то глубоко символичное в том, что 12 декабря 1993 года мы провели не только первые демократические выборы, но и первый

всенародный плебисцит – референдум по решению стержневой задачи государствообразования: по принятию Основного закона – первой отечественной Конституции, целиком и полностью соответствующей по своему содержанию как каноническим требованиям, так и духу и букве демократии, и базирующейся на ее историческом фундаментальном основании. Но есть еще более важное обстоятельство в совпадении тех событий 25-летней давности, заключающееся в их глубоком соответствии, гармонии, согласии, созвучии и сообразности логике того времени, что можно объяснить, скорее, найтием, чем рациональным выбором, хотя все то, через что прошла наша страна, как и то, что она пропустила через себя, было результатом исключительно осознанного решения. Ценным является и то, что окончательный вердикт того далеко беспокойного и неустойчивого времени был общим, он был принят и вынесен всем обществом и многонациональным российским народом.

С данного ракурса кажется не менее важным и то, как долго мы шли к тому заключению, как, преодолев не столько наследие тоталитаризма, являвшимся для большинства из нас пространством вполне комфортабельного пребывания, сколько самих себя. Россияне, проявив в полном смысле слова гражданскую позицию, решились на то, чтобы избрать демократическую дорогу эволюции общества и государства – путь, который виделся нашим соотечественникам таким же прекрасным, каким он в действительности был сложным и непредсказуемым. Возможно, перестройка, преподносимая народу как некая панацея, способная одним махом разрубить все узлы внутренних противоречий и внешних недомолвок, являлась не столь подготовленным, а значит, недостаточно мудрым решением. Но она задала импульс и тон всему тому, что подхватила народная стихия и обратила в течение исторически весьма короткого периода в идею о всеобщей и всеобъемлющей демократизации. Проект, который с равным успехом мог бы оказаться деструктивным и разрушительным, мудростью народа обернулся конструктивной программой созидания.

Разумеется, наша страна и вместе с ней весь наш народ переболели всеми возможными «болезнями роста», на собственном опыте оценивая и испытывая возможные огрехи и пробелы демократии, как пока еще для всего мира не совсем совершенной формы правления, по особому срабатывающей не только на экономике и государственном бытии, но и на внутренних и внешних политических шагах, но, как оказалось, овчинка стоила выделки, а Париж – мессы; и шаг,

осуществленный нами в начале 90-х годов ушедшего века, – первый, с которого начался путь в естественную эволюцию российской государственности, основанной на народовластии. За два с половиной десятилетия до наших дней мы поступили более чем решительно, окончательно повернув корабль отечественной политики в сторону демократических преобразований.

\* \* \*

Хотелось бы сказать еще об одной важной детали. Сложившаяся система выборов по своей имманентной основе в первую очередь обеспечивает подготовку и проведение общенациональных, региональных и муниципальных выборов. Но для Российской Федерации, исходя из особенностей истории нашей страны, избирательная система, если исходить из содержания обращений электората в избирательные комиссии, оказалась еще и инструментом защиты прав граждан. Возможно, со временем отношение избирателей к выборам и в целом к избирательной системе обретет другой контент, но в переходный период нашей государственности, они видят в выборах еще и проверенную и фундаментальную защиту для себя и связывают с ними особые надежды. Говоря об обеспечении гражданских прав, я имею в виду более широкий их спектр, чем конституционное субъективное избирательное право граждан избирать и быть избранными, и думаю, что обращение электората к избирательным органам – это признак доверия электората ко всей избирательной системе, которая за годы своего существования это доверие заслужила.

\* \* \*

Для российской государственности два основополагающих фактора – проведение выборов по правилам, законам, канонам и процедурам демократии и принятие демократически основанной и обоснованной Конституции, оказались действиями, оставившими позади точку невозврата, за которой у государства нет обратного пути к каким бы то ни было формам диктатуры и тоталитаризма. Возможно, прокладывая дорогу к демократии наша страна начала несколько раньше, но путь к ней окончательно, безоговорочно и бесповоротно мы избрали в тот декабрьский день голосования 1993 года. С этой позиции, отмечая 25-летие деятельности избирательной системы и принятие Консти-

туции нашей страны, мы фиксируем четвертьвековую годовщину Российской демократии.

Чтобы описать историю демократии России, необходимы широкие мазки, но в ней столь же важны тонкости и особенности: президентское решение об образовании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации было первоосновой создания отечественной избирательной системы, но принятие в декабре 1994 года рамочного (базового) закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», эволюционировавшего в необходимых редакциях в главный электоральный закон, то есть в общий законодательный ориентир, стало в ее развитии поворотным пунктом. Посредством этого закона избирательная система страны получила универсальный инструментарий – целый арсенал средств, применение которых при проведении каждой избирательной кампании, включая непосредственно выборы – федеральные, региональные, муниципальные, цикличные или незапланированные – выводило саму систему на новый и более высокий уровень, а отечественные избирательные стандарты делало более устойчивыми и фундаментальными.

Нет сомнений в том, что российская избирательная система за прошедшие годы сложилась не только как единый и живой организм, но и как тонко настроенный механизм, вся схема которого соединена посредством избирательного законодательства, которое вместе с самой избирательной системой прошло не менее сложный эволюционный путь. Федеральный закон об основных гарантиях послужил своего рода деревом, крону которого составило множество законов, норм, инструкций, рекомендаций, до мельчайших тонкостей детализирующих и регламентирующих всю систему выборов. Рациональный базис отечественного избирательного законодательства заключается в ее взаимозависимостях и взаимосвязях – любая реконструкция рамочного закона словно эхо отзывается во всей конкретике избирательного законодательства, пронизывая его, проникая во всю законодательную основу выборов и пропитывая ее институциональными инновациями. Законы о выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, о референдуме – самобытны и самостоятельны, но в то же время, словно ветви могучего дерева под названием Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», питаются от единого источника.

Полагаю, что ключевым обстоятельством при тех, казалось бы, спонтанных действиях – а они не могли быть строго логичными на фоне исторических событий осени 1993 года, – по образованию института выборов была сама уверенность государства и власти в том, что создается нечто общегосударственное. Что вовсе невозможно переоценить, то это – понимание политической элитой страны того, что закладываются основы системы, которая с одной стороны, предназначена на предельно долгий срок, с другой – должна пронизывать страну по всем возможным азимутам и дальностям, линиям и горизонтам, с третьей – призвана быть оперативной, функциональной и универсальной. И нет ничего удивительного в том, что следующим важнейшим решением высшее руководство страны заложило базу создания Государственной автоматической системы «Выборы», перманентное самосовершенствование которой изначально внедрено в ее суть. Вопреки распространенному мнению, уникальность ГАС «Выборы» определяет не техническая самобытность этой Системы, а способность к самостоятельной эволюции: она не только находится в постоянном соответствии технологическим требованиям мирового уровня, но и непрерывно развивающемуся отечественному избирательному законодательству.

Но ГАС «Выборы» – всего лишь инструмент, четкость и надежность ее функционирования зависит от специалистов Федерального центра информатизации при ЦИК России (ФЦИ) – организации, которая вот уже почти 25 лет обеспечивает бесперебойную и ювелирную работу автоматизированной системы. Спецификой деятельности ФЦИ является, с одной стороны, постоянная готовность к любым неожиданностям, особенно, исходя из непростой международной ситуации, сложившейся вокруг нашей страны, с другой – открытость любым конструктивным новациям, техническому и технологическому совершенствованию. Но техника и технологии – всего лишь структурная основа ГАС «Выборы», ее органику составляет, как было сказано выше, перманентно совершенствующееся, а значит, весьма изменчивое отечественное избирательное законодательство. Одна из главных и вероятно, наиболее сложных задач ФЦИ – постоянное обновление внутреннего содержания Системы.

\* \* \*

Среди судьбоносных свершений отечественной избирательной системы есть одно очень важное достижение, которое заключается в том, что она сумела воспитать целую плеяду великолепных специалистов – организаторов выборов. За относительно короткое время были подготовлены тысячи компетентных людей, умеющих ориентироваться не только в перманентно меняющемся в соответствии с запросами времени избирательном законодательстве и многоступенчатой процедурной проблематике, но и в бесконечных хитросплетениях разного рода политических технологий, многие из которых не всегда в ладу с Уголовным кодексом. Российских организаторов выборов всех уровней всегда отличали высокий профессионализм, преданность делу и готовность на взаимовыручку. Ведь мы их лишь для краткости называем организаторами, в действительности, работники избирательных комиссий всех уровней не просто организуют выборы, они их производят с нуля до подведения итогов: на них лежит ответственность за информирование избирателей, за практически полную информацию об избирателях, за различное отношение к многочисленным категориям электората, за своевременное голосование в отдаленных и труднодоступных местах и даже за повышение правовой культуры российских граждан.

\* \* \*

Необходимо отметить, что вопрос правовой культуры для отечественной избирательной системы имеет огромное значение с первых дней ее существования. Воспитанию будущих избирателей и работе с электоратом избирательными комиссиями уделяется особое внимание. Более того, при ЦИК России создано достаточно мощное подразделение, целенаправленно занимающееся обучением организаторов выборов и концептуальной проблематикой повышения правовой культуры избирателей. Речь идет о Российском центре обучения избирательным технологиям (РЦОИТ), деятельность которого направлена на главное действующее лицо любых выборов и референдумов – на избирателя. Центр специализируется еще на одном важном направлении, имеющем для всей нашей избирательной системы громадное значение: это – аналитика, которая позволяет организаторам выборов переосмыслить собственный опыт, сопоставляя его с международной практикой.

\* \* \*

Выборы – краеугольный камень демократии, и в этом выражении нет преувеличения. Аксиоматично и то, что без выборов демократия невозможна. Выборы – это связующая нить между обществом и властью, формат их общения, которое в своих высоких конфигурациях становится полноценным диалогом. Мы – организаторы выборов – стремимся к тому, чтобы обеспечить содержательность этого диалога, его доверительность и постоянство. Полагаю, что прошедшие 25 лет для отечественной избирательной системы оказались базовыми во многих смыслах. Достигнуто многое, и самое важное из наших свершений заключается в том, что российская демократия зиждется на твердых основах и сформировавшейся почве. Нам сегодня есть от чего отталкиваться, на что опереться и из чего исходить.

Посредством повсеместного торжества выборного народовластия отечественной избирательной системе удалось создать демократический контекст, базовую основу российской власти, вне которой продвижение вперед невозможно. Благодаря демократическим выборам страна добилась не только высокого качества власти, но и ее достойного интеллектуального и профессионального уровня. Выборы в Российской Федерации за прошедшие четверть века смогли стать инструментом, с одной стороны, преемственности власти, ее сплоченности и надежности, с другой – залогом и фундаментом российской государственности.

Важнейшее достижение демократизации нашего отечества находится вне контекста политических проблем, но оно имеет при этом максимальное политическое и даже идеологическое значение. За годы действия демократической избирательной системы произошло зарождение и становление ответственного и граждански настроенного электората. Благодаря выборам, то есть регулярному диалогу между властью и обществом, разговору на равных между ними, сформировалось политическое общество, способное не только оценивать и принимать решение, но и созидать и добиваться результата.

**Э.А. ПАМФИЛОВА**

*Председатель Центральной избирательной  
комиссии Российской Федерации*

**РАЗДЕЛ I.**

**25 ЛЕТ  
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## Становление ЦИК России: начало пути

*(Р.Т. Биктагиров)*

После увольнения из Прокуратуры Республики Татарстан в 1992-1995 годах я работал обозревателем и одновременно юристом в редакции правительственной газеты «Известия Татарстана».

В один из будничных дней сентября 1993 года меня пригласили на беседу к руководителю аппарата Президента Татарстана Х.М. Низамову. Он принял меня радушно и в хорошем настроении, а после приветственных слов сообщил, что в Москве экстренно формируется Центральная избирательная комиссия Российской Федерации для подготовки и проведения выборов в новый парламент страны. Татарстан может предложить в состав Комиссии мою кандидатуру, но только если у меня нет возражений. Комиссия будет работать на общественных началах, сборы на заседания будут частыми, придется ездить на длительные командировки.

Я сказал, что специализируюсь на конституционном и избирательном праве, практическая работа в области государственного строительства мне по душе, и не возражаю, если моя кандидатура в состав ЦИК России найдет поддержку у руководства Республики.

Вскоре, уже в конце сентября, я получил правительственную телеграмму: Председатель вновь сформированной Указом Президента страны Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Николай Тимофеевич Рябов приглашал меня на первое заседание ЦИК России, намеченное на 1 октября. Признаться, телеграмма меня в известной степени вдохновила, поскольку уже достаточно длительное время я безвыездно работал в Казани и в профессиональном смысле не был востребован.

В день отъезда решил поставить в известность руководство Республики о своей поездке, связавшись с исполняющим обязанности президента Татарстана М.Г. Сабировым (президент М.Ш. Шаймиев был в отпуске). Но он меня неприятно удивил, сказав, что ехать никуда не нужно, поскольку позиция Татарстана по участию в делах Российской Федерации еще не определена; вот завтра в Куйбышеве (ныне г. Самара) будет совещание региональных лидеров Поволжья, там и определится наша позиция по вопросу: поддержать линию федерального Центра или нет.

Я пытался возразить, мол, уже известил ЦИК России о своем приезде и что поезд уходит через 4 часа, но Сабиров отрезал: ерунда, сдай билет и жди дальнейших указаний. Мы тебе сообщим.

Пришлось, скрепя сердце, воздержаться от поездки, хотя вечером 1 октября в новостях по телевидению сообщили, что на первом заседании ЦИК России участвовал представитель Татарстана. В те дни ситуация в стране была очень непростой, а отношения между федеральным центром и Татарстаном (Россия все еще называлась РСФСР, а Татарстан – Татарской АССР) были весьма напряженными и сложными на почве споров о независимости и решения референдума, состоявшегося в Татарстане в 1992 году по вопросу о суверенитете, на котором население в подавляющем большинстве высказалось за государственную самостоятельность. И объявление по федеральному телеканалу об участии представителя Татарстана в работе ЦИК России настроило меня на позитивный лад и придало уверенности, которой, откровенно говоря, мне очень не хватало.

Буквально через пару дней мне позвонил старый знакомый, ныне возглавляющий секретариат Государственного совета Татарстана Н.Б. Бакиров, и попросил собраться в командировку в Москву в ЦИК России, причем недели на две. И добавил, что пришлет билет на самолет и машину, чтобы добраться до аэропорта.

Утром следующего дня я уже был в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на Новом Арбате. Меня познакомили с вопросами, вносимыми на заседание Комиссии. 3 или 4 октября состоялось второе заседание ЦИК России под председательством Н.Т. Рябова. Так началась моя работа в главной избирательной организации страны.

\* \* \*

Хотелось бы сказать об основных моментах формирования ЦИК России первого созыва и специфике ее деятельности. Этот федеральный орган был сформирован в драматических условиях политического кризиса, вызванного обострившейся политической борьбой между законодательной и исполнительной ветвями власти на государственном олимпе, Указом Президента страны от 29 сентября 1993 года в составе Председателя, его заместителя и 19 членов ЦИК России – через несколько дней после издания печально известного Указа № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской

Федерации», которым была прервана деятельность высших органов государственной власти России: Съезда народных депутатов и Верховного совета РСФСР; приостановлено функционирование Конституционного Суда.

В первый состав ЦИК России вошли представители 20 субъектов Российской Федерации. Руководство Комиссии представляли ее Председатель Н.Т. Рябов, бывший глава одной из палат Верховного Совета РСФСР, который был избран депутатом от Ростовской области, где работал директором профтехучилища.

Его заместителем был назначен бывший милиционерский работник Александр Владимирович Иванченко, успевший к тому времени проработать в аппаратах президиумов Верховных Советов СССР и РСФСР; секретарем Комиссии – Вячеслав Алексеевич Загуляев (зимой 1994 года скоропостижно скончался). Тогда, согласно положению о ЦИК России, секретарь назначался на должность распоряжением Председателя, одновременно выполнял функции руководителя Аппарата и в состав Комиссии не входил. В.А. Загуляев был довольно властным и решительным функционером и при этом – справедливым человеком.

Кроме «триады» в первом составе заметную роль играли два члена ЦИК России: Июль Петрович Фомичев, представляющий Санкт-Петербург и Ленинградскую область (до назначения в Комиссию значился вице-президентом корпорации лесопромышленных предприятий и акционерных обществ лесного хозяйства Ленинградской области), и работник милиции из Красноярска Андрей Георгиевич Белобородов. Они наряду с руководящей «триадой» работали в Комиссии на постоянной основе: жили в Москве, состояли в штате Комиссии и получали зарплату. Остальные члены ЦИК России трудились на общественных началах, не порывая связей с основным местом работы, периодически приезжая в Москву для выполнения обязанностей членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Всего в состав Комиссии был назначен 21 человек. Я был одним из неосвобожденных членов ЦИК России.

\* \* \*

Относительно существа и стиля работы должен сказать, что все члены Комиссии были людьми компетентными и самостоятельными, работали с чувством ответственности и с инициативой. Отмечу

значительную роль таких членов первого состава, как Валерий Андреевич Багин (заместитель главы администрации Тюменской области), который курировал вопросы финансирования ЦИК России и вел этот участок работы совместно с кандидатом юридических наук Виктором Степановичем Корпуновым – начальником кафедры Омской высшей школы милиции.

Активно проявили себя и заведующий юридическим отделом Владимирского областного Совета Владимир Иванович Емельянов, кандидат юридических наук (ныне доктор и профессор, Уполномоченная по правам человека Воронежской области), заведующая кафедрой конституционного права Воронежского государственного университета Татьяна Дмитриевна Зражевская, президент Саратовской областной нотариальной конторы, впоследствии первый заместитель министра юстиции Саратовской области Лариса Ефремовна Ткаченко и начальник юридического отдела администрации Магаданской области Анастасия Ивановна Тур, которая вела работу с политическими партиями и общественными организациями. Кстати говоря, Анастасия Ивановна к родному региону относилась с восторгом, часто рассказывая нам о своей малой родине.

Профессионализмом и активностью отличались и многие другие члены Комиссии. Мне, как человеку из журналистской среды, поручили кураторство над пресс-службой ЦИК России, работу по связям со СМИ и организацию предвыборной агитации.

Деятельность Комиссии обеспечивал рабочий Аппарат, во главе которого последовательно стояли В.А. Загуляев, И.В. Галушко и Ю.С. Орлов, который был квалифицированным и компетентным юристом широкого профиля. Были установлены ровные, уважительные и деловые отношения между членами Комиссии и соответствующими подразделениями, работниками Аппарата – конкретными исполнителями практических заданий. Не могу не отметить значительный вклад в общую работу ЦИК России таких высококлассных сотрудников, как В.Я. Шебунова, В.А. Климов, В.А. Малышев и многие другие, которые квалифицированно, требовательно и вместе с тем с вниманием руководили различными управлениями и отделами Аппарата.

У нас не было отдельных кабинетов, помощников, секретарей, прикрепленных автомобилей и водителей. Члены первого состава ЦИК России размещались в кабинетах по несколько человек. Единственной привилегией было право вызвать машину в любое время

суток. Мобильные телефоны впервые появились в 1994 году, но ими снабжалась только руководящая «тройка» Комиссии.

Несмотря на все трудности, в том числе на то, что из-за формы деятельности на общественных началах приходилось уделять внимание и основной работе, дело ЦИК России спорилось. Комиссия все основательнее входила в избирательную кампанию, хотя по мере приближения дня выборов обеих палат Федерального Собрания – Государственной думы и Совета Федерации, – напряжение росло. К заботам о выборах добавились и новые проблемы: Указом Президента Российской Федерации на день выборов – 12 декабря 1993 года – было назначено всенародное голосование по проекту Конституции страны. Почему-то это событие, несмотря на все свои явные признаки плебисцита, не называлось референдумом.

Порядок выборов в Государственную думу, Совет Федерации, а также всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации регламентировался соответствующими указами Президента. Кроме того, нормативную основу деятельности самой Центральной избирательной комиссии составляло развернутое «Положение о Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по выборам в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году», утвержденное Указом Президента от 29 сентября 1993 года № 1505. Этот нормативный документ сыграл важную роль в становлении нового федерального избирательного органа, а в совокупности с законодательством о выборах и референдумах – и отечественной избирательной системы в целом.

Так что ЦИК России уже работала на основе ряда законодательных актов. В тот промежуток времени Президент Российской Федерации был единственным законодателем на федеральном уровне, поскольку законодательные органы страны были распущены. В период тех избирательных кампаний положения о выборах неоднократно изменялись и дополнялись, что в целом противоречило здравому смыслу, а равно и правовым и организационным принципам. Однако обстановка нестабильности требовало этого. Впоследствии Конституционный суд страны признал подобную практику недопустимой.

Системе избирательных комиссий (тогда институт избирательных комиссий субъектов Российской Федерации так таковой еще не существовал) во главе с ЦИК России эти мероприятия нужно было организовать и проконтролировать. Это было довольно труд-

ной задачей с учетом огромных просторов России, но нам удалось добиться положительного итога.

\* \* \*

ЦИК России первого состава действовала весьма активно, целеустремленно и слаженно. Практически не было бесплодных споров, неконструктивных препирательств, а тем более каких-либо трений между членами Комиссии. Предложения и инициативы ее членов руководством воспринимались благосклонно, с пониманием и без надуманных возражений и придинок. Все осознавали уровень ответственности и понимали судьбоносную суть исторического момента. Практически неукоснительно и последовательно соблюдалась коллегиальность. Пребывая в длительных командировках в Москве, мы почти каждое утро собирались на совещания с участием руководителей управлений и отделов Аппарата, открыто и откровенно разбирали все текущие и перспективные вопросы, определяли тактические и стратегические задачи Комиссии, вытекающие из календарного плана выборов и референдума. Высказывались и вносились мотивированные и обоснованные предложения. Помнится, я предложил разработать организационный план работы Комиссии, ориентированный на реализацию ее полномочий (помимо так называемого календарного плана избирательной кампании), и представил соответствующий проект. Предложение было поддержано, а Н.Т. Рябов объявил мне благодарность за инициативную и активную деятельность.

Еще тогда практиковались совместные с работниками Аппарата командировки членов ЦИК России в субъекты Федерации и окружные избирательные комиссии. Положительный эффект поездок не ограничивался ознакомительными и познавательными моментами, но и распространялся на укрепление связей главного избирательного органа страны с нижестоящими комиссиями и региональными органами власти. Кроме того, организаторы выборов из регионов не только чувствовали контроль и заботу ЦИК России, но и убеждались в том, что в любой момент могут рассчитывать на ее помощь, содействие и поддержку. Мне доводилось побывать в Татарстане и Ульяновской области. Тогда так называемую головную окружную избирательную комиссию в Ульяновске возглавляла бывший следователь Л. Фадеева, а в Татарстане – Л. Гусева, обе – люди компетентные, активные,

энергичные и добросовестные. Полагаю, что ситуация с кадрами по всей стране была похожей, надо отдать должное советской системе подготовки и подбора кадров: несмотря на «тоталитарное» прошлое страны, тогда нам было из кого выбрать.

\* \* \*

День выборов и референдума я встретил в Москве, вместе со своим коллегой И.П. Фомичевым проголосовал на избирательном участке, расположенном в Доме Правительства России. В тот знаменательный день – 12 декабря 1993 года – были избраны депутаты Государственной думы и Совета Федерации и принята Конституция Российской Федерации.

Теперь уже практически общеизвестно, что проект Основного закона страны разрабатывался и продвигался очень трудно. Были обнародованы несколько проектов Конституции: Президента, парламента и отдельные инициативные проекты. Обращал на себя внимание тот факт, что последний вариант проекта Основного закона был совершенно не похож на опубликованные ранее версии. Конституция «страдала» креном в сторону исполнительной ветви власти, одержавшей победу в противодействии, в котором представительная власть оказалась откровенно униженной.

Тем не менее, проект Конституции получил одобрение российских избирателей. Как обычно бывает, народные массы в хитросплетениях власти не особо разбирались, они их почти не интересовали. Тогда исполнительную власть, возглавляемую Б.Н. Ельциным, поддержал весь Запад, включая США и страны Европы. Возможно, не в последнюю очередь, благодаря этой поддержке, она и победила. Иначе танковый расстрел «Белого дома» в центре нашей столицы, где заседал российский парламент, даром бы не прошел. Но эту «горькую пилюлю» государству и обществу пришлось проглотить, хотя действия Ельцина и его команды грубо нарушали идею и принципы правового государства, представляемого и предлагаемого как один из столпов политики «перестройки».

Необходимо признать, что впоследствии благоразумие возоблудало: положения Конституции, снижающие роль законодательной ветви власти и ограничивающие ее естественные полномочия, были постепенно устранены путем внесения поправок в Основной закон и принятия ряда федеральных законов.

После подведения итогов выборов в Федеральное Собрание, всенародного голосования по проекту Конституции члены ЦИК России разъехались по домам, а текущая работа велась управлениями и отделами под руководством Председателя, его заместителя и секретаря Комиссии – руководителя Аппарата. Однако никакого затишья в работе не было: руководство и Аппарат были заняты разработкой проектов законов о выборах и других нормативных актов, подводящих прочную правовую основу под новую избирательную систему; одновременно разрабатывался Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». Чрезвычайно важную роль в становлении избирательной системы новой России сыграл рамочный (базовый) закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», принятый в декабре 1994 года. Члены ЦИК России приняли непосредственное участие в разработке указанных основополагающих федеральных законов. В начале октября 1994 года состоялось заседание ЦИК России, посвященное первой годовщине образования федерального избирательного органа.

Отвлекаясь ненадолго, скажу, что к тому времени Н.Т. Рябову удалось решить ряд крупных организационных вопросов по становлению и признанию Комиссии. Сразу после подведения итогов первой в биографии ЦИК России избирательной кампании ему удалось подготовить, согласовать и подписать у Б.Н. Ельцина Указ «О мерах по совершенствованию избирательной системы Российской Федерации» от 20 декабря 1993 года № 2227, согласно которому Комиссия получила новый официальный статус с наименованием «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК России)», которая возглавляет систему избирательных комиссий, образуемых для проведения выборов федеральных органов государственной власти, референдума, а равно и для проведения выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и действует на постоянной основе. Указ подтвердил независимый характер Комиссии и обязательность ее решений для всех государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и должностных лиц.

Согласно Указу ЦИК России и ее Аппарат должны были разместиться в комплексе зданий на Старой площади, освобождаемых

Правительством по адресу: Никитников пер., дом 4. Было установлено, что материально техническое обеспечение деятельности ЦИК России, социально-бытовое обслуживание ее членов и работников Аппарата Комиссии возлагается на Управление делами Президента Российской Федерации. Создавалась финансовая основа деятельности Комиссии.

Все перечисленное было реализовано, за исключением одной задачи: фактически Комиссия разместилась в том же комплексе зданий бывшего ЦК КПСС, но по другому адресу: ул. Ильинка, дом 10. Но как бы там не было, все это знаменовало крупное достижение на пути к становлению нового федерального государственного органа.

\* \* \*

Первый созыв депутатов Федерального Собрания, избранный 12 декабря 1993 года, проработал всего два года, а первый состав ЦИК России – и того меньше: с сентября 1993 года по март 1995 года, то есть год и 6 месяцев. Но таковы были как логика, так и запросы и законы времени.

И этого короткого периода хватило для решения возложенных на ЦИК России задач государственной важности: организационно-правовым способом обеспечить выборы депутатов обеих палат нового парламента России – Федерального Собрания и проведение всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации; официальное определение и обнародование их результатов. Тем самым ЦИК России внесла весомый вклад в преодоление глубокого политического кризиса в стране.

Согласно действующему законодательству в феврале-апреле 1995 года состоялось формирование нового (второго) состава ЦИК России в порядке, предусмотренном рамочным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». В соответствии с нормами этого закона Центральная избирательная комиссия Российской Федерации формировалась тремя федеральными государственными органами, представляющими две ветви государственной власти: Президентом, Советом Федерации и Государственной думой Федерального Собрания Российской Федерации. Этот порядок, установленный четверть века тому назад, действует и поныне.

21 марта 1995 года в связи с созывом нового состава и проведением первого организационного заседания ЦИК России полномочия первого состава Комиссии были прекращены. Первый состав Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, успешно выполнив возложенные на него задачи, сошел с государственной арены, оставив заметный след в истории государственности нашего Отечества.

\* \* \*

Подытоживая свои воспоминания о создании и первых годах становления ЦИК России, хочу подчеркнуть: учреждение, формирование первого состава и правовая регламентация деятельности ЦИК России отличались значительным своеобразием. Эти процессы содержали в себе элементы кризисных условий развития Российского государства начала 90-х годов прошлого века. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации первого состава внесла существенный вклад в реализацию конституционной реформы, становление новой структуры органов государственной власти в новой России. Главная ее заслуга – организационно-правовое обеспечение первых выборов в федеральный парламент и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации, открывший новый этап развития нашей государственности.

## Начальные страницы нашей электоральной биографии

*(С.М. Шаниев)*

1993 год. Октябрь. Позади распад Советского Союза, трагические события 3-4 октября 1993 года, обстрел и штурм Дома Советов. И все это не кошмарный сон, а реалии. Мне, в то время заместителю декана юридического факультета Дагестанского государственного университета, предложено возглавить Махачкалинскую окружную избирательную комиссию по выборам депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации. Я согласился, и меня решением ЦИК России от 19-21 октября 1993 года № 11 назначили председателем вышеназванной окружной избирательной комиссии, возложив на нас одновременно обязанности по подготовке и проведению на территории республики выборов депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (в 1993 году Совет Федерации избирался, а избранные лица назывались депутатами).

Прошедшие 20 лет с позиций истории – лишь мгновение, а с позиций человеческой жизни – это жизнь поколения, чуть ли не вечность, если иметь в виду мгновения электоральной жизни, спрессованные в года (как поется в известной песне).

За 20 лет работы в новой системе избирательных комиссий России есть что вспомнить, и есть кого вспомнить. И конечно, неизгладимы первые знакомства, первые сложные и неординарные ситуации электоральной жизни. О них и хочется вкратце рассказать.

Тогда Центральная избирательная комиссия Российской Федерации во главе с Н.Т. Рябовым располагалась на Новом Арбате, дом 19. Мой коллега, земляк и бывший студент З.О. Омаров и я только что после собеседования были назначены председателями соответственно Махачкалинской и Буйнакской окружных избирательных комиссий по выборам депутатов в Государственную думу. По завершении рабочего дня мы с Омаровым решили поближе познакомиться с руководителями и работниками организационно-методического отдела, то есть с теми, с кем нам предстояло повседневно взаимодействовать. В их числе оказались В.А. Климов, В.Я. Шебунова, В.П. Ивашечкин, В.А. Малышев, С.Ю. Нестеров.

За плечами каждого из них был огромный опыт работы в комсомольских, партийных и советских органах, в том числе в верховных советах СССР и РСФСР, а некоторые из них чудом спаслись из-под обстрела так называемого Белого Дома – Дома Советов. В каждом из них чувствовался не показной, а настоящий, искренний патриотизм, видна была их порядочность. В моей памяти и по сей день осталась ныне покойная Валентина Яковлевна Шебунова, которая, будучи начальником организационно-методического отдела, на высоком профессиональном уровне организовывала всероссийские совещания по итогам прошедших избирательных кампаний, давала советы по тем или иным возникавшим выборным проблемам. Она знала всех председателей окружных, а затем субъектов избирательных комиссий по имени и отчеству, вникала не только в те или иные проблемные ситуации, возникавшие в ходе избирательных кампаний, но и была в курсе личностных особенностей каждого руководителя вплоть до бытовых проблем. Она ушла из жизни в расцвете сил, и я должен отметить, что связь с избирательной системой она сохраняла до конца своих дней. В.Я. Шебунова стояла у истоков новой избирательной системы и была из тех, кто творил историю нашей Родины. А тех, кто делал историю, нельзя забывать.

Наша первая встреча оставила у наших новых коллег приятные впечатления, в том числе и от знакомства с культурой и обычаями народов Кавказа, о которых мы им рассказали за чашкой чая. Они тогда очень глубоко переживали ужасы обстрела Дома Советов и гибель своих товарищей, но шоковое состояние, в котором они находились, начало проходить в ходе нашего общения, лед в их груди начал таять. Жизнь продолжалась...

Будучи настоящими патриотами и высокими профессионалами, они помогали нам, молодым и только начинающим делать первые шаги в электоральной демократии. И сейчас, спустя два десятилетия, мы не прерываем человеческие отношения с нашим первым куратором Вячеславом Петровичем Ивашекиным. Ушли на заслуженную пенсию юрист от Бога, член Союза журналистов России Виктор Анатольевич Климов и Сергей Юрьевич Нестеров (по служебной лестнице вырос до заместителя Руководителя Аппарата ЦИК России, был помощником двух председателей ЦИК России – А.А. Вешнякова и В.Е. Чурова). Владимир Александрович Малышев продолжает трудиться на ниве избирательной демократии. Многие сложные избирательные кампании в республиках юга

России и прежде всего в Чеченской Республике прошли на высоком организационно-методическом уровне благодаря участию в них представителей ЦИК России и прежде всего В.А. Малышева. Всем им, моим первым коллегам по цеху, сотрудникам и членам ЦИК России во главе с первым Председателем ЦИК России Николаем Тимофеевичем Рябовым хочется сказать слова благодарности за сотрудничество, поддержку, уроки и человеческое тепло, пожелать каждому из них успехов и человеческого счастья.

\* \* \*

Были эпизоды в те непростые годы, которые очень сложно забыть. Тогда же, в 1993 году на должность депутата Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации по Махачкалинскому округу № 11 выдвинулось достаточно большое количество кандидатов – 21 человек. В связи с этим вспоминаются несколько интересных случаев.

Один из них связан с выдвижением, регистрацией, а затем отменной регистрацией бывшего председателя Верховного Совета России Руслана Имрановича Хасбулатова. Документы на регистрацию принес его старший брат. С точки зрения закона все документы были правильно оформлены, каких-либо препятствий для регистрации не было. После единогласного решения комиссии о его регистрации я дал интервью корреспонденту местной радиостанции Ольге Мамедовой. В тот же день о нашем решении было сообщено в ЦИК России. Но неожиданно для нас из ЦИК России поступило жесткое указание не регистрировать Р.И. Хасбулатова. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 1993 года № 1661 «О некоторых мерах по обеспечению государственной и общественной безопасности в период проведения избирательных кампаний 1993 года» в качестве кандидатов не могли быть зарегистрированы лица, которым в установленном законом порядке предъявлено обвинение в связи с вооруженным мятежом 3-4 октября 1993 года в городе Москве.

К моменту вынесения решения о регистрации наша комиссия не располагала сведениями по данному вопросу, и нам по факсу было выслано постановление о предъявлении обвинения. Мне как председателю пришлось приложить огромные усилия, чтобы к концу того же дня собрать всех 15 членов комиссии, убедить их в том, что

надо отменить решение о регистрации Р.И. Хасбулатова. Некоторые члены комиссии с возмущением встретили такой поворот событий – четверо проголосовали против, а одиннадцать – за.

К тому же мне удалось связаться с О. Ма-медовой, которая по моей просьбе уничтожила мое интервью во избежание лишнего резонанса по данному факту.

Мало кто об этом знал тогда, и мало кто об этом помнит. Общее отношение дагестанцев к обстрелу Дома Советов было негативное. Не исключаю, что если бы Р.И. Хасбулатов остался в качестве кандидата, то за него могло бы голосовать достаточно большое количество избирателей. Тот факт, что за Конституцию России в Дагестане проголосовало только 20,86 процента граждан, говорит в пользу данного предположения. Но история, как известно, не терпит сослагательного наклонения.

Второй случай связан с изготовлением избирательного бюллетеня. На заседании комиссии необходимо было утвердить текст, форму, тираж бюллетеня и расположение кандидатов в нем. Зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации к этому времени было 18 человек, и сведения о некоторых кандидатах оказывались на оборотной стороне избирательного бюллетеня. Заседание комиссии по данному вопросу и его пристрастное эмоциональное обсуждение с участием кандидатов, членов комиссии с совещательным голосом от кандидатов, директором типографии, с которой был заключен договор об изготовлении бюллетеней, продолжалось более двух часов. Все зарегистрированные кандидаты изъявляли желание быть размещенными на лицевой стороне бюллетеня, а директор типографии доказывал, что это невозможно.

На следующее утро ко мне в кабинет ворвались 10-12 физически крепких лиц во главе с одним из кандидатов, лидером аварского национального движения имени имама Шамиля Г.Н. Махачевым с претензией: как это можно изготовить избирательный бюллетень, где сведения о Герое России в качестве кандидата в депутаты Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации расположены на оборотной стороне бюллетеня?! Я попросил агрессивную часть толпы выйти, оставив, скажем так, главных действующих лиц.

Мой заместитель стал разъяснять результаты обсуждения данного вопроса на заседании комиссии в предыдущий день. Двое молодчиков

(то один, то другой) стали его прерывать, позволяли себе грубить, распуская руки. Мне пришлось не только сделать им замечание, но и заступиться за своего заместителя. Нас разняли. Видя, что натиск с использованием психофизического посягательства не прошел, пришедшие извинились, причем искренне<sup>1</sup>. Обсуждение проблемы перешло в спокойное русло. Директор типографии, который отрицал возможность изготовления бюллетеней со сведениями о 18 кандидатах на одной лицевой стороне бюллетеня, тут же нашел техническую возможность. Он, как выяснилось позже, пришел вместе с ними. Видно было, что с ним уже поработали до того, как ко мне его пригласили. Нужно отметить, что ко дню голосования снялись еще несколько кандидатов, в том числе Г.Н. Махачев, М.К. Камиллов, А.М. Кадиев, М.М. Гамзатов, К.М. Кубасаев. После исключения указанных лиц в бюллетене осталось 10 кандидатов.

Как-то до меня дошла информация, что дополнительный тираж бюллетеней может быть изготовлен и нетипографским способом – с использованием множительной техники. Тогда мною было принято решение, а комиссия его поддержала, чтобы на обратной стороне избирательного бюллетеня представители кандидатов подписывались и проставляли печати, обеспечивая тем самым дополнительную степень защиты избирательных бюллетеней. Большинство кандидатов положительно оценили такой подход к решению вопроса. По результатам выборов не было ни одной жалобы. Такой творческий подход, как выяснилось потом, давал в последующие годы положительные результаты на выборах президентов в республиках юга России.

В ходе подготовки и проведения выборов не обошлось и без жертв. Накал предвыборной ситуации и страстей был высокий. Еще действовали правила лихих 1990-х годов. Были убиты несколько человек, в том числе кандидат в депутаты Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по Дагестанскому избирательному округу № 5, министр торговли республики Б.У. Гаджиев (трагически погиб 6 декабря 1993 года). С ним вместе был убит и полковник милиции Ш. Валиев, а через несколько дней после выборов – еще один кандидат в депутаты Совета Федерации А.Б. Байрамов. Естественно, все мы переживали. Тогда ни в одном субъекте России

---

<sup>1</sup> Двое из тех, с которыми у меня произошла стычка, стали впоследствии близкими мне товарищами. В моем кабинете в ЦИК России есть картина с изображением Московского Кремля, которую они мне подарили. Правильно говорят, что дружба начинается с драки.

такого не было. И дай Бог, чтобы впредь такого нигде и никогда не повторялось. Выборы не должны приводить к человеческим жертвам, они нужны для того, чтобы таких жертв не было.

В результате выборов депутатом Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации по Махачкалинскому одномандатному округу № 11 был избран Герой России, летчик-испытатель Магомед Омарович Толбоев. Депутатами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации были избраны Р.Г. Абдулатипов и М.М. Магомедов (ныне почетный Председатель Государственного Совета Республики Дагестан).

\* \* \*

Часть коллег, с которыми я проводил первые выборы в 1993 году, ушли в мир иной. Но живут их дети, внуки, родственники и друзья. Хочется, чтобы они увидели и понимали, что не забыт никто из тех, кто в сложных условиях становления новой демократии России проводил первые выборы.

# Институт референдума в мировой и российской практике

*(И.Б. Борисов, А.Г. Головин)*

Референдум<sup>1</sup> – является одним из центральных институтов народовластия любого демократического и правового государства. Несмотря на то, что процедура учета воли населения непосредственно в процессе управления делами государства является достаточно сложной, ни одна из современных цивилизованных наций<sup>2</sup> не должна отказываться от обеспечения гарантий проведения референдумов на своей территории. Справедливости ради нужно отметить, что международные обязательства государств по организации и проведению референдумов имеют более локальный уровень закрепления, чем обязательства в сфере демократических выборов<sup>3</sup>. В отличие

---

<sup>1</sup> Для целей настоящего исследования статьи авторы используют понятие «референдум» в значении, определенном статьей 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: референдум – это форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан, обладающих правом на участие в референдуме. При этом авторы считают возможным более широкое понимание термина «референдум», упоминаемое в научной литературе для определения воли населения: конституционные, консультативные, петиционные, факультативные, отклоняющие и другие референдумы. Каждая из указанных форм учета воли населения, как механизм непосредственной демократии, является комплексным социально-политическим институтом и реализуется через воздействие в пределах возможного и должного поведения на возникновение, изменение и прекращение общественных отношений. См., например: Авакян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. – В 2-х т. Т. 1. – М.: Юрист, 2007. С. 366–404; Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 189–191; Старостина И.А. Конституционный референдум в России и Японии / И.А. Старостина // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 37; Синцов Г.В. Референдумное право и процесс: методические рекомендации и задания для семинарских занятий. Пенза, 2011. С. 12, Галас М.Л. Некоторые аспекты институционализации референдумов в новейшей истории // Пространство и время. 2014. № 2. С. 52.

<sup>2</sup> Выражаясь языком ст. 38 Статута Международного Суда.

<sup>3</sup> Не закреплён институт референдума в качестве обязательств государств в таких универсальных международных актах, как Всеобщая декларация прав человека

от уже весьма детально проработанной системы международных избирательных стандартов, общемировые стандарты в сфере подготовки и проведения референдумов до сих пор находятся в стадии формирования и настройки. Ввиду этого, отечественная конституционная и законодательная регламентация референдума, как формы выражения власти народа, в значительной степени основывается на фундаменте не только международных документов, но и собственного понимания роли, функций и сущности этого демократического института и его гарантий в России.

Во всех государствах мира, за редким исключением, слой национального права, формируемый путем принятия решений на референдумах, по своему объему незначителен, тонок, что, однако, отнюдь не умаляет его значимости в сфере общепризнанных демократических институтов. Ввиду объективных обстоятельств, референдум, насколько бы не казался достаточно простым инструментом учета воли населения, имеет ряд особенностей, не позволяющих ему стать универсальным механизмом участия населения в управлении делами государства.

Первая и самая очевидная из них заключается в том, что большинство вопросов из сферы государственных отношений требует определенного уровня компетенции, и решения по ним должны приниматься по довольно сложным схемам, имеющим, в том числе элементы системы сдержек и противовесов. Именно таким образом Конституция Российской Федерации и действующее законодательство закрепляют процедуру принятия федеральных законов, включая в нее не только обе палаты Федерального Собрания и Президента Российской Федерации, но и в ряде случаев – законодательные органы субъектов Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, профильные неправительственные объединения. В Федеральном конституционном законе «О референдуме в Российской Федерации» определены вопросы, которые на референдум

---

1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года и др. На отсутствие такой регламентации, равно как отсутствие самого термина «референдум» в некоторых важных международных документах о правах и свободах человека, давно обращали внимание в конституционно-правовой науке (см., например: Нудненко Л.А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституционное и муниципальное право. 2005, № 1, 2. Электронная версия статьи в СПС «КонсультантПлюс»).

выноситься не могут<sup>1</sup>. В их числе вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Вторая особенность такова, что, не умаляя значение положения статьи 3 Конституции Российской Федерации, закрепившего право народа выражать свою власть непосредственно путем референдума, необходимо учитывать: формирование воли народа происходит не абсолютно непосредственно, а под воздействием ряда факторов – от информированности и общих познаний до наличия специальных знаний и компетенций в определенной сфере. Поэтому при организации референдума очень важен вопрос об информированности и образованности граждан, их правосознании и правовой культуре, а также, что особенно важно, о том, готовы ли они осознавать прямые последствия поддерживаемых ими решений. Неподготовленные избиратели могут поддержать тот или иной вопрос, тем самым собственноручно приняв некомпетентное решение, результатом которого может стать искажение истинной воли большинства. Поэтому надо решить проблему всестороннего информирования граждан о предмете проводимого референдума, правового воспитания и просвещения в целом<sup>2</sup>.

Проблема информированности и готовности граждан принимать ответственные решения во взаимосвязи с их правом участвовать в управлении делами государства непосредственно была предметом рассмотрения Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) в 2005 году. В результате был принят документ, в соответствии с которым государствам-участникам ПАСЕ рекомендуется обращать внимание на то, что прямая и представительная формы демократии дополняют друг друга, но при этом референдумы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии, ими не следует злоупотреблять, они не должны использоваться для подрыва легитимности и примата парламентов как законодательных органов и в обход принципа верховенства права<sup>3</sup>. Конституционный

---

<sup>1</sup> Ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации».

<sup>2</sup> Данилов С.Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный анализ предметов и последствий // Современное право. – 2012. – № 8. – С. 54.

<sup>3</sup> Пункты 5 и 8 Рекомендации ПАСЕ № 1704(2005) от 29 апреля 2005 г. Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе. [Электронный

Суд Российской Федерации также обратил внимание на данное обстоятельство: «Референдум, обеспечивающий непосредственное участие граждан в управлении делами государства и открытость процессов принятия политических решений, легитимируемых волей народа, не может подменять органы народного представительства»<sup>1</sup>.

Третий фактор. Формы, методы передачи информации образовали единый и ни на секунду не прекращающийся поток, объем которого<sup>2</sup> в современном коммуникационно-технологичном мире превзошел даже самые смелые ожидания авторов – создателей Конституции Российской Федерации 1993 года. Появились не только технологии распространения нужной информации, но и центры дезинформации, так называемые фабрики фейков. Поэтому возникает еще одна сложная проблема, связанная с манипуляцией общественным сознанием, особенно если «инициативная группа» сформулирует вопрос так, чтобы сгладить острые углы и скрыть ущемление чьих-либо интересов, лишь бы просто завоевать симпатию публики. Это говорит об одном: верховенство и полнота власти народа не означает, что прямое волеизъявление является доминирующим при принятии государственно-властных решений. Ни в одной стране мира референдум не является доминирующей формой демократии<sup>3</sup>.

Четвертый фактор. Наличие однофункциональных элементов или «параллельных путей» решения вопроса всегда порождает эффект «конфликта интересов». Так, профессор Г.В. Синцов вполне справедливо отмечает: «Прямое законотворчество в некотором роде ослабляет представительный орган и, следовательно, ослабляет государство как институт, делает участие законодателей в принятии решения менее ответственным. При наличии законодательно закрепленной возможности проведения всенародного голосования по тому или иному вопросу, у членов представительного органа появляется соблазн и подсознательная склонность передать принятие наиболее ответственных решений на усмотрение всего избиратель-

---

ресурсе]. [http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1704.htm#\\_ftn1](http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1704.htm#_ftn1)

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2017 г. № 3-П.

<sup>2</sup> Сегодня говорят об информационных потоках данных, измеряемых в йоттабайтах (1 йоттабайт = 1024 байт)

<sup>3</sup> Кочев В. А, Мальцев А.Е. Основные конституционные гарантии референдума как высшей формы выражения власти народа // Вестник Пермского университета. 2011. № 2. С. 59.

ного корпуса»<sup>1</sup>. А исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, каждая из форм непосредственной демократии (референдум и свободные выборы) «имеет собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга»<sup>2</sup>.

Пятый фактор. Существует большая вероятность попыток использования процедур референдума для достижения других, не связанных с определением воли населения по конкретному вопросу, целей. Весьма показателен пример, связанный с попытками организовать общероссийский референдум по пенсионной реформе в преддверии единого дня голосования 9 сентября 2018 года. Сразу несколько инициативных групп, представляющих разные политические силы, наперегонки стали пытаться «возглавить» этот процесс и увеличить свое медийное присутствие в информполе<sup>3</sup>, не обращая внимание на существо проблемы и задачи, которые по своему конституционно-правовому смыслу должен решать общенациональный референдум.

На эти же особенности референдумных процессов обращает внимание один из крупнейших исследователей института референдума в стране В.В. Комарова, которая считает, что, во-первых, в государственном, да и местном управлении есть вопросы, требующие наличия специальных знаний, опыта и длительной подготовки; во-вторых, в случае назначения референдума одним из органов власти не исключена опасность его использования в качестве средства для ослабления роли и позиции другого органа власти; в-третьих, парламент является законодательным органом и поэтому, несмотря на распространенную во всем мире практику принятия законов и конституций путем референдума, необходимо, чтобы он не устранился от этой работы, а активно участвовал в ней путем разработки

---

<sup>1</sup> Синцов Г.В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах: автореф. дис... канд. юрид. наук. Пенза, 2009. С. 56.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 года № 10-П

<sup>3</sup> На 30 августа 2018 года ЦИК России одобрила пять вопросов, выносимых разными инициативными группами на общероссийский референдум, все они схожи и посвящены повышению пенсионного возраста. Вопросы были инициированы КПРФ, кандидатом в мэры Москвы от СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ Ильей Свиридовым, Всероссийским союзом общественных организаций по работе с многодетными семьями, руководителем Музея трезвости в Нижегородской области и блогером и предпринимателем из Вологодской области.

проектов законодательных актов. Таким образом, делает вывод автор, «на основании изложенного можно заключить, что на референдум могут быть вынесены вопросы, отнесенные законодательством к компетенции существующих органов государственной власти в том случае, если сами органы оказались не в состоянии их решить»<sup>1</sup>.

Представляется, что вынесение некоторых вопросов на референдум (как, например, о пенсионной реформе) подразумевает не профессиональное, объективное, взвешенное решение, основанное на учете негативных последствий того или иного выбора, а в большей степени эмоциональное и субъективное, которое подвержено влиянию той или иной популистской агитации, со стороны политических сил, которые не будут отвечать за последствия возможных решений для экономики в отдаленной перспективе и социально-экономического развития страны в целом, поэтому могут позволить себе не задумываясь использовать референдум в собственных политических целях для извлечения вполне конкретной политической выгоды, в том числе в рамках избирательных кампаний, проходящих параллельно с соответствующим референдумным процессом.

С.А. Авакьян подчеркивает, что «во многих странах референдумы, будучи официально предусмотрены, бывают редко. Логика простая: для решения соответствующих вопросов избираются парламенты, президенты, есть правительство. И пусть они делают то, что требуется. Конечно, в определенных случаях законодательство не дает им права решать вопрос и обязывает вынести его на голосование народа. Однако таких случаев не так уж много, и, кроме того, органы власти в состоянии не доводить ситуацию до необходимости проведения референдума (например, могут уклоняться от подготовки новой конституции). В остальном же именно органы власти по своему усмотрению решают, вынести ли вопрос на референдум»<sup>2</sup>.

Ученый отмечает, что могут быть и такие мотивы при назначении референдума: «Во-первых, органы власти прибегают к референдуму, когда надеются через всенародное голосование получить решение, в котором заинтересованы и которое зачастую не могут провести парламентским путем. ... Правда, не только стоящие у власти, но и оппозиция хочет найти поддержку у народа. Во-вторых, нельзя исключать и манипулирование волей народа, когда посредством аги-

---

<sup>1</sup> Комарова В.В. Референдумный процесс в Российской Федерации / под редакцией доктора юридических наук, академика РАН О.Е. Кутафина. М., 2004. С. 185.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Указ. соч. С. 380.

тационной обработки, в том числе и запугивания, понуждают граждан проголосовать определенным образом»<sup>1</sup>. Автор приходит к выводу, что «к референдуму вряд ли можно прибегать часто. С одной стороны, относительно редко возникают ситуации, когда без референдума не обойтись. С другой стороны, дело еще и в огромных организационных усилиях и материальных расходах, связанных с проведением референдума. И если твердо не установлено, что соответствующее решение принимается исключительно референдумом, пусть сами органы власти принимают необходимый акт»<sup>2</sup>.

Нужно учитывать, что выдвижение в период избирательных кампаний теми или иными политическими партиями инициатив по проведению референдума на определенные темы, имеющие особый общественный резонанс и эмоциональную окраску, может преследовать конкретные политические цели – в частности, привлечение внимания к партии сверх выделенного ей времени для предвыборной агитации (что создает дополнительный информационный повод, формально не связанный с выборами), набора «политических очков» у электората, расширение своего круга избирателей за счет эмоционального отклика на социально значимые, наиболее острые темы, которые сознательно выбираются для обсуждения в качестве потенциальных вопросов для референдума.

Тем более очевидной может быть популистская цель подобных инициатив, если они выдвигаются, например, с очевидным нарушением требований законодательства, следовательно, будут отклонены, о чем инициатор не может не знать. В такой ситуации вполне допустимо вести речь и о злоупотреблении правом – эта теоретическая концепция широко обсуждается в правовой науке, поскольку даже в случаях, когда формально индивид или организация не нарушают законодательства, могут возникать ситуации, при которых реализация права определенным способом может повлечь потенциальный ущерб правам и законным интересам других граждан (в рассматриваемом случае – интересы избирателей в том, чтобы сделать объективный выбор кандидата или политической партии, на который бы не влиял необоснованный популизм партии, не связанный с ее реальными делами и достижениями или проектами на будущее).

Уместно будет сравнить выдвижение заведомо «непроходной» инициативы, рассчитанной не на реальное принятие решения на

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же.

референдуме, а на эмоциональный отклик электората и приобретение новых сторонников партии на одновременно проводимых выборах разных уровней, также с конструкциями мнимой и притворной сделок (ст. 170 Гражданского кодекса Российской Федерации)<sup>1</sup>. И там, и там наблюдаются попытки замаскировать реальные намерения с целью получить определенный выгодный результат.

Отметим попутно, что сходную ситуацию иногда можно наблюдать и в законодательном процессе, когда отдельные законодательные инициативы очевидно популистского характера, заведомо не имеющие реальных перспектив для принятия законодательным органом, выдвигаются теми или иными депутатами с целью личного пиара и набора «политических очков» у электората.

Вместе с тем необходимо помнить, что, как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации (см., например, Постановление от 22 января 2018 года № 4-П), принимаемые государством гарантии обязательно должны быть реальными, то есть выполнимыми с точки зрения достигнутого уровня социально-экономического развития общества. Принятие таких решений требует серьезных экономических расчетов и прогнозов, а не апелляции к эмоциям населения.

\* \* \*

Весь летний период 2018 года широко обсуждалась идея политической партии КПРФ о проведении общероссийского референдума по вопросу, связанному с пенсионной реформой. На официальном сайте политической партии содержится следующая информация: «В середине июня, в день открытия чемпионата мира по футболу, правительство выступило с антисоциальной инициативой повысить пенсионный возраст для граждан России. КПРФ начинает сбор подписей в поддержку референдума против «людоедской» пенсионной реформы. КПРФ выносит этот вопрос на общенациональный референдум! 28 июля мы проведем Всероссийскую акцию протеста и призываем всех выступить против аморального и разрушительного закона. Мы предлагаем Вам принять участие в онлайн-голосовании»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Согласно нормам гражданского законодательства мнимая сделка – это сделка, совершенная лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия, а притворная сделка – это сделка, которая совершена с целью прикрыть другую сделку, в том числе сделку на иных условиях.

<sup>2</sup> См. официальный Интернет-сайт партии. <https://kprf.ru/referendum>.

Эмоциональная ориентированность подобных воззваний очевидна. Предложенная КПРФ формулировка вопроса для референдума по пенсионной системе не соответствует закону. Постановление, которым утверждается соответствующее заключение, приняла 27 июля 2018 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. В соответствии с заключением ЦИК России, вопрос «Согласны ли вы с тем, что в Российской Федерации возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости, повышаться не должен?» не соответствует требованиям, указанным в части 7 статьи 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»<sup>1</sup>.

А именно согласно данной норме, «Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> «Российская газета». Цитируется по: <https://rg.ru/2018/07/27/cik-priznala-ne-sootvetstvuiushchim-zakonu-vopros-kprf-k-referendumu-po-pensionnoj-reforme.html>.

<sup>2</sup> В заключении ЦИК России по вопросу «Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости, повышаться не должен?», предложенному для вынесения на референдум Российской Федерации, утвержденном постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 июля 2018 г. № 171/1405–7 (см. текст постановления, размещенный на официальном сайте ЦИК России, <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/40399/>), указывается, что предлагаемый для вынесения на референдум Российской Федерации вопрос включает в себя формулировку «возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости» и не содержит при этом какой-либо иной относящейся к данной формулировке характеристики, которая бы с достаточной степенью конкретизировала ее содержание для участников референдума. Это относится как к отсутствию указания на определенный возраст, так и к отсутствию определения указанного в вопросе вида пенсии в смысле положений статьи 39 Конституции Российской Федерации. В частности, создается явная неопределенность в отношении содержания предложенного инициаторами для вынесения на референдум вопроса в случае изменения его правового регулирования в ходе реализации инициативы референдума по предлагаемому вопросу. При таких обстоятельствах, указывается в заключении, рассматриваемая формулировка вопроса способна ввести участников референдума в заблуждение относительно правовых последствий выражения соответствующей позиции, допускает возможность ее множественного толкования, что в конечном счете не обеспечит выявление действительной воли народа Российской Федерации в том смысле, как того требует пункт 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 3-П.

Заметим, что в последние годы в различных странах мира проводились и общегосударственные референдумы, однако их нельзя назвать частым явлением. Это связано не только с дороговизной подобных мероприятий, но и с тем, что на общенациональный референдум принято выносить наиболее значимые вопросы, определяющие стратегию дальнейшего развития государства, иным образом серьезно влияющие на него в глобальном плане. Решение вопросов социального, культурного, экономического развития, как правило, доверяется органам государственной власти.

С.А. Авакьян подчеркивает, что «в разных странах наиболее часто выносятся на всенародное голосование – независимо от того, называть ли такое голосование референдумом или плебисцитом – следующие вопросы: принятие новой конституции; изменение формы правления в государстве; изменение территориальной организации государства (федеративное или унитарное устройство, новый перечень территориальных единиц); введение поста президента государства; вопросы внутренней политики государства, органа власти; нахождение в международном объединении; создание государственно-правового союза с другим государством (другими государствами)»<sup>1</sup>.

Например, среди общегосударственных референдумов, которые проводились в мире за последние десятилетия, можно назвать следующие<sup>2</sup>: Испанский референдум по Конституции Европейского союза проводился 20 февраля 2005 года с целью выяснить, должна ли Испания ратифицировать предложенную Конституцию ЕС. В результате Конституция была одобрена с подавляющим преимуществом (77%) при явке в 42 процента.

Референдум о независимости Черногории и выходе ее из состава государственного союза Сербии и Черногории состоялся 21 мая 2006 года. 55,5 процента граждан проголосовали за независимость Черногории, а 44,5 процента отдали свои голоса против нарушения Государственного союза с Сербией. После этого Государственный союз Сербии и Черногории прекратил свое существование.

Референдум по вопросу независимости Южного Судана от Судана прошел с 9 по 15 января 2011 года. Согласно итогам голосования, за отделение Южного Судана было подано 98,83 процента от общего числа признанных действительными бюллетеней.

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Указ. соч. С. 274.

<sup>2</sup> Приводится по [эл. ресурс]: [https://life.ru/t/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/423541/15\\_ghlavnykh\\_riefierendumov\\_za\\_poslednie\\_15\\_lit](https://life.ru/t/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/423541/15_ghlavnykh_riefierendumov_za_poslednie_15_lit).

Референдум по вопросу о независимости Шотландии прошел 18 сентября 2014 года. Гражданам Великобритании и Европейского союза, постоянно проживающим в Шотландии, было предложено ответить на вопрос: «Должна ли Шотландия стать независимой страной?». Так как большинство явившихся на участки избирателей проголосовали против независимости Шотландии, она осталась в составе Великобритании.

22 мая 2016 года в Таджикистане прошел референдум, по результатам которого действующий глава государства может избираться неограниченное число раз. Кроме того, был снижен возрастной ценз для кандидатов на высший пост – с 35 до 30 лет.

Во время референдума 2016 года за выход Великобритании из Европейского союза (Brexit) высказалось 51,9 процента проголосовавших.

Анализируя практику проведения референдумов в мире, можно согласиться с мнением Г.В. Синцова, который утверждает: «Референдум наиболее эффективен в небольших по размеру территории государствах. Как правило, граждане таких стран активно прибегают к использованию институтов прямой демократии. Этому способствуют небольшой размер территории и малая численность населения страны, что позволяет без особых финансовых и временных затрат реализовать на практике такой институт непосредственной демократии, как референдум»<sup>1</sup>.

Как видим, практика проведения общенациональных референдумов не изобилует примерами решения на них вопросов конкретной социальной направленности, таких как пенсионная система, система социального обеспечения и т.п. Референдум в зарубежных странах лишь в той или иной степени дополняет деятельность представительных государственных органов<sup>2</sup>.

\* \* \*

Ту же тенденцию демонстрирует и опыт проведения общенациональных референдумов в нашей стране<sup>3</sup>. Например, 17 марта

---

<sup>1</sup> Синцов Г.В. Указ. Соч..

<sup>2</sup> Сергеев А.А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 10.

<sup>3</sup> Далее приведены общенациональные референдумы, состоявшиеся в нашей стране в соответствии с действовавшими на тот момент нормативными актами о референдумах. При этом помимо референдума истории непосредственного

1991 года был проведен референдум СССР, на который был вынесен следующий вопрос: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?». В референдуме приняли участие 147 млн человек, за сохранение СССР высказались 112 миллионов человек, то есть 76 процентов голосовавших<sup>1</sup>. Но ход исторических событий показал, что решение, фактически принятое народом на референдуме, не реализовалось.

В тот же день был проведен референдум РСФСР, на который выносился вопрос: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?».

---

народовластия в России известна также такая форма, как всенародное голосование. Именно всенародным голосованием (а не на референдуме, как иногда полагают) 12 декабря 1993 года была принята действующая Конституция Российской Федерации. Этот правовой нюанс имеет значение, если вспомнить о непростой ситуации политического кризиса, имевшей место в 1993 году. В рассматриваемый период проведение референдума РСФСР регламентировалось Законом РСФСР от 16 октября 1990 года № 241-1 «О референдуме РСФСР». В соответствии со статьей 9 названного Закона право принятия решения о референдуме принадлежало Съезду народных депутатов РСФСР, а в периоды между съездами – Верховному Совету РСФСР. У Президента Российской Федерации в 1993 году не было права на самостоятельное назначение референдума. Поэтому была применена другая форма. Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным был принят Указ от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации», предусматривающий вынесение проекта Конституции Российской Федерации, одобренный Конституционным совещанием, на всенародное голосование. Этим Указом утверждалось Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, в котором и регламентировалась указанная форма выражения власти народа, в том числе устанавливалось, что всенародное голосование является всеобщим и равным, осуществляется путем тайного волеизъявления граждан. Понятие референдума в акте даже не упоминалось (поскольку референдум регулировался названным выше Законом РСФСР), и смешивать эти формы не следует. Поэтому в самой Конституции Российской Федерации (пункт 1 заключительных и переходных положений) с учетом точности конституционной терминологии закреплено, что день всенародного голосования 12 декабря 1993 года считается днем принятия Конституции Российской Федерации.

<sup>1</sup> Постановление ВС СССР от 21 марта 1991 года № 2041-1 «Об итогах референдума СССР 17 марта 1991 года».

В списки для голосования в РСФСР было внесено более 101 млн граждан, приняло участие в голосовании по вопросу референдума РСФСР 75,42 процента избирателей. «Да» ответили 69,85 процента от числа принявших участие в голосовании.

Наконец, широко известен референдум Российской Федерации, проведенный 25 апреля 1993 года<sup>1</sup>, на который были вынесены следующие четыре вопроса: «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину?», «Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?», «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?», «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?»<sup>2</sup>.

Стоит отметить, что этот референдум, проведенный в период острого политического кризиса, продемонстрировал возможности использования института референдума как инструмента политической борьбы, ориентированной на конкретные цели. Он также демонстрирует пример политтехнологического подхода к продвижению требуемых решений, характеризующегося не должным анализом выносимых на голосование серьезных вопросов, а технологичным ориентированием электората на конкретные варианты ответов. Далеко не все принимавшие в нем участие граждане сегодня смогут вспомнить, какие именно вопросы выносились на голосование, а вот хрестоматийные «правильные ответы», которые активно продвигались в ходе агитации («Да-Да-Нет-Да»), при воспоминании об этом референдуме на ум приходят первыми<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См. Постановление СНД РФ от 29 марта 1993 года № 4684-I «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума».

<sup>2</sup> См. более подробно об истории проведения референдумов в нашей стране: Авакьян С.А. Указ. соч. С. 382–393.

<sup>3</sup> В настоящей статье авторы ограничились общенациональными референдумами, однако для того, чтобы проиллюстрировать принятие гражданами особо значимых для регионального развития вопросов на референдуме, можно вспомнить примеры референдумов по вопросу об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации – проведенных в Пермской области и Коми-Пермяцком автономном округе (2004 год, образование Пермского края с 1 декабря 2005 года), в Красноярском крае, Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе и Эвенкийском автономном округе (2005 год, образование

Референдум – самостоятельная форма непосредственного народовластия, которая выполняет разную с выборами роль в механизме демократии. В связи с этим одна из них не должна подменять другую или служить лишь инструментом в рамках решения каких-либо сиюминутных задач, связанных с теми или иными политическими задачами, не связанными непосредственно с ее сущностью и предназначением.

Б.С. Эбзеев точно отметил: «Провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя в ст. 32 (ч. 2) право граждан Российской Федерации на участие в свободных выборах и референдуме, Конституция Российской Федерации исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Референдум не может использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, с одной стороны, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений, – с другой. Тем самым определены конституционные границы «самодержавия народного суверенитета», которые очерчиваются

---

Красноярского края с 1 января 2007 года), в Камчатской области и Красноярском автономном округе (2006 год, образование Камчатского края с 1 июля 2007 года), в Иркутской области и Усть-Ордынском Бурятском автономном округе (2006 год, образование Иркутской области с 1 января 2008 года), в Читинской области и Агинском Бурятском автономном округе (2007 год, образование Забайкальского края с 1 марта 2008 года).

Нельзя не упомянуть и общекрымский референдум, проведенный 16 марта 2014 года в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, на котором был поддержан вопрос о воссоединении Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации, и результаты которого указаны в числе оснований принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в части 2 статьи 1 Федерального конституционного закона 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». Эти примеры наглядно демонстрируют особую важность, даже судьбоносность вопросов, которые народ решает непосредственно на референдуме.

исключительными полномочиями парламента, главы государства, органов судебной власти и т. д.»<sup>1</sup>.

Привлекать народ к непосредственному участию в управлении делами государства через референдум необходимо в тех случаях, когда его воля действительно необходима для принятия решения по вопросам, которые важны для всего населения, а представительный орган, несмотря на все делегированные ему полномочия, не может принять самостоятельное решение. К числу таких случаев можно отнести изменение государственной территории, выражение поддержки или недоверия государственным органам и проводимой ими политике, пересмотр основополагающих статей Конституции и некоторые другие вопросы, действительно требующие выяснения мнения всего населения страны<sup>2</sup>.

Федеральный законодатель должен обеспечить такие условия и порядок их реализации, чтобы референдум не мог использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способ принятия государственных решений<sup>3</sup>. При этом федеральный законодатель не вправе отменить или умалить само принадлежащее гражданам России право на участие в референдуме, закрепленное 25 лет назад в Конституции Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 190–191.

<sup>2</sup> Синцов Г.В. Указ. соч. С. 56.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2017 г. № 3-П

# **Мордовия: избирательная система как неотъемлемый государственно- правовой институт**

*(А.В. Косов)*

Становление и развитие избирательной системы Республики Мордовия всегда находилось в неразрывной связи с процессами эволюции государственных институтов России и республики. Наличие выборных институтов государственной власти требовало существования процедуры их формирования и организаций, эту процедуру реализующих (избирательной системы).

Осень 1993 года войдет в историю российского государства не только как веха в истории тяжелых испытаний отечественной демократии, но и как начало радикального обновления избирательного законодательства и развития современной избирательной системы. Указом Президента Российской Федерации от 29 сентября 1993 года № 1505 «О составе Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году» были утверждены состав и Положение Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную думу<sup>1</sup>.

Нельзя не отметить масштабность задач, которые пришлось решать Центральной избирательной комиссии в октябре–декабре 1993 года: необходимо было одновременно организовать и провести избирательные кампании по выборам депутатов Государственной думы и Совета Федерации, а также общероссийское всенародное голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации. Уникальность ситуации была в том, что система избирательных комиссий и их полномочия, правовая база первых многопартийных выборов формировались практически с чистого листа. Тем не менее, был сделан первый исключительно важный шаг на пути накопления практического опыта проведения демократических выборов в новой России.

Подготовкой и проведением выборов депутата Государственной думы на территории республики осуществлялось Окружной изби-

---

<sup>1</sup> Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 4 октября 1993 года № 40 ст. 3743.

рательной комиссией по выборам депутата Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации по Мордовскому одномандатному избирательному округу № 20, сформированной ЦИК России в количестве 17 членов комиссии с правом решающего голоса (постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 октября 1993 года № 11 «Об образовании окружных избирательных комиссий по выборам в Государственную думу и назначении их председателей»)<sup>1</sup>.

Роль тех избирательных и референдумной кампаний оказалась многоплановой. Главные их результаты заключались в том, что Россия вышла из политического кризиса; были заложены основы гражданского согласия и партнерства, многопартийной системы; новая российская Конституция определила правовой фундамент для формирования органов государственной власти, для выстраивания избирательной системы.

Последующий период был связан с поиском и укреплением гарантий мирного и конструктивного политического развития. Регулярно проходящие в стране свободные выборы представляются одной из важнейших гарантий.

В 1990-е годы Республика Мордовия, как и вся страна, переживала глубокие политические и экономические преобразования, кардинально изменившие жизнь региона и ее народа. Под влиянием этих преобразований, изменения системы органов государственной власти республики трансформировалась и избирательная система.

\* \* \*

Вплоть до 1994 года высшим органом государственной власти республики был Верховный Совет Мордовской АССР. Депутаты Верховного Совета избирались на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании с использованием мажоритарной (одномандатной) избирательной системы. Особенностью избирательной системы, как правило, являлась ее безальтернативность. Порядок проведения выборов устанавливался в соответствии с Конституцией МАССР и Положением о выборах в Верховный Совет Мордовской АССР.

---

<sup>1</sup> «Известия Мордовии». 23 октября 1993 года, № 201 (20 744).

Необходимо обратить внимание на одно немаловажное обстоятельство конституционного регулирования статуса системы избирательных комиссий того времени. Глава 9 Конституции МАССР «Избирательная система» устанавливала конституционные основы статуса избирательных комиссий. Так, в статье 85 было закреплено, что подготовка к выборам народных депутатов осуществляется открыто и гласно; проведение выборов обеспечивают избирательные комиссии, которые образуются из представителей трудовых коллективов, коллективов средних специальных и высших учебных заведений, общественных организаций, собраний по месту жительства и военнослужащих по воинским частям. При этом в статье 95 определялось, что первую после выборов сессию Верховного Совета МАССР открывает и ведет председатель Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов Верховного Совета МАССР, а затем – председатель Верховного Совета МАССР или его заместитель. Тем самым устанавливался достаточно высокий конституционный статус председателя Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов Верховного Совета МАССР.

Не менее характерной особенностью правового статуса избирательных комиссий являлось также и то, что они формировались и отчитывались только перед законодательными органами государственной власти, при этом закон не устанавливал достаточных правовых и иных гарантий независимого характера деятельности членов избирательных комиссий. Политические реформы, постоянное пополнение законодательства нормами, расширяющими участие граждан в управлении делами государства, решении государственных вопросов, а также процессы демократизации общества предопределили фактически постоянный характер деятельности избирательных комиссий. Увеличение объема задач, стоящих перед ними, сделало обоснованным вопрос об осуществлении деятельности комиссий на постоянной основе.

\* \* \*

Первые выборы депутатского корпуса Государственного Собрания Республики Мордовия – нового органа законодательной власти республики – проводились 27 ноября 1994 года. В соответствии с Законом Республики Мордовия от 17 февраля 1994 года № 1223-ХП «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики

Мордовия» для организации и проведения выборов в Государственное Собрание Республики Мордовия образуются следующие избирательные комиссии: Центральная избирательная комиссия; окружные избирательные комиссии; участковые избирательные комиссии.

Избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от государственных органов, работают коллегиально. Подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно.

Центральная избирательная комиссия по выборам в Государственное Собрание Республики Мордовия образуется представительным органом Республики Мордовия одновременно с назначением выборов в составе председателя, двух заместителей, секретаря и пятнадцати членов комиссии. Срок полномочий Центральной избирательной комиссии – 2 года. Она сохраняет свои полномочия вплоть до формирования нового состава Центральной избирательной комиссии. Постановлением Верховного Совета Республики Мордовия от 17 февраля 1994 года № 1226–ХП такая комиссия была сформирована.

Постановлением ЦИК России от 12 июля 1994 года № 224 «Об утверждении региональных (головных) избирательных комиссий в Республике Калмыкия – Хальмг Тангч, Республике Мордовия, Республике Саха (Якутия), Республике Хакасия, Воронежской, Костромской, Мурманской областях, Усть-Ордынском Бурятском автономном округе» Центральная избирательная комиссия по выборам в Государственное Собрание Республики Мордовия утверждена региональной (головной) избирательной комиссией, осуществляющей координацию мероприятий, связанных с проведением референдумов, выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти и органов местного самоуправления в Республике Мордовия.

В целях совершенствования избирательной системы в Республике Мордовия и расширения функций Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственное Собрание Республики Мордовия постановлением Верховного Совета Республики Мордовия от 9 сентября 1994 года № 1443-ХП «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Республике Мордовия» Центральная избирательная комиссия по выборам в Государственное Собрание Республики Мордовия преобразована в Центральную избирательную комиссию Республики Мордовия (ЦИК РМ). Данным постановлением установлено, что Центральная избирательная комиссия Республики Мордовия возглавляет систему избирательных комиссий, образуемых

в республике для проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, проведения референдумов. ЦИК РМ является юридическим лицом, имеет гербовую печать, расчетные счета в банке и действует на постоянной основе.

Председателем Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия первого состава был избран В.И. Кабаев, возглавлявший с 1992 года Центральную избирательную комиссию по выборам народных депутатов Верховного Совета Мордовской АССР, а с 1994 года – Центральную избирательную комиссию по выборам в Государственное Собрание Республики Мордовия (до 1997 г.).

Правовой статус ЦИК РМ устанавливался не только в положениях о выборах депутатов Совета Федерации, Государственной думы о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации и Законе Республики Мордовия от 17 февраля 1994 года № 1223–ХП «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Мордовия», но и в отдельном Положении о Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия, утвержденном постановлением Государственного Собрания Республики Мордовия 20 июня 1995 года № 215-І.

Статьей 2 названного Положения предусмотрено, что Центральная избирательная комиссия Республики Мордовия состоит из 14 членов комиссии с правом решающего голоса. Формирование комиссии осуществляется Государственным Собранием Республики Мордовия и Правительством Республики Мордовия с учетом предложений общественных объединений, выборных органов местного самоуправления, собраний избирателей по месту их работы, службы, учебы и жительства. При этом не менее половины членов комиссии назначается Государственным Собранием Республики Мордовия. Члены комиссии на первом ее заседании тайным голосованием избирают из своего состава председателя, заместителя и секретаря, которые, как правило, должны иметь высшее юридическое образование. Центральная избирательная комиссия действует на постоянной основе. Срок ее полномочий увеличился с 2 до 4 лет.

Указанным актом в качестве основных задач Комиссии провозглашались: обеспечение единообразного исполнения законодательства о выборах; руководство деятельностью избирательных комиссий; обеспечение избирательных прав граждан, общественных объединений; контроль за подготовкой и проведением выборов. Положением закреплялись демократические принципы деятельности Комиссии:

открытость, гласность, коллегиальность, свободное обсуждение и решение вопросов, отнесенных законодательством к ее ведению, и инициатива членов Комиссии.

Положение о Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия сыграло важную роль в становлении нового республиканского органа, а в совокупности с законодательством о выборах и референдумах – и избирательной системы Республики Мордовия в целом.

Центральная избирательная комиссия Республики Мордовия внесла заметный вклад в реализацию конституционной реформы, в становление новой структуры органов государственной власти в Российской Федерации и Республике Мордовия. Главная ее заслуга – организационно-правовое обеспечение первых выборов в органы государственной власти и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации, открывшей новый демократический этап в развитии Российского государства.

\* \* \*

В июне 1995 года был сформирован новый состав (1995-1999) Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия в соответствии с нормами Федерального закона от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации».

21 сентября 1995 года участники Конституционного Собрания – депутаты Госсобраний, районных, сельских, поселковых советов, представители партий и общественных объединений приняли новую Конституцию Республики Мордовия. Годы, прошедшие с того дня, путь, который был пройден республикой за это время, в полной мере подтвердили историческое значение этого события. Принятие новой Конституции Мордовии явилось важным, по сути историческим, шагом к преодолению тяжелейшего социально-экономического и политического кризиса. Конституция создала реальные возможности достижения политической стабильности и общественного согласия, предотвращения бессмысленной, амбициозной борьбы между ветвями власти. Она стала основой создания действенной вертикали власти, обеспечения в новых условиях регулирования социально-экономической жизни в интересах развития народного хозяйства республики и повышения благосостояния ее жителей.

В связи с принятием Конституции Республики Мордовия и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» внесены изменения в Закон Республики Мордовия «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Мордовия» (от 26 апреля 1996 года № 14-3). В нем были закреплены положения демократических свободных выборов: принципы участия граждан в выборах, основные стадии и процедуры избирательного процесса, гарантии избирательных прав граждан и деятельности других участников избирательной кампании, определен статус избирательных комиссий, условия финансирования выборов и избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и регламентирован ряд других вопросов организации и проведения выборов.

В 1999 году по истечении срока полномочий первого состава сформирован новый состав (1999-2003) Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия. На первом организационном заседании председателем ЦИК РМ избран В.И. Тарасов, который, в свою очередь, в первом составе Комиссии с 1997 года замещал указанную должность.

2 октября 2000 года был принят Закон Республики Мордовия № 40-3 «О Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия», определивший порядок формирования, роль и функции ЦИК РМ.

Третий состав (2003-2007) Комиссии формировался уже в соответствии с требованиями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в новой редакции, вступившей в силу с 26 июня 2002 года. Председателем Комиссии третьего состава (2003-2007) по предложению ЦИК России тайным голосованием на первом организационном заседании был избран Ю.А. Макаров, который в дальнейшем был переизбран на новый срок.

Сформированный в 2011 году пятый состав более чем на половину перешел в нынешний состав Комиссии. Данный фактор всегда являлся характерной чертой избирательной системы в республике – стабильность и преемственность поколений. Председателем в обоих составах избран А.В. Косов.

Центральная избирательная комиссия Республики Мордовия за период с 1994 года приняла участие в организации и проведении сотен избирательных кампаний по выборам в органы государственной власти федерального и регионального уровня, органы местного самоуправления.

Периодичность и альтернативность выборов всех уровней, пристальное внимание к ним со стороны массовой информации, политологов, различных экспертов – характерные черты политической жизни нашего общества, ее реальность. Нельзя не отметить, что избирательная система постоянно развивается. С 1995 года в республике применяется ГАС «Выборы» в качестве крупнейшей и перспективной технологической инфраструктуры избирательного процесса, позволившей поднять его на качественно иной уровень. Внедренные в избирательный процесс протоколы с машиночитаемым кодом, а также «мобильный избиратель» – это новые технологические прорывы и эволюционные ступени.

Важной частью преобразования избирательной системы выступает правовое обучение электората. Главной целью обучения и просвещения избирателей является повышение правовой культуры, от уровня которой во многом зависит характер и ход избирательных мероприятий, активность в период проведения выборов и референдумов и качественное развитие избирательной системы. Через правовое просвещение избирателей решается задача включения в избирательный процесс различных групп населения.

Принимая во внимание, что с каждым новым избирательным циклом в выборы включается новое поколение граждан, ведущее место в процессе правового просвещения избирателей отводится подготовке молодежи к участию в избирательном процессе. Обучение избирателей включает в себя комплекс мероприятий учебного, информационного, образовательно-просветительного характера, направленных на различные профессионально-возрастные группы. Оно осуществляется в двух взаимодополняющих формах: специализированное обучение и общее просвещение избирателей.

Действующая избирательная система, несомненно, стала неотъемлемым государственно-правовым институтом России и республики. При этом в деятельности комиссий по-прежнему сохранено и общественное начало, они являются государственно-общественными

образованиями. Принципы формирования избирательных комиссий, увязанные с представительством политических партий, содействуют формированию доверия к работе комиссий.

# Хакасия: тенденции модернизации избирательной системы

(А.В. Чуманин)

В условиях начавшегося в 1991 году процесса политической трансформации российской государственности произошло глобальное переосмысление роли института выборов. Стало очевидно, что помимо формирования органов власти он должен выполнять большой спектр социально-политических функций, без которых невозможно полноценное существование демократического государства.

Выборы способствуют выстраиванию диалога между обществом и властью, обеспечивают реализацию основополагающих конституционных избирательных прав граждан, способствуют разрешению политических конфликтов, создают условия для гражданского контроля за органами государственной власти. Социальная ценность выборов состоит в том, что они «...по своему внутреннему смыслу являются одним из существенных моментов нравственного и политического самоутверждения граждан... Это одновременно и способ политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающий его автономию»<sup>1</sup>.

Кроме того, выборы выступают в качестве индикатора, с помощью которого можно оценивать степень зрелости общества и сформированности демократических институтов, уровень правового и политического самосознания граждан. Получается, что электоральные процессы, реагируя на все политико-правовые и социально-экономические изменения в государстве, отражают в себе степень политической зрелости общества, его устремления и приоритеты.

Избирательная система современной России постоянно совершенствуется и изменяется. Кто-то видит в этом признаки политической нестабильности. На наш взгляд, трансформации вызваны неуклонным ростом гражданского самосознания россиян, укреплением институтов гражданского общества.

Если внимательно проанализировать тенденции модернизации российской избирательной системы за прошедшие четверть века,

---

<sup>1</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права. Учебное пособие. Калуга, 2002. С. 681–682.

то можно выделить четыре ключевых направления, которые тесно связаны с политическим развитием страны.

*Первое направление* – поиск оптимальной избирательной системы. В данном случае под избирательной системой мы будем понимать способ определения, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутата<sup>1</sup>. Оптимальность связана со стремлением максимально отразить в результатах выборов политическую волю избирателей. Из всего многообразия избирательных систем в России применяются три: мажоритарная (относительного и абсолютного большинства), пропорциональная и смешанная. Избирательная практика показала, что именно они более полно соответствуют территориальным, политическим и национальным особенностям страны. Мажоритарная избирательная система используется на выборах Президента России, глав субъектов и муниципальных образований, а также депутатов. Пропорциональная избирательная система в чистом виде или совместно с мажоритарной встречается при формировании представительных органов власти.

В Хакасии при избрании высшего должностного лица региона с 1995 года применяется только мажоритарная избирательная система абсолютного большинства. Такая система создает условия для серьезной политической конкуренции, ведь кандидату недостаточно просто обогнать претендентов по количеству полученных голосов. Нужна поддержка более половины проголосовавших избирателей. Следовательно, минимизируются случаи попадания во власть некомпетентных лиц, не имеющих ни серьезной программы, ни конкретных дел, ни реальной поддержки со стороны граждан, и опирающихся порой исключительно на PR, иногда с использованием «грязных» технологий.

Применение на выборах глав муниципальных образований Хакасии второй разновидности мажоритарной системы (системы относительного большинства), при которой достаточно простого перевеса голосов, обусловлено спецификой местной власти и отношением к ней населения. Опыт проведения местных выборов, в том числе и в Хакасии, убедительно свидетельствует, что за «случайного» кандидата электорат не пойдет голосовать, да и активность избирателей на таких выборах порой значительно выше. В связи с этим

---

<sup>1</sup> Вешняков А.А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Москва, 2003. С. 106.

отпадает необходимость установления более жестких условий для избрания в виде второго тура.

При формировании представительных органов в республике применяются пропорциональная или смешанная системы. Большинство Советов депутатов в Хакасии избираются по мажоритарной избирательной системе с использованием одномандатных или многомандатных избирательных округов. Многомандатные округа применяются в территориях с большими расстояниями между населенными пунктами, с невысокой численностью населения. Например, такие округа используются практически во всех районах республики, особенно на уровне сельских и поселковых Советов.

По смешанной избирательной системе формируются только четыре представительных органа: в Абакане, Саяногорске, Черногорске и Аскизском районе. Это было продиктовано ранее действовавшими нормами избирательного законодательства, согласно которым выбор избирательной системы был связан с численностью представительного органа.

До 2003 года Верховный Совет Республики Хакасия избирался по мажоритарной избирательной системе, но затем она была заменена на смешанную. Ключевое ее преимущество в том, что она способна обеспечить пропорциональное партийное представительство и представительство территорий. Соответственно, избиратель имеет возможность проголосовать как за партийный список, выбирая конкретную политическую программу, так и за конкретного кандидата, выдвинутого на определенном избирательном округе. Тем самым, с одной стороны, обеспечивается представление политических интересов, предпочтений в обществе, стимулируется процесс становления и развития многопартийности, а с другой, – сохраняется связь избирателя с депутатами: каждый избиратель в пределах определенной территории (избирательного округа) имеет своего представителя в парламенте, избранный депутат в пределах определенной территории проводит работу и отчитывается перед своими избирателями<sup>1</sup>.

*Второе направление* – обеспечение конкурентности избирательного процесса. В частности, это достигается через активное

---

<sup>1</sup> Китновская О.В. Смешанная избирательная система: понятие, достоинства и недостатки // Актуальные вопросы юридических наук: материалы международной научной конференции (Челябинск, ноябрь 2012). – Челябинск: Два комсомольца, 2012. – С. 19–21.

вовлечение в него партий. Учитывая, что либерализация партийного законодательства в 2012 году привела к резкому увеличению их числа, законодатель пошел на снижение избирательного барьера, преодолев который, партия получает доступ к распределению депутатских мандатов в представительном органе. Так, например, на выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва в 2016 году этот процент был снижен с 7 до 5 процентов.

Тенденция снижения данного барьера прослеживается и в Хакасии. Первоначально на выборах депутатов Верховного Совета Хакасии, после перехода в 2003 году к смешанной избирательной системе, избирательному объединению необходимо было получить 7 и более процентов голосов избирателей. Но через год этот показатель снизился до 5 процентов. В 2008 году вновь произошел его возврат к 7-процентному барьеру, а в 2012 он опять сократился до 5 процентов и таким остается до настоящего момента. Эти колебания были напрямую связаны с изменениями в законодательном регулировании деятельности политических партий, что, в свою очередь, сказывалось на их численности. На выборах местных Советов депутатов пятипроцентный барьер является неизменным.

Повышению конкурентности также способствует использование открытого списка кандидатов в депутаты, выдвигаемого избирательным объединением, состоящего из общей и территориальных частей. Так, в Хакасии такие списки выдвигаются на выборах депутатов Верховного Совета, а также Советов депутатов Абакана, Саяногорска, Черногорска и Аскизского района. В других территориях их применение нецелесообразно из-за небольшой численности представительных органов.

Открытость списков побуждает партии тщательнее подходить к отбору кандидатов и минимизирует эффект «паровозов». Так среди политтехнологов принято называть кандидатов, которые присутствуют в списке только с целью привлечения внимания избирателей.

*Третье направление* развития и совершенствования избирательной системы – создание условий для открытости, гласности и доступности выборов. Без этого невозможно обеспечить доверие избирателей к конкретным итогам голосования и ко всему институту выборов в целом. Открытость и гласность избирательных процедур обеспечивается как традиционными, так и поистине беспрецедентными мерами. К первым можно отнести использование различных

информационных каналов, в том числе и в Интернете, и развитие института наблюдения. Кстати, в отличие от некоторых стран, в России не существует предвзятого отношения к иностранным наблюдателям. Мало того, в избирательном законодательстве существенно ограничены возможности для их удаления с избирательных участков.

Оснащение участковых комиссий системами видеонаблюдения с трансляцией изображения в режиме реального времени создает уникальную возможность для любого заинтересованного лица следить за ходом и подведением итогов голосования. Существенным препятствием для их повсеместного использования является дороговизна.

Впервые в Хакасии видеоконтроль за голосованием применялся на выборах главы Черногорска в 2009 году и в 2010 году на выборах в органы местного самоуправления. Изображение с веб-камер транслировалось на сайт Комиссии. К сожалению, собственных технических и финансовых возможностей у республики пока не достаточно, чтобы максимально оборудовать камерами все участки, как это было в ходе федеральных выборов 2011-2012 годов.

Под доступностью выборов прежде всего понимается создание беспрепятственных условий для инвалидов. Это достаточно емкий процесс, включающий в себя изготовление специализированных информационных материалов, в том числе с использованием рельефно-точечного шрифта Брайля, проведение адресной разъяснительной работы с привлечением социальных служб, создание комфортных условий на избирательных участках.

В Хакасии в этом плане есть существенные подвижки: все избирательные участки расположены на первых этажах зданий; многие из них, особенно находящиеся в образовательных учреждениях и клубах, оборудованы пандусами; налажено социальное партнерство с общественными организациями инвалидов. Результат – достаточно высокая электоральная активность этой категории избирателей в регионе.

*Четвертое направление* – повышение профессионализма участников избирательного процесса.

Отличительной чертой выборов в России является их проведение постоянно действующими избирательными комиссиями всех уровней, что в свою очередь устанавливает достаточно высокие требования к уровню профессиональных компетенций членов комиссий и других организаторов выборов. В принципе, любой участник

избирательного процесса, – избиратель, кандидат, наблюдатель или журналист – должен разбираться в его правовых аспектах. Дилетантство и непрофессионализм, элементарное незнание своих прав и нежелание их соблюдать сводят на нет весь смысл выборов.

\* \* \*

За 25 лет существования избирательной системы России в ней появилось уникальное направление, которое сложно найти в избирательных системах мировых стран, – повышение правовой культуры и организация обучения участников избирательного процесса. Ежегодно на всех уровнях в стране проводятся просветительские и образовательные мероприятия, инициаторами которых выступают избирательные комиссии. В Республике Хакасия успешно используются очные и дистанционные формы обучения, реализуются долгосрочные просветительские проекты для молодежи, задействуются новые информационные каналы.

Итогом развития российской избирательной системы по названным и другим направлениям является ее соответствие самым высоким демократическим стандартам. Однако итог не предусматривает точку, так как любая система, остановившаяся в своем развитии, обречена на крах.

## **Избирательная комиссия Иркутской области в действии: 1995-2018 годы**

*(И.В. Дмитриев)*

Избирательная комиссия Иркутской области как государственный орган на постоянной основе была сформирована летом 1995 года. 17 июля губернатором был подписан закон «Об Избирательной комиссии Иркутской области» и названы семь из четырнадцати ее членов, областные парламентарии назвали семь других. И уже 27 июля Комиссия собралась на свое первое заседание. Председателем был избран В. Андриянов.

Практически сразу все члены комиссии включились в работу: предстояло подготовить и провести выборы депутатов Государственной думы, назначенные на 17 декабря. В борьбу по четырем одномандатным округам, образованным на территории Иркутской области, вступили 27 кандидатов. Эта кампания стала своеобразным экзаменом не только для нового состава Комиссии, но и для «инструмента», который он должен был использовать: по всей стране проходило внедрение Государственной автоматизированной системы «Выборы».

Второй год работы Избирательной комиссии Иркутской области оказалась весьма насыщенным, учитывая особенности правового поля: были совмещены выборы федерального, регионального и местного уровней. Жители Приангарья выбирали президента страны (в два тура – 16 июня и 3 июля 1996 года), депутатов Законодательного собрания Иркутской области и депутатов органов местного самоуправления. В местные думы баллотировались почти 1 300 кандидатов, на 45 мест в Законодательное собрание были зарегистрированы 193 кандидата.

Явка на выборах 16 июня была высокой – на избирательные участки, пришли 63 процента жителей области. За Бориса Ельцина проголосовали 32,2 процента избирателей Приангарья, за Геннадия Зюганова – 27,57 процента. Поскольку по стране ни один из кандидатов в президенты не смог получить требуемого для победы количества голосов, впервые в новой истории России был объявлен второй тур президентских выборов. 3 июля президентом был избран Б. Ельцин.

В марте 1997 года состоялись выборы нового председателя избирательной комиссии области. Губернатор области и спикер Законодательного собрания предложили в качестве председателя комиссии кандидатуру В. Игнатенко. А уже в апреле перед комиссией встала непростая задача – организация досрочных выборов губернатора. В день голосования 27 июля на избирательные участки пришли свыше 46 процентов жителей.

1998 год можно без преувеличения назвать годом законодательства, связанного с избирательной системой региона: из-за принятия в 1997-м году новой редакции Федерального закона, регламентирующего проведение выборов на территории Российской Федерации, требовалось скорректировать все областное выборное законодательство.

В июле 1999 года прошло реформирование Избирательной комиссии Иркутской области. Сохранился профессиональный костяк комиссии: председателем был избран В. Игнатенко, заместителем председателя – А. Ведров, а секретарем – Л. Шавенкова. Имея в активе таких опытных работников, комиссия приступила к подготовке на территории Иркутской области выборов депутатов Государственной думы.

Всего по области в четырех одномандатных округах были зарегистрированы 32 кандидата. По федеральному округу в битву за голоса избирателей вступили 26 партий, блоков и политических объединений. Накануне выборов Приангарье посещали политики разных рангов, чтобы заручиться поддержкой граждан. Так, в ноябре в Иркутске побывал один из лидеров движения «Наш дом – Россия» Виктор Черномырдин. А в иркутских газетах была опубликована частушка, намекавшая на его знаменитые афоризмы: «Как опытный домостроитель, / Чтобы не вышла беда, / Прошу вас: не делайте лучше, / Опять будет все, как всегда».

Показателем качества работы Комиссии в 1999 году является явка на выборах в Госдуму: свыше 54 процента избирателей пришли на участки.

«Избирательный марафон» в Иркутской области, начавшийся в конце 1999 года выборами в Государственную думу, продолжался в течение всего 2000 года: весной – выборы президента, а затем кампания по избранию депутатов регионального парламента. Перед президентскими выборами специально для информирования избирателей была организована работа горячей линии, проводилось

оповещение граждан о выборах через СМИ. Усилия Комиссии были вознаграждены: более 65 процентов избирателей области пришли на выборы, из них большинство проголосовало за В. Путина.

И почти сразу стартовали выборы в Законодательное собрание региона, которым суждено было стать самой длительной кампанией за всю историю. Нужно было избрать 45 депутатов. Но на выборах, назначенных на 25 июня, преодолеть 25-процентный порог явки смогли только в 28 округах, а чтобы областной парламент смог начать работу, необходимо было заполнить хотя бы 30 кресел. Пришлось прибегнуть к дополнительным выборам.

Жесткая предвыборная борьба за места в Законодательном собрании Иркутской области, которая развернулась с апреля по декабрь 2000 года, объясняется тем, что на 2001 год были запланированы выборы губернатора. Политический ландшафт в региональном парламенте оказывал влияние и на выборы первого лица исполнительной власти области. Несмотря на критические замечания аналитиков, что проводить формирование органов власти летом – это политическое самоубийство, выборы губернатора Иркутской области были назначены на 29 июля. Оппонентами действующему тогда губернатору Борису Говорину выступили опытные политические игроки – Валентин Межевич и Сергей Левченко. В целом же было зарегистрировано семь кандидатов.

Губернаторские выборы прошли в два тура и завершились победой Б. Говорина. За соблюдением законности на избирательных участках в Иркутской области следили около 4 тысяч наблюдателей.

2002 год войдет в историю избирательной системы, прежде всего, как период, когда были внесены важные изменения в законодательство о выборах. В мае был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», что потребовало затем корректировки законов о выборах депутатов Государственной думы и о выборах президента. Соответственно, Комиссия должна была подготовить поправки и в региональное законодательство о выборах и референдумах.

Изменения были существенными, возростала роль политических партий, только они стали обладать правом выдвижения кандидатов, помимо процедуры самовыдвижения кандидатов. Более того, региональный парламент наполовину должен был избираться по партийным спискам. Детализировалась в законах роль партий

в избирательном процессе, в том числе их участие в формировании избиркомов. В новом законодательстве значительное внимание было уделено функционированию ГАС «Выборы». При комиссиях в регионах создавались информационные центры, а в штат региональных избиркомов включались системные администраторы, обслуживавшие ГАС «Выборы» на местах. Это было сделано и в Иркутской области, что оказалось очень действенной и эффективной мерой.

В июле 2003 года Избирательная комиссия Иркутской области обновила свой состав. С учетом изменений в федеральном законодательстве своих представителей в состав комиссии направили парламентские партии, ряд кандидатур рекомендовали Законодательное собрание, губернатор и ЦИК России. Комиссию возглавил В. Игнатенко. Одной из первоочередных задач стала подготовка к выборам в Государственную думу. В связи с сокращением числа жителей Иркутской области, а значит и избирателей, было уменьшено число одномандатных избирательных округов на территории Приангарья (с четырех до трех). Это повысило политическую конкуренцию среди желающих побороться за место в парламенте страны.

На выборах в Государственную думу в 2003 году в Иркутской области на три депутатских мандата претендовали 39 кандидатов, из них 19 были выдвинуты политическими партиями и избирательными блоками, зарегистрированы были 26 человек. По федеральному округу в борьбу включились 23 партии и избирательных блока, в списках которых значилось свыше трех тысяч человек. В тот период существовала такая норма, как избирательный залог. Кандидат по одномандатному округу должен был собрать в свою поддержку 1 процент подписей избирателей, зарегистрированных в округе, либо же внести избирательный залог в размере 900 тысяч рублей.

В день голосования в Иркутской области двери распахнули 1 574 избирательных участка. Явка на парламентских выборах в регионе составила более 45 процентов.

Одним из важнейших политических событий 2004 года стали выборы президента России. Традиционно федеральные кампании привлекают наибольшее число избирателей. Но Иркутская область, имеющая целую гамму электоральных особенностей, на тех выборах продемонстрировала их во всей красе. Явка в Приангарье на президентских выборах в ряде территорий не достигла 50 процентов. Тем не менее за В. Путина проголосовали свыше 61 процент избирателей Иркутской области, на втором месте оказался Н. Харитонов (16%).

Для региональных политиков и представителей отделений политических партий президентская гонка стала хорошей разминкой перед важной осенней кампанией по выборам депутатов Законодательного собрания, тем более что роль партий в политическом процессе существенно возросла. Из-за того, что в июле депутаты областного парламента не смогли собраться на итоговую сессию (не было кворума) и назначить выборы, то этим вопросом по закону должна была заняться избирательная комиссия, которая назначила выборы на 10 октября 2004 года. Всего 8 избирательных объединений и один блок включились в предвыборную гонку, в их списки были включены 160 человек, в одномандатных округах были зарегистрированы 125 кандидатов. Но не все они сохранили кандидатский статус до дня голосования: 13 человек сняли свои кандидатуры буквально накануне выборов. Это привело к тому, что по округу № 6 в бюллетене осталась фамилия только одного кандидата, а в округе № 7 максимальное число голосов избирателей – 25 процентов – было подано «против всех», выборы были признаны несостоявшимися. Оба эти округа находились в Ангарске, и там дополнительные выборы пришлось проводить в декабре.

Эпохальным для системы местного самоуправления Иркутской области стал 2005 год, когда в ходе реализации муниципальной реформы в 376 муниципалитетах Приангарья были избраны главы (мэры) и депутаты 452 местных дум. Выборами были охвачены все территории области, причем единовременно прошли 828 избирательных кампаний.

День голосования был назначен на 9 октября. В муниципальные думы первого уровня выдвинулось всего 546 кандидатов, из них регистрацию получили 516. Пока комиссии на местах регистрировали кандидатов и готовились к выборам, Избирательная комиссия Иркутской области в прямом смысле сражалась за финансирование. Возникшие задержки по выделению средств для проведения муниципальной кампании ставили под угрозу формирование новых органов МСУ. Вопрос с финансированием выборов взял под свой контроль губернатор области А. Тишанин. Изначально из регионального бюджета на проведение кампании было выделено 57,6 млн рублей. Для оперативного решения вопросов еще 10 млн направили из резервного фонда. В большинстве муниципалитетов органы местного самоуправления были избраны. Явка составила в среднем 38 процентов.

Под занавес 2005 года случилось еще одно важное политическое событие. Тот процесс, о котором говорили с надеждой и одновременно неверием в его воплощение, все-таки стартовал. 28 декабря Законодательное собрание приняло постановление «О назначении даты проведения референдума Иркутской области по вопросу “Согласны ли Вы, чтобы Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ объединились в новый субъект Российской Федерации – Иркутскую область?” на 16 апреля 2006 года».

Выступая в прессе, председатель Областной избирательной комиссии В. Игнатенко отмечал: «Для проведения объединения есть все возможности, которые необходимо грамотно использовать». Значительное содействие процессу объединения оказал специально созданный Общественный центр по подготовке и проведению референдума, на площадке которого проходили дискуссии и встречи экспертов. Накануне голосования в Иркутске побывал председатель ЦИК России А. Вешняков.

Согласно итоговому протоколу с результатами референдума, явка составила 68,98 процента. Идею объединения двух субъектов Федерации поддержали 89,77 процента граждан. Это стало показателем единодушия жителей области и округа в отношении совместного будущего.

С 1 января 2006 года вступил в силу закон «О внесении изменений в Закон Иркутской области “О территориальных избирательных комиссиях Иркутской области”». Отныне статусом юридического лица наделялись ТИК, где численность избирателей превышала 30 тысяч человек. Таким образом, еще 12 ТИК приступили к работе на постоянной основе со статусом юридического лица, ранее подобный статус имели 8 ТИК – в тех территориях, где проживает более 60 тысяч избирателей. Это новшество позволило улучшить организацию работы комиссий. Кроме этого, для повышения качества проведения выборов в 2006 году стартовала программа «Школа избирательного права». В апреле 2006 года вышел в свет первый номер научно-практического журнала «Избирательное право», стала регулярно издаваться газета «Право выбора».

Выборы в Государственную думу в 2007 году должны были пройти по новым правилам: в кампании могли участвовать только политические партии, были ужесточены требования к порядку сбора подписей, введен 7-процентный заградительный барьер, в избирательном бюллетене исключена графа «против всех», отменен порог явки.

На выборах депутатов Государственной думы 2 декабря участие в голосовании приняли 59,08 процента избирателей Иркутской области, было выдано более 28 тысяч открепительных удостоверений. Жители региона поддержали следующие политические партии: «ЕДИНУЮ РОССИЮ» (58,5%), ЛДПР (11,49%), КПРФ (10,83%), СПРАВЕДЛИВУЮ РОССИЮ (9,24%). Остальные партии набрали менее 4 процентов голосов. На муниципальных выборах в этот же декабрьский день за место главы или депутата боролись более 6 тысяч кандидатов. Были избраны мэры Слюдянского и Мамско-Чуйского районов, 341 глава муниципального образования и депутаты 349 местных дум.

Серьезным направлением в деятельности Комиссии стала работа по обеспечению избирательных прав граждан с ограниченными физическими возможностями и сотрудничество в этом вопросе с региональными отделениями обществ инвалидов. Первое заседание совместной рабочей группы состоялось в августе 2007 года. Не оставалась в стороне и молодежь: впервые был организован областной фестиваль «Будущее за молодежью!».

В истории Избирательной комиссии Иркутской области 2008 год отмечен двумя масштабными избирательными кампаниями: 2 марта состоялись выборы президента Российской Федерации, а 26 октября – депутатов Законодательного Собрания Иркутской области.

В списки избирателей в Иркутской области на выборах президента были включены 1 млн 753 тысячи 940 человек, из них 1 млн 206 тысяч 862 избирателя пришли на избирательные участки в день голосования 2 марта. (64,77%). Наибольшей поддержкой заручился Д. Медведев – за него проголосовали 61,24 процента избирателей.

Почти сразу после президентской кампании началась подготовка к выборам депутатов Законодательного Собрания вновь образованного субъекта Федерации – Иркутской области. ЦИК России сформировала временную избирательную комиссию, которая и должна была организовать выборы в парламент объединенного региона. В ее состав вошли 14 членов с правом решающего голоса.

Региональные отделения политических партий выдвинули значительно больше кандидатов, чем на аналогичных выборах четырехлетней давности: если в 2004 году партии представили 157 кандидатов в составе своих областных списков, то в 2008-м – 225. Явка избирателей на этих выборах составила 38,5 процента. После выборов в Законодательное Собрание объединенного региона

началось формирование нового состава Избирательной комиссии Иркутской области. В состав комиссии вошли 14 человек, а председателем была избрана Л. Шавенкова.

2009 год был ознаменован обновлениями как в работе комиссии, так и в избирательном законодательстве. С 1 января 2009 года Приангарье стало жить по законодательству нового субъекта Федерации – объединенной Иркутской области.

Что касается избирательной системы региона, число входящих в ее состав территориальных комиссий возросло до 45, добавились территориальные избирательные комиссии Аларского, Баяндаевского, Боханского, Нукутского, Осинского и Эхирит-Булагатского районов Усть-Ордынского Бурятского округа.

Для избирательной системы региона 2009-й стал годом двух крупных муниципальных кампаний, состоявшихся весной и осенью. 1 марта в 16 муниципальных образованиях области прошли выборы. В девяти районах формировались новые составы местных дум, решалась судьба 153 депутатских мандатов, и в семи районах избирались мэры или главы администраций. Причем большинство кампаний пришлось на муниципалитеты Усть-Ордынского Бурятского округа. В орбиту же октябрьских выборов попало более половины всех избирателей Иркутской области – 1,1 млн человек. Муниципальные выборы проводились в 23 городах и районах. Всего депутатские мандаты получили 294 человека. Одновременно в пяти муниципальных образованиях – Братске, Саянске, Балаганском, Боханском и Киренском районах – избрали мэров и глав.

Кроме того, в 2009 году была образована Молодежная избирательная комиссия Иркутской области. В Братске прошел финал 3-го областного фестиваля «Будущее за молодежью!». В ноябре в Иркутске состоялась I Межвузовская научно-практическая конференция «Общество и выборы. Молодежь в реалиях современной России», участие в которой приняли более 400 человек. Приветственные слова в адрес участников конференции направили губернатор Иркутской области, спикеры Совета Федерации и Государственной Думы, Председатель ЦИК России.

Яркой страницей в летописи Избирательной комиссии Иркутской области стал 2010 год: Комиссия отметила свое 15-летие. Ровно и спокойно прошли весенние выборы на замещение двух вакантных депутатских мандатов в Законодательное Собрание региона. Большое внимание было приковано к выборам мэра Иркутска.

Место градоначальника освободилось в связи с тем, что прежний мэр В. Якубовский стал сенатором в Совете Федерации. На выборах мэра выдвинулось несколько кандидатур: основная борьба развернулась между С. Серебренниковым («ЕДИНАЯ РОССИЯ») и В. Кондрашовым (был поддержан КПРФ). Необычный рекорд установила самовыдвиженец А. Жернова, выигравшая выборы главы Борисовского муниципального образования (Тайшетский район) и ставшая в свои 23 года самым молодым руководителем сельского поселения.

В конце года, 3 декабря, в областной избирательной комиссии произошли кадровые изменения. Председателем комиссии вновь стал В. Игнатенко. Его кандидатуру на эту должность предложила ЦИК России.

В 2011 году основные баталии развернулись во время кампании по выборам депутатов Государственной думы (голосование состоялось 4 декабря). Всего в состав Госдумы должны были избрать 450 депутатов. Мандаты распределялись среди списков кандидатов политических партий, преодолевших 7-процентный барьер. В ходе предвыборной гонки места в Государственной Думе получили четыре политических объединения. Впервые в Иркутской области на выборах использовались комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), они были установлены на 94 избирательных участках в Иркутске и хорошо зарекомендовали себя, вызвав повышенный интерес избирателей и упростив работу членам участковых комиссий.

Еще одно направление, за которое стала отвечать Избирательная комиссия с 2011 года, касалось учета объема эфирного времени, выделяемого региональными теле- и радиоканалами на освещение деятельности политических партий, представленных в Законодательном Собрании Иркутской области. Была сформирована соответствующая рабочая группа (в состав вошли партийцы, представители телерадиокомпаний, члены Комиссии), она и занялась контролем за соблюдением требований о равном доступе партий к эфирному времени на региональных телерадиоканалах.

Рабочий накал, созданный в конце предшествующего года, не снизился и в 2012 году. На 4 марта были назначены выборы президента Российской Федерации. Также территориальным избиркомом области предстояло организовать 113 муниципальных выборов. Федеральная кампания по выборам президента началась с выдви-

жения кандидатов. Самовыдвиженцы должны были собрать в свою поддержку не менее 2 млн подписей избирателей с помощью инициативной группы. В итоге только пять человек сумели своевременно зарегистрировать свои инициативные группы. В их числе оказался и губернатор Иркутской области Д. Мезенцев, включившийся в выборы по инициативе железнодорожников. Это обстоятельство у жителей Приангарья вызвало дополнительный интерес к президентской кампании.

Управлять государством россияне доверили В. Путину. В ходе голосования он получил 63,6 процента голосов избирателей. Явка в Прибайкалье составила 56,03 процента. Впервые со всех избирательных участков страны была организована онлайн-трансляция хода голосования. Эта новинка повысила доверие к институту выборов и вызвала значительный интерес не только у специалистов, но и у простых избирателей.

В декабре 2012 года был сформирован новый состав Избирательной комиссии Иркутской области, в котором продолжили работу девять человек из ее прежнего состава, на пять мест пришли новички, среди которых был Э. Девицкий. Он занял должность заместителя председателя комиссии, а в самом конце 2013 года сменил на посту председателя В. Игнатенко.

В 2013 году Комиссия должна была организовать выборы депутатов Законодательного Собрания Иркутской области второго созыва. Были зарегистрированы областные списки 17 избирательных объединений. Всего в областные списки партий были включены 1 393 человека. По одномандатным округам за места в парламенте Приангарья боролись 182 кандидата, 164 из которых были выдвинуты политическими объединениями и 18 являлись самовыдвиженцами.

Итоги выборов не принесли больших сюрпризов. Семипроцентный барьер преодолели четыре политические партии: «ЕДИНАЯ РОССИЯ» (42,34%), КПРФ (18,87%), ЛДПР (11,28%), «Гражданская Платформа» (8,51%).

Трудоемким процессом в 2013 году стало формирование постоянных составов (на пять лет) 1 879 участковых избирательных комиссий и их кадрового резерва. А подготовка к осенним выборам в областной парламент потребовала серьезной работы по разъяснению всем участникам избирательного процесса законодательных новелл. Членами Комиссии, работниками аппарата и Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

специально к региональным выборам был подготовлен «Комментарий к Закону Иркутской области “О выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области”» под редакцией Виктора Игнатенко. Это издание учитывало все нюансы избирательного законодательства и было востребовано как кандидатами в Законодательное собрание, так и специалистами в области избирательного права.

Ожидание дня голосования в 2014 году превратилось в напряженную интригу. Фактически до конца мая в Иркутской области никто не мог с уверенностью ответить на вопрос: будут ли выборы в органы местного самоуправления верхнего уровня 14 сентября? Неопределенность создала Государственная Дума, где рассматривался законопроект о внесении изменений в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», при принятии в первом чтении которого следовало, что в муниципалитетах второго уровня прямые выборы мэров заменят на их избрание из числа депутатов.

Избирательная комиссия Иркутской области, несмотря на общую неопределенность ситуации, осуществила все необходимые действия по подготовке к выборам, также поступили и ТИК. В итоге федеральный законодатель оставил внедрение новой системы на усмотрение субъектов Федерации, и 30 мая Законодательное Собрание области утвердило закон, сохранивший прямые выборы в органы МСУ. 14 сентября в Иркутской области прошли 53 избирательные кампании в 41 муниципалитете.

В 2014 году продолжалась системная работа Областной избирательной комиссии по обучению организаторов выборов и повышению правовой культуры. Были созданы обучающий портал «Стань профессионалом!» и сайт «Молодежь и выборы». Среди наиболее ярких издательских проектов года стоит отметить подготовку словаря-справочника «Российское избирательное право от А до Я».

2015 год в Иркутской области запомнился выборами губернатора региона. Соблюсти требования закона и выдвинуть своих представителей на выборах губернатора смогли семь партий. Не все претенденты смогли преодолеть «муниципальный фильтр» и собрать в свою поддержку 257 подписей депутатов местных дум или глав муниципалитетов, из них 40 подписей – от депутатов дум и глав городских округов и муниципальных районов. Зарегистрированы были представители четырех парламентских партий.

Накануне дня голосования в регионе побывала член ЦИК России М. Гришина. Она оказала большую консультационную поддержку,

дала важные советы, настроила на конструктивную работу. Победу по итогам второго тура на выборах губернатора Иркутской области одержал С. Левченко.

Самым важным политическим событием 2016 года стали выборы в Государственную думу седьмого созыва, которые с декабря переместили на начало осени и отвели под них третье воскресенье сентября. На территории Иркутской области образовали четыре одномандатных округа, к двум из них «приписали» россиян, постоянно проживающих в зарубежных странах. Безусловно, проведение тех выборов потребовало от членов избирательных комиссий всех уровней напряженной работы. Нужно было актуализировать знания избирательного законодательства и всех процедур. В этом существенную помощь оказали семинары с участием в качестве лекторов руководителей Комиссии.

После пятилетнего перерыва Избирательная комиссия Иркутской области возродила добрую традицию собирать наиболее активных молодых людей региона на фестиваль «Будущее за молодежью!». Праздник для молодежи прошел 22 и 23 апреля одновременно в трех территориях: Братске, Шелеховском районе и Саянске. Всего 156 молодых людей из 36 территорий области боролись за призовые места. Фестиваль проводился с использованием двух форматов: обучающего и игрового. Но не только игровой формат использовался для повышения правовой культуры. Продолжилась реализация проекта «Перспективное партнерство» на базе Института социальных наук Иркутского государственного университета. Лучшие выпускники курса были включены в резерв составов участковых комиссий.

Немало внимания в Избирательной комиссии Иркутской области уделяли научному аспекту изучения выборного законодательства и путей его совершенствования. Так, 25 ноября Э. Девицкий принял участие в работе конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития» в Москве.

Завершил 2016 год «круглый стол» на тему «Актуальные проблемы избирательного законодательства», организованный совместно с Институтом законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского, и посвященный обсуждению новелл избирательного законодательства.

2017 год начался с подготовки к дополнительным выборам депутатов Законодательного Собрания по округам № 3 и 11. На этих выборах избиратели с нарушениями слуха могли воспользоваться

услугами сурдопереводчика дистанционно. Более того, Избирательная комиссия Иркутской области при содействии обществ инвалидов, комплексных центров социального обслуживания населения и экспертного управления губернатора Иркутской области и правительства организовала опрос «Обеспечение реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, в период проведения дополнительных выборов депутатов Законодательного Собрания 26 марта 2017 года». Всего было опрошено 411 человек. Исследование показало, что избиратели-инвалиды активно принимают участие в голосовании: о выборах в региональный парламент знали и имели достаточное количество информации 67 процентов респондентов, еще 22 процента имели представление о проходящих выборах, но не получили исчерпывающей информации.

Правовая культура и работа с подрастающим поколением избирателей – важная часть деятельности организаторов выборов. В 2017 году знатоки избирательного права Приангарья вышли на международный уровень. В формате телемоста прошли две интеллектуальные игры, посвященные теме выборов, между лучшими командами знатоков из Иркутска и Минска. Организатором этого интеллектуального состязания выступила Лига молодых избирателей Иркутской области при поддержке Комиссии. В первом сражении иркутяне уступили коллегам из Белоруссии, а во втором победили с перевесом в один балл.

В седьмой раз весной 2017 года фестиваль «Будущее за молодежью!» собрал юных участников из всех уголков Иркутской области. С 28 по 30 апреля творческих и активных молодых людей объединили две площадки. Участники фестиваля состязались в остроумии, представляя «визитки» своих территорий, выполняли задания квеста, пробовали свои силы в качестве журналистов. Большую роль в проведении фестиваля сыграл новый состав молодежного избиркома. Ребята стали наставниками команд при подготовке финальных выступлений.

Масштабную реорганизацию в 2017 году претерпел портал Комиссии «Стань профессионалом!», позволив открыть новую страницу в онлайн-обучении членов участковых комиссий. «Главной целью обновления портала было сделать качественный ресурс, который бы позволял дистанционно обучать организаторов выборов, а также проверять их знания, – подчеркнул Э. Девицкий. И эти задачи были выполнены. Портал позволил в оперативном режиме осуществлять

подготовку кадров для избирательной системы, контролировать, насколько качественно усвоена информация о новациях избирательного законодательства членами комиссий. С использованием портала стали организовывать вебинары для членов УИК и проводить интернет-викторину «Знаешь ли ты избирательное право?», осуществлять регулярное тестирование по разным аспектам избирательного права.

Главное событие 2018 года – выборы президента России.

Организацией этих выборов в Иркутской области занимались 45 ТИК, 1916 участковых комиссий (из них 34 в местах временного пребывания избирателей). Весомый вклад внесла и техническая составляющая. В 1714 участковых избирательных комиссиях Иркутской области был сформирован протокол об итогах голосования на выборах президента России с машиночитаемым кодом (QR-код). Кроме того, на 96 участках в Иркутске 18 марта итоги голосования были подведены с использованием комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ-2010) и на 36 – в Ангарске (КОИБ-2017).

Впервые в Прибайкалье опробовали новый механизм включения в список избирателей по месту нахождения («мобильный избиратель»). Всего этой возможностью воспользовались 58 542 человека. Жители Иркутской области поддержали кандидатуру действующего Президента страны В. Путина – за него проголосовали 73,06 процента избирателей (763 810 человек).

После выборов главы государства был сформирован новый состав Избирательной комиссии Иркутской области, который собрался на свое первое заседание 7 июня. Специально для участия в этом мероприятии в Иркутск прибыл член ЦИК России А. Кинев. Торжественная церемония начала работы нового состава комиссии была организована в губернаторском зале здания правительства Иркутской области. Председателем Комиссии был избран И. Дмитриев – опытный юрист, много лет проработавший в избирательной системе, а в последние годы занимавший пост заместителя председателя Комиссии. Новый состав Комиссии сразу приступила к работе, поскольку 8 июня были назначены очередные выборы депутатов Законодательного Собрания Иркутской области третьего созыва.

## **Этапы становления избирательной системы в Костромской области**

*(М.Б. Барабанов)*

История современной отечественной избирательной системы берет начало в 1993 году. Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 была прекращена деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации и утвержден ряд положений, касающихся будущих парламентских выборов. Еще одним Указом Президента от 29 сентября 1993 года № 1505 был сформирован первый состав Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. За точку отсчета можно принять и день всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации и выборов в обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации – 12 декабря 1993 года.

Приступив к выполнению своих функций по организации и проведению указанных выборов, ЦИК России сформировала на территории страны одномандатные избирательные округа по выборам в Государственную думу и двухмандатные – по выборам в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. На территории Костромской области были образованы Костромской избирательный округ № 95 (одномандатный) по выборам в Государственную думу и Костромской избирательный округ № 44 (двухмандатный) по выборам депутатов Совета Федерации.

Следующим этапом избирательной кампании 1993 года стало образование окружных избирательных комиссий. В Костромской области была образована Окружная избирательная комиссия в составе 15 человек. Официальное название комиссии – Окружная избирательная комиссия Костромского избирательного округа № 44/95. Комиссия имела две печати с указанием наименования и номера соответствующего округа, в своей деятельности подчинялась непосредственно ЦИК России и действовала на непостоянной основе. Ее первое организационное заседание состоялось 26 октября 1993 года.

Новый этап Конституционной реформы в России был связан с реформированием местного самоуправления, которое начало осуществляться параллельно с реформированием законодательных органов государственной власти в соответствии с Указами Прези-

дента Российской Федерации от 22 октября 1993 года № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации», от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», от 27 октября 1993 года № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа». Осуществляя реализацию перечисленных указов, постановлением Главы администрации Костромской области от 14 декабря 1993 года № 543 на 13 марта 1994 года были назначены выборы депутатов областной Думы.

Отдельная избирательная комиссия по выборам в областную Думу не создавалась. Окружные избирательные комиссии по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную думу были преобразованы в краевые, областные избирательные комиссии. Предложения Администрации области о формировании областной комиссии, изложенные в постановлении Главы администрации от 28 декабря 1993 года № 583, были рассмотрены и утверждены ЦИК России. Датой образования комиссии оказалось 29 декабря 1993 года, официальное название – Областная избирательная комиссия. Первое заседание комиссия провела 29 декабря 1993 года.

В 1994 году в каждом субъекте Российской Федерации на основании решения представительного и исполнительного органов государственной власти и по согласованию с ЦИК России окружные комиссии по выборам в Государственную думу и комиссии по выборам в представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации преобразовывались в региональные (головные) избирательные комиссии для координации и проведения мероприятий, связанных с проведением не только федеральных, но и региональных выборов. В Костромской области такая комиссия была создана в мае 1994 года.

В июне 1995 года областной Думой и главой администрации области на паритетных началах по предложениям политических партий, иных общественных объединений была сформирована избирательная комиссия Костромской области (далее – Избирательная комиссия или Комиссия) в составе 14 членов. Уставом области она была наделена статусом государственного органа Костромской области. Избирательная комиссия действует на постоянной основе, из ее состава тайным голосованием избираются председатель комиссии,

заместитель председателя и секретарь, работающие на постоянной (штатной) основе. Для обеспечения деятельности Комиссии как коллегиального органа сформирован аппарат. Комиссии первого–четвертого составов формировались на срок полномочий 4 года, а с июля 2011 года в соответствии с федеральным законодательством срок полномочий Избирательной комиссии составляет 5 лет.

В Костромской области с 1998 года на постоянной основе сформированы избирательные комиссии муниципальных образований. С 2006 года избирательные комиссии муниципальных образований стали муниципальными органами и приобрели статус юридического лица. Председатели избирательных комиссий муниципальных образований избирались тайным голосованием из числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса, работали на постоянной (штатной) основе. На территории Костромской области действовало 30 избирательных комиссий муниципальных образований со статусом «муниципальный район», «городской округ».

В 2015 году к моменту окончания очередного пятилетнего срока полномочий избирательных комиссий муниципальных образований в Избирательной комиссии выработан проект по переходу от избирательных комиссий муниципальных образований к территориальным избирательным комиссиям. Проект согласован с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и органами государственной власти.

Избирательной комиссией был принят ряд постановлений: от 16 октября 2015 года № 1801 «О порядке формирования территориальных избирательных комиссий в Костромской области» и № 1802 «О формировании территориальных избирательных комиссий Костромской области», от 5 ноября 2015 года № 1827 «О перечне и количественном составе территориальных избирательных комиссий в Костромской области» и № 1828 «О формировании территориальных избирательных комиссий Кологривского и Солигаличского районов Костромской области». Таким образом, на территории Костромской области сформировано 28 территориальных избирательных комиссий, действующих на постоянной основе без образования юридического лица. В двух районах области (Октябрьском, Островском) в связи с отсутствием высшего образования у претендентов на должности председателей избирательных комиссий указанных районов формировались не территориальные избирательные комиссии, а избирательные комиссии муниципальных образований в новом составе.

На территориальные избирательные комиссии в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в установленном порядке возложены полномочия избирательных комиссий муниципальных образований. Председатели ТИК занимают должности помощника председателя избирательной комиссии Костромской области, являются государственными гражданскими служащими. Председатели ИКМО получали заработную плату из средств муниципального бюджета. В соответствии с Избирательным кодексом Костромской области уровень материального обеспечения председателей избирательных комиссий муниципальных образований должен был соответствовать уровню материального обеспечения, установленного для лиц, замещающих муниципальные должности в представительном органе соответствующего муниципального образования. На практике размеры заработной платы председателей избирательных комиссий муниципальных образований значительно отличались друг от друга. После перехода на систему ТИК председатели комиссий как работники аппарата избирательной комиссии Костромской области стали получать заработную плату из областного бюджета, ее размер стал зависеть от количества избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории.

В связи с кадровыми изменениями в избирательной комиссии Октябрьского муниципального района постановлением избирательной комиссии Костромской области от 27 ноября 2017 года № 456 сформирована территориальная избирательная комиссия Октябрьского района.

В целях повышения эффективности осуществления избирательных действий на территории города Костромы, оптимизации процесса реализации избирательных прав граждан при проведении выборов различного уровня после согласования вопроса с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации постановлением избирательной комиссии Костромской области от 28 июля 2017 года № 310 на территории города Костромы сформирована вторая территориальная избирательная комиссия – территориальная избирательная комиссия № 2 города Костромы. Ранее действующая на территории областного центра избирательная комиссия получила название территориальная избирательная комиссия № 1 города Костромы.

Таким образом, в настоящее время на территории районов и городов Костромской области действуют 30 территориальных из-

бирательных комиссий и 1 избирательная комиссия Островского муниципального района.

\* \* \*

В 2013 году впервые на срок полномочий 5 лет сформированы участковые избирательные комиссии, которые отныне в соответствии с избирательным законодательством действуют на постоянной основе (до этого времени участковые избирательные комиссии формировались на период проведения конкретных выборов). Сформирован резерв составов участковых избирательных комиссий. В связи с истечением срока полномочий участковых избирательных комиссий, действующих на территории Костромской области, с учетом требований избирательного законодательства в районах и городах области в июне 2018 года сформированы участковые избирательные комиссии на новый пятилетний срок.

В Костромской области сформирована региональная нормативная правовая база о выборах и референдумах. Областной Думой первого созыва, избранной в 1994 году, разработаны и приняты законы Костромской области, которыми определялся порядок проведения выборов депутатов законодательного (представительного) органа, главы администрации и органов местного самоуправления области (законы Костромской области: «О выборах депутатов Костромской областной Думы», «О выборах главы администрации области», «О муниципальных выборах в Костромской области»). В июне 1995 года в целях определения единого порядка деятельности избирательных комиссий Костромской областной Думой был принят специальный закон «Об избирательных комиссиях в Костромской области». В соответствии с действующим федеральным законодательством по инициативе избирательной комиссии приняты кодифицированные правовые акты: в 1998 году Избирательный кодекс Костромской области, в 1999 году Кодекс о референдумах в Костромской области, которыми системно урегулированы вопросы подготовки и проведения выборов депутатов Костромской областной Думы, депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, проведения референдума Костромской области и местного референдума. В связи с проведением выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в 2012 году приняты законы Костромской области «О выборах губернатора Ко-

стромской области» и «О порядке отзыва губернатора Костромской области». Региональное законодательство о выборах и референдумах постоянно совершенствуется и приводится в соответствие нормам федеральных правовых актов.

\* \* \*

В целях автоматизированного обеспечения открытости процедуры выборов, доступности и достоверности полученных избирательными комиссиями данных в ноябре 1995 года на территории области был развернут региональный фрагмент Государственной автоматизированной системы «Выборы». Система ГАС «Выборы» обеспечивала тогда подготовку списков избирателей, механизм автоматического подсчета голосов избирателей и работу электронной почты. А с 2002 года в аппарат избирательной комиссии Костромской области в качестве структурного подразделения введен отдел информатизации (информационный центр), в функции которого входят техническое и информационное обеспечение деятельности Избирательной комиссии, территориальных избирательных комиссий, а также автоматизация информационных процессов, реализуемых в ходе подготовки и проведения выборов, референдумов.

Системой осуществляется сбор и обработка сведений об избирательных кампаниях, формирование календарных планов основных мероприятий по подготовке и проведению выборов, ввод сведений о кандидатах и их регистрации, о проведении кандидатами предвыборной агитации, контроль избирательных фондов. На комплексах ГАС «Выборы» ведется учет граждан, обладающих избирательным правом и правом на участие в референдуме, зарегистрированных на территории муниципальных образований в Костромской области. Сведения об избирателях, участниках референдума используются для образования избирательных округов, подготовки списков избирателей, при проверке подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов, при осуществлении иных избирательных действий и процедур. По завершении голосования в систему ГАС «Выборы» вводятся данные протоколов участковых избирательных комиссий, что позволяет обеспечить контроль за выборами, а также в короткие сроки проинформировать избирателей, иных участников избирательного процесса о предварительных итогах голосования и результатах выборов.

Многое сделано для внедрения новых технологий. С 2011 года на территории области применяются комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), которые обеспечивают оперативность, точность и объективность определения итогов голосования. С июля 2017 года при проведении выборов всех уровней применяется технология изготовления протоколов участковых комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом, обеспечивающая ускоренный ввод данных протоколов участковых комиссий об итогах голосования в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы».

На выборах президента России в 2012, 2018 годах избирательные участки были оснащены веб-камерами, позволяющими в сети «Интернет» наблюдать за ходом голосования в режиме on-line. При проведении иных выборов на всех избирательных участках области видеонаблюдение также осуществляется (без трансляции в Интернет).

\* \* \*

В целях обеспечения избирательных прав граждан, законности и соблюдения общественного порядка на выборах Избирательной комиссией осуществляется взаимодействие с органами государственной власти, государственными органами, органами местного самоуправления по вопросам подготовки и проведения выборов. В период проведения федеральных и региональных кампаний губернатором Костромской области принимается постановление об оказании содействия избирательным комиссиям при подготовке и проведении выборов, создается соответствующая рабочая группа. На территориях муниципальных районов и городских округов области утверждаются комплексные планы мероприятий по подготовке к выборам. В указанных планах определяются задачи по оказанию содействия избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов.

Избирательной комиссией заключены соглашения о взаимодействии с областной прокуратурой, Управлением Министерства внутренних дел, Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации и Управлением Федеральной миграционной службы России по Костромской области, а также Костромским отделением Сберегательного банка России, департаментом по труду и социальной защите населения Костромской области, ОГКУ

«Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг населению», ФГУП «Почта России» и Общественной палатой Костромской области. Такое сотрудничество обеспечивает сохранность избирательной документации, достоверность сведений о кандидатах, предотвращает злоупотребление в ходе проверки подписных листов в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов, способствует совершенствованию работы по обеспечению избирательных прав граждан, находящихся в день голосования вне места своего жительства, а также граждан, являющихся инвалидами, и маломобильных избирателей.

Избирательная комиссия взаимодействует с представителями политических партий как в период проведения выборов различного уровня, так и в межвыборный период. Проводится разъяснительная работа по вопросам участия региональных отделений политических партий и иных общественных объединений в выборах различного уровня. Проходят обучающие семинары и деловые встречи. В помощь политическим партиям, кандидатам при подготовке к выборам предлагаются информационные, справочные, методические материалы.

Избирательная комиссия участвует в проводимых региональными отделениями политических партий съездах (конференциях), на которых выдвигаются кандидаты (списки кандидатов). Участие членов Избирательной комиссии в мероприятиях, связанных с выдвижением избирательными объединениями своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности, позволяет обеспечить соблюдение действующего законодательства при проведении указанных мероприятий.

В соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее – Федеральный закон № 95-ФЗ), Федеральным законом от 12 мая 2009 года № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами», а также в соответствии с Законом Костромской области от 21 октября 2010 года № 665-4-ЗКО «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Костромской областной Думе при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом» Избирательной комиссией осуществляется контроль за обеспечением гарантий равенства при освещении деятельности политических партий на региональных телерадиоканалах (ОТРК «Русь»). В случае установления несоблюдения такого равенства по

итогам каждого месяца Избирательной комиссией определяются объемы для компенсации недостающего эфирного времени соответствующим партиям.

В соответствии с требованиями Федерального закона № 95-ФЗ Избирательной комиссией осуществляется контроль за финансированием деятельности региональных отделений политических партий, проводится работа по сбору, обобщению и осуществлению проверок сведений о поступлении и расходовании средств региональных отделений политических партий. Указанные сведения предоставляются ежеквартально.

Политические партии, иные общественные объединения принимают участие в формировании избирательных комиссий, действующих на территории области, выдвижении кандидатов при проведении выборов соответствующего уровня.

\* \* \*

В соответствии с Программой «Повышение правовой культуры избирателей, обучение организаторов выборов, совершенствование и развитие избирательных технологий в Костромской области», ежегодно утверждаемой Избирательной комиссией, проводятся мероприятия с избирателями, организаторами выборов и иными участниками избирательного процесса. Основными направлениями работы являются правовое просвещение избирателей, повышение квалификации организаторов выборов, обучение иных участников избирательного процесса, разработка рекомендаций по совершенствованию и внедрению в практику работы избирательных комиссий новых технологий, издательская деятельность и деятельность по формированию электронных ресурсов.

Большое внимание уделяется работе по правовому просвещению молодых и будущих избирателей. Эта работа строится в соответствии с Молодежной электоральной концепцией, разработанной и утвержденной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, и направлена на повышение активности молодых избирателей на выборах различного уровня, а также на развитие интереса к процессу организации и проведения выборов.

Ежегодно в рамках Всероссийского дня молодого избирателя избирательными комиссиями на территории области совместно с образовательными организациями, учреждениями культуры, ор-

ганами местного самоуправления проводятся мероприятия с молодыми и будущими избирателями: дни открытых дверей в избирательных комиссиях, деловые, интеллектуальные игры, правовые уроки, классные часы, викторины, конкурсы. В городах и районах области при молодежных центрах, образовательных учреждениях, избирательных комиссиях осуществляют работу 57 клубов и школ молодых и будущих избирателей, в которых принимают участие более 2000 человек.

В районах и городах области в мероприятиях с молодыми избирателями участвуют главы муниципальных образований, депутаты представительных органов, члены территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных районов.

Особую роль в повышении политической активности молодых людей играет участие в работе молодежных парламентов. В Костромской области действуют Общественная молодежная палата при Костромской областной Думе, Молодежные советы при органах местного самоуправления. Взаимодействие с молодежными органами осуществляется в ходе совместного проведения мероприятий с молодежью, организации тематических занятий по избирательному праву в профильных лагерях, оказания помощи в период подготовки и проведения выборов по обеспечению реализации избирательных прав граждан, являющихся инвалидами.

В целях объединения усилий различных ведомств в организации работы по повышению правовой культуры избирателей проводятся областные смотры работы среди средств массовой информации, библиотек, молодежных центров, территориальных избирательных комиссий, избирательной комиссии муниципального района.

Разработан и поддерживается в актуальном состоянии сайт избирательной комиссии Костромской области ([www.kostroma.izbirkom.ru](http://www.kostroma.izbirkom.ru)), на котором размещаются правовые акты Избирательной комиссии, информационные, справочные и иные материалы. Созданы тематические разделы, в том числе для различных категорий избирателей.

В целях информирования избирателей, иных участников избирательного процесса о выборах, деятельности избирательных комиссий, действующих на территории области, ежеквартально издается сборник «Вестник избирательной комиссии Костромской области», в котором публикуются официальные и справочные материалы.

По итогам выборов, прошедших на территории области, издаются тематические сборники текстов правовых актов и справочных мате-

риалов. За период с 1996 года издано 16 электоральных сборников, в которых представлены основные избирательные кампании, опубликованы данные об итогах голосования по каждому избирательному участку. Издаются также информационно-разъяснительные плакаты о прошедших избирательных кампаниях.

\* \* \*

Большое внимание избирательными комиссиями в Костромской области уделяется вопросу организации работы по обеспечению условий для реализации избирательных прав граждан, являющихся инвалидами.

Совместно с территориальными органами социальной защиты населения, отделениями общественных организаций инвалидов, руководителями учреждений здравоохранения проводится работа по установлению местонахождения граждан, являющихся инвалидами, выявлению их желания проголосовать вне помещения для голосования либо в помещении для голосования избирательного участка.

В целях обеспечения избирательных прав инвалидов при оборудовании помещений для голосования создаются специальные условия, позволяющие таким избирателям реализовывать свои права в полном объеме. Оборудование в помещении для голосования (столы, кабины и ящики для голосования) располагается таким образом, чтобы обеспечивалась доступность для инвалидов-колясочников. На каждом избирательном участке области предусматривается возможность голосования инвалидов по зрению, слабовидящих граждан. Имеются специальные увеличительные стекла. На информационных стендах избирательных участков, определенных организующей выборы комиссией, для инвалидов по зрению размещается информация о зарегистрированных кандидатах, политических партиях, участвующих в выборах, о порядке заполнения избирательных бюллетеней, выполненная крупным шрифтом, а также с применением рельефно-точечного шрифта Брайля. Также на избирательных участках применяются специальные трафареты для самостоятельного заполнения избирательного бюллетеня, с помощью которых инвалиды по зрению смогут проставить отметку в соответствующем квадрате.

Для получения информации о выборах слабовидящие граждане могут воспользоваться сайтом избирательной комиссии Костром-

ской области, используя ресурс для слабовидящих пользователей. Избиратель, являющийся инвалидом, также имеет право проголосовать вне помещения для голосования. Для этого членами избирательных комиссий обеспечиваются необходимые условия.

\* \* \*

Современная избирательная система в Костромской области успешно функционирует, и это неоднократно подтверждалось в ходе прошедших выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В области сформированы законодательные основы, обеспечивающие необходимые условия для свободного волеизъявления граждан и качественного учета его результатов. Сложившаяся в Костромской области система избирательных комиссий позволяет организовать избирательный процесс в соответствии с избирательным законодательством, организаторы выборов обладают необходимыми знаниями, опытом работы и активной гражданской позицией.

# Путь электорального развития Оренбургской области

*(А.Ю. Нальвадов)*

В 1993 году было положено начало коренному реформированию избирательного права Российской Федерации. Оно совпало с переходом России к новому конституционному устройству. В условиях демократического развития страны первоочередными задачами являлись формирование структуры власти, организация и проведение выборов на федеральном, региональном и местном уровнях.

Указ Президента Российской Федерации от 29 сентября 1993 года о составе Центральной избирательной комиссии и Положение о Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации<sup>1</sup> создали предпосылки формирования избирательных комиссий на постоянной и профессиональной основе. В этом заключалось основное отличие сформированных комиссий от советских избирательных органов. Центральная избирательная комиссия страны впервые получила статус государственного органа, строящего свою деятельность на основе избирательного законодательства.

Особую значимость имели закрепленные в статье 8 Положения о Центральной избирательной комиссии принципы открытости, гласности, коллегиальности, свободного обсуждения и решения вопросов, инициативы ее членов. Также впервые был гарантирован беспрепятственный доступ на заседания Комиссии не только для представителей государственных органов и общественных объединений, но и для представителей аккредитованных средств массовой информации.

Уникальность ситуации заключалась в том, что система избирательных комиссий и их полномочия, правовая база первых выборов формировались с чистого листа. На том историческом этапе развития ЦИК России решала масштабные задачи, одной из которых являлось формирование региональных избирательных комиссий. Для координации мероприятий, связанных с проведением выборов в федеральные органы власти, в представительные органы

---

<sup>1</sup> Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. № 1. Москва. Октябрь, 1993.

государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления 29 апреля 1994 года было принято постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «Об утверждении региональных (головных) избирательных комиссий»<sup>1</sup>. В соответствии с указанным постановлением утверждены региональные избирательные комиссии, в том числе Избирательная комиссия Оренбургской области.

На 12 декабря 1993 года были назначены выборы депутатов Федерального Собрания Российской Федерации и референдум по новой Конституции. Впервые за всю историю нашей страны парламент формировался на многопартийной основе на принципах сочетания мажоритарной и пропорциональной систем. Из 450 депутатов будущей нижней палаты одна половина мест избиралась по одномандатным округам, а другая половина – на основе пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу от политических партий, общественных движений, избирательных блоков. При этом устанавливался минимум 5 процентов голосов, при которых партия или коалиция могли претендовать на места в Государственной Думе. Выборы в Федеральное Собрание и одновременное проведение референдума по новой Конституции Российской Федерации с ноября 1993 года в Оренбургской области становятся доминирующими факторами политической жизни.

Первые выборы в Законодательное Собрание Оренбургской области прошли 20 марта 1994 года<sup>2</sup>. В ходе проведения избирательной кампании в парламент Оренбургской области было образовано 47 избирательных округов, 1802 избирательных участка, соответственно, такое же количество окружных и участковых избирательных комиссий. Всего окружными избирательными комиссиями зарегистрировано 187 кандидатов в депутаты. Полномочия депутатов Законодательного Собрания были подтверждены протоколами 36 окружных избирательных комиссий и постановлением областной избирательной комиссии, которая всегда занимала одну позицию – закона и справедливости, решая вопросы в соответствии с нормами права<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> ООГА. Ф. Р-2937. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.

<sup>2</sup> «Южный Урал», 23 ноября 1994 г. С. 1.

<sup>3</sup> Как начинался областной парламент. Интервью с Ю.В. Андреевым – первым председателем избирательной комиссии Оренбургской области. Официальный портал Законодательного Собрания Оренбургской области.

24 марта 1995 года был принят Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации». Законодательно было признано сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательной системы, определены этапы избирательной кампании, уточнены правила выдвижения кандидатов, проведения предвыборной агитации и организации процедуры голосования.

В декабре 1995 года состоялись выборы депутатов Государственной думы. Всего в Оренбургской области проголосовало 1 008 017 человек, что составило 66,1 процента граждан, в 11 районах области проголосовали 70 процентов избирателей<sup>1</sup>. Новый депутатский корпус по численности полностью соответствовал конституционной норме и насчитывал 450 депутатов, представлявших все субъекты Российской Федерации.

В условиях социально-экономической трансформации в России продолжался переход к новой системе организации государственной власти. Реформа политической системы постсоветской России была перенесена на региональный уровень. Конституция 1993 года предоставляла право регионам в собственных уставах закреплять законодательные нормы. Норма о выборности глав исполнительной власти областей и подробное описание их прав и обязанностей были зафиксированы в каждом из уставов субъектов Российской Федерации.

Первые выборы главы исполнительной власти в Оренбургской области состоялись 17 декабря 1995 года<sup>2</sup>. Губернатором был избран В.В. Елагин, который набрал 58,78 процента голосов, явка избирателей составила 65,42 процента<sup>3</sup>. Главной задачей выборов являлось формирование легитимных органов исполнительной власти и местного самоуправления. Основой и отправной точкой нормативного оформления выборов главы Российского государства являются соответствующие положения Конституции Российской Федерации 1993 года. Первый закон «О Президенте РСФСР» был принят 24 апреля 1991 года, второй – 21 апреля 1993 года «О выбо-

---

<sup>1</sup> «Оренбуржье», № 227 (1015), 19 декабря 1995 г. С. 1.

<sup>2</sup> Рагуз В. Н., Прусс А.П. Формирование гражданского общества в Оренбуржье. Оренбург, 1998. С. 67.

<sup>3</sup> Политика, 1999 (diogen@glasnet.ru).

рах Президента Российской Федерации»<sup>1</sup>. Если Президент РСФСР избирался сроком на пять лет, то Президент Российской Федерации избирался на четыре года на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы Президента России по старому закону назначались Съездом народных депутатов РСФСР, по новому – Советом Федерации Федерального Собрания.

Закон 1995 года устанавливал более четкую и строгую процедуру выдвижения кандидатов на пост Президента. Избирательные объединения выдвигали кандидатов на съездах тайным голосованием. Граждане реализовывали свое право непосредственного выдвижения кандидата путем создания инициативной группы избирателей в количестве не менее 100 человек, которые затем регистрировались в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Как и прежде, избирательные объединения и инициативные группы избирателей собирали в поддержку кандидатов подписи избирателей. Теперь необходимо было собрать не менее 1 миллиона подписей избирателей, причем в каждом субъекте Федерации – не более 7 процентов требуемого числа подписей.

Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1995 года № 861 «Об обеспечении деятельности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»<sup>2</sup> при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации был создан Федеральный центр информатизации. Впервые в опытном режиме в 1995 году была применена Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы». Перспективная технологическая инфраструктура избирательного процесса позволила поднять его на качественно иной уровень<sup>3</sup>.

В соответствии с переходными положениями Конституции России и в связи с истечением срока полномочий Президента России Б.Н. Ельцина, избранного в 1991 году президентом России (РСФСР), выборы президента были назначены на 16 июня 1996 года. Это были единственные президентские выборы в России, где для

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.05.1995 № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1995 года № 861 «Об обеспечении деятельности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».

<sup>3</sup> Андреев А.Ю. Роль избирательных комиссий Оренбургской области в реализации конституционных принципов народовластия. Оренбург, 2009. С. 11.

определения победителя потребовалось два тура. Выборы прошли 16 июня и 3 июля 1996 года и отличались остротой политической борьбы между кандидатами. Накануне президентских выборов 1996 года наметилось два идеологических полюса в лице кандидатов Г.А. Зюганова и Б.Н. Ельцина. В Оренбургской области основные действующие силы были сконцентрированы вокруг КПРФ и НДР. В сельских районах Оренбургской области безоговорочную победу одержал Г.А. Зюганов, который в первом туре набрал 42,2 процента, за Ельцина проголосовало 26 процентов избирателей. Во втором туре Зюганов опередил действующего Президента, набрав 54 процента голосов<sup>1</sup>.

\* \* \*

Законодательство о выборах изменялось и совершенствовалось. В 1994 году был принят базовый рамочный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в котором была установлена обязательность и периодичность выборов; избирательный залог; указания кандидатами в заявлениях о согласии баллотироваться; сведения о неснятых и непогашенных судимостях; представление сведений о доходах и имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности; проверка избирательными комиссиями указанных сведений.

В 1990-е годы в нашей стране впервые на практике было реализовано положение о демократическом принципе формирования представительной власти. В период становления новых институтов власти прошли выборы депутатов Государственной думы, выборы Президента, представительной и исполнительной власти субъектов Федерации. Формировавшаяся система избирательных комиссий стала неотъемлемым государственно-правовым институтом страны.

Новый этап развития избирательной системы Российской Федерации был определен принятием в июле 2001 года Федерального закона «О политических партиях», по которому на федеральных и региональных выборах избирательными объединениями признавались только политические партии и их региональные объединения, на муниципальных – и иные общественные объединения, и появился

---

<sup>1</sup> Избирательная комиссия Оренбургской области. Архив выборов и референдумов. <http://ik56.ru>.

новый институт «избирательные блоки». Законом стимулировалось участие политических партий в выборах, вводилась смешанная избирательная система на выборах депутатов региональных парламентов, устанавливался новый порядок формирования избирательных комиссий с учетом обеспечения не менее половины их составов представителями парламентских политических партий.

В 2002 году принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», заложивший основы современной отечественной избирательной системы, при которой упорядочивается система и статус избирательных комиссий, детально регламентируются вопросы финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, по новому регулируются правила проведения предвыборной агитации.

Следующим этапом развития избирательной системы Российской Федерации стало введение исключительно пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Государственной думы в 2007 году. До этого депутаты избирались по смешанной системе. В 2007 и 2011 годы выборы проходили по пропорциональной системе, были отменены мажоритарная система и голосование по одномандатным округам. Это были первые выборы, на которых барьер для партий, проходящих в Государственную думу по партийным спискам, был повышен с 5 до 7 процентов. Кроме того, законодательно отменены: нижний порог явки, возможность голосовать против всех, членам одной партии было запрещено проходить по спискам другой, а партиям – объединяться в выборные блоки.

Федеральными законами были предусмотрены нормы<sup>1</sup>, не имеющие аналогов в зарубежной практике. Политическим партиям, федеральный список которых был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, предоставлены гарантии равного освещения их деятельности на государственных общедоступных телеканалах и радиоканалах в период между выборами. Аналогичным образом обеспечены гарантии равенства политических партий,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12 мая 2009 г. № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»; Закон Оренбургской области от 11 июля 2010 г. № 3625/850-IV-ОЗ «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Законодательном Собрании Оренбургской области, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом».

представленных в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации, при освещении их деятельности региональными телеканалами и радиоканалами. Контроль над обеспечением таких гарантий осуществляется на соответствующих уровнях ЦИК России и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

В целях обеспечения контроля за соблюдением избирательных прав граждан при подготовке и проведении выборов и референдумов, а также информационного обеспечения деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Федерации в октябре 2008 года был организован Информационный центр ЦИК России<sup>2</sup>. Избирательные комиссии субъектов Федерации в соответствии с установленным порядком обеспечивали передачу в Центр информацию о деятельности по подготовке и проведению выборов, референдумов, ее своевременный ввод в базу данных ГАС «Выборы».

Укрепились система избирательных комиссий. На постоянной основе стали действовать избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии, избирательные комиссии муниципальных образований. Сроки полномочий избирательных комиссий были увеличены с 4 до 5 лет<sup>3</sup>. Кардинальные изменения коснулись низового, но самого важного звена избирательной системы – участковых избирательных комиссий. Был установлен переход к работе участковых избирательных

---

<sup>1</sup> Постановление Избирательной комиссии Оренбургской области от 22 июля 2010 г. № 85/502-4 «Об утверждении порядка и методики учета объема эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности каждой политической партии, представленной в Законодательном Собрании Оренбургской области, региональными телеканалом и радиоканалом, порядка деятельности Рабочей группы по установлению результатов учета объема эфирного времени, затраченного в течение одного календарного месяца на освещение деятельности политических партий, представленных в Законодательном собрании Оренбургской области и составе Рабочей группы».

<sup>2</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 14 августа 2008 г. № 127/945-5 «Об информационном обеспечении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 4 июня 2010 г. № 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».

комиссий на постоянной основе, то есть их формирование осуществляется территориальными избирательными комиссиями сроком на 5 лет на постоянно действующих избирательных участках, участках референдума. Кроме того, был введен новый институт формирования избирательной комиссией субъекта Федерации (в порядке, установленном ЦИК России) резерва кандидатур для назначения в составы участковых избирательных комиссий. Теперь назначение нового члена участковой избирательной комиссии вместо выбывшего производится из этого резерва.

\* \* \*

Необходимо отметить, что с 2005 года не проводились прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Согласно Федеральному закону, вступившему в силу с 1 июня 2012 года, главы российских регионов вновь стали избираться гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В 2012 году в пяти регионах страны прошли выборы губернаторов. Досрочные выборы губернатора Оренбургской области состоялись в единый день голосования 14 сентября 2014 года<sup>1</sup>.

Впервые в избирательной практике Российской Федерации в 2005 году выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления субъектов могли проводиться в два единых дня голосования – второе воскресенье марта и второе воскресенье октября. В 2013 году данная практика претерпела изменения, был установлен один единый день голосования в субъектах Российской Федерации – это второе воскресенье сентября. Среди позитивных моментов этого изменения следует отметить, что произошла унификация и упорядочение избирательного процесса, повысился уровень организации выборов и интерес к ним избирателей, появилась возможность более тщательной подготовки политических партий к предстоящим избирательным кампаниям.

Законодатель установил повышенные требования к лицам, претендующим на выборные должности. В феврале 2014 года в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права

---

<sup>1</sup> Избирательная комиссия Оренбургской области. Архив выборов и референдумов. <http://ik56.ru/>.

на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> были внесены изменения, касающиеся пассивного избирательного права граждан. Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с изменениями, внесенными в уголовное законодательство, эти преступления более не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями. При этом наличие таких обстоятельств, как назначение наказания условно, замена наказания, освобождение от наказания, отсрочка отбывания наказания, погашение или снятие судимости, не влечет признания права данного гражданина быть избранным.

Одним из важных направлений развития института свободных выборов, повышения доверия к результатам выборов стало техническое оснащение избирательной системы. В день голосования 4 марта 2012 года на выборах Президента Российской Федерации результативно действовал уникальный по масштабам и срокам реализации проект – прямая трансляция процедуры голосования и подсчета голосов избирателей с веб-камер, установленных в помещениях для голосования участковых избирательных комиссий. Не только с территории России, но и из-за рубежа, пользователи Интернета в режиме реального времени могли наблюдать за ходом голосования и подсчетом голосов на 80 тысячах избирательных участках.

\* \* \*

В 2016 году в Оренбургской области прошли совмещенные выборы депутатов Государственной думы Российской Федерации и Законодательного собрания области, а в некоторых территориях – и выборы в органы местного самоуправления. Всего в России в 2016 году было зарегистрировано 77 политических партий, из них 55 имели региональные отделения в Оренбуржье. Выборы в Законодательное собрание проходили по смешанной системе: по единому областному округу и 23 одномандатным избирательным

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. № 8. (338). 2016.

округам<sup>1</sup>. Такие серьезные и масштабные многоуровневые выборы прошли в Оренбургской области впервые.

В 2017 году вступили в силу Федеральные законы № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>2</sup> и № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup>. Прежде всего, изменения в избирательном законодательстве определили новый порядок голосования. Законодательными актами предусматривается отмена голосования по открепительным удостоверениям и досрочное голосование. Вместо этого введен новый механизм реализации избирательных прав граждан – голосование на основании заявления о включении в список избирателей по месту нахождения.

Обращаясь к вопросу деятельности общественных и международных наблюдателей на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года, отметим, что в день голосования на избирательных участках Оренбургской области находились 20 иностранных наблюдателей: 2 долгосрочных наблюдателя Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, 12 краткосрочных наблюдателей ОБСЕ, 6 наблюдателей Миссии наблюдателей от СНГ. В то же время наблюдение за выборами осуществляли более 5000 «национальных» наблюдателей: 2307 представителей зарегистрированных кандидатов, 502 человека от политических партий, выдвинувших зарегистрированных кандидатов, 2195 представителей от Общественной палаты Оренбургской области.

В соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации № 116/943–7 от 20 декабря 2017 года «О порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в Интернете, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года»<sup>4</sup> осуществлялась ви-

---

<sup>1</sup> Избирательная комиссия Оренбургской области. Архив...

<sup>2</sup> Федеральный закон от 01.06.2017 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 01.06.2017 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>4</sup> Постановление Центральной Избирательной комиссии Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 116/943–7 «О порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах Президента Российской Федерации».

деотрансляция избирательного процесса. Избирательные комиссии Оренбургской области контролировали и осуществили работу со средствами видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования и помещениях избирательных комиссий. Применение средств видеонаблюдения не нарушало принцип тайного голосования. Видеокамеры демонстрировали работу избирательных комиссий в Оренбургской области на 550 избирательных участках и всех 45 территориальных комиссий и 2 комиссий муниципальных образований. Изображение транслировалось в открытом доступе.

\* \* \*

Подводя итоги 25-летнего пути развития избирательной системы, можно утверждать, что это – период правового, организационного накопления опыта, выработки и становления российских демократических традиций. Наша страна встала в ряд демократических государств, в том числе благодаря ее избирательной системе. Избирательные комиссии являются основным и независимым звеном в технологической цепочке реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в представительные и выборные исполнительные органы государственной власти, выборные органы местного самоуправления, выступают единственными органами, которые не только проводят выборы и извещают о результатах голосования, но и обеспечивают легальный конституционный характер передачи государственной власти.

## Выборы в калейдоскопе Пензенской истории

*(А.А. Синюков)*

Немного предыстории. 28 июня – 1 июля 1988 года состоялась XIX Всесоюзная партийная Конференция, на которой было принято решение о реформировании системы государственного управления СССР и совершенствовании избирательного законодательства. Состоявшаяся в декабре 1988 года внеочередная сессия Верховного Совета СССР утвердила изменения в Конституцию СССР и приняла новые законы, реформирующие политическую систему Советского Союза. Высшим органом власти был объявлен Съезд народных депутатов СССР, избираемый на пятилетний срок. 26 марта 1989 года были проведены выборы народных депутатов СССР, а весной 1990 года – выборы народных депутатов союзных и автономных республик и в местные Советы. Народными депутатами СССР от Пензы и Пензенской области стали пять человек.

Эти выборы проводились уже с учетом реформирования избирательной системы: свободного выражения и обсуждения кандидатур; включения в избирательный бюллетень неограниченного количества кандидатов; проведения выборов по одномандатным и многомандатным избирательным округам; гласности и открытости подведения итогов голосования и др.

В марте 1990 года на III Внеочередном съезде народных депутатов вновь был поставлен вопрос о власти, в ходе которого были приняты поправки к Конституции: отменена 6-я статья о руководящей роли КПСС, введена многопартийная система. 12 июня 1990 года первым съездом народных депутатов РСФСР была принята Декларация о государственном суверенитете Российской Федерации. С тех пор 12 июня отмечается государственный праздник – День России. Первый Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин был избран на выборах 12 июня 1991 года. Более половины избирателей Пензенской области проголосовали за его кандидатуру.

Большие изменения в политической структуре общества произошли осенью 1991 года, после августовского путча. Влияние КПСС на органы власти прекращено. На зданиях органов народовластия

в Пензе вывешены новые флаги (триколор). Партийное имущество опечатано и передано на баланс облисполкома и горисполкома.

\* \* \*

Противостояние двух ветвей власти: той, которая исходила из полномочия Съезда народных депутатов и всей системы Советов, и той, которая настаивала на принципе разделения властей, завершилось изданием Президентом России Указа № 1400 от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которым была прекращена деятельность Верховного Совета и Съезда народных депутатов Российской Федерации, назначены выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Эти выборы были совмещены с всенародным голосованием по проекту новой Конституции Российской Федерации. Таким образом, власть Советов, действовавшая в стране и в Пензенском крае с 1917 года, полностью прекратила свое существование осенью 1993 года.

Законы и указы Президента Российской Федерации, по которым проводились выборы и всенародное голосование 1993 года, установили правовую модель проведения выборов федерального и областного уровней. Впервые образована Центральная избирательная комиссия Российской Федерации по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которая впоследствии была преобразована в ЦИК России и возглавила систему избирательных комиссий.

Референдум по проекту Конституции Российской Федерации состоялся 12 декабря 1993 года. Новая Конституция провозгласила принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Высшим органом государственной власти в Российской Федерации было провозглашено Федеральное Собрание Российской Федерации, состоящее из двух палат: верхней – Совета Федерации, и нижней – Государственной Думы. В тот же день состоялись выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. На территории Пензенской области депутатами в Государственную Думу были избраны три человека.

Постановлением главы администрации Пензенской области, изданным во исполнение Указа Президента России, прекращена деятельность районных Советов г. Пензы, а также городских, по-

селковых и сельских Советов на территории всей области. 5 ноября 1993 года состоялась последняя 18 сессия Пензенского областного Совета народных депутатов. В соответствии с областным Уставом Законодательное Собрание Пензенской области было определено как законодательный орган на территории области.

Выборы в Законодательное Собрание были назначены на 30 января 1994 года, на основе принятого Положения о выборах в Законодательное Собрание. Для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания первого созыва постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20.11.1993 № 81 была сформирована избирательная комиссия. В следующем году постановлением ЦИК России от 20.05.1994 № 2012 в была утверждена в качестве региональной избирательная комиссия, которая координировала мероприятия, связанные с проведением всех выборов в федеральные органы государственной власти, представительные органы государственной власти и местного самоуправления на территории Пензенской области.

Практика проведения в начале 1994 года выборов депутатов Законодательного Собрания Пензенской области первого созыва, депутатов представительных органов муниципальных образований наряду с выборами в других субъектах Российской Федерации доказала необходимость принятия закона, гарантирующего избирательные права гражданам Российской Федерации. 6 декабря 1994 года был принят Федеральный закон № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», в котором были определены принципы избирательного права, общие для всех выборов в Российской Федерации. Закон установил обязанности избирательных комиссий по реализации и защите избирательных прав граждан, констатировал независимость избирательных комиссий от государственной власти и органов местного самоуправления в пределах их компетенции, определил правовой статус Центральной избирательной комиссии и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации как государственных органов, осуществляющих свою деятельность на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, закрепил порядок формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Со временем было выявлено недостаточное законодательное регулирование отдельных самостоятельных стадий избирательного процесса. Поэтому после детальной доработки на смену Федераль-

ному закону № 56-ФЗ был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 30 сентября 1997 года. Для формирования правовой основы российской избирательной системы принципиальное значение также имели принятые в 1995 году Федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и о выборах Президента Российской Федерации.

Всей названной законодательной базой были созданы предпосылки к тому, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в 2002 году был заменен одноименным Федеральным законом № 67, действующим поныне с изменениями и дополнениями.

История Избирательной комиссии Пензенской области уходит своими корнями в 1993 год, когда была создана избирательная комиссия для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Пензенской области первого состава, председателем которой была В.П. Безрукова, и в 1994 год, когда Центральной избирательной комиссией Российской Федерации была утверждена для координации мероприятий, связанных с проведением федеральных, региональных и муниципальных выборов в Пензенской области, региональная избирательная комиссия, ее председателем был В.С. Глазунов. В последующих четырех составах которой – с июля 1999 года до декабря 2016 года председателем Избирательной комиссии Пензенской области был Н.М. Тактаров.

Действующий состав Избирательной комиссии Пензенской области сформирован в 2016 году. 13 декабря 2016 года на первом организационном заседании комиссии председателем избран А.А. Синюков.

Деятельность областной комиссии и порядок ее формирования сегодня осуществляется в соответствии с Законом Пензенской области от 7 апреля 2003 года № 456-ЗПО «Об Избирательной комиссии Пензенской области», в соответствии с которым комиссию формируют на 5 лет на паритетных началах Законодательное Собрание Пензенской области и Губернатор Пензенской области.

## **Ульяновская область: опыт эволюции избирательной системы**

*(Ю.И. Андриенко)*

В 1993 году была принята поистине демократическая Конституция, положения которой создают достаточную базу для формирования в России эффективного и действенного гражданского общества, его активного участия в политической жизни страны. Одним из авангардных прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации и позволяющих констатировать, что Россия – правовое демократическое государство, выступает право граждан «избирать и быть избранными». То есть российским гражданам предоставлены значительные юридически закрепленные возможности активно участвовать в формировании и развитии государства, определять направление его политического курса.

25 лет назад, с принятием Конституции Российской Федерации, в России были заложены основные подходы в определении и развитии избирательной системы страны. Сегодня выборы – это высшее и реальное выражение власти народа. Так было не всегда. За четверть века произошли колоссальные изменения, когда формировалась, совершенствовалась и обретала собственное лицо отечественная избирательная система.

По поводу точной даты ее «дня рождения» мнения историков разнятся. Некоторые предлагают принять за «нулевой километр» 21 сентября 1993 года, когда вышел Указ Президента № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Документ начинался со слов, больше похожих на сводку экстренных новостей: в России «сложилась политическая ситуация, угрожающая государственной и общественной безопасности страны». Далее следовала жесткая критика Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации и постановление о прекращении их деятельности. Здесь же утверждался ряд положений, касающихся будущих парламентских выборов.

За первооснову можно принять и 29 сентября 1993 года, когда Указом Президента «О составе Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания

Российской Федерации в 1993 году» был сформирован первый состав Комиссии на постоянной основе со сроком полномочий 4 года.

Популярна версия и о том, что родоначальница и совершенная ровесница российской избирательной системы – Конституция; их общий праздник – 12 декабря 1993 года – день всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации и выборов в обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Бесспорным и неизменным, с любой точки зрения, остается год возникновения современной отечественной избирательной системы – 1993.

Избирательная кампания 1993 года проходила в «нарывной» атмосфере, когда в стране серьезно пошатнулась стабильность общества и государства. Прекращение деятельности Верховного Совета и Съезда народных депутатов, экстренное назначение выборов в новый законодательный орган государственной власти страны – Федеральное Собрание Российской Федерации – на 12 декабря 1993 года, – всем этим были обусловлены максимально сжатые сроки проведения избирательной кампании. К тому же выборы были совмещены с всенародным голосованием по проекту новой Конституции, представленному Президентом страны.

Вынесение на всенародное голосование проекта Основного Закона осуществлялось на основе Указа Президента от 15 октября 1993 года «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации», в котором признавалась неизбежность народовластия как основы конституционного строя, определялись условия и порядок проведения всенародного голосования. В бюллетень для голосования включалась формулировка: «Принимаете ли Вы Конституцию Российской Федерации?», предполагающая ответ «Да» или «Нет», а также устанавливалось, что в случае принятия Конституции, она вступает в силу с момента опубликования результатов всенародного голосования.

19 октября того же года выходит Указ Президента № 1661 «О некоторых мерах по обеспечению государственной и общественной безопасности в период проведения избирательной кампании 1993 года». Документ перекрывал мятежникам воздух в политическом пространстве: к участию в выборах в Федеральное Собрание и представительные органы субъектов не допускались избирательные объединения и лица, выступившие организаторами вооруженного мятежа 3-4 октября в Москве. В Указе пояснялось, что тем, «кто уже

обагрил свои руки кровью», непозволительно использовать в своих интересах «демократические институты, прежде всего выборы».

Своими указами Президент сформировал Центральную избирательную комиссию, утвердил Положение о Комиссии, в соответствии с которым она была призвана обеспечивать возможность свободного волеизъявления граждан, единообразное применение законодательства, решать иные вопросы, входящие в ее компетенцию, определил местопребывание Комиссии. 1 октября 1993 года в Москве состоялось первое заседание Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

И референдум по Конституции, и парламентские выборы состоялись 12 декабря 1993 года. Новую Конституцию одобрили 58,43 процента граждан, принявших участие в референдуме. Участие в голосовании приняло 54,8 процента избирателей, включенных в список.

Выборы 450 депутатов в Госдуму проводились по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе: 225 депутатов избирались по одномандатным избирательным округам, еще 225 – по общефедеральному избирательному округу по спискам кандидатов от избирательных объединений.

Мажоритарная система относительного большинства применялась при выборах 178 депутатов Совета Федерации. По итогам парламентских выборов был избран 171 депутат Совета Федерации (не состоялись выборы по отдельным округам в Татарстане, Челябинске и Чечне). Первыми представителями в верхней палате парламента от Ульяновской области стали С.Н. Ермаков (в ту пору – мэр города Ульяновска) и Ю.Ф. Горячев (на тот момент – глава администрации Ульяновской области). В Государственную Думу было избрано 444 депутата. От Ульяновской области в Госдуму первого созыва вошли В.А. Сычев (пребывавший в должности заместителя главы администрации Ульяновской области) и Л.А. Жаданова (тогда – главный врач детской городской больницы № 1 в Ульяновске).

Всенародное голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации и выборы в Федеральное Собрание явились решающим условием политической стабильности в обществе, заложили политико-правовые основы гражданского согласия и партнерства, становления многопартийной системы, появления политических партий и движений парламентского типа, преобразования процедуры формального голосования, каким оно преимущественно было в со-

ветский период, в реальную технологию выбора между различными политическими конкурентными избирательными (общественными) объединениями, участвующими в борьбе за государственную власть в соответствии с волеизъявлением избирателей.

Вместе с федеральным избирательным законодательством о выборах развивалось и соответствующее региональное избирательное законодательство.

\* \* \*

Что касается Избирательной комиссии Ульяновской области, ее «свидетельством о рождении» является Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 мая 1994 года № 212 об утверждении региональных (головных) избирательных комиссий в ряде субъектов Федерации (в том числе и в Ульяновской области). В 1996 году Избирательная комиссия Ульяновской области Уставом Ульяновской области наделена правом законодательной инициативы. С этого времени все основные законы, регулирующие проведение местных выборов и референдумов, а также законы о внесении различных изменений в региональное избирательное законодательство подготавливаются Избирательной комиссией Ульяновской области. На сегодняшний день региональная Комиссия внесла более 200 поправок в регулирующие выборы законы. При этом ею разработаны и самостоятельные законопроекты, не вносящие изменения в иные нормативные акты, а являющие собой самобытную правовую «инструкцию» (в частности, законы об Избирательной комиссии Ульяновской области, территориальных избирательных комиссиях, о выборах Главы администрации Ульяновской области, о региональном и местном референдумах, о выборах глав и депутатов представительных органов муниципальных образований, о выборах депутатов Законодательного Собрания и Губернатора Ульяновской области и т. п.).

Дальнейшая коррекция всей избирательной системы отражена в базовом Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который, являясь базовым в сфере избирательного законодательства, устанавливает принципы проведения выборов и референдумов в России, определяет основные гарантии избирательных прав. Другие Федеральные законы, уставы,

законы субъектов Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в нашей стране, не должны противоречить ФЗ-67. Региональному законодателю предоставлено право лишь дополнять гарантии реализации гражданами России конституционного права на участие в выборах и референдумах.

Указанный закон со времени принятия ровно 100 раз претерпевал изменения. Ряд поправок носил в определенной степени технический характер, а в ряде случаев нормы Закона менялись кардинально. Среди масштабных – изменения, которые были связаны, например, с отменой прямых выборов высших должностных лиц субъектов Федерации в 2004 году и возвращением к прямым выборам в 2012 году; с увеличением срока полномочий Президента Российской Федерации (с 4 до 6 лет) и Государственной Думы (с 4 до 5 лет). Кроме того, за это время появились единые дни голосования (сначала второе воскресенье марта и второе воскресенье октября, а с 2013 года – второе воскресенье сентября). Также среди знаковых изменений: в 2005 году введены понятия электронного голосования, комплексов для электронного голосования, в 2006 году в избирательном бюллетене отменена строка «Против всех».

Изменения коснулись и самих избирательных комиссий, например, в 2010 году срок полномочий комиссий, действующих на постоянной основе, увеличился с 4 до 5 лет (на территории Ульяновской области это относится к областной Комиссии, городской и 28 территориальным комиссиям). С 1 ноября 2012 года по всей стране составы участковых избирательных комиссий (а также их резерва) формируются сроком на пять лет. На территории Ульяновской области действует 977 участковых комиссий на постоянной основе, в их состав входит 8 161 житель региона.

\* \* \*

На современном этапе развития российской избирательной системы можно говорить о наличии не только законодательной базы, соответствующей общепринятым демократическим стандартам и регулирующей избирательные процедуры, но и о работающей на постоянной основе системе избирательных комиссий, профессионально занимающихся вопросами проведения выборов и референдумов.

За минувшее десятилетие избирательная система активно осваивала и технологический прогресс. В декабре 2011 года на выборах

депутатов Государственной Думы шестого созыва Ульяновская область познакомилась с технической новинкой – комплексом обработки избирательных бюллетеней (КОИБ-2010), являющим собой оптический сканер, считывающий отметки избирателей на бумажных бюллетенях. Данное устройство исключает введение бланков неустановленной формы, автоматически производит подсчет голосов, существенно облегчает обработку данных и подведение итогов голосования. КОИБ прозрачен, точен и беспристрастен.

На выборах Президента России 18 марта 2018 года произошел еще один «шаг вперед»: уже знакомое многим техническое средство подсчета голосов КОИБ предстал в усовершенствованном виде. Комплексами обработки избирательных бюллетеней нового поколения КОИБ-2017 на президентских выборах в Ульяновске было оборудовано 140 избирательных участков.

На остальных избирательных участках широко использовалась еще одна новая для избирательного процесса технология – специальное программное обеспечение для изготовления протоколов УИК об итогах голосования с QR-кодом для ускоренного ввода данных в ГАС «Выборы». Данная технология позволяет сократить время составления протокола, ускорить выдачу копий протокола, сократить время ввода данных протоколов в ГАС «Выборы», минимизировать возможные ошибки системных администраторов при вводе данных. Кроме того, программа автоматически проверяет логические и контрольные соотношения данных в протоколе УИК.

Продолжением одновременно и технической модернизации, и прозрачности избирательного процесса выступает процедура видеонаблюдения. На президентских выборах в марте 2012 года избирательные участки были оборудованы вэб-камерами – чистота голосования отслеживалась в режиме онлайн. К президентским выборам 2018 года к видео присоединилось «аудионаблюдение»: впервые видеоборудование на избирательных участках и в территориальных избиркомах записывало и транслировало в Интернете не только «картинку», но и звук.

Виртуальное наблюдение дополнялось общественным: осенью 2017 года, в преддверии выборов Президента России, Общественная палата Российской Федерации выступила с предложением о предоставлении ее федеральным и региональным членам права наблюдения за ходом голосования на избирательных участках. В Ульяновской области данная инициатива была усилена: членам региональной

Общественной палаты впервые была предоставлена возможность осуществлять контроль в целом за ходом избирательной кампании, а не только в день голосования. На президентских выборах 18 марта 2018 года на 989 избирательных участках в Ульяновской области присутствовало 3780 наблюдателей. Из них 64 – от Общественной палаты Российской Федерации, 1464 – от Общественной палаты региона. Присутствие на каждом избирательном участке грамотного наблюдателя – это важнейшее условие прозрачности процесса. Участие общественников в наблюдении за выборами позволит вывести всю избирательную систему на качественно новый уровень, повысить доверие к выборам, их прозрачность.

\* \* \*

Нельзя обойти вниманием то, что Россия в некотором роде превосходит государства, имеющие многолетний опыт проведения демократических выборов: в нашей стране приняты и действуют законы, не имеющие аналогов в зарубежной электоральной практике. Речь о том, что политическим партиям, допущенным к распределению мандатов в Государственной Думе, предоставлены гарантии равного освещения их деятельности на государственных общедоступных теле- и радиоканалах в межвыборный период. Соответствующим образом обеспечены гарантии эфирного равенства партий, представленных в законодательных собраниях регионов России, как это реализуется и в Ульяновской области.

Уникальной является и новинка, появившаяся накануне президентских выборов 2018 года – «Мобильный избиратель». Любой избиратель на выборах Президента России 18 марта 2018 года мог проголосовать на любом избирательном участке. Этот новый механизм возник как альтернатива досрочному голосованию и укрепительным удостоверениям. Новое право распространяется и на региональные выборы. Если в день голосования избиратель находится не по месту своей регистрации (в командировке, отпуске или проживает в другом городе) либо не имеет регистрации по месту жительства, то он может воспользоваться новым порядком голосования по месту нахождения: проголосовать на любом удобном для него участке, предварительно подав заявление в территориальную или участковую избирательную комиссию, либо в МФЦ или через Единый портал госуслуг.

Проведение прозрачных непредвзятых выборов в полном соответствии с законами Российской Федерации – такова задача всех причастных к избирательной системе организаторов голосования. В Конституции зафиксировано, что единственным носителем власти в Российской Федерации является ее народ. Свою власть народ осуществляет непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа 25 лет и по сей день являются референдум и свободные выборы.

**РАЗДЕЛ II.**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ  
СОВРЕМЕННОГО  
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА**

# **Конституционный правопорядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования**

*(Б.С. Эбзеев)*

В науке об обществе нет более важной теоретической проблемы, чем адекватное, соответствующее историческим обстоятельствам, установление соотношения между индивидуальным и коллективным началами организации социума и диктуемыми этим соотношением формами их взаимодействия. Однако нетрудно заметить характерное для отечественного государствоведения стремление в проблеме взаимоотношений общества и личности сконцентрировать внимание на отдельном индивидуе. Причем такое стремление часто сопровождается однобокой акцентировкой на свободе, между тем как ответственность личности за общество и перед обществом во многом остается в тени.

Личность творит свое существование не изолированно от общественной среды, а в конкретных исторических условиях, системе экономических отношений, социальных, политических и юридических институтов, которые детерминируют ее поведение и гарантируют обществу и государству от злоупотреблений интересами большинства либо возлагают на личность те или иные тяготы во имя общего блага. В юриспруденции речь идет о том, что обязанности есть объективно необходимое и закономерное свойство всякой государственной организации общества; они имманентны человеку, живущему в сообществе других людей и подчиненных определенному правопорядку, и сами являются неотъемлемым элементом этого порядка. Без обязанностей и ответственности личности, коррелирующих ее свободе и правам, немыслима социальная солидарность как баланс интересов как во взаимоотношениях самих сочленов общества и их объединений, так и в их взаимоотношениях с государством.

Проблема обязанностей может рассматриваться и развиваться в различных ее аспектах, в том числе философском, социальном и политическом, нравственном, психологическом, юридическом и др. Подобно многоплановости самих обязанностей многоплано-

вы и с учетом целей исследования оправданы различные подходы к их изучению. При том, однако, что вне контекста, связывающего факты современности с фактами прошлого, сама эта современность не может быть правильно понята и оценена.

Даже краткий исторический экскурс в прошлое конституционных идей и конституционной практики свидетельствует, что правам человека посвящена обширная литература. О них не перестают спорить, вкладывая в это понятие различное содержание и по-своему истолковывая конституционные акты как теперь уже давней истории, так и наших дней. Что же касается обязанностей человека и их соотношения с обязанностями гражданина – даже постановка такого вопроса многим представляется nonsensom, зачастую объявляется неуместной, поскольку не имеет под собой ни теоретических (в доктрине естественного права), ни практически-юридических (в конституциях и законодательных актах прошлого) оснований.

Так, видный венгерский ученый-юрист эпохи социализма академик И. Сабо, рассматривая возникновение и развитие проблемы обязанностей, писал, что в прошлом, включая период победы демократических революций в Европе, «разговоры об обязанностях наряду с правами не имели ни значения, ни отклика». Более того, по его мнению, «в литературе по естественному праву никогда не затрагивался вопрос об обязанностях человека; такого понятия просто не знали»<sup>1</sup>.

Спустя много лет, государствоведение продолжает со скепсисом относиться к данной проблеме. Как пишет Х. Хофман, возможно, вступая в определенное противоречие с германской правовой традицией, основные обязанности не коренятся в надгосударственной природе человека, но вытекают из обязанности граждан быть преданными государству<sup>2</sup>. При этом автор данного утверждения иллюстрирует свою позицию ссылкой на воинскую обязанность и заменяющую ее гражданскую службу и на исполнение обязанностей почетных должностей на коммунальной службе, которые действительно не затрагивают каких-либо естественно-правовых принципов.

Словом, «человек» без остатка растворяется в «гражданине». Именно в таком ключе высказывается А.П. Панов, полагающий, что «гипотеза о существовании «естественных обязанностей» человека не находит своего подтверждения, ибо такие обязанности

---

<sup>1</sup> Сабо И. Идеологическая борьба и права человека. М., 1981. С. 128.

<sup>2</sup> См.: Государственное право Германии. М., 1994. Т. 2. С. 207.

не отвечают критериям врожденности (наличия у индивида от рождения) и объективности (существования вне воли и сознания людей, вне признания или непризнания их индивидом, обществом, государством)»<sup>1</sup>.

Тем самым три поколения юристов, различных по своим идейным установкам и выросших в различных правовых порядках, с завидным упорством повторяют давнее заблуждение критиков естественного права в части, касающейся обязанностей человека и гражданина, не замечая при этом, что естественное право столь же исторически обусловлено и подвержено эволюции сообразно потребностям общественного развития и способу их удовлетворения, как и всякая новая идея о государстве и праве. Тем более, что такие идеи достаточно редки, а их зародыши можно отыскать в учениях о государстве и праве, сложившихся в древности.

Другой вопрос, насколько подобное разграничение, имевшее существенное значение в прошлом, сохраняет свою актуальность в реалиях современной демократии, верховенства права и прав человека? Как представляется, речь идет не «просто» об освоении категориального аппарата Конституции России, знающей категорию обязанностей человека, и выявлении соотношения различных категорий как структурных компонентов статуса личности и механизма ее взаимодействия с обществом, что важно само по себе. Такое разграничение имеет значение для выявления самой природы основных обязанностей, установления «объективного» и «субъективного» в закрепляемых Основным законом обязанностях, а также их пределов и особенностей регулирования законодателем способов реализации.

Немаловажно и то, что нормирование обязанностей осуществляется не только Конституцией, но и парламентом, обладающим значительно большей дискрецией и значительно более подверженным политическим влияниям; как раз в связи с этим осмысление источников основных обязанностей в предлагаемом контексте актуально с точки зрения определения пределов усмотрения парламента и правительства и формирования гарантий личности и общества от злоупотреблений законодательными или исполнительными полномочиями.

---

<sup>1</sup> Панов А.П. Естественные обязанности человека: миф или реальность? // Известия СГУ, серия «Экономика, управление, право». Т. 12. Вып. 1. С. 123. Также см.: Панов А.П. Система обязанностей граждан Российской Федерации. Саратов, 2012.

Истоки обязанностей человека, как и корни самой естественно-правовой доктрины, можно отыскивать на самых ранних этапах социальной организации человечества; обязанности были и есть атрибутивное качество всякого индивида, получившее обоснование уже в социально-политической мысли древности и актах далекого прошлого. Ученик Сократа (469-399 до н. э.) Платон (428/427-348/347 до н. э.), в свою очередь бывший учителем гениального Аристотеля (384-322 до н. э.), двадцать три века назад учили, что человек может реализоваться лишь как член общества, которое они мыслили как современный им полис. Отсюда – представления не только о правах личности, притом, что ими вполне оправдывалось рабство как порожденное самой природой, но и ее обязанностях по отношению к полису.

Уже в этот исторический период пришло понимание, что свобода не создается, а признается. Но такое признание означает и согласие с наличием границ признаваемой свободы, выражающихся в запретах, ограничениях или прямых обременениях. Разумеется, эти обременения – еще не обязанности «человека вообще», это обязанности человека данного сообщества. Как раз об этих обязанностях – нравственных и гражданских, которые связывают граждан с Римом, спустя два столетия писал выдающейся римский оратор, политический деятель и писатель, близкий к идее естественного права, Цицерон (106-43 до н. э.). В философских трудах («О государстве», «О законах») Цицерон рисовал картину образцового государства с наилучшим законодательством, осуществленным в римской конституции. Позднее им были написаны «О пределах Добра и Зла», «Тускуланские беседы», «О природе богов», которые явились изложением на латинском языке греческой философии; особое место в их ряду занимал трактат «Об обязанностях»<sup>1</sup>, датируемый обычно 43 годом до н. э., который, говоря современным языком, является, пожалуй, первым монографическим исследованием указанного феномена, именовавшегося им *officium*.

---

<sup>1</sup> См.: Цицерон. Об обязанностях. СПб, 1903; Марк Туллий Цицерон. О старости. О дружбе. Об обязанностях. М., 1993. Утченко С.Л. Трактат Цицерона «Об обязанностях» и образ идеального гражданина. М., 1974; он же. Цицерон и его время. 2-е изд. – М., 1986.

Автор трактата вслед за своими великими греческими предшественниками имел в виду не человека вообще, а обязанности римлянина, члена римской общины (*civitas*), т.е. коллектива свободных римлян, и гражданина полиса, т.е. города-государства Рима. Отсюда вытекали обязанности по отношению к Отечеству, родителям, детям, семье, родственникам, друзьям. Для Цицерона было очевидно, что обязанности индивида отражают состояние его зависимости от общества и других людей, а в результате их юридического закрепления – и от государства в той форме, в какой оно было характерно для эпохи. Они возлагаются только на свободных либо добровольно принимаются ими, а в их основе лежат божественное предопределение или древность традиций.

Считается, что состояние зависимости в истории человеческой цивилизации выступало в различных формах – рабства, крепостного состояния, состояния обязанных. Рабство означало полное отрицание всяких прав у подвластного лица; крепостное состояние признавало за крепостным определенные права, но они состояли в полной зависимости от господина; обязанные пользуются личной свободой и несут определенные обязанности по отношению к обществу и государству, но не владельцу или господину.

Каждая из этих форм соответствовала господствующему на известном этапе развития способу производства, потребности которого оказывали решающее влияние на смену названных форм индивидуальной зависимости. Но это влияние не было исчерпывающим. На формы государственно-правовой зависимости индивида влияли и другие факторы, особенно культура, религия, общественная мораль, постепенно уничтожавшие нравственное различие между людьми и тем самым утверждавшие их равное достоинство, а также равенство перед Богом, законом и судом и пр. В силу этого изучение объективной логики исторического развития взаимоотношений личности и общества требует в том числе осмысления генетических зависимостей настоящего от прошлого. Существенно важен в связи с этим вопрос о том, какую роль в истории играют идеалы и каким образом они становятся частью социальной практики.

Демократические революции в Европе в XVI-XVIII веках привели к тому, что человек, выступавший не в качестве отдельной личности, а как неразрывная составная часть соответствующего сословия или класса, обрел человеческую личину; неравенство людей, долгое время признававшееся их естественным состоянием и закреплявшееся

в праве, уступило свое место равенству, причем не только в правах, но и в обязанностях, и было признано их естественным состоянием. Общественный прогресс нуждался в формально свободной личности, не отделенной глухой стеной от другой личности; вне этого общество уже вообще не могло развиваться.

Философия права не могла оставаться вне контекста эпохи и при-  
сущих ей процессов переосмысления взаимоотношений общества и личности. Именно в эту эпоху европейской политико-правовой мыслью был возрожден Цицероновский *officium*. Естественно-правовая доктрина не только не была равнодушна к обязанностям человека, но, напротив, именно в эту эпоху обязанности человека, «человека вообще» как общественное явление получили новое философское, политическое и юридическое обоснование; они теперь стали объясняться не столько велением свыше или древностью традиций, как это было в прошлом, а своеобразным юридическим рефлексом надпозитивного права на участие индивида в гражданском обществе или государстве, учреждаемом во имя блага народа и защиты порождаемых таким учреждением благ граждан. А это в свою очередь накладывает на индивида определенные тяготы, обусловленные сочленством в государстве.

При этом идея обязанностей человека и гражданина не только изучалась представителями школы естественного права (хотя и в значительно меньшем объеме, чем проблема прав человека), но и наряду с правами получила отражение в конституционной практике находящихся в процессе становления демократий в Европе. В частности, Ф. Бэкон (1561-1626), учение которого оказало огромное влияние на последующее развитие науки и философии, в том числе Т. Гоббса (1588-1679), рассматривал обязанности в их связи с общественным благом. Он различал общие обязанности, т. е. обязанности человека как человека, и специальные, или относительные, обязанности (профессиональные, сословные, статусные). В свою очередь Т. Гоббс, развивая учение своего предшественника, понимал под обязанностями долженствования, детерминированные законом. Стало быть, каковы законы (естественный, гражданский, церковный), таковы и обязанности<sup>1</sup>.

Обязанности человека наряду с обязанностями гражданина нашли отражение в трудах Гуго Гроция (1583-1645), признаваемого одним из

---

<sup>1</sup> Новая философская энциклопедия: в 4 томах / Гл. ред. В.С. Степин – 2-е изд., испр. и доп. М., 2010. Т. 1. С. 350–351, 537–538.

основателей доктрины естественного права, т.е. «права в собственном смысле слова», которое «состоит в том, чтобы предоставлять другим то, что им уже принадлежит, и выполнять возложенные на нас по отношению к ним обязанности». В знаменитом труде «О праве войны и мира», изданном в 1625 году, выдающийся голландский ученый писал, что «человеку строить козни против другого человека есть величайшее беззаконие»; он говорил об обязанностях «соблюдения обещаний», «возмещении ущерба причиненного по нашей вине»<sup>1</sup>. По его мнению, «гражданин, нарушающий внутригосударственное право ради своей ближайшей выгоды, тем самым подрывает основу собственного своего благополучия и благополучия своего потомства»<sup>2</sup>.

Тем самым Гроций сформулировал принципиальные установки об обязанностях человека и гражданина, которые получили развитие и обоснование в трудах последующих представителей естественно-правовой доктрины. При этом менялся характер аргументов, виды самих обязанностей человека и гражданина, но общая идея о присущих человеку и гражданину обязанностях оставалась неизменной.

Она не была чужда философии Спинозы (1632-1677) с характерной для нее идеей строгой закономерности, причинной обусловленности всех проявлений природы, частью которой является человек. Один из первых теоретиков буржуазной демократии, Спиноза объяснял необходимость законов противоречием между разумом и страстями людей. «Каждый человек стремится к своей пользе, к выгоде, но большинство руководствуется своим мнением, увлечением, а не разумом, движимо прихотями, не считается с будущим. Поэтому ни одно общество не может существовать без власти и силы, а следовательно, и без законов, умеряющих и сдерживающих страсти и необузданные порывы людей». Подчинение этим законам, разумным и равным для всех, и есть существо рационалистического видения свободы, которая, таким образом, отнюдь не отрицает ни власти, ни подчинения закону, ни наказания за его нарушение. Однако такое подчинение не означает отказа от свободы, которая сама

---

<sup>1</sup> Гроций Гуго. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. М., 1956. С. 47.

<sup>2</sup> Там же С. 46.

есть познанная необходимость, и подчинение этой необходимости и есть высшее проявление свободы<sup>1</sup>.

Возможно, самое выдающееся место в исследовании обязанностей на этом этапе развития естественно-правовой мысли занимала германская школа в лице С. Пуфендорфа (1632-1694), находившегося в свою очередь под сильным влиянием взглядов Т. Гоббса и Г. Гроция. В 1673 году в Германии была издана его книга «Об обязанностях человека и гражданина по закону естественному». Она явилась менее обширным изложением его же годом ранее изданного сочинения «О естественном и общенародном праве». Германский ученый различал в их системе обязанности к себе, обязанности к другим и обязанности к богу, насколько он познается естественным разумом. В отличие от своего предшественника Пуфендорф выводил обязанности прямо и исключительно из разума, а не разумной и общественной природы человека с изрядной долей теологии, как это было присуще Г. Гроцию.

Обязанности к себе, по Пуфендорфу, состояли в самосохранении и в развитии своих способностей. Обязанности же к другим делятся на абсолютные (никого не оскорблять, считать всех по природе равными, делать по возможности добро другим, хранить верность договорам) и гипотетические – говорить правду тем, кто имеет на нее право, уважать чужую собственность, подчиняться семейной и государственной власти, которые сопровождались определенными оговорками<sup>2</sup>.

Не ставил под сомнение наличие пределов естественной свободы один из самых влиятельных мыслителей просвещения и теоретиков либерализма Дж. Локк: прирожденные права человека, в числе которых «жизнь, свобода и владение», ограничиваются тем, что

---

<sup>1</sup> Спиноза Б. Этика. СПб., 1993. Части 4 и 5.

<sup>2</sup> В книге опубликованной в России по инициативе Петра I, под влиянием преобразовательской деятельности которого, быть может, особенно сильно звучали идеи долга и служения Отечеству, говорится не об обязанностях, а о «должностях человека и гражданина» (С. Пуфендорф. О должности человека и гражданина. СПб., 1726). Однако это разночтение, как следует из контекста данного литературного источника, обусловлено лишь особенностями перевода на русский язык книги «Об обязанностях человека и гражданина по закону естественному», осуществленного более двух с половиной столетий назад. См. также: Перевезенцев С.В. Теория естественного права в трудах Самуила Пуфендорфа // Историческое образование. 2014. № 2; Мальшева Н.И. Политическое наследие Самуила Пуфендорфа // Правоведение. 1999. № 1.

необходимо для охранения себя и других<sup>1</sup>. Тем самым был задан вектор развития обязанностей человека и гражданина – ограничения и запреты, устанавливаемые ради общего блага.

Обязанности человека и гражданина продолжали привлекать внимание представителей школы естественного права и в последующее время. В частности, один из предтеч Великой французской революции Ш. Монтескье (1689-1755), испытывавший на себе сильное влияние политических взглядов Локка, в словах которого отчетливо просматривается акцент на будущую социальную организацию общества, которая неизбежно придет на смену феодализму, писал: «Если бы я мог сделать так, чтобы люди получили новые основания полюбить свои обязанности, свое отечество и свои законы, чтобы они почувствовали себя более счастливыми во всякой стране ... я счел бы себя счастливейшим из смертных»<sup>2</sup>.

Обязанности человека и гражданина получили теоретическое обоснование и в произведениях выдающегося мыслителя предреволюционной Франции Жан-Жака Руссо (1712-1778), особенно в его «Общественном договоре», который до сих пор продолжает оставаться предметом спора историков, философов, юристов. И если роль Руссо, выступившего одним из провозвестников Великой французской буржуазной революции, в утверждении прав человека обоснованно подвергается сомнению, то его вклад в теоретическое обоснование обязанностей человека и гражданина несомненен, но не в феодальном, а в буржуазном обществе. В самом деле, раскрывая содержание своего общественного договора, Руссо подчеркивал, что он сводится к одному: «Полное отчуждение каждого из членов ассоциации со всеми его правами в пользу всей общины»<sup>3</sup>.

Гражданская свобода, писал Руссо в «Общественном договоре», сводится к тем правам, которые остаются у индивида за вычетом

---

<sup>1</sup> Локк Дж. Избранные философские произведения: В 2 т. М., 1960. Т. 2. С. 720 и сл.

<sup>2</sup> Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 160.

<sup>3</sup> Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права // Трактаты. С. 161. В другой работе «Об общественном договоре, или Опыт о форме республики (первый набросок)», обычно датируемой 1758-1760 годами, Руссо еще более определенно выразил свое понимание соотношения государства и личности: «Подобно тому, как природа наделяет каждого человека неограниченной властью над всеми членами его тела, так и общественное соглашение даст Политическому организму неограниченную власть над всеми его членами...». Там же. С. 325–326.

его гражданских обязанностей. Эти обязанности, однако, могут возлагаться только по закону, последний же, согласно общественному договору, приводящему к образованию государства, должен быть равен по отношению ко всем гражданам – вот главный критерий законодательной деятельности.

Это было новое теоретическое решение проблемы отношений личности и общества, заключающееся в абсолютном подчинении граждан государству, в основе которой добровольное согласие всех граждан, а именно общественный договор<sup>1</sup>. Поскольку архаичные устои прошлого противоречили частнособственническим интересам, постольку идеологии Нового времени приходилось апеллировать к изменению социальных условий по сравнению с прошлым.

Основоположник классической немецкой философии И. Кант (1724-1804), испытавший влияние Жан-Жака Руссо и философских взглядов других мыслителей эпохи, различал правовые обязанности (*official juris*), т. е. обязанности, для которых необходимо внешнее законодательство, и обязанности добродетели (*official virtutis*), для которых во внешнем законодательстве нет необходимости<sup>2</sup>.

Не вызывало сомнения значение обязанностей как организующего и цементирующего начала социума у Гегеля (1770-1831). Различая гражданское общество и государство, Гегель определенно разграничивал обязанности человека перед самим собой, собственной семьей и перед другими людьми, и перед государством, и считал их условием сохранения общества как целого: эти обязанности «взаимосвязаны, коррелятивны, иначе целое распалось бы»<sup>3</sup>. При этом, по Гегелю, человек обладает «правами постольку, поскольку у него есть обязанности, и обязанностями, поскольку у него есть права». Однако их соотношение различно в абстрактном праве и в морали: если в первом случае праву одного лица соответствует обязанность другого лица в отношении этого права, то в области морали человек имеет право на собственное знание, воление и благо лишь в единстве с обязанностями.

---

<sup>1</sup> См.: Мартышин О.В. Политическая обязанность // Государство и право. 2000. № 4. С. 8.

<sup>2</sup> Кант И. Соч. в 6 т. Т. 4 (2). М., 1965. С. 353 и сл.

<sup>3</sup> Гегель. Работы разных лет. В 2 т. М., 1973. Т. 2. С. 61.

В силу объективных социально-экономических, а также политических и духовных условий социальной эволюции понятие обязанностей «человека вообще» сложилось в эпоху демократических революций в Европе, а сами эти обязанности нашли практическое воплощение в формулировавших их победу конституционных актах западных демократий. Будучи опосредованным политико-юридическим отражением соответствующего способа производства, рационализируя организацию общества и гарантируя его стабильность, эти обязанности выступали политико-правовым условием прогрессивного развития общества, поскольку служили консолидации и формированию баланса интересов его членов. В соответствии с этим обязанности личности изначально понимались как ограничение ее произвола, а затем и как положительные услуги, оказываемые их носителем обществу и государству. Теперь это не тяжкое и не имеющее под собой разумных оснований бремя, возлагаемое на человека чуждой и противостоящей ему силой, это разумные тяготы, возлагаемые на члена гражданского общества и гражданина во имя общего блага.

В частности, уже в знаменитой французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года вполне определенно проявилось двойное понимание смысла обязанностей индивида, выросшее из логики общественного согласия. Во-первых, обязанности представляют собой ограничение произвола индивида, поскольку они устанавливают «имманентные пределы свободы». Как было установлено в ее статье 4, «Свобода состоит в праве делать все, что не приносит вреда другому. Таким образом, осуществление естественных прав каждого человека встречает лишь те границы, которые обеспечивают прочим членам общества пользование теми же самыми правами. Пределы эти могут быть определены только законом».

Во-вторых, указанная Декларация в целях сохранения общественного согласия предусмотрела возможность запрета действий индивидов, «вредных для общества», как сказано в статье 5 данной Декларации, «закон имеет право запрещать лишь действия, вредные для общества. Все, что не запрещено законом, то дозволено, и никто не может быть принужден делать то, что не предписано законом».

Таким образом, исторически первыми конституционную легитимацию обрели обязанности-ограничения и обязанности-запреты, связанные с обществом. Но еще 4 августа 1789 года на заседании

Учредительного собрания, вотировавшего 26 августа Декларацию прав человека и гражданина, предлагалось наряду с нею провозгласить Декларацию обязанностей или присоединить этот документ к Декларации прав. Речь шла уже о персональных и предметных обязанностях, связанных с государством и выражавшихся в несении индивидом определенных тягот. Однако это предложение не получило поддержки и было отклонено. Сказались инерция ненависти ко всему государственному и опьянение победой, одержанной под лозунгом обеспечения прав человека и отмены феодальных повинностей.

Как известно, создатели Декларации прав человека и гражданина рассматривали ее по существу в качестве каталога обязанностей государства. Права человека были изначально направлены на ограничение феодального государства, но стоило государству из силы, против которой боролось общество, стать силой самого общества или экономически и политически доминирующей ее части, как произошла удивительная метаморфоза. Обязанности человека и гражданина, очерчивающие пределы свободы и предусматривающие некоторые тяготы во имя общего блага, замечательно хорошо вписались в политико-правовую теорию и конституционную практику первых западных демократий. Спустя шесть лет после падения Бастилии французский Конвент, обсуждавший Конституцию III года (22 августа 1795 г.); принял Декларацию обязанностей человека и гражданина; Декларация прав была продиктована штурмом Бастилии, Декларация обязанностей воплотила накопленный опыт Революции<sup>1</sup>.

Многие исследователи традиционно подчеркивают влияние североамериканских биллей на французскую Декларацию прав человека и гражданина 1789 года. Что же касается Декларации обязанностей, она не имела аналогов. Это обусловлено социальным и политическим назначением, конституционных актов о правах: американские конституции служили утверждением независимости колоний от Англии, естественно, всякая мысль об обязанностях по отношению к метрополии представлялась бы кощунством. Декларация 1789 года была направлена против феодальных препонов общественному развитию и утверждала Новый порядок, носителем которого выступало государство. В связи с этим провозглашение обязанностей человека

---

<sup>1</sup> Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв. М., 1957. Текст Декларации обязанностей человека и гражданина также см.: Шантавуан Анри. Принципы 1789 г. Декларация прав и Декларация обязанностей человека и гражданина. СПб., 1907. С. 3–4.

и гражданина, корреспондирующих правам государства, столь же естественно вытекало из социальной природы этого строя и адекватного ему характера взаимоотношений личности и государства.

Таким образом, рождение обязанностей человека и гражданина совпало с победой демократических революций и вовсе не противоречило естественно-правовой доктрине. Напротив, они выводились из естественного права, из вечных и незыблемых установлений, проистекающих из человеческого естества. В статье II упомянутой Декларации обязанностей провозглашалось, что «все обязанности человека и гражданина развиваются из следующих двух основных положений, запечатленных природой во всех сердцах: не причиняйте другому того, чего вы не желали бы сами претерпеть от других; творите постоянно другим то благо, которое вы желали бы от них получить».

Значение Декларации обязанностей отнюдь не сводится лишь к дополнению Декларации прав человека и гражданина, она является результатом и весьма наглядным свидетельством переоценки всей системы ранее обосновывавшихся общественно-политических ценностей. Третье сословие обрело вождельные права, гражданское общество стало заповедной сферой для публичной власти, а тираническое государство превратилось в носителя и гаранта привнесенного Революцией Нового порядка.

Именно эти реалии и потребности рационализации и упрочения нового социального порядка обусловили существенное изменение акцентов внутри триады «человек – общество – государство». Французский либерализм существенно эволюционировал, а естественное право примирилось с законом, сопроводив это примирение требованием о соответствии закона праву; дух разрушения уступил место духу созидания, соответственно из Конституции 1795 года исчезло право на сопротивление угнетению, ибо в огне Революции исчезли абсолютизм, дворянство, сословное деление.

Декларация III (1795) года рассматривала индивида, с одной стороны, как человека, которому присущи некоторые вытекающие из его человеческой природы и его сочленства в обществе обязанности, с другой стороны, как гражданина – сочлена государства, участие в котором возлагает на него определенные гражданские обязанности. Согласно статье I этого документа, «в Декларации прав изложены обязанности законодателей, но дабы общество могло существовать, необходимо, чтобы сочлены общества знали также и выполняли свои обязанности». Причем Декларация III года

определенно различает «обязанности человека» и «обязанности гражданина». К обязанностям человека было отнесено соблюдение упоминавшихся принципов – «не причиняйте другому того, чего вы не желали бы сами претерпеть от других» и «творите постоянно другим то благо, которое вы желали бы от них получить» – обязанности, которые составляют неотъемлемое свойство всякого человека еще до вступления его в политическую общность – государство. В статье IV Декларации обязанностей сказано, что «не может быть добрым гражданином тот, кто не оказывается добрым сыном, добрым отцом, добрым другом и добрым супругом».

Что же касается обязанностей гражданина – это обязанности сочлена государства, связанного с ним соответствующими узами и несущего свою долю ответственности за его упрочение. Особое внимание Декларация уделила законопослушанию. В связи с этим в ней особо выделены обязанности защищать отечество, служить ему, подчиняться законам и уважать тех, кто является органом законов, то есть его создателем и исполнителем (ст. III). В статье V провозглашалось: «Не может почитаться хорошим человеком тот, кто не исполняет чистосердечно и свято установленные законы», а «кто открыто нарушает законы, тот объявляет себя в войне с обществом» (ст. VI); «кто, не нарушая законов, обходит их хитростью или обманом, тот наносит ущерб интересам всех граждан и является недостойным их любви и уважения» (ст. VII).

Из провозглашения в Декларации 1789 года и последующих конституционных актах Франции собственности основным правом человека вытекает обязанность «признания всех родов собственности»: на признании всех родов собственности зиждется развитие земледелия, всех производств, всех видов труда и всего общественного строя, сказано в статье VIII. Наконец, завершается Декларация провозглашением «долга каждого гражданина служить Отечеству, отстаивать Свободу, Равенство и Собственность всегда, когда закон призывает его к защите» (ст. IX).

Обязанности человека и гражданина в отличие от прав, согласно воззрениям составителей Декларации III года, носили безусловный характер и должны были обеспечиваться всем авторитетом и мощью государства. В основе этого – принципиальное обновление видения взаимоотношений личности и общества: если в предшествующую Великой французской революции эпоху обязанности, точнее повинности, выступавшие в форме личной зависимости от

господина или цеховых ограничений, воспринимались как тяжкое и не имеющее под собой разумных оснований бремя, возлагаемое на человека чуждой и противостоящей ему силой, то последующая социально-политическая мысль существенно модифицировала интерпретацию обязанностей человека и гражданина, как вытекающих из нерушимого общественного договора.

Обязанности человека и гражданина были присущи и более поздней конституционной истории Франции. Так, например, в восьми статьях Конституции 1848 года, составивших ее вступление, содержалось указание не только на права, но и на обязанности. Однако для конституционной практики западноевропейских государств прямое закрепление в конституциях обязанностей человека и гражданина в этот период не было характерным. От этого отказались впоследствии и французские конституции, и такой отказ в XIX веке превратился, хотя и в противоречивую, но общую тенденцию европейской демократии. Конституционная практика большинства стран Европы отдавала предпочтение косвенной форме закрепления обязанностей граждан – запретам и ограничениям, за исключением разве что позитивно закрепляемых обязанностей законопослушания и уплаты налогов.

XX век в свою очередь утвердил в общественном сознании веру в то, что обязанности индивида вытекают из факта социального бытия человека и в единстве с правами составляют универсальный принцип демократической организации общественной жизни. Эта вера оказалась широко воспринята и конституционной практикой современных государств, причем не только тех, которые обычно называют странами молодой демократии, но и государств, которые имеют давние демократические традиции. Причем традиционно в число основных включаются обязанности соблюдать конституцию и законы, платить налоги, защищать родину и выполнять обязанности военной службы, беречь общее достояние и т.п. В некоторых государствах в числе обязанностей указывается на участие в выборах органов публичной власти, забота о своем здоровье. Существенной новеллой для европейской демократии является конституционное закрепление обязанности трудиться (Италия, Испания). Отдельные конституции предусматривают обязанности родителей заниматься воспитанием детей, а также заботиться о своем здоровье и своевременно прибегать к врачебной помощи, охранять природу и памятники культуры.

Таким образом, непредвзятый взгляд в историю конституционных идей и конституционных учреждений убедительно свидетельствует, что обязанности человека и гражданина прошли в своем развитии длительный исторический путь, и сегодня мало кто расценивает их как нечто, противоречащее демократическим началам организации общества и деятельности государства. Причем несколько столетий, отделяющих нас от времени, когда европейская философия и право предлагали обоснование обязанностей человека и гражданина, привнесли немного нового в это обоснование: коль скоро человек рождается свободным и равным в своем достоинстве и правах с другими людьми и пользуется благами, проистекающими из его общественного бытия и осуществления закрепленных в конституции прав, он обязан подчиняться правилам, установленным на ее основании и поддерживаемым государством.

Иными словами, обязанности человека и гражданина детерминированы правами, как и ответственность детерминирована свободой. Они находятся во взаимодействии и функционально взаимозависимы. Отсюда в свою очередь следует, что основные обязанности как юридическая форма обязанностей человека, независимо от того, закреплены ли они непосредственно в конституции или же определяются усмотрением законодателя, сегодня имманентны всякому правопорядку, включая международный<sup>1</sup>.

\* \* \*

Цель предшествующего исторического экскурса заключается в осмыслении обязанностей человека и гражданина как развивающе-

---

<sup>1</sup> См. подробно: Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. Небезынтересно, что в 1997 году Совет взаимодействия – авторитетная неправительственная организация, объединяющая бывших президентов и премьер-министров ряда стран всех пяти континентов, представила на обсуждение общественности проект Всеобщей декларации обязанностей человека. Декларация, свидетельствующая об осознании, как сказано в ее преамбуле, что «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их являются основой свободы, справедливости и всеобщего мира и включает также признание их ответственности и обязанностей». Она не была принята, но тенденция, несмотря на противоречивость политико-юридического развития современного мира, неизменна. См.: Толпегин А. Свобода и ответственность неразделимы // Здравый смысл. 2006 № 3 (40).

гося явления, возникшего в определенных условиях и под влиянием определенных факторов и причин, которые в свою очередь сами претерпевают изменения и влекут преобразование общественного сознания и социальной практики. Как раз принцип историзма позволяет преодолеть традиционное заблуждение, что проблемы обязанностей человека (именно человека, а не гражданина) не существует, а сама постановка такого вопроса неуместна, поскольку обязанности личности якобы в принципе не могут затрагивать естественно-правовые принципы. Напротив, именно в период демократических революций в Европе «разговоры об обязанностях наряду с правами» имели и значение, и отклик. А понятие обязанностей человека не «просто затрагивалось» в философии права, но и было легализовано конституционными актами строя, пришедшего на смену феодализму.

Этот же принцип ведет к убеждению, что историческое своеобразие развития России с присущей такому развитию противоречивостью не означает, что наша страна в своем развитии оставалась вне тенденций, характерных для Западной Европы. Это не два не пересекающихся потока истории, напротив, по замечанию выдающегося русского государствоведа Б.Н. Чичерина, в части государственно-правового строительства «ход русской истории представляет замечательную параллель с историей Запада» и «это сродное, параллельное течение жизни... не повторяется ни у каких других народов древнего и нового мира»<sup>1</sup>.

Но верно и другое: Россия, несмотря на социальные и экономические, а также, хотя и в гораздо меньшей степени, политические преобразования в XIX веке и особенно в начале XX века во многом сохранила незыблемыми устои традиционного общества. Обязанности же для традиционного общества характерны больше, чем права. Последние требуют более развитых политико-юридических форм и отношений равных; обязанности изначально этого условия не требуют и, если отвлечься от их содержания и целей, могут развиваться в рамках различных политических режимов и правовых систем. Столь же верно, что перед государственной властью в России стояли иные задачи, нежели на Западе. Именно власть, а не гражданское общество, выросшее из рынка и товарно-денежных отношений, была главным двигателем общественного развития, а народ нес на себе громадные тяготы во имя общего блага.

---

<sup>1</sup> Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М., 1899. С. 330.

В связи с этим отечественные юристы прошлого имели основание утверждать, что «в наших основных законах о правах гражданской свободы вообще ничего не говорится»<sup>1</sup> и именовать главу вторую «Основных законов Российской империи» «хартией реальных обязанностей»<sup>2</sup>. Возможно, поэтому в политико-правовой мысли России борьба за права сопрягалась с борьбой за обязанности, ибо обязанности расценивались как условие пользования последними и гарантия истинной свободы, долженствующей прийти на смену крепостничеству, сословному делению и самодержавному государству без меры и границ.

В частности, первый русский правозащитник А.Н. Радищев (1749-1802) в своем «Проекте для разделения Уложения Российского» писал о «правах и обязанностях государства», «управляющих и управляемых», «правах и обязанностях народа или граждан вообще». И если права граждан «состоят в свободе 1) мысли, 2) слова, 3) деяния, 4) в защите самого себя, когда того закон сделать не в силах, 5) в праве собственности и 6) быть судимым себе равными», то их обязанности состоят: 1-е) в верности государю и государству, 2-е) в непрекословном повиновении изданным законам, 3-е) в повиновении повелениям «законных начальств, елико то с законами сходствует»<sup>3</sup>. А один из самых выдающихся вождей декабристского движения П.И. Пестель (1739-1826), «Русская правда» которого была своеобразным панегириком естественному праву, писал о «недопустимости разрушения «равновесия всех обязанностей и всех прав». «Из сего явствует, — продолжал руководитель Южного общества, — что Законы могут быть также зловластны, как и сами действия Правительства, но что никогда таковыми быть не должны, если государство предназначено пользоваться благоденствием. Что же касается до коренных свойств человека, то оные суть Законы, определяющие природные и неизменные обязанности и права частных лиц; они изданы Всевышним Существом и должны, следовательно, иметь неоспоримое первенство над Законами, изданными Человеками»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1913. С. 456.

<sup>2</sup> Дунаев В.И., Никитский А.А. Очерки о государстве / Вступит. статья А.С. Яценко. М., 1909. С. 152.

<sup>3</sup> См.: Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей. Вторая половина XVIII века / Под общей ред. С.А. Покровского. М., 1959. С. 479.

<sup>4</sup> Пестель Павел. Русская правда. М., 1993. С. 362.

При этом провозглашавшиеся А.Н. Радищевым или П.И. Пестелем обязанности человека и гражданина, как и права личности, не выросли естественно-историческим образом на отечественной политической почве, они должны были прийти на смену крепостничеству и сословным привилегиям и в силу этого выполняли революционную роль, поскольку их утверждение в общественной практике требовало ликвидации абсолютизма с присущим ему сословным делением и возведения на его развалинах государства демократического (конституционной монархии или республики) <sup>1</sup>.

Обязанности человека и гражданина, однако, не были чужды взглядам и тех мыслителей, которые были далеки от революционных устремлений. В этой связи особенно интересно суждение выдающегося политического деятеля России и реформатора М.М. Сперанского (1772-1839), которого порой также относят к сторонникам естественного права: «Свобода подлежит четырем главным ограничениям, или обязанностям: 1) обязанность к добру совершенному, 2) обязанность к нраву, 3) обязанность к изящному, 4) обязанность к истине. Сии четыре обязанности суть существенны воле человека. Без них свобода наша не была бы свобода человеческая, но свобода сатанинская» <sup>2</sup>.

Тем самым юридическое не отрывалось от нравственного, а социальное от индивидуального. Как подчеркивал выдающийся русский философ В.С. Соловьев, «мы не можем раз и навсегда покинуть сферу «коллективного», но при этом также не в состоянии преодолеть соблазн индивидуального» <sup>3</sup>. Именно в этом заключался основной вектор развития отечественной социально-политической и философской мысли, которая как и общественное сознание, из которой оно выросло, никогда и в последующем – XIX и XX веках, не отрицала обязанностей человека и гражданина, причем независимо от идейных установок ее носителей. В частности, у Г.В. Плеханова (1856-1918) не было сомнения, что «нравственное воспитание людей в том и состоит, чтобы привить каждому из них сознание своих обязанностей

---

<sup>1</sup> См. подробно: Абаляхин Б. С., Дунаевский В. А. 1812 год на перекрестке мнений советских историков. М., 1990; Эйдельман Н.Я. Грань веков: Политическая борьба в России. Конец XVIII – начало XIX столетия. СПб., 1992.

<sup>2</sup> В память графа Михаила Михайловича Сперанского. СПб., 1872. С. 830.

<sup>3</sup> Соловьев В.С. Оправдание добра. СПб., 1897. С. 18.

по отношению ко всем остальным»<sup>1</sup>. Известный государствовед П.И. Новгородцев (1866-1924) считал обязанности личности ее атрибутивными свойствами<sup>2</sup>. А по мнению И.А. Ильина (1883-1954), «люди, не ведающие своих обязанностей, легко забывают всякий удерж и дисциплину или оказываются обреченными на правовую несовместимость»<sup>3</sup>.

Отсюда глубоко логичен был вывод Н.А. Бердяева (1874-1948), творившего, как и И.А. Ильин, в иное время и в совершенно иных социальных условиях, но удивительно точно выразившего существо соотношения прав и обязанностей: «Декларация прав человека и гражданина, чтобы не быть формальной, должна быть также декларацией обязанностей человека и гражданина»<sup>4</sup>. Иначе говоря, свобода и права личности должны быть совместимы с общими интересами посредством рациональной конституционной легитимации обязательных связей между ними.

Однако великий порыв к свободе в октябре 1917 года привел Россию к этатизму с характерным для него противопоставлением государства и индивида, поскольку преодолены присущие прошлому социальные антагонизмы. Победил системцентризм, нашедший наиболее последовательное выражение в классовой теории государства, в котором отдельный индивид вне исторической эпохи не существует; человек есть часть великого социального целого – пролетариата, а позднее – социалистического государства. Именно государство есть главная форма коллективности, оно является выразителем высшей воли, которая и обладает способностью свободного выбора.

Могущество государства ничем не могло ограничиваться. Раздел второй Конституции РСФСР 1918 года открывался статьей 9, согласно которой основная задача Конституции заключалась в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства «в виде мощной всероссийской Советской власти». Сила шла впереди права, именно она была признана главным средством реализации социальных целей и задач, стоявших перед обществом,

---

<sup>1</sup> Плеханов Г.В. Избранные философские произведения. В 5 томах. М., 1957. Т. 3. С. 678.

<sup>2</sup> См.: Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1991. С. 111.

<sup>3</sup> См.: Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1993. С. 24.

<sup>4</sup> Бердяев Н.А. О человеке, его свободе и духовности // Избранные труды. М., 1999. С. 275.

в числе которых – полное подавление буржуазии, уничтожение эксплуатации человека человеком и водворение социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти<sup>1</sup>.

Именно эта фундаментальная для нового строя установка оказывала определяющее влияние на природу и номенклатуру закрепленных в Конституции обязанностей, в распределении которых самое важное критериальное значение имела классовая принадлежность их носителей. Как говорилось в статье 23 Конституции РСФСР, «руководствуясь интересами рабочего класса в целом, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции». Только «трудящиеся» участвовали в осуществлении государственной власти и управления, только им обеспечивалась свобода печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций и др. Только «трудящимся» было предоставлено почетное право защищать революцию с оружием в руках, а на нетрудовые элементы возлагалось отправление иных военных обязанностей.

Интересами диктатуры пролетариата оправдывалось подавление политических противников и лишение некоторых категорий граждан активного и пассивного избирательного права. Тем самым институты ограничения прав (обязанности-ограничения) и запретов (обязанности-запреты) были дополнены институтом лишения прав, которые распространялись на «классово чуждые элементы». Что же касается позитивных обязанностей, революция, растворившая индивида в коллективности, в них не нуждалась; декретируемые ею обязанности определяли формы участия индивида в созидании и защите коллективного социального строя, как это было предусмотрено идеологемой социализма.

Принцип поглощения коллективным человеческой индивидуальности последовательно был проведен в Конституции СССР 1936 года, посвятившей обязанностям граждан 4 статьи (обязанности соблюдать Конституцию и законы, трудиться и соблюдать дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития и др.). Конституция СССР 1977 года воспроизвела все обязанности, установленные ее предшественницей, а также предусмотрела ряд новых для мировой конституционной

---

<sup>1</sup> См. подробно: Эбзеев Б.С. Великая российская революция, власть и свобода: идейные истоки и конституционное устройство // Государство и право, 2017. № 7.

практики обязанностей, вытекающих из принципа социалистического интернационализма (уважать национальное достоинство других граждан, укреплять дружбу наций и народностей советского многонационального государства и др.); в ней получили отражение и этико-социальные (заботиться о воспитании детей, готовить их к общественно-полезному труду, растить достойными членами социалистического общества и др.), а также экологические и историко-социальные обязанности граждан (беречь природу, охранять ее богатства, заботиться о сохранении исторических памятников и других культурных ценностей).

При этом, однако, в статье 59 Конституции, предварявшей изложение обязанностей, был установлен принцип, особенно рельефно выражавший не «просто» соотношение обязанностей и прав, но саму природу взаимоотношений личности и общества: «Осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданином своих обязанностей». Стало быть, права и свободы есть дар государства за выполнение гражданином установленных в Конституции обязанностей.

Главное, однако, заключалось даже не в этом. Наличие Конституции не означало конституционализации государства; Конституция обязывала личность, но не государство, ибо не предусматривала границ, которые власть не вправе была бы преступить под угрозой делегитимации издаваемых ею актов или юридической ответственности. Отсюда отечественная юриспруденция, в которой на советском этапе ее развития едва ли не безраздельно доминировал не критичный позитивизм, приходила к выводу, что юридические обязанности есть наиболее надежное средство достижения общественно полезного результата<sup>1</sup>.

Во многом благодаря именно этим радикально-ригористским взглядам и соответствующей им социальной практике проблема обязанностей приобрела в начале 90-х годов прошлого столетия мировоззренческий характер; от ее решения в большой мере зависело, удастся ли будущей Конституции соединить ценности индивидуальной свободы и независимости личности с ее ответственностью и обязанностями перед обществом и за общество, вне которых личность не может ни сложиться, ни существовать, либо она станет основным законом общества «необузданных» прав.

---

<sup>1</sup> См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Социалистическое право. М., 1973. С. 99.

А.И. Солженицын еще в 1990 году провидчески предупреждал, что «существование общества «необузданных прав» невозможно. Устойчивость общества может быть достигнута не на равенстве сопротивлений, но на сознательном ограничении... Свобода хватать и насыщаться есть и у животных. Человеческая же свобода включает добровольное самоограничение в пользу других. Наши обязательства всегда должны превышать предоставленную нам свободу»<sup>1</sup>.

В самом деле, нуждается ли в доказательстве, что свобода, не знающая ограничений, есть произвол. Устойчивое функционирование общества в целом, как и любого объединения людей, немыслимо без определенного порядка и внутренней согласованности, разделения труда и функций. Отсюда с неизбежностью вытекает необходимость регулирования поведения людей в целях обеспечения их совместной деятельности, их подчинение установленному общей волей порядку, обеспечиваемое в случае необходимости авторитетом публичной власти и государственным принуждением. Тем самым блокируется возможность произвола и минимизируются последствия конфликта индивидуальных и общих интересов, а социальная активность личности проявляется в принятых обществом стандартах поведения.

На уровне философского обобщения речь идет о том, что реальный социальный процесс нельзя свести к деятельности атомизированного индивида и присущей этой деятельности случайности. Но именно такое видение отстаивали С.С. Алексеев и А.А. Собчак, настойчиво предостерегавшие общество от закрепления в будущей Конституции России обязанностей, поскольку якобы такое закрепление из числа советских традиций, «неведомых конституциям передовых стран»<sup>2</sup>.

Маститый ученый и к тому времени получивший широкую известность политик оказались в плену распространенного заблуждения: Конституции, которую предстояло принять, отводилась не разрушительная (эта задача к тому времени была уже решена), а созидательная роль. Она учреждала новый социальный порядок,

---

<sup>1</sup> Солженицын А. Как нам обустроить Россию? Посильные соображения // Литературная газета. 1998. № 38. Спустя восемь лет А.И. Солженицын вновь предостерегал: «Понятие свободы у нас вознесено до полного отрицания обязанностей и до свободы от всякой ответственности. А между тем мы только до той грани – человеческие существа, пока чувствуем на себе, над собой наш долг» // Солженицын А.И. Россия в обвале. М., 1998. С. 47.

<sup>2</sup> Алексеев С., Собчак А. Конституция и судьба России // Известия, 1992, 29 марта.

носителем которого выступало демократическое государство, следовательно, должна была предусмотреть гарантии для учреждаемого Конституцией социального порядка, в том числе путем ограничения произвола индивида или ассоциаций людей и возложения на них определенных тягот во имя общего блага.

Конституционное совещание 1993 года отвергло тезис, ведущий к отказу от рациональной основы взаимодействия людей, организованных в общество и государство. Победил иной взгляд, не отягощенный мифологемами, противоречащими мировой конституционной практике, и не порывающий с социокультурной традицией России и нравственными основаниями государственной бытийности народа; Конституция закрепила такие принципы, которые способствуют усвоению сочленами общества и государства общественной дисциплины и правопорядка и тем гарантируют рациональность и стабильность учрежденного ею социального порядка.

Обязанностей человека и гражданина, в том числе обязанности-ограничения, обязанности-запреты, предметные обязанности, в явной или имплицитной форме закрепленные в Конституции, являются частью Конституции, вне которой она немыслима, как немыслима без основных прав и свобод. Непосредственно обязанностям посвящены шесть статей Конституции, которыми установлены обязанности законопослушания (ст. 15, ч. 3), заботы родителей о детях, их воспитании и заботы трудоспособных детей, достигших 18 лет, о нетрудоспособных родителях (ст. 38, ч. ч. 2 и 3), обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ст. 44, ч. 3), платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57), сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58), защищать Отечество и нести военную службу либо заменяющую ее альтернативную гражданскую службу (ст. 59, ч. ч. 1, 2, 3). Наконец, в части 2 статьи 62 для иностранных граждан и лиц без гражданства в части прав и обязанностей установлен национальный режим.

Этот перечень обязанностей, провозглашенных Конституцией в явной форме, должен быть дополнен основными обязанностями, имплицитно присутствующими в ней, в том числе долг верности провозглашенным Основным законом принципам демократии, обязанность поддержания гражданского мира и согласия. Имеются в виду так же обязывающая сила собственности («собственность

обязывает»)), которая вытекает из принципа социального государства, и обязанности граждан участвовать в установленных законом формах в поддержании правопорядка и отправлении правосудия, являющихся персонализированным рефлексом принципа правового государства.

Новизна нормирования действующей Конституцией России обязанностей заключается и в том, что она отразила логику исторического развития обязанностей от образа человека как сочлена общества к образу политического человека – сочлена государства. Сегодня «обязанности человека» – это не «просто» полемический тезис, аргументируемый историей политических и правовых учений и конституционных учреждений. Конституция России питалась духовным молоком учения о естественном праве; она знает категорию обязанностей человека и гражданина (ч. 3 ст. 15), которая нуждается в адекватном осмыслении. Самим указанием на обязанности человека Основной закон презюмирует, что основные обязанности затрагивают или могут затрагивать естественно-правовые принципы.

Признаваемое Конституцией разграничение обязанностей человека и гражданина, которые соотносятся как социальное и юридическое, коренится в характере взаимоотношений личности и общества, их объективно обусловленной взаимозависимости. Обязанности человека вытекают из сочленства людей в обществе себе подобных и являются гарантией устойчивого функционирования общественного организма. Они социально обусловлены и предопределяются уровнем социально-экономического, политического и культурного прогресса и доминирующими в обществе нравственными принципами. На номенклатуру и содержание обязанностей человека сильно влияние и иных факторов, особенно исторического опыта народа и его социокультурной традиции. В связи с этим обязанности человека выступают в качестве важного элемента механизма саморегуляции и саморазвития общества, поскольку составляют атрибутивное качество личности, развивающейся в обществе.

Основные обязанности связаны не только с обществом, но и с государством. В этом смысле обязанности человека представляют собой социально детерминированные необходимости и долженствования, которые трансформируются в обязанности гражданина и гарантируются возможностью не только общественного осуждения, но и государственного принуждения. Это – требования, предъявляемые обществом или государством к личности либо как сочлену государ-

ства, либо как к члену гражданского общества. Конституционно признанные и обеспечиваемые возможностью государственного принуждения, эти требования выступают в качестве основных обязанностей.

Иными словами, «человек» не поглощается «гражданином». Обязанности человека существуют до и независимо от их признания государством как персонифицированное проявление опыта социального взаимодействия людей и в этом смысле означают долженствования, обеспечивающие рациональность и стабильность коллективной бытийности народа. При этом, однако – и это главное, – конституирование обязанностей человека не лишает их непосредственно социального характера и такой же устойчивости и независимости от формы их государственно-правового признания, как и прав человека. Обязанности человека существуют не в силу их государственного признания и конституционного закрепления, а связаны с самим фактом общественного бытия человека.

Разумеется, указанный логический ряд «обязанности человека – государственное признание – обязанности гражданина» охватывает не все конституционные обязанности. Если обязанности защищать Отечество, заботиться о детях или родителях, соизмерять рамки собственной свободы со свободой других и пр. действительно коренятся в надгосударственной природе человека, то воинская обязанность или обязанность платить налоги, участвовать в отправлении правосудия возникли и развиваются именно как обязанности гражданина. В этом последнем случае основные обязанности вырастают из позитивного права.

Развитие международного правопорядка и характерное для современного мира становление транснационального конституционализма актуализировало еще один аспект интерпретации обязанностей человека и их отграничения от обязанностей гражданина. Однако в этом случае приходится отвлекаться от их социальной характеристики и в качестве критерия разграничения обязанностей человека и гражданина иметь в виду характер юридической связи между личностью и государством – гражданство, иностранство или безгражданство. К примеру, каждый человек независимо от своего гражданства или его отсутствия, пребывающий на территории Российской Федерации, должен соблюдать Конституцию и федеральные законы, уважать права и свободы других лиц. Общее основное образование обязательно для всех проживающих в России лиц, причем независимо от того,

являются они гражданами России или нет. На каждого возложена обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к животному и растительному миру. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы.

В этом втором смысле обязанности человека, это такие обязанности, которые возложены на всех и каждого независимо от состояния в гражданстве России. В их основе – территориальное верховенство Российского государства над всеми физическими и юридическими лицами в пределах своей территории. Что же касается обязанностей, вытекающих из российского гражданства, они возлагаются только на физических лиц, которые состоят под личным верховенством государства и связаны с ним отношениями гражданства.

\* \* \*

Обязанности человека и гражданина составляют фундамент взаимной безопасности сочленов общества и объективно необходимое условие их взаимодействия в условиях государственной бытийности народа. Они формируют социальную однородность общества и солидарность его членов, основанную на балансе их интересов, который нуждается в постоянной поддержке и поощрении, и тем самым служат не отдельному индивиду, являющемуся субъектом правопритязания, но всем вместе.

Дело за «малым» – нужно, чтобы эти принципы стали социальной практикой, а уклонение от исполнения обязанностей, при том, что, пожалуй, в целом мире нет народа, жаждущего более нас законности в принципе, перестало почитаться за доблесть. А это, в свою очередь, требует, чтобы закон был действительно равен для всех, а его применение не зависело от личностей, которые могли бы столкнуться либо с самим законом, либо с теми, кто по долгу службы обязан стоять на его страже.

Основные обязанности человека и гражданина являются конституционной базовой частью Российского государства и составляют существенную характеристику Конституции России. Соответственно этим понятием обычно объединяют именно данную группу обязанностей, которые традиционно отыскивают в «статьях Конституции, специально посвященных только обязанностям граждан» или выводят

их из «логической связи с соответствующими правами и свободами – как необходимость уважать их» или обнаруживают в «статьях Конституции, закрепляющих обязанности совместно с правами»<sup>1</sup>. Но и в том, и в другом, и в третьем случаях речь идет о позитивно закрепленных, т. е. сформулированных именно как предметные обязательства, требованиях, обращенных к гражданину Конституцией.

Исходя из этого, в число конституционных обязанностей граждан Российской Федерации обычно включают, как правило, только соблюдение Конституции и законов, уважение прав и свобод других лиц, заботу о детях и нетрудоспособных родителях, получение основного общего образования, заботу о памятниках истории и культуры, уплату налогов и сборов, охрану природы и окружающей среды, защиту Отечества и воинскую обязанность.

Таким образом, для отечественного конституционализма характерно ограничительное понимание круга основных обязанностей; за пределами научного осмысления продолжают оставаться долг верности гражданина принципам демократии, как они провозглашены Основным законом, обязанность поддержания гражданского мира и согласия, обязывающая сила собственности, обязанность участвовать в установленных законом формах в поддержании правопорядка и отправлении правосудия, а также обязанности-запреты и обязанности-ограничения. Однако и те конституционные обязанности, которые находятся в сфере внимания исследователей, зачастую интерпретируются в отрыве от Конституции, поскольку конституционно-правовая мысль вслед за общей теорией права во многом продолжает оставаться в плену представлений, сложившихся в науке частного права и обслуживающих ее потребности.

Как шесть с половиной десятилетий назад писал Н.Г. Александров, обязанность есть «мера должного поведения» обязанного лица<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. – 5-е изд. перераб. и доп. М., 2014. Т. 1. С. 801. При этом уместно отметить, что в цитируемом двухтомнике С.А. Авакьяна основным обязанностям посвящены неполные пять страниц; в учебнике М.В. Баглая, выдержавшим одиннадцать изданий, – семь страниц (Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов – 11 изд., изм. и доп. М., 2015); в двухтомном учебнике Н.М. Добрынина – пять страниц (Добрынин Н.М. Конституционное право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: учеб.: В 2 т. Т. 1. Новосибирск, 2015).

<sup>2</sup> См.: Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. С. 226. Иногда понятие юридической обязанности

«Мера должного поведения», в которой «должное» означает юридическое долженствование, генетически выросшее из гражданского оборота, вполне достаточна для характеристики обязанностей между отдельными физическими и юридическими лицами; из нее следует, что носитель обязанности несет бремя соблюдения определенных норм поведения по отношению к отдельным лицам как носителям соответствующего права, *но не обязывается к определенным правилам поведения вообще*, как это характерно для конституционного нормирования отношений государства и личности.

Острая нужда в выработке понятия обязанности, способного удовлетворить потребности публичного права или даже носить универсальный характер, привела к трактовке юридической обязанности как устанавливаемой нормами права «необходимости определенного поведения» или «совершения определенных действий или воздержания от действий»<sup>1</sup>. Именно эта категория оказалась востребована многими исследователями феномена обязанностей, в том числе С.С. Алексеевым, Н.В. Витруком, Л.Д. Воеводиным, В.А. Масленниковым, Б.М. Семенко и др. При том, что многие из них пытаются синтезировать эти направления исследования обязанностей, не ставя при этом под сомнение «меру» как границу «вида» должного или необходимого поведения носителя обязанности.

В частности, Н.И. Матузов полагает, что «юридическая обязанность – вид и мера государственно-целесообразного разумного, полезного, объективно обусловленного поведения, призванного вносить порядок и умиротворение в жизнь»<sup>2</sup>. Дословно повторяет это определение Ю.В. Барзилова<sup>3</sup>. «Государственно целесообраз-

---

определяется через категорию «долженствование». См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 11 и сл.

<sup>1</sup> Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 60; Ткаченко Ю.Г. Социалистические правоотношения. М., 1961. С. 5; она же. Методологические вопросы теории правоотношений. М, 1980.

<sup>2</sup> Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 303. См. также: Матузов Н.И. Правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 года. Саратов, 1980. С. 64. См. также: Матузов Н.И., Семенко Б.М. Исследование проблемы юридических обязанностей граждан СССР // Сов. гос. и право, 1980, № 12; они же. О сущности, содержании и структуре юридической обязанности // Вопросы теории государства и права. Межвуз. науч. сб. Саратов.

<sup>3</sup> Барзилова Ю.В. Юридические обязанности как элемент правового статуса личности. Автореферат кандидатской диссертации. Саратов 2006. С. 18.

ная необходимость должного поведения личности» составляет ядро определения конституционной обязанности, предлагаемого А.П. Пановым<sup>1</sup>. «Правило поведения, выражающее личные и общезначимые интересы и представляющее собой меру должного, общественно необходимого, а в некоторых случаях и возможного поведения гражданина», – в этом видит сущность конституционной обязанности О.В. Кабакова<sup>2</sup>. Р.Р. Каримова, сознавая ограниченность исключительно позитивистской интерпретации обязанностей, видит выход в трактовке обязанностей как «должного действия, основанного на государственной необходимости и реализуемого на основании внутриличностной и (или) юридической ответственности или силой государственного принуждения»<sup>3</sup>. В качестве конституционного императива необходимого и должного поведения, установленного в интересах государства, общества и самой этой личности, исполнение которой обеспечивается закрепленными в отраслевом законодательстве государственно-правовыми санкциями на основе Конституции, определяет конституционную обязанность А.Р. Акопян<sup>4</sup>. Э.А. Юнусов так же считает, что методологически правильнее раскрывать понятие юридических обязанностей через категорию правовой необходимости<sup>5</sup>.

Словом, можно только сожалеть, что вывод Е.В. Гончарук «не вызывает ни у кого сомнений», что основные обязанности выражают «нужное с точки зрения государства, власти, закона поведение субъекта», не далек от истины<sup>6</sup>. Именно этот подход, продолжающий отечественную традицию интерпретации конституционных

---

<sup>1</sup> Панов А.П. Система конституционных обязанностей граждан Российской Федерации. Автореферат диссертации кандидата юридических наук. Саратов, 2008. С. 4.

<sup>2</sup> Кабакова О.В. Конституционная обязанность граждан в России: эволюция правовой регламентации и практика реализации: теоретический и историко-правовой анализ. Автореферат кандидатской диссертации. Краснодар, 2006. С. 6.

<sup>3</sup> Каримова Р.Р. Юридические обязанности: сущность и проблемы реализации. Автореферат кандидатской диссертации. Екатеринбург, 2008. С. 11.

<sup>4</sup> Акопян А.Р. Особенности конституционных прав, свобод и обязанностей, человека и гражданина в Российской Федерации. Автореферат кандидатской диссертации. Волгоград, 2005. С. 12.

<sup>5</sup> См.: Юнусов Э.А. Правовые обязанности человека и гражданина (вопросы теории). Автореферат кандидатской диссертации. М., 2008. С. 8.

<sup>6</sup> Гончарук Е.В. Институт основных обязанностей человека и гражданина в конституционном праве. Автореферат кандидатской диссертации. М., 2005.

обязанностей вне природы и сущности их юридического источника, вполне адекватный полицейскому государству, не способен ответить на потребности конституционного регулирования, обусловленные сущностными характеристиками самой Конституции. Проблема не в предпочтениях того или иного, к тому же во многом синонимичного, термина («долг», «необходимость», «долженствование»); главное заключается в том, что порочно само ядро предлагаемой трактовки основных обязанностей как «государственно целесообразного поведения».

Подобная квалификация конституционных обязанностей, не сушащая на себе отчетливую печать некритичного позитивизма, безраздельно господствовавшего в отечественной юриспруденции на советском этапе ее развития и продолжающего доминировать сегодня, не укладывается в современную демократическую модель юридической организации взаимодействия личности и общества, конституированную Основным законом России. Проблема даже не в том, что действующая Конституция России внесла существенные изменения в систему позитивных обязанностей граждан, касающиеся как круга, так и нормативного содержания традиционных для отечественного конституционализма обязанностей.

Речь не просто о чисто количественных изменениях в сумме обязанностей, закрепленных в конституциях на разных этапах развития Российского государства; в демократическом государстве основные обязанности есть юридическое отражение иного типа конституционного нормирования отношений между обществом, государством и личностью, гражданином, отражающего иной характер самих этих отношений, составляющих один из сегментов предмета конституционного права. В конституционных формах демократии с равенством их участников нет места государственному патернализму, из которого вырастает право государства «на все». Соответственно, конституция легитимирует притязания государства к гражданину, в том числе в части ограничения его свободы, но одновременно обязательства государства, субъектом притязаний в отношении которых является гражданин. Права человека – не дар государства, но и обязанности человека – не дар государству.

Не менее важно учитывать особенности субъектного состава конституционного права. В качестве субъектов конституционного права с одной стороны выступает государство как носитель социального порядка, в котором протекает общая жизнь граждан, а с другой – мас-

са индивидуально неопределенных людей и их ассоциаций; в связи с этим смысл Конституции как результата и юридического воплощения общественного согласия заключается во взаимном ограничении государства и личности в целях гарантирования учрежденного ею социального порядка и универсального принципа свободы.

Как раз в связи с этим конституционные обязанности, как они установлены в действующем Основном законе, скорее напоминают декларацию принципов взаимоотношений государства и гражданина, которыми установлены виды и пределы допустимых притязаний государства к гражданину и предусмотрены гарантии гражданина от произвола публичной власти, чем строго формализованные юридические предписания с характерными для них атрибутами; это цели, реализация которых служит гармонии в обществе и стабильности государственной бытийности народа; это юридический декалог, обращенный к разуму человека и его нравственному чувству и одновременно – программа деятельности законодателя и критерий легитимности.

Соответственно, конституционные нормы об обязанностях имеют своими адресатами государство и человека как сочлена общества и гражданина. С одной стороны, они устанавливают основные направления деятельности и границы усмотрения государства в этой сфере; оно не свободно в определении круга и объема возлагаемых на гражданина обременений, их источник – не воля государства, а надпозитивная воля общества. Конституция тем самым преодолела традиционную для отечественной практики конституционного нормирования обязанностей тенденцию к абсолютизации коллективного начала. Она определила имманентные пределы свободы индивида и возложила на государство обязанность действовать совместимым с Основным законом образом; в основных обязанностях заключена правовая основа деятельности законодателя, и в этом смысле они обладают программным характером.

С другой стороны, эти нормы устанавливают конституционные обязанности как общие стандарты поведения личности, которые законодателем должны быть индивидуализированы и наполнены конкретным юридическим содержанием; это те потенциальные тяготы, которые соответствуют общему благу и нравственным началам, на которых зиждется общество. Как раз в этом смысле эти обязанности можно квалифицировать как общее указание на «вид» поведения, «гражданина вообще», «мера» которого, как и ответственность конкретных носителей за ее несоблюдение, устанавливается парламентом.

Иными словами, Конституция определяет подлежащие защите основы государственной бытийности общества и его нравственные устои, но они не соотнесены с определенными субъектами и не составляют предмета детализированного нормирования – это входит в полномочия законодателя. В связи с этим основные обязанности есть санкционированные конституцией образцы (стандарты, типы, формы, модели) поведения индивида, проистекающие либо из велений морали (воспитание детей, забота о родителях, защита Отечества), либо из государственной природы человека (уплата налогов, несение военной службы), состоящего в гражданстве государства или пребывающего на его территории и в силу этого находящегося под его юрисдикцией; они служат согласованию универсального надпозитивного принципа свободы с защищаемыми Конституцией интересами других людей в их совместном существовании на основе взаимности и равной свободы. *Носителем таких интересов является совокупность сочленов государства в их единстве, а субъектом притязаний – государство.*

Как раз в связи с этим важно подчеркнуть, что конституционные обязанности определяют мотивацию государства как формы сосуществования людей, а не преследуют какие-либо оторванные от общества цели, какими бы «государственно целесообразными» или «разумными» ни казались возлагаемые на граждан во имя их достижения тяготы. Наука не может своим авторитетом легитимировать увязку обязанностей человека и гражданина с внеконституционной идеологией и политическими целями, в том числе централизацией, многим кажущейся простой и самой эффективной гарантией единства и целостности федеративного государства, или корпоративными интересами бюрократии.

Такая увязка ведет не к формированию правового государства, во взаимоотношениях с которым личность выступает в качестве равноправного партнера, а всесильной бюрократии, над которой утрачивается всякий общественный контроль. А сами обязанности из публично полезных обременений, вытекающих из коллективного бытия людей и выполняющих гарантийные по отношению к интересам и правам других людей и общества в целом функции, приобретают характер повинностей в интересах бюрократии, отождествляющей себя с государством.

Именно такое увязывание является источником противоречия между закрепленной в Конституции солидаристской концепцией

обязанностей и социальной практикой, которое в свою очередь ведет к противостоянию государственного аппарата личности и ее ответной реакцией. Во многом как раз этим предопределена неистребимая тяга абсолютного большинства из нас к законности в принципе, сопровождаемая одновременно удивительной изобретательностью в поиске способов обойти закон или «договориться», часто небескорыстно, с теми, кто призван ему служить!

\* \* \*

Исходная точка осмысления сущности конституционных обязанностей человека и гражданина заключена в самой Конституции как модели социального порядка, в котором протекает общая жизнь сочленов общества, самую фундаментальную основу которого составляет свобода. При этом правам и обязанностям в этой модели отведена различная роль: если конституционное право – это сфера воления, личного самоопределения, притязания индивида, в отношениях с которым обязанной стороной выступает государство, то конституционная обязанность – область легитимируемых Конституцией притязаний государства и необходимости в ее персонализированной форме<sup>1</sup>.

Причем «необходимость» в данном случае следует понимать прежде всего в качестве всеобщего свойства объективной действительности, имея в виду организацию и функционирование общества и его сочленов. Она обусловлена внутренней природой сообщества людей, законами его возникновения, существования и развития. Закрывающаяся в основной обязанности человека и гражданина необходимость отражает объективную и устойчивую, имманентную взаимоотношениям личности и общества, гражданина и государства, а также существенную по своему значению связь, основывающуюся на публичном интересе в сохранении государственного единства общества и перманентном воспроизводстве его правовых и духовно-нравственных оснований<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> По замечанию Маркса, в идеале «точка зрения законодателя есть точка зрения необходимости». Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 164.

<sup>2</sup> Против такой трактовки необходимости выступал С.Ф. Кечекьян, полагавший, что выраженная в обязанностях необходимость не связана с действующими в природе и обществе закономерностями, соответственно речь можно и нужно вести в сугубо юридическом смысле как необходимости, диктуемой законом.

Она не случайно привнесена в сферу организации отношений личности и общества и гражданина и государства, напротив, конституционная обязанность есть юридическая форма персонализации общественной необходимости. Отсюда следует объективная обусловленность обязанностей человека и гражданина с точки зрения рациональной организации и стабильного функционирования общества и его прогресса. Именно в этом контексте термин «необходимость» в его различных лексических формах присутствует в Конституции (статьи 55, 74, 132). Тем самым Конституция преобразует объективную и устойчивую связь личности и общества в юридическую необходимость, т. е. связанность личности конституционным правопорядком.

В равной мере закономерно привлечение в эту сферу категории долга, генетически вырастающей из этики и составляющей универсалию культуры. Необходимость есть сущность конституционной обязанности, долг – восприятие этой необходимости общественным и индивидуальным сознанием. Причем термин «долг» при характеристике статуса человека и гражданина встречается в тексте Конституции дважды – в части 3 статьи 38 («Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях») и части 1 статьи 59, причем в последнем случае этот термин использован конституционным законодателем в сочетании с термином «обязанность» («защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации»). Одиннадцать раз Конституция пользуется термином «должны», «не должны» (статьи 15, 17, 21, 55, 56, 90, 92, 93).

В данном контексте конституционный долг есть та же правовая необходимость, вытекающая из нравственного закона, получив-

---

См.: Кечекьян С.Ф. Указ. соч. С. 61. Вполне адекватное позитивистской доминанте отечественного права на советском этапе его развития, в жертву которой большой ученый принес даже тезис Маркса, это понимание продолжает едва ли не безраздельно господствовать по настоящее время. Как пишет Л.Д. Воеводин, «правовая необходимость полнее всего раскрывает существо юридической обязанности. Она, с одной стороны, указывает, что эта обязанность существует и развивается в рамках должного, установленного законом и обеспечиваемого государством поведения. С другой же стороны, она выражает содержание обязанности и присущую ей специфику». (Воеводин Л.Д. Указ. соч. С. 136.). В числе немногих исключений – труды Е.А. Лукашевой, которая определяет юридическую обязанность как «объективно необходимое, должное, возможное поведение человека». Лукашева Е.А. Общая теория прав человека. М., 1996. С. 37.

шего конституционное признание. Отсюда следует, что категория долга имеет не только этическое, но также и юридическое значение и требует своего осмысления в науке конституционного права; она сопрягается с категорией обязанности, но не сливается с ней; выступает ее этическим насыщением; является выражением привнесения в сферу конституционного регулирования нравственных начал; указывает на ценностные ориентиры, подлежащие особой заботе человека и гражданина и правовой защите – родители и Отечество, и не ограничивает личность в выборе способов и форм заботы трудоспособных детей о нетрудоспособных родителях, нуждающихся в такой заботе, или защиты Отечества. Не государство диктует этические нормы поведения, но Конституция, являющаяся результатом общественного согласия, в качестве общеобязательного веления закрепляет выработанные тысячелетним развитием общества и воспринимаемые общественным сознанием в качестве единственно возможных стандартов поведения этические нормы и принципы.

Конституционное закрепление долга не лишает человека свободы выбора (воспитание детей, забота о родителях, защита Отечества), но такая свобода охватывает сферу вариантов поведения, способов его реализации; Конституция закрепляет непреложность нравственного долга и тем самым – реализацию гуманной сущности человека в отношении детей и родителей, других людей, коллективных образований, общества в целом. Этому служит вменение Основным законом «золотого правила нравственности» – поступай по отношению к другому так, как ты хотел бы, чтобы он поступал по отношению к тебе, являющегося фундаментальной презумпцией практической морали, в обязанность граждан: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» (ч. 3 ст. 17).

\* \* \*

Конституционные обязанности – это обязанности основные, они закреплены в Конституции и опосредуют наиболее существенные, учредительные по своему характеру отношения и связи между государством и его гражданами. Они являются объективно необходимым и закономерным свойством государственной организации общества, имманентны государственно-организованному человеку, живущему в сообществе других людей и подчиненному определенному правопорядку, и сами являются элементом этого правопорядка. Без

взаимных обязанностей и ответственности государства и личности, коррелирующих их правам, немислима социальная солидарность как баланс во взаимоотношениях самих граждан, так и в их взаимоотношениях с государством.

В силу этого основные обязанности имеют особое социальное значение и занимают доминирующее положение во всей системе юридических обязанностей, а также оказывают определяющее воздействие на эту систему. Причем государство в этих отношениях выступает, как писал Л.Д. Воеводин, «в строго определенном качестве», а именно «охватывающей всех граждан политической организации, а не в виде своих агентов – многочисленных органов, действующих от его имени»<sup>1</sup>. Что же касается человека, он в этих отношениях выступает еще не в качестве лица, требование к которому индивидуализировано и гарантировано возможностью принуждения, а в качестве гражданина, т.е. сочлена государства, принявшего на себя в соответствии с Основным законом определенную долю тягот во имя общего блага.

Следовательно, святость этих потенциальных тягот, обусловленных государственной бытийностью народа, проистекает не из воли законодателя, а из общественного согласия, выражением которого является Конституция; соответственно в этих отношениях личность в ее взаимоотношениях с государством, как неоднократно подчеркивалось Конституционным Судом в его постановлениях, рассматривается как равноправный субъект<sup>2</sup>.

Основные обязанности в структуре действующей Конституции России отражаются не только в главе второй, но и в главе первой; они не образуют особую систему внутри Основного закона или наряду с ним, а находятся в системной связи как с правами человека, на

---

<sup>1</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. М., 1997. С. 156.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1764; 1998. № 28. Ст. 3393. В связи с этим представляется ошибочным утверждение, что в конституционных правоотношениях, «как правило, стороны подчинены, зависимы» (Таева Н.Е. Нормы конституционного права Российской Федерации. М., 2010. С. 10), поскольку тем самым игнорируются учредительная природа Конституции и особенности предмета и метода собственно конституционного регулирования. «Подчиненность, зависимость сторон» – необходимое и закономерное следствие индивидуализации конституционных велений законодателем в принимаемых им актах и возникающих на их основе правоотношений, участниками которых являются не гражданин вообще и государство, а конкретное лицо и орган либо агент государства.

что традиционно обращают внимание, так и с публичной властью и институтами гражданского общества, а также между собой.

Отсюда в том числе следует, что основные обязанности не образуют собственной системой ценностей, они связаны с общей системой ценностей Конституции и выполняют гарантийную роль по отношению к этой общей системе конституционных ценностей. Ценность самих обязанностей предопределяется тем, насколько они способны гарантировать государственную бытийность России, основы ее конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, оборону и безопасность государства, социальный, расовый, национальный и религиозный мир, баланс индивидуального и коллективного в организации и функционировании социума и т. д.

Ценностный взгляд на Конституцию имеет двоякое критериальное значение: во-первых, в качестве мерила интерпретации пределов основных обязанностей, обязательных для государства. С широких социально-юридических позиций, такая интерпретация должна быть соразмерной защищаемым этими обязанностями ценностям Конституции и адекватной содержанию основных прав в том смысле, что, во-первых, осуществление гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав не может быть обусловлено предварительным исполнением обязанностей; во-вторых, обязанности не могут «нейтрализовать» основное содержание конституционных прав; в-третьих, мера ответственности за неисполнение или несоблюдение обязанностей не может устанавливаться произвольно, но должно быть пропорциональной иерархии конституционных ценностей, а также целям, преследуемым обществом при установлении конституционных обязанностей.

Вот почему столь важна конституционная трактовка основных обязанностей как части конституции и сквозь призму ее единства, имея в виду смысл Основного закона, его функции, принципы, как нормативного выражения государственного правового порядка с присущей ему системой ценностей, в которой доминирующее положение занимает человек; именно человек есть цель, а устанавливаемый конституцией правопорядок есть средство, и всякая их подмена независимо от мотивации является нелегитимной и антиконституционной. Иное видение, каким бы привлекательным оно ни казалось с позиций коллективистской морали, неизбежно ведет

к восприятию основных прав как дара государства и своеобразной платы гражданину за выполнение возложенных на него обязанностей.

Этим не ставится под сомнение единство прав и обязанностей человека и гражданина, а отрицается их *слитность*, характерная для иерархически организованного закрытого общества<sup>1</sup>. Этот

---

<sup>1</sup> См.: Новая философская энциклопедия. В 4 тт. / Гл. ред. В.С. Степин. Т. 3. С. 139. Истины ради заметим, что присущий радикально-ригористским взглядам тезис «без выполнения обязанностей перед обществом, государством, перед своими согражданами человек не может пользоваться соответствующими правами и свободами» (Семигин Г.Ю. Российская политико-правовая доктрина. М., 2005. С. 645) достаточно популярен, хотя действующая Конституция не дает для этого никаких оснований. Даже право на социальное обеспечение (ст. 39 Конституции РФ), которое, казалось бы, находится в прямой зависимости от участия индивида в общественно-полезной деятельности, не свидетельствует в пользу приведенного утверждения; речь может идти только о выборе законодателем вида социального обеспечения, его размера и т.д., но не об отказе гражданину в праве на такое обеспечение, пожалуй, особенно тесно связанному с принципом социального государства. Опасность этих взглядов существенно возрастает, когда и если они рефлексированы на деятельность публичной власти. В частности, п. 5 ст. 15 ФЗ от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в качестве одной из мер воздействия на должника, уклоняющегося от исполнения обязательств, наложенных на него судом, установлена возможность временного ограничения его права на выезд из Российской Федерации. Практика реализации данного положения означает право судебного пристава-исполнителя или суда по заявлению судебного пристава-исполнителя установить временные ограничения на выезд гражданина, своевременно не уплатившего административный штраф либо имеющего долги по алиментам, налогам, кредитам, за услуги ЖКХ и т.д., если сумма задолженности превышает определенный порог, как это установлено ст. 67 ФЗ от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и ст. 32.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

Конституционный Суд в Определениях от 3 июля 2014 года № 1561-О и № 1563-О выявил смысл положений части 2 статьи 30 и части 2 статьи 67 Федерального закона «Об исполнительном производстве», согласно которым судебный пристав-исполнитель вправе вынести постановление о временном ограничении права на выезд должника из Российской Федерации по заявлению взыскателя, если предъявленный взыскателем к исполнению исполнительный документ выдан на основании судебного акта или является судебным актом. Суд, ограниченный заявленными требованиями, пришел к выводу, что такое регулирование конституционно лишь при соблюдении некоторых условий одновременно с вынесением им постановления о возбуждении исполнительного производства (до истечения установленного в таком постановлении срока на добровольное исполнение должником содержащегося в исполнительном документе требования, а также получение судебным приставом-исполнителем сведений о том, что должник

принцип в его конституционном выражении не включает в себе жесткой причинно-следственной связи и не означает конкуренции основных прав и обязанностей; они являются взаимодействующими компонентами конституционного статуса личности и одинаково важны и необходимы для формирования баланса индивидуального и коллективного в организации и функционировании социума и его адекватного нормирования законом. В его строго юридическом смысле единство конституционных прав и обязанностей в демократическом правовом государстве выражается в предостаточно-обязывающем характере соответствующих конституционных норм и правоотношениях, в которых каждое право гражданина коррелирует с определенной обязанностью государства и, напротив, каждой обязанности гражданина соответствует право государства.

Именно поэтому демократическое правовое государство, императивом которого являются свобода и права личности, ограничено не только в формулировании каталога основных обязанностей, но и установлении их нормативного содержания. Пределы его усмотрения обусловлены необходимостью согласования использования конституционного права или свободы их субъектом с правами и защищаемыми законом интересами других лиц, как это вытекает из «золотого правила поведения».

Будучи в известном смысле вторичны по отношению к правам, обязанности человека и гражданина являются важной характеристикой строя демократического правового государства. Эти обязанности имеют критериальное значение в определении границ государственной власти в ее отношениях с личностью и тем самым гарантируют ее от произвола государства, а государство – от произвола индивида. Одновременно эти обязанности служат важной гарантией принципа правового государства как ценностного материального принципа, который предопределяет возлагаемую на государство функцию обеспечения государственной бытийности многонационального народа

---

обладает информацией о возбужденном в отношении него исполнительном производстве и уклоняется от добровольного исполнения содержащегося в исполнительном документе требования). Но даже при соблюдении этих условий остается сомнение, что законодатель выбрал конституционно оправданный способ решения проблемы. Конституция исключает зависимость права человека на собственное воление и благо от меры его добросовестности в исполнении генетически не связанных с ними обязанностей. Речь не о том, что государство должно равнодушно взирать на неисполнение обязанностей, а о том, что избираемые им формы и способы воздействия сами не могут быть правонарушающими.

Российской Федерации, с одной стороны, и свободы, безопасности, собственности сочленов общества – с другой. Отсюда проистекают долг и обязанности верности гражданина демократии и его участия в установленных законом формах в поддержании правопорядка и отправлении правосудия.

Конституционные обязанности тесно связаны и с принципом социального государства. Они формируют социальную гомогенность, то есть однородность общества и солидарность его членов, основанную на балансе их интересов, тем самым служат не отдельному лицу, являющемуся субъектом правопритязаний, как это характерно для частно-правовых отношений, но являются гарантией общего блага. Именно этот принцип лежит в основе обязывающей силы собственности.

Ценностный взгляд на Конституцию существенно значим для выявления функционального наполнения основных обязанностей, которое предопределяется принципом социального сотрудничества и солидарности, составляющим универсальную объективную характеристику действующего Основного закона. Речь идет о балансе индивидуального и коллективного как условия эволюционного (а не революционного) развития общества; без такого согласования и сбалансированной интеграции коллективного и индивидуального начал в систему собственности, социальных, политических и юридических учреждений и институтов, этику, составляющей основу свободной лояльности людей и их ассоциаций, устойчивое функционирование общества невозможно. В противном случае солидаристская идея останется риторикой, используемой властью в качестве способа ее дополнительной легитимации или основания для требования односторонней лояльности общества и его сочленов или ее принудительного обеспечения.

В этом смысле обязанности человека и гражданина, если их оценивать в широком социальном контексте, являются частью механизма саморегуляции и саморазвития социума и гарантией от его разрушения. Речь идет об охране и защите конституционного строя России и присущих ему ценностей, составляющих основу справедливой организации и стабильного функционирования общества и государства.

Таким образом, конституционная легитимация притязаний государства к гражданину преследует, с одной стороны, цель обеспечения прав и свобод других, а с другой – удовлетворение справедливых

требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе. Как раз в связи с этим Конституция в качестве основных обязанностей закрепляет такие модели социальной жизнедеятельности гражданина, которые согласуются с подлежащими особой правовой защите публичными интересами, составляющими основу коллективной бытийности сочленов общества и государства.

Конституционная институализация обязанностей личности позволяет существенно точнее определить круг возлагаемых на граждан тягот, ограничивая тем самым возможности сужения рамок свободы личности государством; свобода индивида не подлежит ограничению за пределами притязаний, легитимированных Конституцией.

Эти пределы связаны с гарантиями стабильного и согласованного функционирования общества, немыслимого без определенного порядка и внутренней согласованности, разделения труда и функций. Они обусловлены необходимостью «институционализации свободы» в целях поддержания жизнеспособности демократического общества, его государственного единства и солидарности его членов<sup>1</sup>. Здесь недостаточно запретов и ограничений, они дополняются предметными обязанностями, которые требуют от гражданина постоянного выполнения определенных тягот, причем частично в форме, отменяющей негативную свободу. А это обуславливает государственно-правовое регулирование отношений, которые в прошлом обычно оставались вне государственного контроля, в том числе в социальной и экономической сферах и в поддержании нравственного здоровья общества.

Функциональное значение конституционных обязанностей заключается также в разграничении сфер свободы самих индивидов и тем самым предупреждении конфликтов. Важнейшее место в таком разграничении имеют зафиксированные в самой Конституции пределы основных прав и их ограничения; ориентирующее значение при этом принадлежит норме части 3 статьи 17 положения, в равной мере адресуемого законодательной и исполнительной власти, правосудию, субъектам прав и свобод человека и гражданина: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». В этом «не должно» заключен нравственный, социальный, психологический, а в исто-

---

<sup>1</sup> См.: Государственное право Германии. Т. 2. М., 1994. С. 211.

рической ретроспективе и религиозный императив поведения, который в результате конституционного оформления приобретает характер основной обязанности в процессе осуществления своих прав проявлять должную добросовестность и осмотрительность.

Для основных обязанностей характерны некоторые особенности, либо прямо предусмотренные Конституцией, либо вытекающие из ее предписаний. В их основе – принципы демократического правового государства, из которого вытекает правовое равенство граждан, и федерализма, обуславливающего конституирование единства и равенства конституционного статуса человека и гражданина. В свою очередь равенство является условием их сохранения и постоянного воспроизводства. Это – базовая ценность, составляющая основу правового государства и имманентная ему и заключающаяся в том числе во взаимозависимости членов общества и их ответственности за общество и государство, сочленами которого они являются. В частности, согласно части 2 статьи 6 Конституции каждый гражданин обладает на территории России всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией. Тем самым подчеркивается единство установленного федеральной Конституцией стандарта прав и обязанностей человека и гражданина и его взаимодействие с принципом единства и целостности Российского государства, гарантирующего соблюдение этого стандарта на всей территории России.

Принцип равенства обязанностей отчетливо выражен и в части 1 статьи 19 Конституции: «Все равны перед законом и судом». Данное положение традиционно интерпретируется как равноправие и в этом смысле – нередко как право на равноправие. С такой интерпретацией можно согласиться, имея, однако, в виду, что равенство всех перед законом не сводится к праву на равноправие, оно значительно богаче по своему содержанию и означает также право на равенство обязанностей.

Все люди равны перед законом не только потому, что имеют одинаковые права и свободы, но и потому, что никто не может быть освобожден от обязанности следовать требованиям закона. В данном положении также содержится запрет каких-либо привилегий в применении закона и устанавливается равное правосудие для всех, поскольку никто не может быть освобожден от ответственности на равных основаниях со всеми иными лицами за совершенное правонарушение.

Таким образом, конституционный принцип равенства означает на современном этапе развития отечественной государственности именно равенство в исполнении закона, запрет произвола. Он гарантируется всеобщностью обязанностей и недопустимостью каких-либо привилегий в смысле освобождения от несения обязанностей<sup>1</sup>.

Однако этот принцип не препятствует учету особенностей как самих людей (возраст, состояние здоровья, пол, ценностная ориентация в смысле религиозных предпочтений), так и особенностей их социального и профессионального статуса. В частности, существенное влияние на содержание конституционных обязанностей могут оказывать льготы, определенные правовые преимущества, предоставляемые носителям конституционных обязанностей и заключающиеся либо в отсрочке исполнения (отсрочка от призыва на военную службу), либо в уменьшении объема, т. е. сужении пределов конституционной обязанности (облегчение налоговых тягот) либо даже в освобождении от исполнения обязанности.

При этом в отличие от ограничения прав законодатель в сфере «ограничения» обязанностей обладает более широкими дискреционными полномочиями, которые, однако, никогда не должны простираются столь далеко, чтобы разрушить равенство всех перед законом и судом.

А это означает, что льгота, предоставляемая носителю конституционной обязанности, должна быть а) объективно обусловлена и распространяться на всех лиц, которые подпадают под признаки соответствующей группы (например, субъекты малого предпринимательства в отношении налоговых льгот или студенты высших учебных заведений в отношении несения военной службы), б) устанавливаться законодателем, а не правоприменителем в индивидуальном порядке, в) отвечать требованиям справедливости и г) быть соразмерной социально оправданным целям, во имя которых она предоставляется. В противном случае под сомнение ставится не

---

<sup>1</sup> Не правда ли, замечательно современна максима Руссо из «Проекта конституции для Корсики»: «Все должны быть готовы выполнить без различия те обязанности, которые возлагает на них отечество. На острове не должно быть никакого иного положения, как положение гражданина, и только оно одно должно заключать в себе все»? При этом мыслитель два с половиной столетия назад оговаривал, что «всякого рода привилегии выгодны для частных лиц, которые их получают, и ложатся бременем на нацию, которая их дает». Руссо Ж.-Ж. Проект конституции для Корсики / Трататы. М., 1969. С. 296, 297.

«просто» равенство перед законом и судом, но сама основа, на которой произошло правовое государство и благодаря которому оно непрерывно воспроизводится.

\* \* \*

Без всякого риска преувеличения можно утверждать, что вопрос о юридической природе конституционных обязанностей во многом и сегодня продолжает оставаться *terra incognita* отечественной юриспруденции. Мы не можем понять специфику конституционного регулирования взаимоотношений личности и общества, не выяснив, являются ли эти обязанности субъективными, накладывающимися на граждан вполне определенные тяготы и обременения, ограничивающие его свободу, и гарантированные возможности государственного принуждения, либо это объективно-правовые веления, обращенные к законодателю и составляющие программу его деятельности?

Конституция формулирует основные обязанности весьма кратко и скупно. Они понятийно открыты и неполно содержательно определены, их юридическое наполнение – обязанность законодателя. Именно поэтому основные обязанности, в отличие от прав и свобод, Конституцией в качестве непосредственно действующих не квалифицируются; следовательно, прямое действие конституционных норм, нормирующих обязанности, не означает их непосредственного применения, поскольку они обычно нуждаются в конкретизации федеральным законом. А это в контексте настоящего исследования означает, что конституционные обязанности, как правило, порождают правовые последствия для гражданина в смысле ответственности при условии, что детализированы законодателем.

При этом замечание «как правило» обусловлено тем, что нормативное содержание основной обязанности может выводиться или непосредственно из Конституции, если ее положения в данной части достаточно определены, или устанавливаться законодателем в развивающих или конкретизирующих Конституцию законах<sup>1</sup>. С этой точки зрения, первый из двух указанных способов выявления нормативного содержания основных обязанностей явно недостаточен; он эффективен, как правило, при установлении обязанностей-запретов и некоторых предметных обязанностей, источниками которых являются

---

<sup>1</sup> См. подробно: Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: Материалы IX Международной научно-практической конференции. М., 2015.

либо сочленство в государстве, либо общественная нравственность (запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели и деятельность которых не идентичны конституционному строю, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам и др.).

Но и в последних мера субъективного существенно различна. В качестве примера обратимся к долгу и обязанности защиты Отечества (ст. 59, ч. 1 Конституции), которые вопреки нередким интерпретациям не сводится к обязанности нести военную службу в соответствии с федеральным законом<sup>1</sup>. Даже ограничившись буквальным смыслом словосочетания «защита Отечества», можно сделать несколько выводов, имеющих существенное значение для адекватной интерпретации природы соответствующей конституционной обязанности, ее назначения, способов реализации, а также вектора конкретизации:

– во-первых, долг и обязанность защиты Отечества относятся к числу гражданских обязанностей («обязанностей, вытекающих из российского гражданства»); защита Отечества (как и несение военной службы) есть требование, обращенное к индивиду, прежде всего, как к сочлену государства. При этом Конституция не препятствует участию иных лиц в защите нашего Отечества (как и несению ими военной службы) при условии, что это допускается федеральным законом и соответствует явно выраженной воле индивида; человек не лишается нравственного выбора, предопределяемого его сыновним отношением к России как Отечеству, нуждающемуся в защите;

– во-вторых, в указанном положении имеется в виду именно защита, то есть отпор агрессии или иных форм ущемления интересов Родины;

– в-третьих, речь идет не о «просто» государстве как корпорации, но об Отечестве – России в смысле страны, многонациональным народом которой как единой государственной гражданской нацией учреждено Российское государство в его современном виде и перед интересами независимого суверенного существования которого

---

<sup>1</sup> Характер дискуссии, состоявшейся по вопросу о соотношении обязанностей защиты Отечества и военной службы, замечательно точно передает стенограмма заседания комиссии конституционного совещания по доработке проекта Конституции Российской Федерации, состоявшегося 17 июля 1993 г. См. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1996. Т. 11. С. 257–258.

должны отступать различия в политических взглядах и социальных предпочтениях, оценки деятельности властей государства и его органов и адекватности их социального служения и т.п.;

– в-четвертых, словосочетание «защита Отечества» сопрягается со словами «долг» и «обязанность», а это означает, что защита Отечества является, с одной стороны, нравственным обязательством каждого гражданина, выступающим в юридически оформленном виде и потому являющимся конституционной обязанностью, с другой – эта обязанность может быть конкретизирована актами законодателя. Стало быть, формы участия гражданина в защите Отечества могут определяться как законодателем (военная служба), так и в случае агрессии, оккупации и т.д. самими гражданами (партизанская борьба, саботаж решений оккупационных властей и т.п.). При этом именно защита Отечества, продиктованная любовью и уважением к Родине, легитимирует, например, ношение оружия и его использование без специального разрешения против живой силы и техники агрессора, разрушение с целью уничтожения или задержания вражеской армии коммуникаций, партизанскую борьбу, участники которой, как и лица, входящие в добровольческие отряды, ополчение и движение сопротивления, наряду с лицами, входящими в состав Вооруженных Сил, согласно Дополнительному протоколу 1 от 8 июня 1977 г. к Женевским конвенциям о защите жертв войны от 12 августа 1949 г., обладают статусом комбатантов, т.е. законно воюющих, на которых распространяются законы и обычаи войны;

– в-пятых, данная обязанность в части, не поглощаемой несением службы в соответствии с федеральным законом, в равной мере распространяется на всех граждан России независимо от пола, возраста и прочих обстоятельств и может выражаться как в активной, так и пассивной форме. В частности, природа и нормативное содержание защиты Отечества требуют также учета присутствующего в этой конституционной обязанности запрета коллаборационизма, то есть сотрудничества граждан с властями агрессора, оказания им помощи в какой-либо форме и пр. Такое сотрудничество не может быть оправдано полом, возрастом, убеждениями, вероисповеданием или другими обстоятельствами;

– в-шестых, содержащаяся в комментируемой норме обязанность определяет поведение гражданина не только в связи с угрозами отечественной государственности извне, но и обязывает противостоять любым внутренним угрозам суверенитету, независимости,

территориальной целостности Родины, ее конституционному строю, от кого бы они ни исходили.

Значительно более распространен второй способ установления нормативного содержания основной обязанности и ее пределов законодателем в принимаемых им законах, детерминированный общим (неконкретным) характером конституционного нормирования обязанностей. Не случайно Конституция, закрепляя основную обязанность гражданина, одновременно содержит оговорку о законе: гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом, а в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой (части 2 и 3 статьи 59).

Речь идет о конкретизации конституционных обязанностей личности законодателем, то есть выявлении их нормативного содержания, форм и способов реализации, а также установлении ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение<sup>1</sup>. Именно в этой по-

---

<sup>1</sup> В частности, в Постановлении от 23 ноября 1999 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления» (СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6363) Конституционный Суд Российской Федерации указал, что закрепленное ч. 3 ст. 59 Конституции Российской Федерации право гражданина Российской Федерации в случае, если его убеждениям и вероисповеданию противоречит несение военной службы, на замену ее альтернативной гражданской службой не нуждается в конкретизации и является, как следует из ст. 18, 28 и 59 Конституции Российской Федерации, непосредственно действующим, притом именно индивидуальным правом, т. е. связанным со свободой вероисповедания в ее индивидуальном, а не коллективном аспекте, а значит, должно обеспечиваться независимо от того, состоит гражданин в какой-либо религиозной организации или нет.

Решительно поддерживая сам по себе тезис о прямом действии основных прав, которым Суд аргументировал свою позицию в отсутствие Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе», можно возразить против правомерности его распространения на рассматривавшийся им спор. Альтернативная гражданская служба есть форма реализации не права, а обязанности военной службы, она своим происхождением связана с данной обязанностью; следовательно, она также покрывается действием «оговорки о законе», из которой следует, что конституционные обязанности порождают такие правовые последствия для гражданина при условии, что конкретизированы в принимаемых законодателем актах.

нятийной открытости конституционных обязанностей, составляющих основу и мотив государственных притязаний, кроется потенциальная угроза их неадекватной конкретизации законодателем, испытывающим сильное влияние различных общественных факторов, идеологических установок и даже субъективных оценок, и даже судом.

\* \* \*

Конкретизация возможна и в отношении конституционных обязанностей, не сопровождаемых оговоркой о законе, если она обусловлена особенностями соответствующей обязанности. В самом деле, согласно статье 58 Конституции Российской Федерации, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Конституция не содержит специального указания относительно конкретизации указанной обязанности законом, то есть оговорки о законе, но необходимость такой конкретизации обусловлена ее природой; такая конкретизация в данном случае выступает в качестве определенной гарантии от возложения на личность дополнительного, не санкционированного Конституцией бремени. Причем в данном случае роль общей оговорки о законе выполняет положение части 2 статьи 15 Конституции об обязанности граждан и их объединений соблюдать Конституцию и законы.

---

При этом победу конституционной романтики над строгой юридической логикой едва ли можно оправдать сложившимися в отечественном конституционном праве представлениями: «Конституция Российской Федерации – закон прямого действия, и отказ гражданину в реализации его права заменить военную службу альтернативной гражданской может быть обжаловано в суд», – пишут авторы первого комментария Конституции Российской Федерации (Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 302). Им вторят авторы комментария к Конституции, изданного два года спустя: отсутствия закона об альтернативной гражданской службе «затрудняет осуществление данного права. Однако, являясь в силу ст. 18 Конституции непосредственно действующим, оно может быть реализовано и до принятия этого закона. Призывные комиссии обычно отказывают призывникам в замене военной службы альтернативной. Поскольку такой отказ противоречит конституционному положению, он может быть обжалован в суд. Как показывает практика, суды, как правило, удовлетворяют такие жалобы, применяя непосредственно ч. 3 ст. 59 Конституции» (Комментарий к Конституции Российской Федерации / Общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 262).

Конкретизация обязанностей возможна и в форме ограничений прав личности, то есть обязанностей-ограничений, допускаемых Конституцией и направленных на обеспечение баланса сталкивающихся конституционных ценностей и целей, в том числе связанных с защитой конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и интересов других лиц, обороны страны и безопасности государства. При этом Конституция предусматривает два способа ограничения прав и свобод: ограничения прав и свобод человека и гражданина «федеральным законом» и ограничения основных прав «в соответствии с федеральным конституционным законом» (ч. 1 ст. 56). Если в первом случае сам законодатель своим актом в форме федерального закона ограничивает права и свободы, то во втором для реализации допускаемых федеральным конституционным законом ограничений необходимы акты органов исполнительной или судебной власти.

При этом конституционные обязанности-ограничения сами образуют определенную систему и включают: а) ограничения общего характера. Они касаются общего конституционно-правового статуса и определяют допустимые пределы изъятий из основных прав и свобод и цели, которым такие изъятия должны быть соразмерны (ст. 55, 13, 19, 29 и др. Конституции); б) ограничения основных прав в условиях чрезвычайного положения (ст. 56). Конституция устанавливает, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и сроков их действия. Одновременно Конституция определяет пределы усмотрения законодателя, следовательно, также исполнительной и судебной власти, перечисляя права и свободы, которые не подлежат ограничению (ч. 3 ст. 56); в) ограничения основных прав и свобод, обусловленные особенностями правового статуса отдельных категорий граждан (должностные лица, военнослужащие, лица, отбывающие уголовное наказание в местах лишения свободы и т.п.) и их отношений с государством.

В последнем случае Конституцией пределы возможных ограничений, как правило, не определены. Они могут устанавливаться законодателем и должны быть оправданы природой этих отношений, а судом проверяются с учетом единства Конституции и ее распространения на всех граждан и необходимости соблюдения законодателем принципа соразмерности этих ограничений («адекватного баланса»)

специальному статусу данных категорий граждан<sup>1</sup>. Такой баланс является не только эталоном, но и превращается в источник легитимации. Законодатель может вторгаться в сферу основных прав, но такое вторжение возможно лишь постольку, поскольку оно необходимо в демократическом обществе и не нарушает неприкосновенности сущностного содержания соответствующего права.

Таким образом, субъективно-правовая природа основных обязанностей носит потенциальный характер, поскольку требует их индивидуализации законодателем в смысле реальных обременений для гражданина. Эти обязанности, как они установлены Конституцией, представляют собой главным образом объективно-правовые веления; это обязанности «гражданина вообще» как участника общих конституционных правоотношений, другой стороной в которых является государство в целом.

«Гражданин вообще» многолик, он выступает в различных социальных качествах, в том числе налогоплательщика, человека, убеждениям или вероисповеданию которого противоречит несение военной службы, родителя, ребенка и пр., обязанности которых в конкретных правоотношениях различны по видам и объему заключаемых в них тягот. В связи с этим юриспруденция нуждается в категории, обобщающей конституционные обязанности человека и гражданина, в каких бы социальных качествах он ни выступал. Такая категория известна самой Конституции, в которой 19 раз в различных словосочетаниях используется термин «лицо» (статьи 15, 17, 24, 25, 35, 36, 41, 43, 46, 49, 53, 55 и др.); это – обязанности лица, т. е.

---

<sup>1</sup> По справедливому замечанию германского исследователя П. Лерхе, в настоящее время формула «адекватного баланса» получила широкое признание, его значение усилилось не только в качестве всеохватывающей и господствующей предпосылки правомерности законодательных ограничений основных прав. Благодаря этому источнику легитимации, в большой степени мотивируется и открывается законодательное пространство для их ограничения. Государственное право Германии. Т. 2. М., 1994. С. 235.

Уместно отметить, что принцип неприкосновенности сущностного содержания основных прав впервые был легитимирован в Основном законе ФРГ (абзац 2 статьи 19), а затем и воспринят Европейской конвенцией прав человека. В результате восприятия и использования этого принципа в практике Суда Европейского Сообщества в Люксембурге и Европейского Суда по правам человека в Страсбурге данный принцип приобрел общее признание, включая конституционное законодательство постсоциалистических государств. См. подробно: Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: Избранные права. М., 2002. С. 40 и сл.

субъекта конкретного правоотношения, другой стороной которого выступают орган государства или должностное лицо с присущими их статусу полномочиями.

Именно в результате их конкретизации федеральным законом конституционные обязанности, составляющие объективные правовые положения, приобретают характер субъективных обязанностей. Юридическим титулом последних является принятый в соответствии с конституционными велениями федеральный закон как правовое основание требовать от гражданина либо иного лица, пребывающего под юрисдикцией Российского государства, определенного поведения; правоспособность как предпосылка к несению соответствующей тяготы; юридический факт, преобразующий правоспособность в юридическую обязанность, гарантированную возможностью государственного принуждения, также предусмотренной конкретизирующим конституцию федеральным законом<sup>1</sup>.

До такой конкретизации значение конституционных обязанностей ограничивается главным образом областью правосознания. Что же касается правореализации, то основные обязанности сами по себе могут использоваться как некоторые начала, позволяющие адекватно толковать применяемые нормы права, либо критерии, используемые конституционным правосудием при проверке актов законодателя.

Конкретизация конституционных норм тесно связана с их *актуализацией*. Принимая конкретизирующие Основной закон нормативные акты, законодатель в пределах своего усмотрения может и должен корректировать свои подходы и принимаемые решения с учетом особенностей переживаемого страной периода, социально-экономической ситуации или политических запросов и ожиданий общества, дабы полнее использовать его регулятивный, а также политический, социальный, нравственный потенциал во имя провозглашенных в нем целей и ценностей, без воспроизводства которых невозможна ни свобода человека в его социальном бытии, ни общественный прогресс.

---

<sup>1</sup> В основе данной конструкции – методология, предложенная моим учителем профессором И.Е. Фарбером (1913-1987), положившим начало Саратовской школе конституционного права, воспитанниками которой являются видные ученые профессора В.Т. Кабышев, Ю.П. Еременко, О.О. Миронов, В.А. Ржевский, Г.Н. Комкова, В.И. Радченко, Т.В. Заметина и др. См.: Фарбер И.Е. Права человека, гражданина и лица в социалистическом обществе // Правоведение. 1967, № 1; Он же. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974.

Конституция не предусматривает принудительного исполнения основных обязанностей, соответственно в ней не указаны поводы, условия и т.п., при наличии которых эти притязания обретают правовую силу. В связи с этим «возможность применения мер государственного принуждения» вопреки развиваемым в теории права представлениям никак не может быть отнесена к числу их квалифицирующих признаков<sup>1</sup>. Но само закрепление конституционных обязанностей свидетельствует о том, что они не противоречат принципу демократического правового государства, причем этим принципом не исключается возможность правомерного применения принуждения.

В конституционной организации общества монополией такого принуждения в качестве средства и способа обеспечения выполнения гражданином возложенной на него обязанности обладает государство. На это важно обратить внимание в связи с двумя обстоятельствами: во-первых, в Конституции нет прямого запрета разрешать споры и конфликты между гражданами насильственными способами; во-вторых, права граждан формулируются в Конституции таким образом, что обязанной стороной выступает не только государство, но и любое иное лицо: «Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения» (ст. 25). Отсюда может возникнуть впечатление, что владелец жилища также обладает правом на принуждение. Но это – иллюзия.

Речь не идет о том, что носитель соответствующего права лишен права на необходимую оборону, права сопротивляться насилию или осуществлять права собственными силами, а также способами, не противоречащими закону<sup>2</sup>; проблема заключается в том, что в рамках

---

<sup>1</sup> См.: Коршунова И.В. Обязанность как правовая категория. Автореферат кандидатской диссертации. М., 2004. С. 19.

<sup>2</sup> Баранов В.М. О гражданской самозащите // Правовые средства и методы защиты законопослушного гражданина: Вестник Нижегородского государственного университета. Н. Новгород. 1996; он же. Гражданская самозащита как демократическое средство взаимосвязи социального управления и самоуправления (политико-правовые проблемы) // Управление и самоуправление в обществе: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород, 2002.

Позднее общетеоретические и конституционно-правовые аспекты самозащиты получили освещение в ряде диссертационных сочинений. См.:

конституционного правопорядка властное принуждение, антитезой которого являются анархия и кулачное право, может осуществляться только государством в лице соответствующих органов или должностных лиц. Что же касается гражданина, он вправе инициировать принуждение.

Именно в этой монополии – основа и гарантия рационального и устойчивого развития государства как способа самоорганизации общества и главного движителя культуры и прогресса. Из монополии государства на принуждение вытекают его обязанности по обеспечению мира и гражданского согласия и подчинения законам как самого государства, так и всех членов общества на основе равенства последних перед законом и судом. В самом деле, «господство законов, на котором зиждется конституционная государственность, может осуществляться только в том случае, если агрессивный потенциал общества ослабляется, сковывается и подавляется, а люди приносят свою политическую энергию в динамичную систему современной цивилизации, базирующейся на рыночной экономике, конкуренции, плюрализме мнений, демократии»<sup>1</sup>.

С этой точки зрения, цель государственного принуждения заключается в конституированных Основным законом форм государственно-правового бытия и утверждению равной свободы в демократическом обществе, основанном на выражаемой в законе воле большинства, а не меньшинства или даже отдельных лиц. Оно гарантирует безопасность личности, общества и самого государства и является основой стабильности установленных Конституцией социального порядка, а также предпосылкой и условием свободы и прав личности.

---

Горбачева С.В. Самозащита прав по российскому законодательству. Автореферат кандидатской диссертации. Нижний Новгород, 2005; Гончаров Е.И. Самозащита гражданских прав и свобод человека и гражданина (конституционно-правовой аспект). Автореферат кандидатской диссертации. Волгоград, 2006; Казакова Е.Б. Самозащита как юридическое средство: проблемы теории и практики. Автореферат кандидатской диссертации. Тамбов, 2006; Оробинский А.Ю. Конституционное право человека и гражданина Российской Федерации на самозащиту. Автореферат кандидатской диссертации. М., 2009.

<sup>1</sup> Государственное право Германии. Т. 2. М., 1994. С. 223.

В связи с этим обеспечение безопасности – конституционная обязанность государства, которой коррелирует субъективное право индивида, выводимое из ряда положений Основного закона<sup>1</sup>.

Смысл подобного истолкования обеспечения безопасности, во имя которой Конституция устанавливает монополию государства на принуждение, заключается в том, что гражданин в этом случае выступает не только как объект государственного воздействия, но и носитель субъективного конституционного права на безопасность от насилия частных лиц, а его безопасность обеспечивается не только фактически, но и в качестве принадлежащего ему блага также и юридически признаваемым за ним субъективным конституционным правом, подлежащим судебной защите.

Монополия государства на принуждение реализуется через деятельность специально на то уполномоченных органов и должностных лиц, предпринимающих должные меры по обеспечению мира и безопасности внутри страны, в том числе путем создания развитой системы правовых механизмов разрешения возникающих споров и конфликтов, запрещения захвата власти и властных

---

<sup>1</sup> См.: Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. С. 239–240. Данное замечание продиктовано убеждением автора в ложности вполне оформившейся в общественном сознании дилеммы: «безопасность или свобода?», выросшей из многочисленных террористических угроз. В действительности свобода и безопасность взаимобусловлены и неотделимы друг от друга. В Конституции России сам термин «безопасность» используется в одиннадцати статьях (13, 37, 55, 56, 71, 72 и др.), причем чаще всего для обозначения государственной функции и обеспечивающих ее реализации полномочий государства и его должностных лиц. Соответственно в государствоведении проблема безопасности долгое время рассматривалась лишь в данном контексте. См.: Степашин С.В. Безопасность человека и общества (политико-правовые вопросы). СПб., 1994; Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России. Саратов, 2002; Фомин А.А. Юридическая безопасность субъектов российского права. Саратов, 2005; и др.

Отрадно, что в последние годы приходит понимание, что право на безопасность – одно из проявлений достоинства личности и субъективное конституционное право, носитель которого наделен определенными правами, подлежащими судебной защите. См.: Колоткина О.А. Право личности на безопасность: Понятие и механизмы обеспечения в РФ: Теоретико-правовое исследование. Автореферат кандидатской диссертации. Саратов, 2009; Канина Ю.С. Теория прав человека и ее отражение в концепции национальной безопасности. Автореферат кандидатской диссертации. Тамбов, 2009; Панченко А.В. Личная безопасность человека и гражданина и конституционно-правовой механизм ее обеспечения в Российской Федерации. Автореферат кандидатской диссертации. Челябинск, 2010; и др.

полномочий, недопущения в обществе потенциала насилия путем создания вооруженных формирований, разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной розни и т. п.

Указанная монополия служит не только подавлению насилия, но требует принятия системы мер по его предупреждению. Речь идет, вопреки распространенному заблуждению, также о воспитательной функции государства, в данном случае направленной на формирование терпимости, отказ от враждебности и т. п.; это не вопрос идеологии в ее традиционном для нашего прошлого понимании, а адекватной интерпретации Конституции, из которой вытекает соответствующая функция государства и его обязанности по ее реализации.

Монополия государственного принуждения преследует интересы как общества в целом, так и индивида; она заключается в подчинении граждан государству, являющемся в этом смысле формой политико-юридического бытия общества, а не друг другу. Однако в такой монополии сокрыта и потенциальная угроза, поскольку вероятность трансформации государственного принуждения, оправдываемого необходимостью защиты общего блага или абстрактно интерпретируемых конституционных целей и ценностей, в произвол существенно высока, особенно в государствах, недавно воспринявших общедемократические принципы. Столь же велика вероятность одобрения и даже поддержки произвола в обществе, краеугольную основу которого в течение столетий составляли коллективистские принципы и представления («общественное выше личного»), причем нередко в их гиперболизированных формах.

В связи с этим Конституция, во-первых, предусматривает, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45). Тем самым монополия государственного принуждения не простирается до государственного патернализма: права и свободы не только осуществляются личным иждивением их носителей, но могут и защищаться ими в случае нарушения. Но только такими способами, которые не запрещены законом. Стало быть, гражданин здесь обладает широким усмотрением в выборе средств защиты.

Во-вторых, Конституция предусматривает судебную форму сопротивления граждан незаконным органам публичной власти и их должностных лиц, имея в виду обжалование в суд их решений

и действий (или бездействия), как это установлено в ее статье 46 и федеральном законодательстве.

В-третьих, Конституция определяет границы указанной монополии государства в его взаимоотношениях с гражданами, в том числе путем обеспечения гражданам права на законный суд, на квалифицированную юридическую помощь, гарантирования презумпции невиновности, недопустимостью осуждения за одно и то же преступление повторно и т.д. (статьи 47, 48, 49, 50, 51 и др.).

В-четвертых, Конституция гарантирует соблюдение этих границ посредством принципа разделения властей, который обеспечивает юридическую связанность государства основными правами и свободами граждан. Благодаря этому принципу нейтрализуется потенциальная угроза правам личности, исходящая от одних органов государства, поскольку наряду с ними существуют органы, в силу своей независимости и самостоятельности способные осуществлять контроль за соблюдением этих прав, а в случае нарушения – и решений и действий этих органов и их должностных лиц закону.

В-пятых, монополия принуждения, границы которого очерчиваются правами и свободами личности, выступает в качестве средства достижения целей государственной политики, реализуемых в результате общественного согласия и мирного соревнования идей, политических и экономических сил. Конституция не допускает борьбы за власть, как в силу отечественной традиции часто считают, а борьбу за участие во власти, которая не может быть монополизирована той либо иной политической силой.

# Юридическая наука: введение в концептуальную историю

(Ю.А. Веденеев)

## 1. Постановка вопроса

1. Традиционно в рамках юриспруденции, или юридической науки, выделяют ряд отдельных дисциплин и исследовательских направлений<sup>1</sup>. Это элементарная форма концептуализации знания, в основании которой лежит его дифференциация по предметам и методам изучения. В метафизическом смысле юриспруденция это сознание права, данное в его символах, понятиях и представлениях. Уже в самом наименовании дисциплины заключено определение ее места в общей системе социальных наук, ее логики мыслить социальную реальность в системе собственных категорий и понятий.

Правовая реальность обладает двойственной природой. В историческом времени и пространстве одновременно сосуществуют, взаимно определяя друг друга, мыслимая правовая реальность в терминах данной социокультуры (*концептах*), и предметная правовая реальность, представленная в фактах и практиках (*институтах*) ее нормативной манифестации. Сознание права – составная часть явления права, его теоретического и практического языка. В этом смысле юриспруденция – дискурсивная часть правовой реальности. Разнообразие исторических форм репрезентации права, выстроенных в систему мифологических образов, юридической догматики и аксиоматики, юридических понятий и конструкций, определяет разнообразие исторических форм процесса концептуализации права, его отображения в системе юридических представлений и мировоззрений<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Мартышин О. В. О соотношении общетеоретических юридических дисциплин // Теория государства и права в науке, образовании, практике: Монография. М., 2016. С. 100–112; Тисье М. Высокостатусная дисциплина, неясная наука: теория и практика российского правоведения в конце XIX – начале XX в. // Науки о человеке. История дисциплин. М., 2015. С. 207–238.

<sup>2</sup> Изменения в подходах в понимании природы права и введение в научный оборот комплексной категории «юридический концепт», объединяющей в своей

## Проблема первичности и вторичности их взаимных отношений,

структуре образные, понятийные и ценностные характеристики существования и развития правовой реальности, позволяет выйти за рамки, собственно, формальной логики и гносеологии в изучении систем юридических знаний. Концептуальная история юриспруденции – это история образной, ценностной и понятийной составляющих и ее формы и ее содержания, взятых в их взаимных отношениях и определениях. См., например: Ветютнев Ю.Ю. Аксиология правовой формы. М., 2013.

Проблема заключается в том, что в основании этих отношений и определений лежат как принцип их взаимодополнительности (комплементарности), так и принцип их взаимообратимости (транзитивности). Наука права, так же как и право, – это социокультурные феномены, заключающие в себе собственные и пересекающиеся формы репрезентации общей правовой реальности. Разработка теории юридического концепта действительности как общей и универсальной материи и языка права, и языка науки права есть актуальное и перспективное направление юридических исследований. См., например: Гаджиев Г.А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). М., 2013. Юридический концепт действительности обладает двойным статусом – одновременно феноменологическим и эпистемологическим. Это и часть формальной правовой реальности, и ее образные проекции, и понятийные реконструкции. Правовая реальность по определению и институциональная и концептуальная реальность. Феномен «юридический концепт действительности» выражает статику и динамику развития правовой реальности в целом как социокультурной реальности в синхроническом и диахроническом аспектах ее существования и воспроизводства. Юридический концепт действительности – это междисциплинарная тема, проблема и предмет культурно-исторической юриспруденции, комплексной дисциплины, представленной юридической феноменологией, эпистемологией и аксиологией. Именно комбинация данных элементов и составляет, на наш взгляд, формат интегративной юриспруденции, очередной декларируемой методологической перспективы в развитии юридической науки, о которой сегодня так много, но, к сожалению, малопродуктивно, рассуждают видные и невидные теоретики права и государства. Развернутая аргументация оснований развития данного формата юридической науки весьма полно представлена в литературе вопроса. См., например: Лазарев В.В. Истоки интегративного понимания права // Наш трудный путь к праву. Материалы философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца. М., 2006; Графский В.Г. Концепция интегральной (синтезированной) юриспруденции: актуальные направления дальнейшей разработки // Государство и право на рубеже веков. Проблемы теории и истории. М., 2011. Общий предмет интегративной юриспруденции – проблемы сосуществования систем юридических институтов и систем юридических знаний в нормативных границах определенных социокультур, открытых или закрытых для заимствований или обменов представлениями о должном порядке социальных отношений или юридическими концептами. Общий метод интегративной юриспруденции – исторические реконструкции концептуальных изменений юридических языков, языков юридических актов (действий) и языков юридических определений

или проблема референции или соотносительности объекта и предмета исследования (феноменологии и эпистемологии) в каждую историческую эпоху в рамках классической методологии не вызвали вопросов. Юридическая наука как аналитическая система *отражает* объективную правовую реальность с той или иной степенью достоверности, доказательности и верифицируемости своих определений. Противоположный подход на данный аспект сосуществования права и науки права выражается в представлении, согласно которому процесс концептуализации права есть также и процесс моделирования и конструирования права. Юридическая наука как нормативная система *порождает* правовую реальность. Язык рассуждения о праве – означающее, является конститутивным основанием права – означаемого. В практическом и теоретическом языке права (*юриспруденции*) заключены онтология, эпистемология и аксиология права, определения того, чем оно должно быть (*философия права*), определения того, чем оно является (*социология права*) и определения того, чем оно может быть (*антропология права*).

Правовая реальность такова, каков язык восприятия и рассуждения о правовой реальности<sup>1</sup>. Это воображаемая реальность –

---

(представлений) и их влияния на развитие правовых систем, в рамках которых они себя конституируют и воспроизводят.

<sup>1</sup> Понимание роли языка социального общения в конституировании разнообразных структур правопорядка составляет одно из актуальных направлений культурно-исторической юриспруденции. Язык социального общения в самом себе заключает и свою нормативную семантику, и свою нормативную грамматику. То есть собственные правила повторяющейся и длящейся традиции нормативной организации и развития общения. Структурная нормативность данных правил выражается в том, что они одновременно регулируют социальные отношения и производят новые правила социального поведения.

Первоначальный и современный язык и грамматика права – это и есть не что иное, как исторические репрезентации нормативных границ социального общения в образах юридических картин мира или правопониманий и юридических стилей мышления и поведения различных исторических эпох. Изменения правовой реальности выражаются в изменениях языка социального общения в практиках его нормативной концептуализации и институционализации. В этом смысле юридический язык – сознание права, данное в нормативных определениях, породившей его культуры. См.: Бикбов Александр. Грамматика порядка: Историческая социология понятий, которые меняют нашу реальность. М., 2014; Интеллектуальный язык эпохи: История идей, история слов. М., 2001. В этом отношении весьма характерно название работы израильского лингвиста и культуролога Гая Дойчера «Сквозь зеркало языка. Почему на других языках мир выглядит ечани?» (М., 2016).

одновременно ментальная, когнитивная и языковая, воплощенная в разнообразных нормах и ценностях, правовых эмоциях и действиях, жестах и интонациях. Иными словами, это и юридический концепт, и юридический конструкт, и нормативный образ социально-правовой действительности. Юридический язык фиксирует и определяет социальные дистанции или нормативные границы внутри и вне наличных систем социального общения. Реальность права лежит в осознании языка права, развитой категориальной и концептуальной формой которого является юриспруденция, то есть наука о праве. Юриспруденция и есть не что иное, как знаниевое, понятийное выражение юридических картин мира определенных исторических эпох существования и понимания права. То есть – это одновременно и источник, и образ, и явление права. Нормативная грамматика правопорядка определяется нормативной грамматикой породившего ее языка социокультуры.

Юриспруденция – многоаспектная и многоуровневая категория, становление и развитие которой протекает в контексте циклической исторической и социокультурной динамики ее практического и теоретического языка. Эволюция юридического языка составная часть эволюции юриспруденции – ее предметной и ее дисциплинарной структуры<sup>1</sup>. Эволюция юридической науки выражается в преобра-

---

История языка, его лексики и грамматического строя, является индикатором структурных сдвигов в культурных практиках социального общения. Это изменения в системе номинаций социальных статусов, ролей и позиций и обеспечивающих их существование политико-правовых идеологий. Так, словарь юриспруденции «верховенства права» существенно отличается от словаря юриспруденции «верховенства закона». За каждым юридическим определением в терминах своего языка скрывается своя реальность. Социокультурная модальность языка социального общения – онтологическое основание нормативной модальности языка правового общения. См.: Андрианов Н.В. Воспроизводство права как проблема семиотики права // Постклассическая онтология права. СПб., 2016. С. 509–560; Карасик В.И. Язык социального статуса. М., 2002; Варга Ч. Право и язык? Право как язык? Об окончательном единстве онтологии и эпистемологии // Загадка права и правового мышления. СПб., 2015. С. 195–209.

<sup>1</sup> См.: Мотин С.В. Учебная литература по теории государства и права (1810–2010 гг.): Аналитический обзор // Теория государства и права в науке, образовании, практике: Монография. М., 2016. С. 383–404. Эволюция юридической науки, образования и профессий – составная часть социальной и культурной эволюции. Социальные иерархии продолжают себя в иерархиях политико-правовой деятельности, открытости и доступности перемещения в системах государственной администрации. Предмет юриспруденции – власть в различных

зованиях ее языковых компетенций и их дифференциации на относительно автономные предметные области изучаемой реальности. Отсюда, собственно, и различают отдельные модусы репрезентации юридической науки как формы выражения логики и поэтики юридического текста в его мифопоэтических, религиозно-догматических или рационально-логических построениях и определениях.

Современная классификация практик концептуализации юридической науки различает широкий спектр возможных форм. Во-первых, *теоретическую юриспруденцию*, связанную с разработкой основных, базовых категорий и понятий юридической науки в целом и по отдельным отраслевым юридическим наукам (или *систему фундаментальных понятий и категорий*, лежащих в основании дисциплины). Во-вторых, *догматическую юриспруденцию*, касающуюся языка нормативных определений и подходов к пониманию, анализу и решению конкретных юридических проблем (или *систему юридических аксиом*, не требующих концептуальных обоснований и доказательств). В-третьих, *доктринальную юриспруденцию*, касающуюся проблем возникновения и развития правовых идеологий, теорий и концепций, санкционирующих различные политики государственно-правового развития и реформ государственно-правовых институтов (или *систему идеологических и концептуальных обоснований* политических и правовых практик и подходов в процессах государственно-правового строительства). И наконец, *институциональную юриспруденцию*, связанную с практико-прикладным анализом деятельности правовых институтов, обеспечивающих организацию и регулирование отдельных конкретных сфер и видов социальных отношений.

Особое место в составе дисциплинарных областей юридической науки занимает *сравнительное право* со своим комплексным предметом и методами исследования институциональных, концептуальных и доктринальных оснований развития и построения исторических и современных правовых систем. Познавательная ценность сравнительного анализа заключается в возможности обнаружить в органи-

---

формах ее институциональной и концептуальной организации и определения. Знание о власти – знание тайное, закрытое для непосвященных, то есть для ее непосредственных адресатов. Поэтому формирование юридического сословия и его превращение в социальное сословие образует собственную историческую линию развития древнего, средневекового и нового времени. Юристы не только обслуживают власть, но и формируют власть.

зации и функционировании права как цивилизационного явления, социокультурной категории и юридического института и универсальные, и собственные, конкретно-исторические нормативные формы существования разнообразных человеческих сообществ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Современное состояние развития дисциплины в специфическом контексте понимания ее тематики и структуры представлено в статье А.Д. Тихомирова «Сравнительное правоведение: методологические проблемы компаративной рефлексии в украинской интерпретации». См.: Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Выпуск «Сравнительное право», № 3(19), 2016. С. 39–51. Развернутая в персоналиях, юридических школах и подходах, проблемных дискуссиях и научных учреждениях, библиографических описаниях и периодических изданиях концептуальная и институциональная история становления и развития отечественной науки сравнительного права еще ждет своих исследовательских проектов. См.: Дождев Д.В. Сравнительное право: состояние и перспективы // Российский ежегодник сравнительного права. 2007. СПб., 2008. В значительной части своего предмета теоретико-методологические основания дисциплины в своих определениях и темах привязаны к формальному сопоставлению юридических конструкций отдельных институтов и источников действующего права и законодательства.

Правовая реальность существует в широком диапазоне возможных проявлений. Наряду с внешней реальностью, представленной системой норм и институтов, право обнаруживает свое действительное существование в различных стилях правового мышления и ментальных образах желаемого правопорядка. То есть исторических практик восприятия и переживания наличного опыта правового общения или его исторической психологии. Правовая реальность воспроизводит себя в рамочных определениях различных социокультур, традиций и юридических техник организации социальных отношений, а также юридических языков их описания, объяснения и оценки. Все эти формы репрезентации права и составляют реальные объекты и предметы сравнительных исследований.

Разнообразие исторических (концептуальных и институциональных) форм развития и функционирования права – цивилизационный факт. См.: Захарова М.В. Сравнительное правоведение. М., 2016. С. 9–23. Однако доминирующая логика определения предмета и построения категориально-понятийного аппарата самой дисциплины, ее структуры и тематики сегодня остается в границах позитивистской версии понимания феномена права и формально-догматической версии конструирования науки права. Фактически, за рамками классического формата сравнительного правоведения остается весьма обширный круг вопросов, требующих разработки в рамках уже новой постклассической онтологии и эпистемологии дисциплины. Структурообразующий концепт дисциплины определяется развитием и сменой юридических мировоззрений отдельных исторических эпох существования права. Первоисточки всех составных компонент правовой системы – юридического языка и текста, юридических институтов и процедур, юридических конструкций и понятий лежат в образно-символических

2. Разумеется, в самой дисциплинарной и междисциплинарной архитектуре юридической науки, ее языке и дискурсе заключено множество иных возможных измерений и составляющих ее исторического предмета и метода. Явление права и понятие права – неотжественные категории. Эволюция института права и эволюция науки права обладают собственной логикой существования, развития и воспроизводства. В логике *классической теории отражения* явления в его понятии, существование явления права до его определения в формате понятия права является эмпирическим фактом. Процесс институционализации права предшествует процессу его концептуализации. В логике *неклассической теории отражения* явления в понятии, представление о должном правовом порядке предшествует процессу его превращения в правовой факт. В основании эмпирического правового порядка лежат базовые представления о должном праве того или иного культурно-исторического сообщества, то есть присущие его историческому образу жизни и мыслей правообразующие *концепты*. В этом смысле правовой порядок – воображаемый порядок социальных взаимодействий, обменов и отношений.

Культурно-историческая практика демонстрирует и совмещает различные варианты отношений и пересечений социального и воображаемого мира, публичной сферы и частной сферы, публичного права и частного права<sup>1</sup>. Это может быть как синхронический, так

---

определениях должного порядка социальных отношений, заключенных в социокультурных практиках своего исторического времени и места.

Сравнительная юриспруденция сегодня должна заняться, прежде всего, саморефлексией на предмет самое себя как системы разнообразных и конкурирующих правовых представлений и знаний, теорий и конфликтующих методологий их концептуализации. Фундаментальное значение сравнительного правоведения в развитии юридической науки в целом определяется методологией совмещения эмпирических суждений о конкретных фактах жизненного цикла исторических правовых систем и идеализированных допущений («идеальных типов» в терминологии Макса Вебера), касающихся универсальных оснований их взаимного сосуществования. И, как следствие, исследование социокультурных и формальных условий и границ взаимного обмена накопленным юридическим опытом институциональных и концептуальных решений.

Сравнительная юриспруденция в своей онтологии и эпистемологии, – прежде всего критическая юриспруденция.

<sup>1</sup> См.: Хабермас Юрген. Структурное изменение публичной сферы. Исследования относительно категории буржуазного общества. М., 2016; Дугин А.Г. Социология воображения. Введение в структурную социологию. М., 2010; Вебер Макс. О России. М., 2007.

и диахронический процесс перехода правовой реальности из одной юридической формы ее репрезентации (*института*) в другую юридическую форму (*концепт*), и наоборот. Очевидно другое. Явление права и наука права – взаимозависимые и пересекающиеся категории, выражающие отдельные аспекты существования права. Каждой версии понимания права корреспондируют не только своя теория и аксиология права, но также и своя реальность права, в основании которой лежат как интересы, так и юридические концепты<sup>1</sup>, то есть первичные составляющие процесса правообразования. Они, определяя друг друга, конституируют право. Аналитике позитивного права корреспондирует нормативная логика позитивного права. Нормативная логика позитивного права воспроизводит себя в каноническом языке науки позитивного права, ее словаре и структуре ее предмета.

Деление юридической науки на отдельные дисциплины имеет своим следствием формирование в ее общей структуре междисциплинарных комплексов, обладающих своей собственной проблематикой и аналитикой<sup>2</sup>. Эволюция категории «*юридическая наука*» есть эволюция ее языка, ее системы и структуры. В конечном итоге, это – эволюция стиля правового мышления и эволюция исторических форм его логического и языкового выражения. То есть изменений словаря и аргументации языков фундаментальной и эмпирической, теоретической и практической юриспруденции, языков публичного и частного права и корреспондирующих им юридических дискурсов и текстов. История юридической науки – это история смены базовых цивилизационных, культурно-исторических и концептуальных парадигм в понимании и определении границ социально-правового общения в терминах определенного языка<sup>3</sup>. Наука права и пра-

---

<sup>1</sup> См., например: Лукашева Е.А. Общая теория права и многоаспектный анализ правовых явлений // Советское государство и право. 1975. № 4; Нерсесянц В.С. Право: множество определений и единство понятия // Советское государство и право. 1983. № 10; Варламова Н.В. Предметно-методологическое единство и дифференциация теоретического знания о праве // Ежегодник либертарно-юридической теории. Вып. 1. М., 2007.

<sup>2</sup> См.: Баранов В.М. Энциклопедия юриспруденции – интегративное развитие общей теории права и государства // Теория государства и права в науке, образовании, практике: Монография. М., 2016. С. 48–72.

<sup>3</sup> Юриспруденция или собрание юридических текстов, описывающих и объясняющих отдельные аспекты правовой реальности, обладает многослойной структурой своего языка и тематики, образующих ее содержание определенных и понятий. В нем одновременно заключены и сосуществуют различные

во – составные части языковой реальности. Языковая реальность – производная ментальной и когнитивной реальности. Ментальная и когнитивная реальности – формы существования социокультурной реальности. Право и наука права – явления социокультуры определенной исторической эпохи. Они вырастают из общей цивилизационной и дискурсивной платформы<sup>1</sup> или нормативной культуры социально-должного (признанного и одобряемого) коллективного и индивидуального поведения.

Юридическая наука каждой исторической эпохи своей внутренней системой фиксировала, выражала и обосновывала, исходя из собственных религиозных, метафизических, доктринальных оснований понимания, восприятия и оценки действительности, и определенный взгляд на право, и определенную политику преобразования соци-

---

исторические эпохи развития юридического мировоззрения, представлений и знаний о праве и власти, организации и функционирования правовых систем социального общения. Историческая динамика систем юридического знания, включая эволюцию систем их производства и трансляции, может быть представлена в логике определений и подходов, выявленных немецким историком науки Райнхартом Козелеком и французским мыслителем Мишелем Фуко в его работах, посвященных формированию политико-правовых дискурсов отдельных культурно-исторических сообществ. См.: Райнхарт Козелек. К вопросу о темпоральных структурах в историческом развитии понятий // История понятий, история дискурса, история метафор. М., 2010; Фуко Мишель. Слова и вещи. Археология гуманитарных наук. СПб., 1994. Программы исследований в области истории концептуализации и институционализации знания, предложенные Р. Козелеком и М. Фуко, – составная часть длящейся традиции реконструкций исторических систем знаний. На сегодня она уже имеет весьма дифференцированную библиографию разработки вопроса. См.: Бёрк Питер. Что такое культуральная история? М., 2015.

<sup>1</sup> Важнейший аспект понимания природы юридического знания заключается в представлении о фундаментальной роли языка номинации в практиках социального общения. Язык, отражая реальность, одновременно подчиняет ее своим лексическим значениям, определениям и классификациям. В этом смысле юридический язык является универсальной формой репрезентации власти. Власть номинации – актуальная тема и проблема культурно-исторической юриспруденции. См., например: Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М., 1995; Валадес Диего. Язык права и право языка. М., 2008; Языковые параметры современной цивилизации // Сб. трудов первой научной конференции памяти академика РАН Ю.С. Степанова. Институт языкознания РАН. Москва–Калуга, 2013; История понятий, история дискурса, история метафор: Сб. статей. М., 2010; Берман Гарольд Дж. Вера и закон: примирение права и религии. М., 2008; Харт Г.Л.А. Философия и язык права. М., 2017.

альных и политических институтов<sup>1</sup>. Здесь лежит водораздел между различными версиями в понимании права и отношения к праву. То есть языками классической и неклассической юриспруденции, их собственной онтологией и аксиологией. Аналитика в границах позитивного правопонимания один и возможных вариантов концептуализации права.

История концептуализация языков социального общения есть история формирования предметной (дисциплинарной) структуры социальной науки. Общий формат построения классической юридической теории определяется принципом подобия означаемого и означенного в процессах отражения правовой действительности, не исключающего разнообразие возможных некритических форм ее аналитического выражения. В основании построения противоположного формата юридической теории лежит принцип различия означаемого и означенного в процессах интерпретации правовой действительности, предполагающий, в первую очередь, уже разнообразие, собственно, конкурирующих концептуальных форм ее определения, интерпретации и предметного содержания. Проблема концептуальной совместимости обоих подходов в осмыслении правовой действительности может быть снята в рамочных определениях синтетического подхода, согласно которому юридический язык, отражая правовую реальность, одновременно порождает и производит и ее, и себя. Совместимость фактической реальности и ее концептуального отображения, в конечном счете, определяется общей ментальной средой их обитания или социокультурой, внутри которой вырабатываются различные нормативные составляющие содержания и формы общей правовой реальности – одновременно концептуальной и институциональной.

---

<sup>1</sup> См.: Антология мировой правовой мысли. В 5-ти т. М., 1999; Муромцев С.А. Образование права по учениям немецкой юриспруденции. М., 1886; Новгородцев П.И. Историческая школа юристов, ее происхождение и судьба. М., 1896; Азаркин М.Н. Всеобщая история юриспруденции. М., 2003; Полдников Д.Ю. Этапы развития научной доктрины *ius commune* в Западной Европе в XII–XVIII вв. // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2013. № 1; Этьен Жильсон. Дух средневековой философии. М., 2012; Михайлов А.М. Генезис континентальной юридической догматики. М., 2012.

Например, для отечественной ситуации в развитии юридической науки весьма востребован и актуален такой жанр и формат критических высказываний и определений в области права, как юридический памфлет.

## 2. Историография вопроса: общий обзор развития дисциплины

1. Исходная парадигма современной социальной науки основана на методологических принципах комплексного подхода в изучении государственно-правовых явлений. Отсюда и новые форматы существования юридической науки как интегральной юриспруденции или систем конкурирующих знаний о государстве и праве<sup>1</sup>. То

---

<sup>1</sup> Конструкция «интегральная юриспруденция», активно используемая в отечественной юридической науке, при всей соблазнительности предполагаемых концептуальных возможностей, на мой взгляд, является недостаточно проработанной с точки зрения своих предметных и методологических оснований. См., например: Энциклопедия правоведения или интегральная юриспруденция? Проблемы изучения и преподавания // Материалы седьмых философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца. М., 2013. Желание найти синтетические определения, совмещающие в себе множество оснований формирования и развития исследуемых явлений и выстроить на их базе общую теорию вполне понятно и объяснимо.

Вместе с тем, очевидно, что определение чего-либо предполагает, прежде всего, определение границ самого определения. То есть, прежде чем вводить в научный оборот термин «интегральная юриспруденция», хотелось бы иметь в наличии рабочую дефиницию «интегральная юриспруденция, что предполагает, в свою очередь, разработку теории понятия «интегральная юриспруденция» или ее метатеории со своим аналитическим языком и подходами в исследовании. В исследовании чего? Вопрос предмета «интегральной юриспруденции» пока остается открытым. Что представляет собой интегральная юриспруденция как научная дисциплина на современном этапе эволюции юридической науки? Этот момент ее структурной трансформации требует и нуждается в концептуализации с точки зрения как общих, так и конкретных оснований развития отдельных исторических систем юридического знания.

Проблемы прерывности или непрерывности в эволюции систем юридического знания, линейности или цикличности фазовых сдвигов и переходов в их строении и функционировании занимают центральное место в общей номенклатуре исследовательской проблематики. По существу, на данном этапе формирования дисциплины речь должна идти о выявлении, описании и объяснении сочетания вариативных и инвариантных начал в организации производства и воспроизводства систем юридического знания как в прошлом, так и в современном состоянии. Существование интегративной юриспруденции как категории и предмета рефлексии предполагает одновременно и параллельное существование ее диалектической противоположности – автономных дисциплинарных сфер юридического знания, на пересечении которых, собственно, и может иметь место процесс их интеграции в новую концептуальную и эпистемологическую реальность. Поэтому каждой исторической эпохе конституирования, выражения и репрезентации юридического знания корреспондирует свой собственный формат интегральной

есть образующих их архитектуру базовых юридических категорий и понятий или наслоений юридических языков конкретных эпох, рассматриваемых в разнообразных определениях историко-культурных, доктринальных, междисциплинарных и концептуальных контекстов. Культурно-историческая память здесь составляет интеллектуальный ресурс понимания границ возможных эволюций (трансформаций) как в практиках исследования, так и в практиках развития и реформирования права и науки права<sup>1</sup>.

---

юриспруденции. Универсальная структура интегральной юриспруденции включает в себя концептуальное ядро и периферию, которые могут меняться местами в зависимости от культурно-исторического контекста их предметного и аналитического сосуществования.

В этом плане интегративная юриспруденция может рассматриваться в качестве дорожной карты, фиксирующей не столько зигзаги исторического пути развития юридической науки в целом, ее дисциплинарные и междисциплинарные напластования, сколько узловые пересечения или сдвиги в базовых концептах понимания действительности. В них резюмированы юридические картины мира отдельных эпох восприятия и представления о должном или недолжном порядках социальных отношений. Интегративная юриспруденция является концептуальным выражением юридического мировоззрения эпохи, данного в его метафизических основаниях и универсальных определениях. См.: Тимошина Е.В. Как возможна теория права? Эпистемологические основания права в интерпретации Л.И. Петражицкого. М., 2012.

<sup>1</sup> Изучение эволюции исторических систем юридических знаний и систем юридического образования составляет перспективное направление в развитии тематической структуры правовой науки. Понимание сложной культурно-исторической природы данного явления и института предполагает расширение предметных и концептуальных оснований ее собственного развития и воспроизводства в границах юридических картин мира античности, средних веков, нового и новейшего времени. В общем корпусе юридической науки, наряду с такими традиционными научными и учебными дисциплинами как история государства и права и история политических и правовых учений, активно формирует и определяет себя с теоретико-методологической точки зрения история и методология юридической науки. Принимая во внимание безусловную связь и роль в развитии юридической науки наличных систем юридического образования, представляется, что в составе ее дисциплин должна занять достойное место также история и методология юридической педагогики.

Юридическая наука имеет, наряду с концептуальной историей своего развития, также и институциональную историю. Концептуальные формы юридического знания и институциональные формы их производства и трансляции составляют общую историю в развитии различных правовых систем. Юридические школы античного мира или юридические факультеты средневековых университетов, британская традиция подготовки юристов есть не что иное, как проявления

Социальные институты в своих культурно-исторических и политико-правовых определениях и конструкциях обладают двойственной природой. Они спонтанно формируются и целенаправленно выращиваются. В них пересекаются и сосуществуют история, политика и культура социально-правового общения. Это одновременно исторические институты-отношения определенного времени и места и инструментальные институты-функции, выражающие политические практики конкретных сообществ. Социальные институты по факту своего существования включают в себе основания и условия собственного юридического воспроизводства и саморазрушения.

Метаморфозы социально-правовой реальности (*внешней и внутренней*), одновременно явленной и скрытой, получают свое отображение в разнообразных и аутентичных им формах юридического знания, начиная с юридических мифологий (*коллективного воображаемого*) и агрорелигиозных календарей и завершая догматически разработанными юридическими категориями и определениями. Юридическое конструирование социальных институтов – институтов власти, собственности и управления – и их правовая регламентация обусловили и востребовали необходимость накопления специальных знаний, транслируемых и передаваемых новым поколениям. Потребность рационального и эффективного управления общественными делами вызвала к жизни корпорацию профессионально работающих специалистов по политическим, административным и юридическим вопросам. Ее статусные позиции в вопросах интерпретации и применения права и накопленный опыт разрешения юридических коллизий постепенно конституировались в устойчивые модели нормативных решений и определений порядков социальных отношений в границах наличных юридических картин мира<sup>1</sup>.

Условно можно выделить две фазы в развитии процесса становления юриспруденции как системы теоретических и практических юридических *текстов и дискурсов* о должном порядке осуществления власти и управления. Первая фаза – фаза сакральной (*транцендентальной*) юриспруденции, в которой право – предмет веры и воздаяния. Подобный статус дисциплины являлся продолжением практики сакрализации различных аспектов жизнедеятельности,

---

социокультур определенных исторических эпох существования и развития и права, и правовой науки, и правового образования.

<sup>1</sup> См.: Ударцев С.Ф. История политических и правовых учений (Древний Восток): Академический курс. СПб., 2007.

в частности аграрных сообществ. Она определялась директивной ролью религиозных и магико-ритуальных техник юридической организации социальных отношений<sup>1</sup>. Священный религиозный текст – культурно-историческое основание правопонимания данной эпохи, его языка, словаря и аргументации. Юридический текст – формальный и сакральный текст, пересечение видимого и невидимого, воображаемого и фактического в основаниях и практиках социально-правового общения. В этом смысле юридический *Текст* – универсальный образ, вмещающий в себя все возможные исторические формы проявления правовой реальности.

Первые практикующие консультанты и знатоки юридического знания формировались из жреческого сословия, которое составляло судейский корпус первоначального юридического мира. Они одновременно были носителями и трансляторами особого типа юридического знания, обладавшего трансцендентальным нормативным смыслом и эзотерическим значением. Юриспруденция Ветхого завета, первоначальная греческая и римская юриспруденция достаточно полно иллюстрируют этот исторический факт.

Вторая фаза связана со становлением светской (*позитивной*) юриспруденции, в которой право – предмет профанного дела и долга. Юриста-жреца, частного лица, сведущего в праве, и судью постепенно сменил юрист-чиновник, профессор права и юрисконсульт. Традиционное право как предмет сакрального понимания и отноше-

---

<sup>1</sup> Весьма образно эту сторону культурно-исторических феноменов подчеркнул польский писатель, историк и мыслитель Ян Парандовский. «Как у истоков земледелия, мореходства, торговли, медицины, всех изобретений, ремесел и искусств есть своя мифология, точно так же есть она и у литературы, потому что человеческая мысль не осмеливается приписать себе открытие всех явлений без участия сверхъестественных сил...». См.: Парандовский Ян. Алхимия слова. М., 1990. С. 27. Продолжая эту мысль, можно также утверждать, что есть своя юридическая мифология и у права. Его метаоснования так же лежат в мире сверхъестественных сил. Юриспруденция, прежде чем организовать себя в системе логических понятий и конструкций, находит свою собственную форму определения нормативности социального – в мифопоэтических образах должного порядка человеческих отношений – от сакральных заклинаний и священнодействий до пословиц и поговорок – базисных, архетипических определений, как социального существования, так и юридического порядка своего времени и места. См.: Генон Рене. Духовное владычество и мирская власть. М., 2012; Муромцев Г.И. Священный религиозный текст как основа права // Право и литература. Материалы восьмых философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсисянца. М., 2014; Тейлор Чарльз. Секулярный век М., 2017 С. 33–115.

ния к действительности вытеснило гражданское право, рассматриваемое в логике юридической услуги и товара. Совершился своего рода культурный (то есть нормативный) переход от канонической иконописи, живописи предписанных форм и священнодействий к частной живописи, живописи свободного мазка и рыночной цены<sup>1</sup>.

Закрытое для непосвященных устное юридическое знание ушло с исторической авансцены<sup>2</sup>. Авторитет сакральной традиции, ма-

---

<sup>1</sup> См.: Трубецкой Е.Н. Умозрение в красках. М., 1915; Кантор Максим. Чертополох. Философия живописи. М., 2016. С. 6–11; Марков Б.В. Храм и рынок. Человек в пространстве культуры. СПб., 1999.

Право – это культурный капитал, определяющий нормативные границы и возможности социальных обменов, контактов и переходов из одного слоя социально-правового общения в другие слои. Также как и любой символический капитал, право может накапливаться, может перемещаться, может утрачивать свою потребительскую и меновую стоимость, то есть быть подверженным процессам нормативной инфляции. Юридическая практика, – это не только и не столько практика правоустановления и правоприменения. Это не только и не столько процесс поиска новых юридических решений и определений, подходов и конструкций. Это – процесс накопления, воспроизводства и расширения юридических условий (концептуальных и институциональных правовых паттернов и нарративов) правового доминирования в различных аспектах и контекстах экономического, политического и культурного общения. История развития и рецепции римского права в практиках становления и развития английской и французской правовых систем – классический пример экспансии правового капитала одной цивилизации в системы юридической организации других цивилизаций, их нормативного освоения, вытеснения и замещения. См.: Бурдые Пьер. Формы капитала // Классика новой экономической социологии. М., 2014. С. 293–315, а также, Паламарчук А.А. Цивильное право в раннеюэртонской Англии: Институты и идеи. СПб., 2016.

Стратегии юридического доминирования конкретных правовых систем – это стратегии асимметричного и неэквивалентного формального обмена материальными и интеллектуальными ресурсами развития. Имеют конечным результатом обеспечение преимуществ, как правило, и прежде всего, практикам собственного расширенного воспроизводства. Юридическая рента, также как и административная и экономическая рента, категория движения в одностороннем направлении. Логика ее самосохранения основана на принципе иерархии и подчинения партикулярных правовых систем квазиуниверсальной системе с ее закрытым для их влияний и изменений нормативным ядром. В этом отношении процесс правовой глобализации по своей внутренней сути есть процесс жертвоприношений конкурирующих юридических картин мира или исторических практик восприятия и понимания права. См.: Фергюсон Ниал. Великое вырождение. Как разрушаются институты и гибнут государства. М., 2016.

<sup>2</sup> См.: Темнов Е.И. Звучащая юриспруденция. М., 2010; Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003. Генон

гико-ритуальных практик и богоданных установлений сменился авторитетом эмпирического опыта, социально-политической демагогии и логических суждений<sup>1</sup>. Воображаемые миры представлений о гармоничных правопорядках уступили место детально проработанным системам бюрократических квалификаций должного. Они никуда не ушли, но остались в исторической памяти в качестве утраченного юридического рая «*молочных рек и кисельных берегов*». Парадокс состоит в том, что именно эти универсалии мифологического правопорядка и лежат в основании юридического концепта действительности также и современного мира<sup>2</sup>.

Утрата сакрального статуса миропорядка охватывает все аспекты человеческого существования<sup>3</sup>. Новая юридическая картина мира востребовала другой формат юридического знания – открытого, публичного и письменного текста. Практика мыслить социальную реальность в категориях мифа и религиозной веры постепенно замещается практикой мыслить социальную реальность в рационально-логических и практических категориях. Исторический процесс эпистемологических сдвигов по факту своего проявления аналогичен процессу перехода от священного языка иероглифической письменности к профанному языку демотической письменности в древнем Египте. Системы юридического знания, основанные на принципе внешнего трансцендентального авторитета, вытесняются новыми формами юридического знания, основанными на принципе незавершенной в себе и открытой изменениям системы формальных понятий и определений. Дискурсивную схоластику о праве и вла-

---

Рене. Очерки о традиции и метафизике. СПб., 2000.

<sup>1</sup> См., например: Эко Умберто. Воображаемые астрономии // Эко Умберто. Сотвори себе врага. И другие тексты по случаю. М., 2014. С. 229–265.

<sup>2</sup> См.: Флад Кристофер. Политический миф: Теоретическое исследование. С. 27–43.

<sup>3</sup> Реконструкция изменений статуса отдельных социальных практик межличностного общения детальным образом прослежена Алленом Гуттманом в его работе, посвященной фундаментальным сдвигам в игровых формах человеческой культуры. См.: Гуттман Аллен. От ритуала к рекорду: Природа современного спорта. М., 2016. Это общая тенденция культурно-исторического развития. Десакрализация практик социального общения обнаруживает себя в формах греческой софистики, римской риторики и средневековой схоластики, для которой логическая аргументация сакрального становится всего лишь техникой демонстрации присутствия бога на земле. Переживание сакрального, замещается логическими определениями, что сохраняет его существование и воспроизводство, но уже в светской форме. См., Тейлор Чарльз. Секулярный век. М., 2017. С. 205–272.

сти сменяют конкурирующие системы рационально-логических и практико-ориентированных суждений о целесообразно-должном порядке социальных отношений. Подобный эпистемологический поворот является продолжением практики секуляризации различных аспектов жизнедеятельности модернизирующихся обществ<sup>1</sup>. Все это не что иное, как длящиеся исторические традиции интерпретации (воспроизводства) права в логике социокультуры своего времени, ее собственной догматики и аксиоматики.

2. Юридическая проблематика и ее язык – фундаментальные категории и понятия – нашли свое концептуальное отображение в трудах античных мыслителей, политиков и правоведов. Соответственно, были продемонстрированы и характерные, данные в логике исторического времени классические формы юридического знания и дискурса, представленные в системах мифопоэтических и метафизических высказываний Платона, логико-эмпирических категорий и определений Аристотеля, политико-ориентированной риторики Цицерона.

Общие принципы и определения правовой науки сложились на базе различных течений греческой философии, классической римской юриспруденции и непрерывной практики комментирования канонических религиозных текстов. Иудаизм, христианская и исламская теология, заключенные в них юридические картины мира образуют детально разработанную юриспруденцию Ветхого и Нового завета, Кораническую юриспруденцию. Представленные в них темы и правоволожения пролонгировали себя в систему современных представлений о правильных и неправильных порядках в организации человеческого существования<sup>2</sup>. Ключевые юридические термины и понятия, политико-правовые идеи и доктрины нашли свою собственную форму выражения на греческом и латинском языках – универсальных языках философии и права. В этом смысле право – это не что иное, как метаюридический и формальный *Текст*, включающий в себя и общие культурные смыслы, и повседневные

---

<sup>1</sup> См.: Тейлор Чарльз. Секулярный век. М., 2017. С. 1–29.

<sup>2</sup> См., например: Христианство и правовая культура // Спекторский Е.В. Христианство и культура. Прага, 1925; Брольо Франческо М., Мирабели Чезаре, Онида Франческо. Религии и юридические системы. Введение в сравнительное церковное право. М., 2008; Тюлина Е.В. Храм, Мир, Текст. М., 2010.

нормативные структуры разнообразных исторических практик социального общения<sup>1</sup>.

Развитие юридических знаний протекало как в содержательном, так и в формальном аспекте. Первоначальные представления о государстве и праве были выражены в особой форме юридического знания – *энциклопедиях* государства и права. Энциклопедии государства и права включали в себя совокупность общепринятых

---

<sup>1</sup> Разнообразие культурно-исторических форм существования и манифестаций юридического Текста – предмет правовой археологии или истории изменений форм юридических знаний и юридических техник их производства. Его присутствие обнаруживает себя в различных аспектах человеческого существования – жестах и танцах, восклицаниях и интонации, топографии поселений и городов, архитектуре храмов и жилищ, одежде и орнаментальных обозначениях социального статуса, социальных иерархиях и ритуальных (религиозных и карнавальных) практиках. Жанровое разнообразие юридических Текстов с их собственными планами содержания и планами выражения – это не что иное, как демонстрация разнообразия нормативных форм отражения, моделирования и оформления правовой реальности отдельных исторических эпох образования и применения права.

Каталог проявлений юридического начала бесконечен и восходит к истокам доисторических и дописьменных сообществ. В этом смысле египетские пирамиды, греческие мистерии, Дигесты Юстиниана, средневековые ордалии и т. д. и т. п. – явления одного порядка. Это репрезентации коллективных представлений о должном в сущем. Все это не что иное, как опредмеченное правосознание отдельной эпохи в ее метафизических отношениях с прошлым и будущим.

Юридическое отношение – симбиоз биологического, социального и культурного оснований человеческой жизнедеятельности. Оно пронизывает всё, везде и всегда с начала времен. Оно универсально и конкретно, предметно и идеально. В нем совмещаются высокое и низкое, сакральное и профанное, желаемое и действительное, представления и действия, концепт и конструктор.

Юридическое отношение заключено в социальном отношении, в его нормативной онтологии. Правовое отношение – форма проявления социального отношения. Правовое отношение – всего лишь предписанная форма выражения нормативности социального отношения. И она может быть адекватной или неадекватной внутренней юридической природе социального отношения. Соотношение юридического и правового аналогично соотношению политического и государственного. Юридические и политические институты даны или заключены в онтологии социального порядка. Государственно-правовые институты заданы интересами и мотивированы представлениями о «должном» доминирующих социальных групп конкретной исторической эпохи. Отсюда, собственно, и проистекает различие юридического понятия права, его теории, предмета и языка и формального, политического и социологического понятий права, их теорий, предметов и языков. См., также, Варламова Н.В. Источник права как единство нормативного юридического текста и надлежащей процедуры позитивации // Российский ежегодник теории права. № 4. 2011. СПб. 2012. С. 87–132.

представлений о государстве и праве и составляли завершенное в себе изложение основополагающих правоположений. Своего рода юридический *лексикон*, отображающий базовые представления отдельных юридических эпох существования права и науки права<sup>1</sup>. В известном смысле энциклопедии права можно рассматривать в качестве элементарных введений в признанные определенной исторической эпохой юридические категории, понятия и представления. Это своего рода правовая пропедевтика – санкционированные юридические термины, концепты и образы государства и права. Содержание и структура традиционных энциклопедий права – завершенные в себе иерархические конфигурации юридического знания в формате правовой аксиоматики и догматики. Это застывший в своей формально-догматической определенности юридический язык, изолированный от возможных и действительных условий его исторического существования и развития.

Классическими примерами энциклопедического формата юридического знания в отечественном правоведении были труды К.А. Неволлина (Энциклопедия законоведения. Киев, 1839-1840); Н.Ф. Рождественского (Энциклопедия законоведения. СПб., 1863); М.Н. Капустина (Юридическая догматика. М., 1868). Курсы энциклопедий права включали в себя словарь элементарных юридических терминов. «Элементарных» не означает простых, а элементарных в смысле формально-догматически связанных между собой в закрытую систему определений и конструкций<sup>2</sup>.

На новом этапе концептуализации юридической теории формат энциклопедии права был представлен в системе «общих введений

---

<sup>1</sup> Подобный опыт культурно-исторического транзита языка римского права представлен в труде церковного деятеля Вестготского королевства Исидора Севильского (ок. 560–636) «Этимологии или Начала». Используемый автором метод развития представлений о праве одной исторической эпохи через заимствование юридического словаря другой исторической эпохи является наглядной иллюстрацией практической методологии освоения классического наследия в энциклопедическом формате. См.: Марей Е.С. Исидор Севильский и его представления о праве и правосудии. М., 2014. Встреча христианского мировоззрения и римского права определила концептуальные и формальные основания развития собственно церковного канонического права и европейского права в целом. См., например: Вудс Томас. Как католическая церковь создала западную цивилизацию. М., 2010; Берман Г. Западная традиция права. Эпоха формирования. М., 1998.

<sup>2</sup> См.: Сперанский М.М. Руководство к познанию законов. СПб., 1845; Коркунов Н.М. Энциклопедия права. Кн. 1–2. СПб., 1883.

в юридическую науку», фиксирующих разнообразие отдельных авторских версий понимания предмета и методов дисциплины<sup>1</sup>. Юриспруденция как наука в основном сформировалась в начале XX века. В своем развитом варианте она выступает как комплексная и критическая теория. Отечественная юридическая наука сочетала в себе самые разнообразные общетеоретические и доктринальные направления в изучении государства и права: естественно-правовые, социологические, психологические, нормативистские<sup>2</sup>.

В научных трудах Ю.С. Гамбарова, Б.А. Кистяковского, С.А. Муромцева, Л.И. Петражицкого, П.И. Новгородцева, Г.Ф. Шершеневича, Е.Н. Трубецкого, Н.Н. Алексеева были поставлены и раскрыты

---

<sup>1</sup> См., например: Катков В. Д. К анализу основных понятий юриспруденции. Харьков, 1903; Кистяковский Б.А. Методологическая природа науки о праве // Радбрух Г. Введение в науку права. М., 1915; Хвостов В.М. Общая теория права. М., 1914; Сорокин П.А. Элементарный учебник общей теории права в связи с учением о государстве. Ярославль, 1919.

Наименование научной дисциплины – составная часть процесса ее концептуализации. Наряду с «введениями в юридическую науку» в общей дисциплинарной системе юриспруденции выделяют «введения в юридическую профессию». В основании их различия лежат традиционные классификации науки по предметам и методам исследования. Введения в юридическую профессию – область науковедения, то есть систем знаний, касающихся организации и управления наукой как особой сферой практической деятельности. Ее предмет – проблемы развития систем юридического образования и юридических профессий, способов и форм трансляции и потребления правовой информации в обществе. См., например: Введение в юридическую профессию / под ред. проф. Т.Н. Радько. М., 2017. Актуальная проблема и тема юридической науки заключается в выявлении ее внутри – и междисциплинарных связей, в общей структуре которых формируются комплексный предмет и методы исследования и, соответственно, общий категориально-понятийный аппарат дисциплины в целом и по отдельным составляющим элементам.

Многоуровневому характеру правовой реальности корреспондирует многоуровневый характер аналитического языка ее описания, объяснения и понимания. Хотя язык дисциплины связан предметом, влияние социокультурного контекста и позиции исследователя существенным образом определяют и меняют его концептуальные границы. История переполнена подобными эпистемологическими и ментальными коллизиями между архаистами и новаторами в науке. Если архаисты отвечают на вопросы, поставленные наукой, то новаторы формулируют вопросы, еще неизвестные науке.

<sup>2</sup> См.: Азаркин Н.М. История юридической мысли России: Курс лекций. М., 1999; Корнев А.В. Консервативная и либеральная теории государства и права в России (XIX – начало XX вв.). М., 2003; Жуков В.Н. Государство, право, власть: Философия и социология. М., 2015.

фундаментальные темы и категории теоретического правоведения с различных аксиологических позиций. Их освоение – это не только приобретение качественного знания о предмете курса, но также и, прежде всего, формирование высокой профессиональной и общей правовой культуры – культуры ответственного юридического мышления и понимания. Здесь совмещаются и образ мыслей, и образ действий.

Традиция высокого научного стиля была поддержана в отечественной советской науке теории государства и права в трудах таких ученых, как А.А. Пионтковский, Л.С. Явич, Р.И. Халфина, С.С. Алексеев, В.С. Нерсесянц, А.Б. Венгеров, Р.З. Лившиц, В.Г. Графский, Л.С. Мамут, В.В. Лазарев, О.В. Мартышин, а также и других теоретиков права.

Современный этап развития юридической науки в целом и теории государства и права позволяет констатировать, что юриспруденция как наука обладает всеми структурными элементами системы научно-теоретического знания: *предметами исследования* (юридические свойства, связи, отношения, функции политически организованных обществ); *методами исследования* (принципами, правилами, приемами осуществления исследовательских процедур и действий); *научными категориями* (языком, логическим научным инструментарием) – понятиями и определениями, в которых выражается и фиксируется знание о предмете исследования; *формами знания* (продуктами познавательной деятельности) – теориями, концепциями, описаниями и классификациями, юридическими моделями и конструкциями, в которых представлено структурированное знание о предмете исследования; *актуальными функциями*, обусловленными социально-политической и культурной ситуацией. Используя данную схему становления правовой науки в целом, можно дать достаточно полную характеристику юриспруденции как непрерывной исторической традиции производства, накопления и реализации юридических знаний в практике государственно-правового развития.

### 3. Современное состояние разработки темы

1. Проблема концептуального и междисциплинарного статуса теории права далеко не нова, но она всегда актуальна. Современная эпистемологическая ситуация требует новых форм своего самоопределения за рамками стандартной канонической аргументации

особого места в общем корпусе классической юридической науки. Постоянно расширяющееся предметное и методологическое разнообразие исследуемых тем и подходов предполагает изучение юридической наукой, прежде всего, самое себя как исторически меняющуюся когнитивную форму правовой реальности<sup>1</sup>. Это самый

---

<sup>1</sup> Индикатором понимания необходимости изучения культурно-исторических – ментальных, когнитивных, доктринальных и концептуальных оснований развития и воспроизводства систем юридических знаний, то есть их метатекста, является активное формирование в составе юридической науки особых дисциплинарных областей – когнитивной юриспруденции и правовой эпистемологии.

Вместе с тем конфигурации систем юридических знаний каждой исторической эпохи – это одновременно и история корпоративных систем их распределения между отдельными социальными группами и сообществами, а также история академических и публичных дискуссий, изменивших взгляды на природу и источники права. Это общий предмет юридического науковедения, составной частью которого является история подготовки юридических кадров, развития систем юридического образования, правовых школ и профессий, доступности и качества юридических услуг, оказываемых представителям различных социальных страт. То есть институтов, ставших движущим механизмом развития юридической науки и практики. С другой стороны, историческая практика демонстрирует различные форматы существования и трансляции юридического знания – иерархические и сегментарные системы, системы концептуального ядра и периферии, моноцентрические и плюралистические системы. Все эти конфигурации юридического знания в их жанровых и тематических, стилевых и языковых формах выражения и репрезентации, концептуальных определениях и доктринальных различиях (своего рода исторические поэтики юридического Текста) и составляют собственный предмет культурно-исторической юриспруденции.

Само по себе знание действующего законодательства не означает знание действительного и реального права. Только через обращение к дрящейся традиции формирования, интерпретации и применения права можно выявить и раскрыть его религиозно-моральные основания и действительные, инвариантные и вариативные нормативные значения, в которых обнаруживают себя различные наслоения различной юридической природы и временной принадлежности и протяженности. История развития отдельных отраслевых юридических наук также имеет сложившуюся традицию разработки своего предмета в формате частных теорий, выполненных, главным образом, в виде историографических введений и обзоров литературы вопроса. Концептуальная история развития самой научной дисциплины – ее аналитического инструментария, категориально-понятийного аппарата и исследовательских подходов, как правило, остается за рамками предмета исследования

Изучение истории систем юридического знания в целом, то есть понятийных юридических кластеров и дискурсов, категорий и практик их формирования в различных социокультурных контекстах, – свидетельство фундаментального эпистемологического сдвига внутри самой юридической науки. Юридическая

актуальный момент сложившейся познавательной ситуации. На мой взгляд, решение проблемы лежит в плоскости понимания того, что все социальные и политические процессы связаны и определяются культурно-историческим смыслом человеческого существования, получающим свое отображение в практическом и аналитическом языках правового общения.

Право – нормативное выражение социокультуры или коллективного воображаемого определенной эпохи, ее собственного юридического языка и дискурса. В своих первоначальных определениях оно исходит из архаических социальных практик и юридических мифологий, то есть из определенного исторического контекста и метатекста реальной, одновременно профанной и сакральной среды своего обитания. Это многосоставная и многоуровневая реальность.

Это формат и предмет междисциплинарного научного подхода, охватывающего различные модальности юридического отношения к действительности в определениях культурно-исторической юриспруденции. То есть существования и трансформаций юриди-

---

наука начинает интересоваться собой в качестве отдельной категории и формы правовой реальности. Это уже предмет общей правовой эпистемологии. См.: Веденеев Ю. А. К вопросу о теории теории государства и права // Материалы IV Международной научно-практической конференции. Кутафинские чтения: Сборник тезисов. М., 2012. С. 53–59.

Данный момент и аспект внутренней логики саморазвития дисциплины представлен в материалах «круглого стола», проведенного кафедрой теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ и журналом «Государство и право» в ноябре 2015 г. См.: Государство и право. 2016. № 4. С. 5–31. Продолжение линии саморефлексии юридической науки получило отражение в материалах методологического семинара «Проблемы взаимодействия общей теории права и государства и отраслевых юридических наук», проведенного кафедрой теории государства и права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) 28 февраля 2017 г.

В перечне вопросов, вынесенных на обсуждения, наряду с традиционной тематикой, касающейся статуса общей теории права и государства в системе юридических наук, ее методологического инструментария, состояния и перспектив развития, были сформулированы принципиально новые позиции в изучении права и науки права, включая постановку вопросов «новых правовых реалий в теоретических и отраслевых юридических исследованиях и системы права в представлениях общей теории права и отраслевых юридических наук». Постепенно оформляется очевидное понимание того что, размышляя о праве, юридическая теория должна одновременно размышлять и о себе в определениях ментальной и концептуальной реальности (или социокультурной реальности, что одно и то же) как органической и структурной части правовой реальности.

ческого текста в логике меняющегося социокультурного контекста и метатекста своего времени и места. Ее непосредственный предмет – историческая эволюция систем юридического знания не только и не столько со стороны их исторического содержания, но и, прежде всего, со стороны эволюции их дискурсивных и жанровых форм, тематической структуры и юридического словаря. Данные компоненты общей архитектуры юридического знания варьируются в широком диапазоне цивилизационных – социокультурных и концептуальных изменений<sup>1</sup>.

Сложная историческая траектория развития систем юридического знания в их архетипических и мифологических, религиозных и метафизических основаниях и логических построениях воспроизводит себя как в форме откровенных апологий наличного правопорядка, так и в его продуктивной критике<sup>2</sup>. История политических и правовых учений наполнена подобными взаимоотрицающими и конкурирующими мировоззрениями и выражающими их юридическими текстами.

Изучение эволюции систем юридического знания в их содержательных и формальных построениях и определениях образует самостоятельный предмет юридической науки. Доктринальный аспект содержания юридического знания традиционно является частью предмета истории политических и правовых учений. Литературно-научный

---

<sup>1</sup> Фазовая теория интеллектуального развития, включающая теологическую, метафизическую и позитивную стадии концептуальных формаций была предложена в развернутом виде еще Огюстом Конттом. См.: Конт Огюст. Дух позитивной философии. СПб., 1910. Модусы существования юридического знания исторически могут быть представлены юридической мифологией и метафизикой, юридической риторикой и логикой, юридической апологией и критикой. Священное юридическое знание замещается рациональным юридическим знанием. Эта последовательность условна, поскольку в реальной практике имеют место различные формы их сочетания и взаимодействия. См., например: Логический анализ языка. Информационная структура текстов разных жанров и эпох. М., 2016. С. 232–320.

<sup>2</sup> См.: Лазарев В. В., Липень С. В. История и методология юридической науки. М., 2016; Современное правопонимание / Под ред. проф. М. Н. Марченко. М., 2016; Малиновский А. А. Программа курса «История и методология юридической науки: дискуссионные вопросы // Теория государства и права в науке, образовании, практике: Монография. М., 2016. С. 326–336; Сырых В. М. История и методология юридической науки. М., 2012; Яркова Е. И. История и методология юридической науки. Тюмень, 2012; Рулан Норбер. Историческое введение в право. М., 2005; Нерсесянц В. С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М., 1999.

ратура вопроса здесь представлена уже ставшими классическими работами отечественных дореволюционных<sup>1</sup> и советских ученых<sup>2</sup>.

Вместе с тем другая часть исторических систем юридического знания, а именно практический и аналитический язык юриспруденции, разрывы и преемственность исторических форм аргументации юридического знания и его концептуализации, находится на периферии исследовательских интересов теоретиков и историков правовой науки. В самом общем виде на этот структурный дефект теоретико-методологической рефлексии юридической науки обратил внимание В.В. Лазарев<sup>3</sup>. История права – это не только история институтов и учений о праве. Это также история самой юридической науки<sup>4</sup>, данной в истории систем юридических знаний, правовых школ и юридических картин мира, изменивших концептуальные основания правосознания определенной эпохи.

2. Представленные очерки призваны в известной мере восполнить этот пробел. На наш взгляд, новая эпистемологическая перспектива в изучении права как языковой и когнитивной реальности, одновременно образной, символической и понятийной, включает актуальное направление и подходы в исследовании исторических форм развития самой юридической науки. Она позволяет проблематизировать вопросы, касающиеся разработки общей теории предмета и структуры правовой науки как системы юридических знаний.

Концептуальная история юриспруденции в динамике социокультуры определенной исторической эпохи открывает широкие теоретико-методологические возможности междисциплинарных контактов с другими общественными и гуманитарными науками и, соответственно, расширяет ее проблемное поле за рамочными границами

---

<sup>1</sup> См., например: Чичерин Б.Н. История политических учений. В 5-ти ч. М., 1869-1902; Шершеневич Г.Ф. История философии права. СПб., 1907; Михайловский И.В. Очерки философии права. Т. 1. Томск, 1914;

<sup>2</sup> См., например: История политических и правовых учений. Ч. 1–5 / Отв. ред. В.С. Нерсесянц. М., 1985-1995; История политических и правовых учений: Учебник для вузов / отв. ред. О.В. Мартышин. М., 2004; Графский В.Г. История политических и правовых учений: Учебник. М., 2005.

<sup>3</sup> В этом аспекте своего существования юридическая наука – Terra incognita. См.: Введение и заключение в учебнике «История государственно-правовых учений» / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2006.

<sup>4</sup> См., например: История юридических наук в России: Сб. статей / под ред. проф. О.Е. Кутафина. М., 2009; Шульженко Ю.Л., Шульженко Д.Ю. Наука русского государственного права второй половины XIX века. М.: ИГП РАН. 2010.

классических версий понимания права и предмета юридической науки. Понимание того, что нормативностью как универсальным качеством социокультуры обладают не только системы права, но и системы юридических знаний, позволяет утверждать, что предметом юридической науки является также и сама юридическая наука, представленная в своих нормативных определениях, конструкциях, жанровых формах и стилях правового мышления.

Действительное право живет не только в системе правовых институтов, норм и ценностей, но также и в системе представлений о праве и знаниевых (логико-понятийных, образно-символических, языковых и метафорических) конструкциях, нагруженных собственными концептуальными смыслами, аналитическими и нормативными значениями. История права и юридической науки, ее изучающей, заключены в рамочные условия противоречий и борьбы между реальностью права и образом права, между понятием права и представлением о праве, между действительным правом и желаемым правом, между тем, что есть и тем, чем хочется быть.

Взаимоотношения этих двух составных элементов общей правовой реальности построены на принципе комплементарности. Культурно-историческая эволюция правовых систем привязана к культурно-исторической эволюции систем юридических знаний и юридических картин мира, лежащих в их основании. Именно этим и объясняется фундаментальное значение антропологически и когнитивно ориентированной перспективы в развитии юридической науки. *Культурно-историческая юриспруденция* объединяет в себе общую теорию понимания и восприятия права, историческую эпистемологию, аксиологию и методологию права. В этом плане культурно-историческая юриспруденция составляет одновременно и новое синтетическое направление, и новый комплексный подход в изучении правовой реальности в разнообразных аспектах ее концептуального, образного и институционального существования и самоопределения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Понимание глубокой субстанциональной зависимости определенного формата построения и содержания науки от типа социокультуры, внутри которой происходит становление и самоопределение отдельных научных дисциплин, составляет важнейший аспект теоретической рефлексии на предмет выявления историко-культурных оснований собственного развития. Концептуальная и институциональная история науки – это одновременно и история культурных трансформаций в различных системах социального общения. См., например:

Современная картина мира предполагает новые интеллектуальные (эпистемологические и аналитические) формы осмысления предметных границ правовой реальности, хотя и лежащих за рамками традиционных подходов в исследовании права, вместе с тем обогащающих понимание природы права как явления цивилизации и культуры.

Культурно-исторически ориентированная юриспруденция совмещает системоцентрические и персоноцентрические представления о праве. Ее топика качественно меняет соотношение внешних и внутренних, формальных и ментальных оснований в изучении эволюции права и науки права в общем контексте общественного развития. Ее программное содержание основано на выявлении структурной нормообразующей роли внутренней, ментальной реальности в практиках социально-правового общения, в том числе и научной деятельности.

Культурно-историческая перспектива в изучении права как языковой и когнитивной реальности, одновременно образной, символической и понятийной, составляет самостоятельное научное направление и подход в его исследовании. Она позволяет раскрыть актуальные смыслы и значения права как нормативной формы существования разнообразных практик социального и культурного общения.

Право одновременно объективно и субъективно, контекстуально и конвенционально, обладает операциональным значением и метафизическим смыслом. Его историческая онтология пронизана исторической психологией. Аксиоматическая формула классической римской юриспруденции «*Ubi societas, Ibi jus*» именно в рамочных определениях культурно-исторического подхода может быть преобразована в формулу «*Ubi homo juridicus, Ibi societas*». Категория «человек юридический» в современном ее понимании фиксирует внимание не столько на расширении формальных оснований правосубъектности в процессах повседневного общения. Это общая тенденция социально-правового развития. А прежде всего, на том, как сам человек видит, оценивает и квалифицирует свое юридическое

---

Бегельсдайт Ш., Маселанд Р. Культура в экономической науке. М.–СПб., 2016; Политическая наука в Западной Европе / под ред. Ханса-Дитера Клингеманна. М., 2009; Сепир Эдвард. Статус лингвистики как науки // Язык как образ мира. М.–СПб., 2003; Козер Л. Мастера социологической мысли. Идеи в историческом и социальном контексте. М., 2006; Коллинз Рэндалл. Социология философий: Глобальная теория интеллектуального изменения. Новосибирск, 2002.

присутствие в публичном и частном пространстве действительного, а не мнимого существования. Право может быть адекватно понято и описано только внутри и через систему социокультурных координат, предполагающих множество траекторий развития как в составе правовых институтов, так и в исторических логиках их гражданского, то есть юридического осмысления<sup>1</sup>. Нормативность права вариативна и зависит от типа социокультуры как в процессах правообразования, так и в процессах правоприменения.

---

<sup>1</sup> Это общая тенденция социогенеза и культурогенеза, выражающая разнообразие исторических форм нормативного отношения к действительности, проявляемая, например, в смене стилей мышления и деятельности в архитектуре и литературе. К. Маркс определял конкретные результаты культурно-исторического процесса как опредмеченную психологию отдельной эпохи. См.: Ауэрбах Э. Мимесис. Изображение действительности в западноевропейской литературе. М., 1976; Панофский Эрвин. Готическая архитектура и схоластика // Богословие в культуре Средневековья. Киев, 1992. С. 39–118; Рехт Ролан. Предмет истории искусства (Лекция, прочитанная в марте 2002 г. в Коллеж де Франс) // Верить и видеть. М., 2014. С. 313–334; Кобрин К.Р. Средние века: очерки о границах идентичности и рефлексии. М.–СПб., 2016.

Название последней работы симптоматично как с точки зрения различения базовых тем, разрабатываемых внутри самой дисциплины, так и с точки зрения совмещения и параллельного изучения относительно автономных проявлений самой социокультуры определенного места и времени. Для юридической науки изучение проблематики развития правовых институтов в терминах и в контексте определенной социокультуры приобретает особое значение. Процессы институционализации и концептуализации права взаимопределяют друг друга, поскольку внешняя (формальная) нормативность правового института и внутренняя (когнитивная) нормативность правового концепта имеют один и тот же источник – культурные картины мира или мировоззрение конкретной исторической эпохи. См.: Чарльз Тейлор. Секулярный век. М., 2017. Право нормативно-правового акта – производная переменная права языка социального общения и юридической картины мира.

Правовая реальность, прежде чем стать нормативным фактом, проявляет себя в форме нормативного образа. Это одновременно коммуникативно-дискурсивная реальность или нормативная власть дискурса (представлений о должном порядке социальных отношений) в процессах социальной коммуникации. Классическим примером нормативной роли дискурсивно-коммуникативной практики в конституировании – становлении, развитии и воспроизводстве исторической реальности как формы выражения концептуальной реальности – является история еврейского народа. См.: Постовалова В.И. Божественное откровение в религиозной коммуникации // Логический анализ языка. Информационная структура текстов разных жанров и эпох. М., 2016. С. 277–289. Метафизический источник его социокультурной легитимности и юридической легальности – Ветхозаветный Текст.

Двуединый процесс концептуализации и нормализации практик социально-правового общения имеет как свой план понимания и содержания, так и свой план выражения и репрезентации. Эволюция систем юридических знаний включает в себе эволюцию систем правовых идей, ценностей и институтов. Понимание права и науки права как комплекса пересекающихся социокультурных феноменов в самом себе включает потребность междисциплинарной ориентации в их исследовании и определениях. Культурно-историческая юриспруденция в этом отношении может рассматриваться в качестве одного из возможных вариантов ответа на концептуальные и институциональные вызовы правовой реальности, представляющей симбиоз фактических и метафизических оснований своего внутреннего и внешнего нормативного развития и воспроизводства.

## Заключение

Правовая реальность существует в исторических границах, заданных языком социокультуры определенной эпохи, составной частью которой является также язык практической и теоретической юриспруденции. Концептуальная эволюция дисциплины – ее юридического языка, дискурса и текста – это история предмета и метода науки права в их взаимных отношениях и определениях. История наименований дисциплины – это история процесса категоризации исследуемых ею явлений, процесса формирования ее теоретико-методологических оснований, ее онтологии и эпистемологии.

Введение в научный оборот категории *«концептуальная история юридической науки»*, представленной в основных исторических формах ее категориально-понятийной репрезентации, в их синхроническом и диахроническом измерениях существенным образом дополняет общую панораму развития науки права. Это позволяет расширить номенклатуру общих подходов в исследовании права, а также сформулировать новые проблемы и темы в изучении самой юридической науки. История систем юридических знаний – это эволюция когнитивных форм существования и функционирования науки права в контексте социокультуры исторического времени и места.

Язык юриспруденции не только отражает правовую реальность. Будучи частью социокультурного механизма ее развития, юридический язык воспроизводит правовую реальность в границах собствен-

ных представлений о должном или недолжном порядке социальных отношений. Являясь моделирующей подсистемой социокультуры, юридическая наука выступает органичной частью как процесса определения права, так и процесса порождения и формирования права. История становления и развития юридической науки есть история формирования концептуальной составляющей правовой системы и ее влияния на процессы институционализации права.

# **Становление избирательного права России и стадии избирательного процесса**

*(Р.Т. Биктагиров)*

Свободные, демократические и конкурентные выборы органов государственной власти и местного самоуправления в постсоветский период развития Российской Федерации стали постоянным фактором государственной и общественно-политической жизни страны. Однако бурное развитие избирательного законодательства и широкое развертывание электоральных процессов еще не находят адекватного отражения в государствоведческой науке. В частности, на наш взгляд, недостаточно уделяется внимание научному осмыслению процесса формирования новой отрасли права – избирательного права России, обслуживающего сферу электоральной демократии.

В настоящей статье предпринята попытка рассмотреть некоторые теоретические и практические проблемы, связанные со становлением избирательного права в качестве самостоятельной отрасли права, его местом и ролью в общей системе российского права. Здесь же рассматривается структура избирательного процесса как разновидности юридического процесса с позиции его стадийного деления, анализируются существующие в научной литературе точки зрения на проблемы классификации стадий избирательного процесса, исследуются их характерные признаки и правовая природа.

## **Становление избирательного права России как научная и практическая проблема**

Термин «избирательное право» традиционно употребляется в трех значениях: как свод правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в связи с назначением, подготовкой и проведением выборов в органы публичной власти, составляющих отрасль (подотрасль) российского права; как совокупность теоретических положений и научных знаний об избирательном праве и процессе, представляющих собой отрасль (ответвление) правовой науки; как учебная дисциплина, изучаемая в высших и других учебных заведениях юридического и гуманитарного профиля,

предметом которой являются не только общественные отношения, складывающиеся в сфере выборов, но и соответствующая отрасль права и отрасль правовой науки.

Избирательное право во всех своих трех значениях имеет один общий объект – избирательные правоотношения. Констатируя это обстоятельство, вместе с тем необходимо иметь в виду, что объект учебной дисциплины шире, чем отрасли науки, и объект отрасли науки шире, чем отрасли права. Ядро науки избирательного права, как и учебной дисциплины, составляет именно соответствующая отрасль (подотрасль) права, то есть совокупность избирательных правовых норм материального и процессуального содержания. Избирательная правовая наука производна от соответствующей отрасли права, а учебная дисциплина – от отрасли права и отрасли науки, то есть имеет предметом своего изучения и то, и другое.

В настоящей работе избирательное право исследуется как совокупность правовых норм, то есть как отрасль (подотрасль) российского права.

Избирательное право, равно как и любая другая отрасль права в правовой науке, рассматривается в двух аспектах: в объективном и субъективном смыслах.

В объективном смысле избирательное право представляет собой совокупность правовых норм, содержащихся в самых различных нормативных правовых актах – источниках права, регулирующих общественные отношения, складывающиеся между субъектами (участниками) избирательного процесса по поводу подготовки и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Избирательное право в объективном смысле выступает как структурная часть общей системы российского права, регламентирующее полномочия и взаимодействие субъектов избирательного процесса и порядок осуществления предоставленных им прав и юридических обязанностей. Избирательное право как комплексная отрасль права включает в себя нормы и положения целого ряда других отраслей права и законодательства (уголовного, административного, финансово-бюджетного, процессуальных отраслей права, законодательства о политических партиях и общественных объединениях, средствах массовой информации, статусе депутатов, выборных должностных лиц, о местном самоуправлении и др.) в той мере, в какой они регулируют отношения, связанные с выборами органов публичной власти.

В литературе высказано мнение, что содержанием избирательного права в широком смысле является избирательная система в целом<sup>1</sup>. Разумеется, избирательное право и избирательная система – понятия близкие, взаимосвязанные и взаимопроникающие. По нашему мнению, избирательная система представляет собой более широкую категорию, нежели избирательное право. Последнее, как нам представляется, само является частью избирательной системы, которая в науке трактуется как феномен, объединяющий явления как правового, так и неправового характера, и включает в себя более широкий круг субъектов и общественных отношений<sup>2</sup>.

Избирательное право в субъективном смысле представляет собой гарантированное Конституцией Российской Федерации право гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, совершать различные юридически значимые действия преимущественно процессуального характера для реализации этих основополагающих конституционных прав. К ним, в частности, относятся право участвовать в выдвижении кандидата, списка кандидатов (включая право на самовыдвижение), в сборе подписей в поддержку выдвинутых кандидатов, в финансировании избирательной кампании отдельных кандидатов, избирательных объединений, право на предвыборную агитацию, наблюдение за голосованием и многое другое, что в совокупности образует правовой статус избирателя, лежащий в основе его избирательной правосубъектности.

Объективное и субъективное избирательное право неразрывно связаны. Субъективное избирательное право базируется и вытекает из объективного права, так как именно объективное право устанавливает равный масштаб, равную меру поведения для каждого конкретного лица, оказавшегося в условиях, предусмотренных гипотезой данной правовой нормы.

---

<sup>1</sup> См. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: «Норма», 2003. С. 23 (авторы главы А.А. Вешняков, В.И. Лысенко).

<sup>2</sup> См. по данному вопросу подробнее: Биктагиров Р.Т. Некоторые теоретические и практические проблемы совершенствования избирательной системы Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2001. № 11. С. 69–79; Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. В двух томах. Том 1. Уфа, УПК, 2007. С. 114–130.

Если для каждого отдельного человека большое значение имеют его субъективные права, основанные на позитивном праве, то для государственно-правового строительства и юридической науки доминантой является право в объективном смысле, то есть совокупность действующих в обществе правовых норм, как важнейший регулятор общественных отношений, а применительно к предмету настоящей статьи – избирательных отношений.

Проблема о месте избирательного права в системе российского права до сего времени остается дискуссионной. Одни ученые-исследователи относят его, по-прежнему, к институту российского конституционного права<sup>1</sup>, другие – к его подотрасли<sup>2</sup>, третьи же считают самостоятельной отраслью российского права<sup>3</sup>. Высказано

---

<sup>1</sup> См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: ИГ «Норма-Инфра. М», 1998. С. 30; Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. Учебник для вузов М.: ИГ «Форум-Инфра»-1, 2003. С. 292; Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 368; Игнатенко В. В., Князев С. Д., Кутафин О. Е., Михалева Н. А., Яшин А. А. Избирательное право Российской Федерации. Учебное пособие. Иркутск, 2001. С. 49 (авторы параграфа Михалева Н. А. и Князев С. Д.). Об отсутствии единства понимания места избирательного права в системе российского права свидетельствует и тот факт, что в рамках этого же учебного пособия проводится мысль и о «целесообразности рассматривать его в качестве подотрасли государственного права» (С. 22 – автор Князев С. Д.).

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Развитие теории конституционного права // Государство и право, 2000, № 7. С. 6, 7; См. также: Конституционное законодательство России. Под ред. Ю. А. Тихомирова. М.: Городец, 2002. С. 17, 18; Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б., Чудина С. Ю. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Иркутск. «Макаров С. Е.», 2001. С. 91. Но позднее два первых автора пришли к выводу о том, что избирательное право и сопутствующее ему законодательство «вполне обоснованно претендуют на самостоятельное предназначение в публично-правовой системе России» (См. Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону. «Феникс», 2004. С. 78). См. также: Постников А. Е. Избирательное право России. М.: Изд. группа Инфра-Норма, 1996. С. 14; Конституционное право как отрасль российского права // Проблемы науки конституционного права. Отв. ред. Кокотов А. Н., Кукушкин М. И. Екатеринбург. 1998. С. 20–21.

<sup>3</sup> Лысенко В. И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах. М.: 1995. С. 6; Ю. А. Веденеев, ранее считавший избирательное право подотраслью, структурным звеном конституционного права, ныне вместе со своим соавтором С. В. Навальным пришел к заключению, что «Избирательное право – это отдельная активно формирующаяся новая отрасль права». Эти исследователи считают «целесообразным и необходимым... выделение избирательного права как самостоятельной комплексной отрасли российского

также мнение, в соответствии с которым «избирательное право, традиционно рассматриваемое в качестве института конституционного права с весьма ограниченными политическими функциями и формальными процедурами, в новом историческом цикле оформилось в межотраслевой комплекс с весьма сложной структурой и технологией организации и проведения выборов»<sup>1</sup>.

Представляется, что в настоящее время об избирательном праве можно все более уверенно говорить как о самостоятельной отрасли права либо, по крайней мере, находящемся в процессе отпочковывания из конституционного (государственного) права. Для такого вывода, на наш взгляд, имеются достаточно веские основания.

Во-первых, и это самое главное, современное избирательное право образует весьма объемный массив законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, общее число которых с учетом законов и других актов субъектов Российской Федерации и смежного законодательства перевалило за тысячу<sup>2</sup>. Такое количество источников не имеют даже некоторые традиционные, давно сложившиеся отрасли права, как уголовное, земельное, семейное, процессуальные отрасли права и некоторые другие. Изучение, анализ, систематизация многочисленных источников избирательного права требуют значительных усилий и времени даже от специалистов. Избирательное право находится в постоянной динамике, развивается как вширь, так и вглубь. Для того чтобы облегчить использование этого обширного нормативного материала, около двух десятков субъектов Российской Федерации подвергли переработке и систематизации свои избирательные законы, создав собственные избирательные

---

права» (См.: Веденеев Ю. А., Навальный С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России // «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», 2003, № 2. С. 63–66). Аналогичная позиция высказана также Ю.А. Веденеевым в соавторстве с Н.М. Мироновым в более поздней статье: См.: Веденеев Ю. А., Миронов Н.М. Современное избирательное право: понятие и система. «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», 2004, № 8. С. 76–84.

<sup>1</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. ред. к. ю. н. А.А. Вешняков. М.: «Норма», 2003. С. 7 (авторы главы Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко).

<sup>2</sup> См. Иванченко А.В. Избирательная система Российской Федерации в условиях становления многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности // «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». Спец. выпуск, 1998, № 9. С. 11.

кодексы или акты кодификационного характера, что является одним из существенных признаков самостоятельной отрасли права.

Во-вторых, избирательное право имеет собственный предмет правового регулирования, каковым являются избирательные правоотношения, которые складываются между субъектами избирательного права в процессе выборов органов государственной власти и местного самоуправления. Исследователями правильно обращается внимание на то, что предмет избирательного права охватывает и многие общественные отношения, находящиеся на «периферии» избирательного процесса, и связанные с освещением избирательной кампании, юридической ответственностью участников выборов, восстановлением избирательных прав граждан. В этом смысле главный предмет избирательного права – политическая правосубъектность граждан<sup>1</sup>.

Эти отношения регулируются общепринятыми в теории права императивными (авторитарными) и диспозитивными (автономными) методами при превалировании императивных методов, так как избирательное право относится к публичным отраслям российского права. Более конкретными методами регулирования, используемыми избирательным правом, являются предписания, дозволения, запреты. Кроме императивного и диспозитивного методов регулирования избирательное право широко применяет гарантийные процедуры в процессе реализации, защиты и восстановления нарушенных избирательных прав граждан. Метод гарантий составляет специфическую характеристику избирательного права, как публичного политического права.

В-третьих, избирательное право имеет и другую ярко выраженную специфику: оно стало одной из динамично развивающихся и интенсивно применяемых отраслей права и охватывает своим регулированием наиболее широкий круг граждан и юридических лиц, иных социальных образований, обеспечивает легитимное воспроизводство выборных властных структур. Более того, сть мнение, что данная отрасль права является надежной опорой всей юридической системы правового государства, позволяет обеспечивать реализацию общепризнанных принципов политической демократии, верховенства права и уважения прав человека и гражданина<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См. Веденеев Ю. А., Миронов Н.М. Указ. соч. С. 78.

<sup>2</sup> См. Там же. С. 76.

Наконец, в-четвертых, в последние годы созданы образовательные программы, учебники и другие труды научного и прикладного характера по избирательному праву и процессу, в том числе, впервые, двухтомный «Курс современного избирательного и референдумного права России» (Р.Т. Биктагиров, Б.И. Кинзягулов). Некоторые из этих трудов насчитывают до 800 страниц текста. Преподавание избирательного права введено в юридических вузах и средних специальных учебных заведениях, а также в других учебных заведениях гуманитарного профиля. Разработаны соответствующие учебные планы.

Размышляя о становлении избирательного права в качестве самостоятельной отрасли, следует иметь в виду, что система права хотя и обусловлена экономическими, политическими и иными факторами общественного развития, в конечном счете, является результатом субъективного выбора. Система права создается законодателем и учеными на основе изучения совокупности общественных отношений, требующих специфического правового регулирования<sup>1</sup>. Некоторые исследователи вообще считают деление права на отрасли условным, оно, как и любая классификация, несет в себе печать субъективизма. Классификации не имеют абсолютного значения и создаются самими исследователями в зависимости от стоящих перед ними задач<sup>2</sup>. Поэтому неудивительно, что по прошествии столетий писаного права до сего времени в правовой науке отсутствует единство мнений как по вопросу общей структуры отраслей российского права, так и по поводу критериев (оснований) деления права на отрасли<sup>3</sup>.

Процессы выделения из крупных фундаментальных отраслей права новых отраслей, обслуживающих вновь зародившиеся сферы экономической, социальной и культурной жизни, являются закономерными и касаются не только конституционного и избирательного права. В свое время в результате развития общественных отношений, развития законодательства и расширения предмета и методов регулирования традиционных отраслей права и усиления специфики отдельных групп правоотношений из гражданского права выделились

---

<sup>1</sup> Васильев А. В. Теория права и государства. Учебник. Изд. 3-е доп. и переработ. М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 100.

<sup>2</sup> Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби. Изд-во «Проспект», 2006. С. 24.

<sup>3</sup> Байтин М. И., Петров Е. Д. Система права: продолжение дискуссии; Мозолин В. П. Система российского права // Государство и право, 2003. № 1. С. 25–34; 107–113.

семейное, жилищное право, некоторые другие его подотрасли; из уголовного права – уголовно-исполнительное право; из финансового права – бюджетное и налоговое право; на стадии выделения из конституционного права и оформления в самостоятельную отрасль находится муниципальное право.

В последние годы в научных кругах дискутируются проблемы возникновения новых отраслей (подотраслей) права, как парламентское право, партийное право, отрасль конституционного правосудия<sup>1</sup>.

На основе развития общественных отношений и регулирующего их законодательства формируются комплексные отрасли (подотрасли) права как хозяйственное, экологическое, медицинское, аграрное, транспортное (водное, воздушное, морское), космическое и др. Отдельные же отрасли теряют свои былые позиции либо вовсе исчезают (например, колхозное право) вследствие трансформации общественных отношений и изменения законодательства. В этом видится диалектика развития и функционирования системы права как важнейшего регулятора общественных отношений.

На эту тенденцию справедливо обратила внимание С.В. Поленина, которая считает: «Процесс развития системы права происходит не только за счет уточнения и конкретизации, имеющихся о ней научных выводов и представлений, но и по объективным причинам, вследствие изменений, которые претерпевают сами общественные отношения. Одни отрасли и институты утрачивают значение, поскольку устаревают регулируемые ими отношения. И наоборот, появление новой сферы общественных отношений или усиление их значимости неизбежно влечет за собой создание новых структурных частей системы права»<sup>2</sup>. Но юридическое оформление новых отраслей и подотраслей осуществляется волею законодателя с учетом оценок и выводов правовой науки.

В свете изложенного отпочкование из конституционного права избирательного права – специальной и в то же время комплексной

---

<sup>1</sup> См.: Очерки парламентского права (зарубежный опыт). Предисловие Б.Н. Топорнина. М.: 2003. С. 1; Парламентское право России. Учебное пособие. Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юристъ, 2002. С. 14; Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М.: ИГ «Форум»-ИНФРА. М.: 2004. С. 18; Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное, конституционное право и процесс. Учебное пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 2005.

<sup>2</sup> Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право, 1999, № 9. С. 6.

отрасли права, набирающей все большее развитие вширь и вглубь, по нашему мнению, следует признать естественным и целесообразным, ибо перегружать ведущую отрасль российского права непрерывно расширяющейся конкретикой электоральных правовых норм представляется неоправданным. Ведь предметом избирательного права являются не только властеотношения, которые в первую голову присущи конституционному праву, но и широкий круг отношений, связанных с регулированием менее значимых организационных, финансовых, информационных отношений, отношений, связанных с формированием инфраструктуры выборов. Это предполагает «вычленение избирательного права из конституционного»<sup>1</sup>, рамки которого «как с предметной, так и методологической позиции оказались слишком узкими, чтобы вобрать в себя новую электоральную практику и порождаемые ею проблемы, коллизии и противоречия»<sup>2</sup>.

Место избирательного права в общей системе российского права определяется важностью и значимостью тех общественных отношений, которые регулируются нормами избирательного права. Оно регламентирует правовые и организационные процессы мирной цивилизованной смены персонального состава важнейших структур власти и должностных лиц в Российском государстве, как президент, парламент, законодательные органы субъектов Федерации, представительные органы и главы муниципальных образований.

В условиях перехода от тоталитарного режима к демократии, когда все звенья политической системы, особенно политические партии, обретают реальный вес, всеобщие выборы превращаются в естественный способ легитимного завоевания власти, значение избирательного права и структур (субъектов права), приводящих в действие его нормы и принципы, многократно возрастает. Отсюда – повышенное внимание политиков, государственных и общественно-политических формирований, активных граждан к изучению избирательного права и процесса, институтов реализации и защиты избирательных прав субъектов избирательного процесса, что находит свое выражение во включении одноименной учебной дисциплины в учебные программы и планы вузов, других образовательных учреждений, а также в углубленном изучении деталей избирательного

---

<sup>1</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: «Норма», 2003. С. 12.

<sup>2</sup> Там же. С. 8.

права и процесса в рамках специальных учебных мероприятий, проводимых по линии избирательных комиссий и политических партий.

Избирательное право, как и любая отрасль права, имеет собственный понятийный и категориальный аппарат, который играет важную роль в правоприменительной практике, в развитии избирательно-правовой науки и обучении участников избирательного процесса. Несмотря на то, что избирательная система Российской Федерации и ее субъектов еще окончательно не сложилась, наука, законодательство и практика выработали основы понятийного и категориального аппарата избирательного права и процесса. Порядок проведения выборов в Российской Федерации опирается на ряд основополагающих понятий, определений, терминов, которые являются надежным ориентиром для участников соответствующих правоотношений – субъектов избирательного права. Значение понятийного и категориального аппарата велико как для науки, так и для практики. Без них не может функционировать и развиваться ни одна отрасль науки в целом и правовой науки в частности и правоприменительный процесс. Основные понятия и категории выполняют опорные функции, держат в границах порядка организаторов и участников выборов, образуя единое поле для деятельности субъектов избирательных правоотношений.

Основные понятия и термины, используемые в избирательном, референдумном праве и процессе, можно условно разделить на две группы. К первой группе относятся фундаментальные понятия и категории, образующие научно-теоретическую базу избирательного права и процесса. К ним, в частности, следует отнести такие категории, как избирательная система, избирательный процесс, избиратель, иные субъекты избирательного права, избирательный ценз, избирательная кампания, Государственная автоматизированная система «Выборы», принципы избирательной системы, юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах и некоторые другие широкие понятия, в рамках которых выделяются более узкие по содержанию понятия и термины.

Ко второй группе могут быть отнесены достаточно большое число понятий и терминов, характеризующие инфраструктуру выборов, обслуживающие отдельные стадии избирательного процесса. Например, к категориям, образующим инфраструктуру выборов, относятся избирательный участок, избирательный округ, избирательная комиссия, регистрация (учет) избирателей, список избирателей

и др. Наибольшее число терминов обслуживают отдельные стадии избирательного процесса: избирательный фонд, финансовый отчет кандидата, избирательного объединения, доверенное лицо, наблюдатель, политическая реклама, протокол голосования и многие другие.

Таковы некоторые подходы к классификации понятийного и категориального аппарата избирательного права и процесса<sup>1</sup>.

В теории и на практике наряду с термином «избирательное право» широко распространен термин «избирательное законодательство». Нередко эти понятия, особенно практиками, применяются как тождественные. Разумеется, эти понятия во многом совпадают, но не идентичны. Правовая наука их различает и выявляет специфику и того, и другого.

Так, согласно постулатам общей теории права под системой права понимаются нормы права, содержащиеся в различных источниках права самой различной юридической силы, объединенные по признакам единства предмета и метода регулирования общественных отношений определенного вида, образующие отрасли, подотрасли и институты права. Следовательно, система избирательного права представляет собой совокупность правовых норм, содержащихся в конституциях (уставах), законах, иных нормативных правовых актах, других источниках права, объединенные в отдельную отрасль по признаку единства предмета регулирования, а именно электро-альных правоотношений.

Что касается «избирательного законодательства», то под этим термином, согласно теории права, следует понимать, прежде всего, систему законов, указов, других подзаконных нормативных актов<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Примерный перечень основных понятий и категорий, которыми оперирует избирательное право и процесс, их определение и краткое содержание см.: Биктагиров Р. Т., Кинзягулов Б. И. Курс современного избирательного и референдумного права России. Том 2, приложение 2. С. 219–238.

<sup>2</sup> Вместе с тем в научной литературе присутствует и узкая трактовка понятия «система законодательства», сторонники которого полагают, что система законодательства в отличие от системы нормативных актов состоит только из законов и не включает в себя какие-либо подзаконные акты. Более того, они считают, что Конституция Российской Федерации в целом и отдельные ее нормы также не входят в систему законодательства. Конкретизируя этот тезис применительно к законодательству о выборах, авторы резюмируют, что «систему избирательного законодательства в Российской Федерации составляют соответствующие законы – федеральные и субъектов Российской Федерации, и в нее не входят иные нормативные акты, например, постановления избирательных комиссий».

регламентирующих преимущественно избирательные права граждан и других субъектов электоральных отношений и вместе с тем содержащих немало норм права, относящихся к иным отраслям права, а также положения ненормативного характера, но имеющие важное организационно-политическое или иное значение. Система законодательства, избирательного законодательства в том числе, характеризуется, во-первых, наличием основного нормативно-правового акта, как правило, закона. Применительно к избирательному законодательству таковым является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Во-вторых, наличием совокупности других нормативных правовых актов и, прежде всего, законов, большей частью, если не целиком, посвященных регулированию избирательных правоотношений. Например, федеральные и региональные законы о выборах депутатов конкретных представительных органов власти и должностных лиц, нормативные правовые акты избирательных комиссий, организующих выборы.

Таким образом, избирательное право и избирательное законодательство не только взаимосвязаны, но и в значительной части совпадают как категории, имеющие одинаковые источники. Однако избирательное законодательство, будучи сравнительно узким, но весомым по характеру представленных в нем норм, в то же время по общему содержанию представляет собой стержневую и более широкую категорию, поскольку объединяет в себе не только избирательно-правовые нормы и принципы, но и нормы, относящиеся к другим отраслям права, а также положения общего и директивного характера, определяющие вектор электорально-правового развития государства. Избирательное законодательство, по нашему мнению, является ядром избирательного права, так как оно содержит более значимые нормы избирательного права, чем другие источники,

---

См.: Козлова Е. И., Головин А. Г. Направления дальнейшего совершенствования системы избирательного законодательства в Российской Федерации // Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика. Под ред. С. В. Юсова. М. ТК Велби. Изд-во «Проспект», 2005. С. 60.

Следует признать, что такой подход, хотя в целом и не отражает практику систематизации отраслей законодательства, которые, как правило, включают в себя, кроме законов, указы Президента, постановления Правительства Российской Федерации и другие подзаконные акты, все же позволяет четко разграничить понятия «избирательное право» и «избирательное законодательство».

причем имеющие высшую (после конституционных норм) юридическую силу.

В связи с анализом избирательного права и одноименной системы законодательства полагаем нелишним упомянуть такое понятие, как правовая система государства. Последняя представляет собой наиболее широкую категорию правовой сферы. Правовая система включает в себя не только все отрасли права и законодательства, сформированные и действующие в государстве, но и правовую идеологию, то есть различные учения, теории, взгляды относительно права, правовую политику государства, их воздействие на общественные отношения. Таким образом, можно заключить, что идеология избирательного права соединяет в себе, кроме законодательства и других источников избирательного права, широкую совокупность теорий, взглядов, представлений об избирательном праве, его принципах, тенденциях развития и влияния на формирование и деятельность выборных органов публичной власти.

### **Стадии избирательного процесса: правовая природа и проблемы классификации**

Подготовка и проведение выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в правовом аспекте выражаются в избирательном процессе, протекающем во времени и в пространстве. Избирательный процесс, будучи сложным многоэтапным явлением правовой действительности, оформляется в законодательстве и реализуется на практике как система последовательно сменяющих друг друга стадий (этапов), выполняющих промежуточные задачи и функции на пути к конечной цели процесса – формированию выборных органов публичной власти и их легитимации. Таким образом, стадии составляют живую ткань избирательного процесса.

Исследование институциональной компоненты избирательного процесса полагаем начать с анализа высказанных в научной литературе позиций о понятии и признаках юридического процесса. Эти вопросы рассматривались преимущественно в разрезе традиционных гражданского, уголовного, административного процессов, в трудах А.Н. Абрамова, Д.Н. Бахраха, Ю.Н. Осипова, И.В. Пановой, а применительно к избирательному процессу – в исследованиях Ю.А. Веденеева, Ю.А. Дмитриева, В.Б. Израеляна, С.Д. Князева, Е.В. Корчиго,

В.Г. Крупина, В.И. Лысенко, М.В. Масловской, Е.Н. Хрусталева, М.Ф. Чудакова и других ученых.

В специальной литературе представлены различные определения и признаки стадии юридического процесса – от лаконичных (С.Н. Абрамов, Ю.К. Осипов) до развернутых (И.В. Панова, Д.Н. Бахрах, М.В. Масловская, Е.В. Корчиго) <sup>1</sup>.

Е.В. Корчиго, исследовавшая эту проблему также применительно к избирательному процессу, выделяет следующие признаки процессуальной стадии:

1) завершенность, которая характеризуется наличием собственной самостоятельной цели и получением определенного правовой нормой результата;

2) особый круг субъектов и специфика их процессуального статуса;

3) особый круг юридических фактов;

4) особый круг избирательных действий и процедур, совершаемых в определенной последовательности в рамках данной стадии.

На основе указанных признаков юридического процесса, которые, по ее мнению, присущи и избирательному процессу, но не исключают наличие его собственных отличительных признаков, автор дает следующее определение стадии избирательного процесса: «Стадия избирательного процесса – это обособленная во времени совокупность избирательных действий и процедур, объединенных собственной самостоятельной целью и направленных на достижение предусмотренного процессуальной нормой избирательного права результата, обеспечивающего достижение общей цели избирательного процесса, и характеризующаяся особым кругом субъектов и оснований их (действий и процедур) совершения»<sup>2</sup>.

Представляется, что исследователю удалось выявить как общие, так и отличительные признаки стадии избирательного процессе и предложить достаточно полное определение, отражающее его сущность и характерные признаки.

---

<sup>1</sup> См.: Абрамов С.Н. Советский гражданский процесс. М.: 1952. С. 17; Осипов Ю.К. Подведомственность Юридических дел. Свердловск, 1973. С. 77; Панова И.В. Юридический процесс. Саратов, 1998. С. 44; Бахрах Д.Н. Административное право. М.: изд-во БЕК, 1993. С. 250; Масловская М.В. Избирательный процесс в Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. наук, Волгоград, 1999. С. 10; Корчиго Е.В. Стадии избирательного процесса // Дамаскин О. В., Корчиго Е. В., Сеченова Р.Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура. М.: «Норма», 2005. С. 97-99.

<sup>2</sup> См.: Дамаскин О. В., Корчиго Е. В., Сеченова Р.Р. Назв. соч. С. 97.

По проблеме общего перечня и классификации стадий избирательного процесса высказаны самые различные мнения. Их полный анализ не позволяют изложить рамки статьи. Поэтому отметим лишь основные позиции ученых.

Е.А. Хрусталева, один из первых обратившихся в новое время к проблемам избирательного процесса, разделяет его на девять стадий<sup>1</sup>. С.Д. Князев, весьма плодотворно участвующий в научной разработке проблем избирательного права и процесса, выделяет пять основных и три факультативных стадии<sup>2</sup>.

Сторонниками излишнего дробления избирательного процесса являются В.В. Маклаков и М.Ф. Чудаков, каждый из которых выделяет по двенадцать стадий<sup>3</sup>.

Следует отметить, что встречаются и укрупненные варианты трактовки стадий избирательного процесса. Так, В.Г. Крупин делит его всего на три стадии:

1) организационно-подготовительную стадию; 2) стадию реализации пассивного избирательного права; 3) стадию реализации активного избирательного права<sup>4</sup>.

В первом учебнике для вузов по избирательному праву и процессу, вышедшем в свет в 1999 году, названы пять основных стадий избирательного процесса: 1) назначение выборов; 2) образование избирательных округов, избирательных участков, составление списков избирателей; 3) выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация; 4) предвыборная агитация; 5) голосование и определение итогов голосования, результатов выборов и их опубликование. К факультативным стадиям отнесены: проведение повторного голосования;

---

<sup>1</sup> См.: Хрусталева Е.Н. Избирательный процесс в России: понятие и стадии // Правоведение, 1998, № 2. С. 33–34.

<sup>2</sup> См.: Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999. С. 315–316.

<sup>3</sup> См.: Маклаков В.В. Народные голосования (выборы, отзыв, референдум) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник для вузов. Общая часть. Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун, Издание 4-е обновл. и доработ. М.: «Норма», 2005. С. 433–434; Чудаков М.Ф. Избирательный процесс: понятие и основные стадии. Минск, 2001. С. 4.

<sup>4</sup> См.: Крупин В.Г. К вопросу о стадиях избирательного процесса // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Вып. 1, Ярославль, 1979. С. 75.

повторных выборов; выборов депутатов вместо выбывших; новых выборов<sup>1</sup> (авторы главы Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко).

В новом учебнике под тем же названием, выпуск которого также осуществлен ЦИК России (2003), в перечень стадий избирательного процесса авторами существенных изменений не внесено, кроме изменения названия четвертой стадии, которая несколько расширена и представлена как информационное обеспечение выборов и предвыборная агитация, и исключения из перечня факультативных стадий стадии проведения новых выборов<sup>2</sup>.

Расширение четвертой стадии избирательного процесса за счет информационного обеспечения выборов, с нашей точки зрения, не отражает реалии, ибо информационное обеспечение выборов по своему функциональному назначению не относится к какой-либо стадии избирательного процесса, а является постоянной функцией, сопровождающей все стадии процесса, начиная от опубликования акта о назначении выборов до обнародования их результатов. Что же касается изъятия из перечня факультативных стадий стадии проведения новых выборов, то оно, по нашему мнению, сделано совершенно правильно, ибо новые выборы образуют новый избирательный процесс со всеми его стадиями.

Осмысленная и выражая свое отношение к изложенным позициям, отметим только те стадии, выделение которых вызывает возражения.

В первую очередь это относится к назначению выборов. Большинство исследователей институт назначения выборов традиционно рассматривают в качестве стадии избирательного процесса. Однако это мнение представляется не только спорным, но и недостаточно обоснованным. Дело в том, что назначение выборов как таковое представляет собой обычный акт реализации полномочий уполномоченного на то органа или должностного лица, лишь открывающий конкретную избирательную кампанию, то есть процесс выборов того или иного органа государственной власти, местного самоуправления. Сам же избирательный процесс берет старую *с даты опубликования акта о назначении выборов* (курсив автора). Строго говоря, акт о назначении выборов находится за пределами календарных сроков избирательной кампании. Но главным аргументом

---

<sup>1</sup> См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: 1999. С. 261.

<sup>2</sup> См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: 2003. С. 297.

в пользу исключения назначения выборов из перечня стадий избирательного процесса является то, что акт о назначении выборов по своему существу не решает ни одного избирательно-процессуального вопроса, а лишь открывает возможность начать избирательный процесс после его официального опубликования в печати, а потому, по нашему мнению, не может рассматриваться в качестве стадии избирательного процесса.

Фактически по этой же причине представляется необоснованным отнесение к стадии избирательного процесса такого общегосударственного мероприятия, как регистрация (учет) избирателей. Результаты регистрации (учета) избирателей лишь создают необходимые предпосылки для настоящего избирательного действия (процедуры), осуществляемого в рамках избирательного процесса, каким является составление списков избирателей. Данное избирательное действие, на наш взгляд, является составной частью стадии формирования организационно-технологической основы (инфраструктуры) выборов. Процедура регистрации (учета) избирателей проводится вне рамок избирательного процесса два раза в год независимо от назначения и проведения выборов<sup>1</sup>.

Представляется также необоснованным выделение как самостоятельной стадии избирательного процесса формирование избирательных фондов. Данная избирательная процедура, равно как и внесение избирательного залога, относится к стадии выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов. Избирательные законы создание избирательных фондов как кандидатов, так и избирательных объединений, прямо связывают именно с этой стадией избирательного процесса.

Относительно факультативных стадий избирательного процесса следует отметить, что выделение их является необходимым в рамках доктринального толкования стадий избирательного процесса. Что же касается конкретных избирательных процедур, предлагаемых различными авторами в качестве факультативных стадий процесса, то далеко не все из них могут быть признаны таковыми. Например, предлагаемой С.Д. Князевым стадии приостановления (переноса) выборов, дополнительного выдвижения кандидатов, списка кандидатов. Приостановление или перенос выборов законодательством не

---

<sup>1</sup> См.: п. 3 ст. 69 и п. 1 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – рамочный Федеральный закон).

предусмотрено<sup>1</sup>, а потому никак не может претендовать на стадию процесса. Дополнительное выдвижение кандидатов, списков кандидатов, хотя и предусмотрено законодательством при определенных условиях (см. п. 33 ст. 38 рамочного Федерального закона), представляет собой лишь отложение на время (на установленной законом срок) основной стадии избирательного процесса – выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов. О неправомерности выделения в качестве факультативных стадий проведения дополнительных, повторных или новых выборов следует заметить, что все эти процедуры предполагают проведение избирательного процесса в полном объеме его стадий. Данное обстоятельство препятствует признанию указанных процедур в качестве факультативных стадий избирательного процесса.

Таким образом, полноценной факультативной стадией избирательного процесса является только одна стадия – повторное голосование, проводимое на условиях, предусмотренных пунктом 1 статьей 71 рамочного Федерального закона и соответствующих норм других избирательных законов.

В условиях отсутствия в российском избирательном законодательстве нормативного определения избирательного процесса и его стадий все вышеприведенные позиции ученых-юристов относительно числа и наименования стадий избирательного процесса представляют собой доктринальную трактовку исследуемого предмета. По нашему мнению, каждая концепция в целом обогащает наши представления об избирательном процессе, а потому имеет право на существование, хотя и отражает личную позицию ее автора.

Вместе с тем, как нам представляется, анализ содержания избирательных законов позволяет говорить о некоторых, хотя и слабо-выраженных, правовых основаниях выделения и формулирования стадий избирательного процесса. Прежде всего, это наименование глав и процессуальный характер содержащихся в них норм. Но данный критерий требует не механического, а продуманного подхода к конструированию стадий именно с позиций общего понятия и специфики избирательного процесса.

Руководствуясь данной методикой, в российском избирательном процессе полагаем возможным выделить следующие основные стадии:

---

<sup>1</sup> Имевшие место в 90-х годах прошлого столетия редчайшие факты переноса дня голосования (напр., в г. Санкт-Петербурге по инициативе губернатора А.А. Собчака) не имели под собой законных оснований.

- 1) формирование организационно-технологической основы (инфраструктуры) выборов;
- 2) выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов;
- 3) предвыборная агитация;
- 4) голосование избирателей, подсчет голосов, определение результатов выборов и их опубликование;

а также одну факультативную стадию – повторное голосование.

С нашей точки зрения излишнее дробление избирательного процесса на многочисленные стадии в организационно-правовом отношении и в методическом плане представляется неоправданным, ибо далеко не все из них имеют основание претендовать на автономную часть избирательного процесса, решающую значительную промежуточную задачу на пути к достижению конечной цели – формированию выборных органов публичной власти. В то же время вряд ли приемлема и слишком общая конструкция стадий избирательного процесса.

Стадии процесса, как нам представляется, должны быть достаточно конкретными и основываться на нормах избирательного закона, в совокупности образующими определенный этап избирательной кампании со значимым промежуточным результатом. При конструировании стадий необходимо принять во внимание и то обстоятельство, что стадия представляет собой достаточно емкое по числу избирательных действий и продолжительная во времени компонента избирательного процесса.

С избирательным процессом тесно связаны некоторые процедуры, осуществляемые до или после избирательной кампании. Речь идет о регистрации политических партий и общественных объединений – потенциальных субъектов предстоящей избирательной кампании, о государственной регистрации (учете) избирателей, а также подготовке и представлении кандидатами, избирательными объединениями финансовых отчетов в соответствующие избирательные комиссии. Некоторые авторы, как видно из вышеизложенного, указанные процедуры трактуют в качестве составной части избирательного процесса, что вызывает серьезные возражения.

Регистрация политических партий, иных общественных объединений, их региональных отделений де-юре и де-факто не относится к избирательному процессу. Данная государственная процедура производится вне зависимости от какой бы то ни было избирательной кампании, не является избирательно-процессуальной и не регла-

ментируется законами о выборах конкретных органов публичной власти. Она преследует гораздо более широкие цели, нежели участие в выборах, а именно реализацию партийей, общественным объединением своей правосубъектности в полном объеме, во всех направлениях деятельности, определенных уставом партии, объединения. Факт государственной регистрации лишь принимается к сведению компетентными органами при решении вопроса о допуске той или иной партии, общественного объединения к избирательной кампании в качестве избирательного объединения. Таким образом, процедура регистрации политических партий, общественных объединений, их региональных отделений находится за пределами избирательного процесса и не может быть искусственно включен в его состав.

Об отсутствии достаточных оснований для включения процедуры регистрации (учета) избирателей в состав избирательного процесса речь шла выше. Подчеркнем еще раз: регистрация (учет) избирателей образует самостоятельное общегосударственное мероприятие, не связанное с конкретными выборами. Она проводится дважды в год независимо от наличия или отсутствия выборов. Ее данные лишь служат рабочим материалом для составления списков избирателей соответствующей избирательной комиссией для конкретной избирательной кампании. Именно эта последняя процедура и является составной частью подготовительной стадии избирательного процесса.

Итоговая финансовая отчетность кандидатов, избирательных объединений и избирательных комиссий осуществляется вне рамок избирательного процесса, она не преследует процессуально-правовые цели и не может оказать реального воздействия на ход избирательного процесса. Поэтому считать ее стадией избирательного процесса нет достаточных оснований.

# Уголовно-правовая защита в системе гарантий избирательных прав граждан

(С.М. Шапиев)

*Одно из самых действенных средств, сдерживающих преступление, заключается не в жестокости наказаний, а в их неизбежности.*  
Чезаре Беккариа

В деятельности нового состава ЦИК России (2016-2021) четко просматривается тенденция к более тесному взаимодействию с правоохранительными органами, органами прокуратуры и Следственного комитета Российской Федерации по выявлению и привлечению к ответственности виновных в посягательстве на избирательные права граждан. Если в предыдущие избирательные кампании были весьма редкими случаи привлечения к уголовной ответственности руководителей и членов участковых избирательных комиссий (УИК), то при проведении избирательных кампаний 2016 и 2017 годов таких случаев стало больше. Так, по статье 142.2 Уголовного Кодекса Российской Федерации (УК РФ – введена ФЗ от 29 июля 2017 г. № 249-ФЗ), по которой привлекаются к уголовной ответственности как несоблюдавшие требования закона члены избирательных комиссий, так и виновные избиратели, в 2017 году были возбуждены три уголовных дела (одно в Хабаровском крае, два – в Пензенской области). Из двадцати уголовных дел, возбужденных в ходе избирательной кампании 2017 года, одиннадцать было возбуждено в связи с посягательством на избирательные права граждан<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Так, было возбуждено: по пп. «а», «в» ч. 2 ст. 141 УК РФ (воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий) два уголовных дела – Ленинградская область (1), Псковская область (1); по ч. 1 ст. 142 УК РФ (фальсификация избирательных документов) одно уголовное дело – Республика Мордовия; по ч. 2 статьи 141.1 УК РФ (использование в крупных размерах помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидата) одно уголовное дело – Псковская область; по ст. 142.1 УК РФ («Фальсификация итогов голосования») три уголовных дела – Саратовская область (1), Пензенская область (2); по ч. 3 ст. 142.2 УК РФ (незаконные выдача

Все обращения, поступающие в ЦИК России и свидетельствующие о правонарушениях в области избирательного права, направляются по подведомственности в правоохранительные органы, органы прокуратуры и Следственного комитета Российской Федерации и находятся на контроле ЦИК России. С указанными органами и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации ЦИК России постоянно находится в контакте, и по результатам расследования и рассмотрения в судах соответствующих уголовных дел проводятся совещания с организационными выводами. В случаях, когда правоохранительные органы не смогли установить и доказать наличие состава преступления и виновность организаторов выборов, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, а также территориальные комиссии выявляют недостатки и упущения в организации деятельности нижестоящих комиссий. За ненадлежащую организацию работы и допущенные при этом процедурные нарушения на выборах было освобождено от обязанностей достаточно большое количество членов, заместителей председателя и председателей как УИК, так и территориальных избирательных комиссий (ТИК)<sup>1</sup>.

---

и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме) три уголовных дела – Хабаровский край (1), Пензенская область (2); по ч. 3 ст. 141 УК РФ (вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума ее полномочий) одно уголовное дело – г. Москва.

<sup>1</sup> За допущенные нарушения в ходе избирательной кампании по выборам 18 сентября 2016 г. в 17 субъектах Российской Федерации (Республики Башкортостан, Татарстан, Мордовия, Удмуртия, Дагестан, Пермский край, Ивановская, Нижегородская, Тамбовская, Тверская, Орловская, Белгородская, Иркутская, Ленинградская, Костромская, Ростовская области, г. Санкт-Петербург) решениями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации было освобождено от занимаемых должностей 42 председателя ТИК, а решениями ТИК – 4467 членов УИК.

По результатам выборов, состоявшихся 10 сентября 2017 года на территориях шести субъектов Российской Федерации (Республики Бурятия, Мордовия, Северная Осетия Алания, Алтайский, Краснодарский края, Саратовская область), решениями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации было освобождено от занимаемых должностей 15 председателей ТИК, а решениями ТИК – 69 членов УИК (в том числе председатели, заместители председателя, секретари и члены УИК). Следует отметить, что по некоторым из этих нарушений были возбуждены уголовные дела (Республика Мордовия, Нижегородская, Ленинградская области).

Все случаи нарушений избирательного законодательства, посягательств на избирательные права граждан были неоднократно преданы гласности на заседаниях ЦИК России и в публикациях СМИ. Эти факты говорят о том, что в деятельности нового состава ЦИК России заметнее становится курс на обеспечение неотвратимости наказания лиц, виновных в нарушении избирательных прав граждан, и это, естественно, вызывает доверие к избирательной системе и к выборным процессам. Это имеет чрезвычайно важное значение, прежде, всего для обеспечения легитимности выборов.

### **Вектор уголовной политики**

Первоначально в УК РФ было всего три статьи, предусматривающие уголовную ответственность за посягательства на избирательные права граждан. В ныне действующий УК РФ по рассматриваемым нами составам преступлений семь раз вносились изменения и дополнения с целью большей криминализации избирательных правоотношений и усиления борьбы с посягательствами на конституционные избирательные права граждан. В настоящее время в УК РФ имеется уже пять статей, в которых сконструированы составы преступлений, предусматривающие уголовную ответственность за такие посягательства.

Так, Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ одновременно были введены две статьи 141.1 и 142.1 УК РФ. Статьей 141.1 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании. За указанное правонарушение ранее была предусмотрена только административная ответственность в трех статьях Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) – 5.1.85.20. В статью 141.1 УК РФ в последующем дважды вносились изменения и дополнения<sup>1</sup>. Статья 142.1 УК РФ предусматривает ответственность за фальсификацию итогов голосования. В 2011 и 2012 годах в указанную статью были внесены изменения, направленные на усиление ответственности<sup>2</sup>. Эти изменения и дополнения не смягчали, а наоборот усиливали уголовную ответственность за посягательства на избирательные права граждан. Федеральным законом от 29 июля

---

<sup>1</sup> См.: ФЗ от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ и ФЗ от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ.

<sup>2</sup> См.: ФЗ от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ и ФЗ от 10 июля 2012 г. № 106-ФЗ.

2017 года № 249-ФЗ УК РФ был дополнен статьей 142.2, которая предусматривает уголовную ответственность за незаконную выдачу и незаконное получение избирательного бюллетеня. До этого была предусмотрена лишь административная ответственность статьей 5.22 КоАП РФ. С введением уголовной ответственности за незаконную выдачу и незаконное получение избирательного бюллетеня внесены изменения и в указанную статью КоАП РФ.

Статья, на наш взгляд, была необходима прежде всего потому, что привлечение к административной ответственности не дало желаемого эффекта, а случаи незаконной выдачи членами избирательных комиссий избирательных бюллетеней стали носить распространенный и угрожающий в ряде случаев характер. Естественно, возникла необходимость в использовании грозного и не востребованного потенциала уголовного права. В чем сходство и отличия одноименных статей КоАП РФ и УК РФ?

К административной ответственности по части 1 статьи 5.22 КоАП РФ можно привлекать в следующих случаях:

1) когда имеет место выдача членом комиссии одному гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме для предоставления ему возможности проголосовать вместо избирателя, участника референдума, в том числе

2) вместо другого избирателя, участника референдума, или

3) проголосовать более одного раза в ходе одного и того же голосования.

Очень важным представляется выделить как качественный, так и количественный критерии. Одноразовое нарушение в виде выдачи избирательного бюллетеня для предоставления возможности проголосовать вместо избирателя или вместо другого избирателя влечет административную ответственность. Здесь требуется некоторое пояснение, так как на наш вопрос: «Как Вы понимаете словосочетание «вместо избирателя или вместо другого избирателя?»» не все работники и члены избирательных комиссий могли сразу ответить. Хотя ответ не сложный. «Вместо избирателя» когда лицо, не включенное в список избирателей на данном участке, голосует за избирателя, включенного в список. «Вместо другого избирателя» когда гражданин, которому выдают избирательный бюллетень, включен в список избирателей, но он еще получает избирательный бюллетень, чтобы проголосовать, например, за супругу или за какого-то другого избирателя, включенного в список.

Еще один количественный критерий административного состава это двухразовое нарушение требований избирательного законодательства, то есть повторная выдача одному и тому же гражданину избирательного бюллетеня либо бюллетеня для голосования на референдуме.

Наконец, в части 1 статьи 5.22 КоАП РФ предусмотрена еще одна разновидность объективной стороны состава административного правонарушения. Она заключается в выдаче заполненного избирательного бюллетеня или бюллетеня для голосования на референдуме. Таким образом, в части 1 статьи 5.22 КоАП РФ фактически установлены четыре разновидности объективной стороны состава административного правонарушения.

В части 2 статьи 5.22 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность лица за незаконное получение избирательного бюллетеня или бюллетеня для голосования на референдуме для участия в голосовании: а) вместо избирателя, б) вместо другого избирателя и в) более одного раза. Как видим, в части 2 (в отличие от ч. 1) три разновидности объективной стороны, поскольку за получение уже заполненного избирательного бюллетеня ответственность это лицо не несет, так как вина лежит на члене избирательной комиссии, который выдал заполненный избирательный бюллетень.

Часть 3 статьи 5.22 рассматриваемого состава устанавливает ответственность виновного лица, если это лицо было ранее подвергнуто административному наказанию за аналогичное правонарушение и вновь совершило деяние, предусмотренное частью 2 статьи 5.22 КоАП РФ, и если его действия не содержат уголовно наказуемого деяния. Следует также отметить, что во всех трех частях указанной статьи имеется оговорка: «если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния».

К *уголовной ответственности* можно привлекать тогда, когда происходит выдача бюллетеней не только двум и более гражданам, но и одному гражданину, но для голосования вместо избирателей, в том числе и вместо других избирателей (то есть двух и более избирателей), а не вместо одного избирателя, как при административном правонарушении. Кроме того, к уголовной ответственности можно привлечь за выдачу избирательного бюллетеня одному и тому же лицу более двух раз.

Итак, выдача заполненного бюллетеня одному гражданину влечет административную ответственность, а выдача заполненного бюллетеня двум и более гражданам уголовную ответственность.

Часть вторая статьи 142.2 УК РФ предусматривает ответственность, если лицо получило избирательные бюллетени для участия в голосовании вместо двух и более избирателей или вместо двух и более других избирателей. По этой же части можно привлечь виновное лицо, если оно получило три и более избирательных бюллетеня в ходе одного и того же голосования.

Таким образом, количественный критерий выступает в качестве отличительного признака при отнесении правонарушения к административному либо уголовному. По формуле известного философского закона развития, количественные изменения переходят в качественные.

Часть третья статьи 142.2 УК РФ предусматривает квалифицированный состав преступления, когда деяния, предусмотренные частями первой и второй, совершены группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

### **Вектор судебной практики**

Изучение и анализ судебной практики по уголовным делам о посягательствах на избирательные права граждан позволяют нам увидеть особенности реализации уголовной политики в отношении лиц, совершивших посягательство на избирательные права граждан Российской Федерации, оценить достижения и недостатки правоприменительной практики. Таких особенностей несколько. Анализ приговоров по уголовным делам, в том числе сравнительный анализ толкования и применения норм уголовного права следователями и судьями, выявляет эти особенности. Немаловажное значение, на наш взгляд, приобретает и то, насколько объективно и всесторонне расследуются и рассматриваются уголовные дела, все ли виновные лица привлекаются к ответственности.

*В первую очередь обращает на себя внимание то обстоятельство, что правоохранительные органы активно взялись реализовать на практике возбуждение уголовных дел за посягательства на избирательные права граждан и прежде всего по вновь введенной статье 142.2 УК РФ.* После сентябрьских выборов 2017 года в трех случаях были возбуждены уголовные дела по статье 142.2 УК РФ и 10 случаях административные дела по статье 5.22 КоАП РФ.

Так, 14 сентября 2017 года руководителем следственного отдела по Ванинскому району следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю возбуждено уголовное дело по части третьей статьи 142.2 УК РФ (незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме) в отношении неустановленного лица, которое путем привлечения П. К. И<sup>1</sup>. и П. С. И., а также неустановленных лиц, в том числе из членов избирательной комиссии, организовало незаконную выдачу бюллетеней для досрочного голосования П. К. И. и П. С. И. и неустановленным лицам в целях предоставления им возможности проголосовать вместо других избирателей<sup>2</sup>.

26 октября 2017 года руководителем Городищенского межрайонного следственного отдела по Пензенской области возбуждено два уголовных дела по части третьей статьи 142.2 УК РФ по факту незаконной выдачи бюллетеней для голосования на избирательных участках города Сурска Городищенского района Пензенской области при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пензенской области шестого созыва, а также депутатов Собрания Городищенского района Пензенской области четвертого созыва<sup>3</sup>.

*Следует отметить, что в настоящее время по всем статьям УК РФ имеется, хотя и в небольшом количестве, судебная практика.* Так, раньше редко можно было встретить применение части первой статьи 141 УК РФ. В научной литературе даже предлагалось исключить эту часть статьи, поскольку по своей конструкции предусмотренное в ней деяние относится к формальным составам преступлений, а без наступления видимых внешне последствий на практике трудно доказать, что имело место воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> В целях защиты персональных данных здесь и далее даны либо инициалы подсудимых и иных участников судебного разбирательства, либо аббревиатура ФИО с соответствующей нумерацией.

<sup>2</sup> Справка ЦИК России «Информация об уголовных и административных делах, связанных с нарушениями, допущенными в ходе избирательных кампаний на выборах в единый день голосования 10 сентября 2017 года» (по состоянию на 29 ноября 2017 г.).

<sup>3</sup> Справка ЦИК России «Информация...».

<sup>4</sup> См.: Васильев Э.А. Общественная опасность основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право.

Воспрепятствование свободному осуществлению избирательных прав, права на участие в референдуме (ст. 141 УК РФ) на практике проявляется в самых разных формах:

- незаконный отказ в регистрации кандидатом либо избирательного объединения;
- незаконное исключение из списка избирателей;
- отказ выдавать избирательный бюллетень;
- отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах;
- притеснение членов избирательных комиссий на основном месте работы;
- непредоставление избирательной комиссии помещения для ее работы;
- непропуск избирателей на избирательный участок работниками правоохранительных органов, привлеченными для обеспечения охраны и безопасности на избирательном участке и т. д.

Разумеется, во всех этих случаях речь должна идти об умышленном характере такого рода действий, направленных именно на воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан, а не об упущениях должностных лиц, имеющих отношение к спискам избирателей, и разного рода недостатках в деятельности членов и работников избирательных комиссий, должностных лиц, сопричастных к избирательным правоотношениям. Здесь определяющее значение имеет субъективная сторона состава преступления.

В 2000 году в г. Челябинске по части первой статьи 141 УК РФ была осуждена член УИК С. К. И., которая отказалась выдать избирателю П. избирательный бюллетень на выборах Президента России, мотивируя тем, что П., будучи членом КПРФ, отдаст свой голос за представителя своей партии, а это, по словам члена УИК, не соответствует интересам государства<sup>1</sup>.

Другой редкий пример (по ч. 1 ст. 141 УК РФ), связанный с привлечением к уголовной ответственности наблюдателя. Справедливости ради следует отметить, что деятельности наблюдателей,

---

2007. № 4. С. 88; Николаев А.М. Криминализация общественно опасных деяний, граничащих со сферой административных правонарушений (основания и направления совершенствования): Дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004. С. 1819. См. также: Круглень А.Н. Уголовно-правовая охрана избирательных прав и права на участие в референдуме: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 120–130.

<sup>1</sup> Архив Советского районного суда г. Челябинска за 2000 г.

обеспечению их прав в последнее время уделяется больше внимания. В законе появилась норма, согласно которой наблюдатель может быть удален из помещения избирательного участка только на основании решения суда<sup>1</sup> (п. 12 ст. 64 ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ). Наблюдателей стали обучать, им вручаются уполномоченными на то организациями сертификаты об обучении. Наблюдатели теперь более востребованы участниками избирательного процесса. В отличие от прежних времен поступают квалифицированные жалобы на нарушения избирательного законодательства, и в результате безжизненная первая часть статьи 141 УК РФ ожила. Вместе с тем есть единственный случай, когда привлекли к ответственности и самого наблюдателя.

В ходе выборов депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации, состоявшихся 18 сентября 2016 года, было замечено, что наблюдатель С. Л. Н., направленная избирательным объединением «Региональное отделение политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Астраханской области», мешает деятельности избирательной комиссии, заглядывает в кабину для голосования, нарушая тайну голосования, не реагируя на замечания председателя УИК, препятствуя свободному осуществлению гражданами своих избирательных прав. Факты были задокументированы решениями УИК и нашли свое подтверждение в ходе судебного разбирательства. Трусовским районным судом Астраханской области С. Л. Н. была приговорена к 160 часам обязательных работ<sup>2</sup>.

*Изучение и анализ судебной практики показывают, что имеют место существенные различия в понимании и применении диспозиции статьи 141 УК РФ работниками Следственного комитета Российской Федерации и судами.* Особый интерес в этом плане представляет случай из судебной практики, рассмотренный Петрозаводским городским судом Республики Карелия 29 апреля 2016 года.

Органами предварительного расследования К. Г. Е. и В. Н. М. обвинялись в совершении преступления, предусмотренного пунктами «а» и «в» части второй статьи 141 УК РФ (воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав, соединенное с подкупом, совершенное группой лиц по предварительному сговору). При этом К. Г. Е. и В. Н. М. совместно разработали схему совершения преступления. В соответствии с этой схемой для

<sup>1</sup> См.: ФЗ от 15 февраля 2016 г. № 29-ФЗ и ФЗ от 1 июня 2017 г. № 104-ФЗ.

<sup>2</sup> Архив Трусовского районного суда Астраханской области за 2016 г.

ведения агитационной деятельности и подкупа избирателей в пользу избрания двух кандидатов в качестве депутатов Петрозаводского городского Совета на дополнительных выборах они решили привлечь лиц, на которых возложили функции так называемых менеджеров избирательной кампании. Задачами «менеджеров» являлись осуществление личной агитационной работы с избирателями, в том числе путем их подкупа, привлечение максимально широкого круга агитаторов так называемых доверенных лиц, осуществление контроля за их работой, передача им денежных средств как для подкупа избирателей, так и в качестве их личного вознаграждения. Отчитываться о своей работе «менеджеры» должны были К. Г. Е. и В. С. М. «Доверенные лица», в свою очередь, должны были непосредственно проводить агитационную работу и осуществлять подкуп избирателей. Для каждого участника избирателя, «доверенного лица» и «менеджера» были установлены отдельные расценки в зависимости от их вклада в «работу». В констатирующей части судебного приговора указано следующее: «При разбирательстве настоящего уголовного дела в судебном заседании суд считает бесспорно установленным, что со стороны обеих подсудимых имел место подкуп избирателей при проведении агитационной деятельности за кандидатов ФИО5 и ФИО4 на дополнительных выборах...»<sup>1</sup>. Все свидетели подтвердили суду получение ими денежного вознаграждения за голосование в пользу указанных кандидатов.

Анализируя данный приговор суда, хотелось бы обратить внимание и на следующие существенные выводы, к которым пришел суд.

1. Отвергая доводы защиты в поддержку их подзащитных, суд отметил следующее: «Осуществление гражданином Российской Федерации своего конституционного права избирать реализуется им только путем свободного волеизъявления в самостоятельно определяемой им форме. Каких-либо «компенсаций» его расходов в связи с осуществлением данного права, а равно «стимулирования» участия в выборах законом не предусмотрено и с точки зрения уголовного права трактуется как подкуп избирателя»<sup>2</sup>. Здесь особо хочется выделить именно этот вывод суда, от которого суд далее в том же решении отказался, придя к совершенно другому выводу: такого рода нарушения, как подкуп избирателей, следует квалифицировать как

---

<sup>1</sup> Дело № 1–608/8 // Архив Петрозаводского городского суда Республики Карелия за 2016 г.

<sup>2</sup> Там же.

административное правонарушение, предусмотренное статьей 5.16 КоАП РФ. Об этом чуть ниже.

2. В приговоре суда также записано: «Для признания выплаты вознаграждения избирателям подкупом не имеет правового значения, что вознаграждение было выплачено после выборов, поскольку (в том числе) обещание денег впоследствии рассматривается как подкуп. В рамках уголовного дела судом установлено, что всем избирателям перед голосованием вознаграждение было обещано, а впоследствии после выборов выплачено»<sup>1</sup>.

3. Следующий вывод суда выглядит, с нашей точки зрения, абсолютно нелогичным и противоречащим ранее изложенным выводам и констатациям суда. Представляется уместным процитировать этот вывод: «Тем не менее сам по себе подкуп избирателей, в том числе совершенный группой лиц по предварительному сговору, как это инкриминировано стороной обвинения подсудимым, влечет, согласно действующему законодательству, административную ответственность по статье 5.16 КоАП РФ не образует состава уголовно наказуемого деяния, установленного статьей 141 УК РФ. *Действительно, подкуп является формой воздействия на волеизъявление избирателей, но не является с уголовно-правовой точки зрения формой воспрепятствования осуществлению избирателем своих избирательных прав, гарантированных законом*»<sup>2</sup> (выделено мной. – С. Ш.). Весьма странная логика суда! Формой воздействия на волеизъявление избирателей подкупом является, но формой воспрепятствования осуществлению избирателем своих избирательных прав – нет? Законодатель такого рода действия считает квалифицированным составом воспрепятствования осуществлению избирательных прав, а суд имеет свою специфическую, не основанную на законе логику толкования! И заключается она, логика суда, в следующем.

Избирательные права потерпевших ФИО1, ФИО2 и ФИО3 не были нарушены, поскольку они имели право и возможность проголосовать в иной день, отведенный как для досрочного, так и для основного голосования, а не в тот день, когда они не смогли этого сделать. «То обстоятельство, что в каждый из дней на избирательном участке для досрочного голосования присутствовали избиратели, привлеченные «менеджерами» или «доверенными лицами» кандидатов в депутаты ФИО5 и ФИО4, и которые в числе прочих избирателей

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же.

по собственному волеизъявлению находились в спорных очередях, не является каким-либо нарушением закона и не свидетельствует об ущемлении чьих-либо конституционных прав, в том числе и лиц, признанных потерпевшими по настоящему уголовному делу»<sup>1</sup>.

Здесь следует подчеркнуть, что подсудимые поручили своим «менеджерам» и «доверенным лицам» создать искусственную очередь перед кабинетом для голосования, голосовать нарочито медленно и тем самым затянуть процесс голосования, чтобы избиратели, пришедшие голосовать за иных кандидатов, не успели этого сделать из-за ограниченного времени работы избирательного участка. При этом К. Г. Е. взяла на себя функцию осуществления общей организации данной преступной деятельности и координации действий привлеченных для осуществления преступной деятельности лиц, а В. Н. М. взяла на себя функции осуществления непосредственного контроля за созданием искусственной очереди на избирательном участке, в том числе и путем личного присутствия на избирательном участке. Тем не менее суд пришел к выводу, что такие действия подсудимых не препятствовали потерпевшим принять участие в голосовании. По мнению суда, каждый из признанных потерпевшим по делу самостоятельно, на основании собственного волеизъявления и без какого-либо принуждения, в том числе со стороны подсудимых, покинул избирательный участок до окончания времени работы избирательной комиссии. В действиях подсудимых, как отмечается в решении суда, отсутствует объективная и субъективная сторона состава преступления, предусмотренного в диспозиции части первой статьи 141 УК РФ. В связи с этим суд вынес вердикт: по предъявленному обвинению обеих подсудимых оправдать на основании пункта 2 части 1 статьи 24 УК РФ за отсутствием в их действиях состава преступления<sup>2</sup>.

Анализ судебного решения позволяет сделать следующие выводы.

1. Суд бесспорно установил в ходе судебного разбирательства подкуп избирателей. В этом признались в ходе судебного следствия и подсудимые, и «менеджеры», и «доверенные лица», и избиратели.

2. Указанную форму подкупа избирателей суд квалифицировал как административное правонарушение. Рассматривая подкуп как форму воздействия на волеизъявление избирателей, суд, тем не менее, не увидел в этом воздействии объективную сторону состава

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же.

преступления, предусмотренного частью второй статьи 141 УК РФ, что, конечно, является абсолютно неправильным подходом к квалификации действий виновных лиц.

Воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан – это не только прямое физическое учинение препятствия осуществлению избирательных прав граждан, но и квалифицированное посягательство на эти права в форме подкупа, сопровождаемого агитацией в пользу тех или иных кандидатов либо, наоборот, против конкретных кандидатов. Как отмечает Д.Н. Ушаков, подкупить – означает привлечь, склонять на свою сторону деньгами, подарками<sup>1</sup>. Вручение денег или обещание вручения денег, материальных ценностей с агитацией после голосования (с просьбой, либо с убеждением, либо с настаиванием голосовать «за» или «против») это и есть посягательство на свободу голосования. Ценность и значимость уголовно-правовой защиты избирательных прав граждан заключается в том, что основные конституционные права и свободы граждан являются особо охраняемыми, находятся под особой защитой уголовного закона. Нельзя квалифицированную, особо опасную форму посягательства на избирательные права граждан свести к административному правонарушению. В этом принципиальное отличие общественной опасности преступления от административного правонарушения.

В самой статье 5.16 КоАП РФ прямо указано, что по данной статье можно привлечь к ответственности, если действия виновного лица не подпадают под соответствующую статью УК РФ. На наш взгляд, наличие в КоАП РФ статьи о деянии, сопряженном с подкупом, является нонсенсом, ибо как можно рассматривать квалифицированный состав преступления, предусмотренный частью второй статьи 141 УК РФ, как административное правонарушение?! Либо надо восполнить пробел для тех теоретиков и практиков, кто неправильно толкует нормы закона, и прямо указать в законе конкретные критерии количественного или качественного характера, на основании которых нужно проводить четкое разграничение по рассматриваемому вопросу – о подкупе избирателей.

3. Следует особо подчеркнуть, что не только отдельный случай подкупа, но и массовые случаи подкупов, имевших место на ука-

---

<sup>1</sup> Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. М., 2005. С. 696. Такое же толкование: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 537.

занных дополнительных выборах, не нашли адекватной оценки в решении суда. Сводить суждения к тому, что воспрепятствование имело бы место, если потерпевшим чинили препятствия в физическом плане, принципиально неправильный подход. Одной из особенных форм воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан являются искусственно созданные очереди в пользу конкретных кандидатов, когда некоторые избиратели, признанные потерпевшими, фактически не смогли в дни досрочного голосования принять участие в голосовании. Вместо вынесения обвинительного приговора суд проявил неграмотный, на наш взгляд, подход к оценке событий и действий виновных лиц. Такого рода решения судов – это допущение безнаказанности виновных лиц и издевательство над правосудием<sup>1</sup>.

На практике обычно встречаются такие случаи воспрепятствования осуществлению избирательных прав путем подкупа, когда действия виновных лиц направлены на избрание определенного кандидата либо избирательного объединения. Вместе с тем имеются и другого рода примеры, когда цель подкупа не допустить избрания того или иного лица. Такой оригинальный случай имел место на выборах в органы местного самоуправления в 2011 году в Саратовской области<sup>2</sup>.

Организатор преступления Х. сообщил К. А. Г. о своих намерениях не допустить избрания в депутаты Л. и предложил выступить в качестве исполнителя в воспрепятствовании свободному и равному осуществлению гражданами своих избирательных прав путем подкупа голосов избирателей на выборах в Собрание депутатов Энгельсского муниципального района четвертого созыва, намеченных на 13 марта 2011 года, за денежное вознаграждение в сумме 500 рублей за каждый полученный им голос. К этой организованной группе присоединился затем и гр. Р. С. А., желая быстро и незаконно обогатиться.

---

<sup>1</sup> Справедливости ради следует отметить, что заместителем прокурора г. Петрозаводска 23 июня 2017 г. было вынесено апелляционное представление в Судебную коллегию по уголовным делам Верховного суда Республики Карелия, которая своим апелляционным постановлением от 10 августа 2017 г. приговор Петрозаводского городского суда от 14 июня 2017 г. отменила и направила на новое судебное рассмотрение со стадии судебного разбирательства в тот же суд в ином составе.

<sup>2</sup> См.: Уголовное дело № 1–819/2011 от 21 декабря 2011 г. // Архив Энгельсского районного суда Саратовской области за 2011 г.

Организатор преступления предложил К. А. Г. организовать подкуп не только в пользу кандидата Л., но и в пользу кандидата в депутаты Собрания депутатов Энгельсского муниципального района четвертого созыва К. Р. И. с тем, чтобы нарушить принцип альтернативности выборов и добиться неизбрания Л.

13 марта 2011 года Х. лично передал К. А. Г. денежные средства в сумме 30 000 рублей, направленные на подкуп голосов избирателей независимо от их истинного волеизъявления. Х. определил для К. А. Г., что сумма оплаты одного голоса избирателя за кандидата К. Р. И. составляет 500 рублей, а денежное вознаграждение самому К. А. Г. 200 рублей за каждый полученный им голос избирателя в пользу кандидата в депутаты К. Р. И.

13 марта 2011 года, в период с 10 до 11 часов, К. А. Г., имея при себе денежные средства в сумме 30 000 рублей, стал открыто предлагать избирателям, шедшим голосовать, денежное вознаграждение в размере 500 рублей за отдачу голоса в пользу кандидата в депутаты К. Р. И.

13 марта 2011 года, в день голосования, избиратели Я. и Д. согласились на предложение К. А. Г. и получили от последнего деньги в сумме 500 рублей каждый за то, чтобы они, независимо от своего внутреннего убеждения, проголосовали за кандидата в депутаты Собрания депутатов Энгельсского муниципального района четвертого созыва К. Р. И.

В день выборов К. А. Г. был задержан сотрудниками правоохранительных органов. При задержании у К. А. Г. были изъяты денежные средства в сумме 27 000 рублей, предназначенные для дальнейшего подкупа голосов избирателей г. Энгельса Саратовской области.

В этот же день голосования также были задержаны Р. С. А и организатор преступления Х. При задержании у последнего были изъяты денежные средства в сумме 200 000 рублей, предназначенные для дальнейшего подкупа голосов избирателей. При задержании у Р. С. А. были изъяты денежные средства в сумме 10 000 рублей. Своими действиями Х (организатор преступления в последующем оказался объявленным в розыск), К. А. Г. и Р. С. А. совершили преступление, предусмотренное пунктом «а» части второй статьи 141 УК РФ.

В судебном заседании подсудимые К. А. Г. и Р. С. А. согласились с предъявленным каждому из них обвинением, поддержали заявленное ранее ходатайство о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства, заявили, что ходатайство заявлено ими

добровольно, после консультации с защитником, что они осознают характер и последствия заявленного ими ходатайства. Государственный обвинитель выразил согласие о рассмотрении дела в особом порядке.

При назначении наказания подсудимым К. А. Г. и Р. С. А. суд учитывал характер и степень общественной опасности совершенного преступления, личность подсудимых, влияние назначенного наказания на исправление осужденных и на условия жизни их семьи, другие обстоятельства, предусмотренные статьей 60 УК РФ.

В качестве обстоятельств, смягчающих наказание подсудимого К. А. Г., суд признал: совершение преступления впервые, явка с повинной (хотя имело место не явка с повинной, а его задержание), активное содействие в расследовании преступления, ходатайство о рассмотрении уголовного дела в особом порядке, полное признание вины, наличие на иждивении двух малолетних детей. Отягчающих обстоятельств не было установлено. Учитывая все это, суд пришел к выводу о возможности исправления К. А. Г. без реального отбывания наказания в виде лишения свободы и назначил ему наказание условно в соответствии со статьей 73 УК РФ.

К такому же выводу суд пришел и в отношении подсудимого Р. С. А., у которого были трое несовершеннолетних детей.

Суд приговорил: «К. А. Г. признать виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ (в редакции ФЗ № 26-ФЗ от 7.03.2011 года) и назначить ему наказание в виде 2 (двух) лет лишения свободы. На основании ст. 73 УК РФ наказание считать условным и установить испытательный срок 2 (два) года, в течение которого условно осужденный должен своим поведением доказать свое исправление.

Р. С. А. признать виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ (в редакции ФЗ № 26-ФЗ от 7.03.2011 года) и назначить ему наказание в виде 2 (двух) лет лишения свободы. На основании ст. 73 УК РФ наказание считать условным и установить испытательный срок 2 (два) года, в течение которого условно осужденный должен своим поведением доказать свое исправление»<sup>1</sup>.

Сравнивая подходы к рассмотрению уголовных дел Петрозаводским городским судом Республики Карелия и Энгельским районным

---

<sup>1</sup> См.: Уголовное дело № 1–819/2011 от 21 декабря 2011 г. // Архив Энгельского районного суда Саратовской области за 2011 г.

судом Саратовской области, можно отметить, что, если Петрозаводский городской суд, установив подкуп 87 человек в дни досрочного голосования, тем не менее вынес оправдательный приговор, считая подкуп административным правонарушением, то Энгельсский районный суд, установив подкуп только двух лиц, а также общее намерение виновных лиц подкупить неопределенное количество избирателей в целях осуществления своего умысла, вынес обвинительный приговор с назначением лишения свободы каждому подсудимому до двух лет с применением статьи 73 УК РФ, т.е. условно.

Однако следует отметить неполноту квалификации действий подсудимых К. А. Г. и Р. С. А., так как имел место не только подкуп избирателей, но и предварительный сговор в совершении преступления. Следовательно, им надо было предъявить обвинение по двум пунктам части второй статьи 141 УК РФ «а» и «в».

\* \* \*

Еще один интересный пример из судебной практики по применению статьи 141 УК РФ, связанный с вмешательством должностного лица в осуществление избирательной комиссией своих полномочий, а также с неправомерным вмешательством в деятельность ГАС «Выборы» (ч. 3 ст. 141 УК РФ).

Солонешенский районный суд Алтайского края квалифицировал действия гр. С. В. В. (занимавшего до осуждения должность Управляющего делами администрации Солонешенского района Алтайского края) по части третьей статьи 141 УК РФ как вмешательство с использованием должностного положения в осуществление избирательной комиссией ее полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, с целью повлиять на ее решения, а именно требование должностного лица по вопросам регистрации кандидатов, а также неправомерное вмешательство в работу Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». С. В. В. требовал отменить решение комиссии об отказе ФИОБ в регистрации кандидатом в депутаты, принять другое решение о регистрации последнего в таком качестве, о чем внести в ГАС «Выборы» новые сведения в отношении него, удалить оттуда прежние об отказе в его регистрации.

При назначении наказания в соответствии со статьей 60 УК РФ суд учитывал характер и степень общественной опасности преступления

и личность виновного, в том числе обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, а также влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи. Обстоятельствами, смягчающими наказание, суд признал возраст подсудимого, состояние его здоровья, положительные характеристики с места жительства, с места работы, отсутствие судимости. Других смягчающих обстоятельств судом не было установлено. Обстоятельств, отягчающих наказание, судом не установлено. С учетом указанных обстоятельств суд счел возможным назначить подсудимому С. В. В. за совершенное им преступление наказание в пределах санкции части третьей статьи 141 УК РФ в виде штрафа. Кроме того, в соответствии с частью третьей статьи 47 УК РФ суд назначил дополнительный вид наказания – лишение права занимать должности в органах местного самоуправления, так как С. В. В. как должностное лицо должен был соблюдать гарантированные федеральными законами права избирателей и граждан. Кроме того, его действия были направлены на подрыв авторитета, доверия, уважения к органам власти, а также на дискредитацию органов местного самоуправления. Суд признал С. В. В. виновным в совершении преступления, предусмотренного частью третьей статьи 141 УК РФ, и назначил ему наказание в виде штрафа. Суд также назначил дополнительное наказание в виде лишения права занимать должности в органах местного самоуправления сроком на два года<sup>1</sup>.

\* \* \*

*Анализ судебной практики показывает, что в абсолютном большинстве случаев виновные (речь идет об организаторах выборов) соглашались с постановлением приговора без проведения судебного разбирательства после консультаций с защитниками. В свою очередь, государственные обвинители не возражают против рассмотрения дела в особом порядке. К такому подходу следует, с нашей точки зрения, относиться критически, так как не все виновные устанавливаются и привлекаются к ответственности. Таких случаев немало. Нижеприведенный пример из судебной практики является ярким показателем либерального подхода судов к вынесению приговора и безнаказанности лиц, виновных в нарушении*

---

<sup>1</sup> См.: Дело № 1–5/2016 г. // Архив Солонешенского районного суда Алтайского края за 2016 г.

порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения (ст. 141.1 УК РФ).

ФИОЗ совершил расходование в целях достижения определенного результата на выборах не перечисленных в избирательные фонды денежных средств в крупных размерах при следующих обстоятельствах.

Осенью 2009 года ФИОЗ, осведомленный о том, что в марте 2010 года будут проходить выборы депутатов в Нововоронежскую городскую Думу пятого созыва, решил принять участие в предстоящей избирательной кампании.

Для ее подготовки и организации ФИОЗ на возмездной основе привлек ранее ему не знакомого ФИО7, имеющего опыт в проведении избирательных кампаний и организации агитации населения. Достоверно зная о том, что полный состав Нововоронежской городской Думы включает в себя 24 депутата, ФИОЗ поставил задачу перед ФИО7 провести не только свою избирательную кампанию, но и еще 23 кандидатов в депутаты, готовых в будущем поддерживать его в городской Думе и большинством голосов принимать необходимые ему решения по вопросам, отнесенным к компетенции городской Думы.

Решением территориальной избирательной комиссии г. Нововоронежска был утвержден избирательный фонд кандидата в депутаты на выборах в Нововоронежскую городскую Думу пятого созыва, который не мог превышать 50 988 рублей.

Перед регистрацией в качестве кандидата в депутаты ФИОЗ открыл свой избирательный счет и впоследствии зачислил на него собственные денежные средства в размере 9 950 рублей, которые были израсходованы им на свою агитационную деятельность в установленном законом порядке.

Осознавая, что для организации такой агитации в целях обеспечения победы на выборах 24 кандидатов в депутаты потребуются расходование денежных средств в крупном размере, ФИОЗ имел преступный умысел расходовать в целях достижения определенного результата на выборах денежные средства в крупном размере, не перечисляя их в избирательные фонды кандидатов.

С целью осуществления своего преступного умысла ФИОЗ обратился к ранее знакомому ему предпринимателю ФИО10 и взял у него в долг денежные средства в размере 8 000 000 рублей, которые стал расходовать на проведение избирательной кампании, не ставя его в известность относительно целей заимствования денежных средств.

По указанию ФИОЗ, в декабре 2009 января 2010 года ФИО7 создал и возглавил неофициальный избирательный штаб.

С учетом разделения города на 12 избирательных округов ФИО7 по поручению ФИОЗ была определена структура штаба, в которую вошли руководство штаба, работник, осуществляющий функции финансиста, работник, занимающийся юридическим сопровождением деятельности избирательного штаба, 12 агитаторов и 12 помощников агитаторов, а также иные лица.

Организация работы в штабе была построена следующим образом. ФИОЗ передавал денежные средства финансисту ФИО28, который осуществлял распределение и учет выданных агитаторам, их помощникам и иным работникам избирательного штаба денежных средств. Агитаторы и их помощники проводили поквартирный, подомовой обход в г. Нововоронежске в соответствующих избирательных округах, беседовали с населением, излагали избирательные программы кандидатов в депутаты, раздавали агитационные листовки, убеждали жителей города голосовать за конкретных лиц. В обязанности ФИО27 входила проверка работы агитаторов и их помощников, повторный опрос населения города с целью контроля их деятельности. ФИО13 проверял и составлял необходимые документы, оказывал консультативную помощь руководству избирательного штаба по юридическим вопросам. Технические работники и секретари осуществляли наладку и поддержание работы оргтехники, текущую работу с документами, бумагами, копирование материалов и т. д.

Вместе с тем, в целях обеспечения непрерывной работы избирательного штаба на весь период проведения избирательной кампании для достижения определенного результата на выборах, ФИОЗ осуществлял расходование денежных средств в размере не менее 8 000 000 рублей, не перечисленных в избирательные фонды кандидатов, которые были взяты им в долг у ФИО10.

Данные денежные средства распределялись между работниками избирательного штаба и расходовались на оплату их труда – не менее 1 700 000 рублей; оплату дополнительных расходов, таких как оплата питания, мобильной связи, горюче-смазочных материалов, транспорта, – не менее 180 000 рублей; оплату аренды помещений, занимаемых избирательным штабом, – не менее 30 000 рублей; а также на оплату изготовления агитационных материалов, приобретение канцелярских товаров и принадлежностей, иные статьи расходов, связанные с работой избирательного штаба.

В феврале–марте 2010 года ФИОЗ с целью получения гарантий поддержки своих интересов в городской Думе со стороны кандидатов в депутаты, избирательные кампании которых он финансировал, лично и через неустановленных следствием доверенных лиц заключил с поддерживаемыми им кандидатами в депутаты договоры, согласно которым за полученную от ФИОЗ финансовую помощь кандидаты в депутаты городской Думы, в случае их победы на выборах, обязывались лоббировать интересы ФИОЗ и представляемых им лиц, используя свои депутатские полномочия.

Решением ТИК г. Нововоронежска выборы в городскую Думу были признаны состоявшимися и действительными. Депутатами пятого созыва были избраны 18 человек от ФИОЗ, в отношении которых избирательным штабом осуществлялась агитационная деятельность без перечисления денежных средств в их избирательные фонды.

В период с декабря 2009 года по март 2010 года ФИОЗ осуществил расходование денежных средств в размере не менее 8 000 000 рублей, что является крупным размером, так как превышает десять процентов от предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда кандидата и составляет не менее одного миллиона рублей, как это предусмотрено в Примечании к статье 141.1 УК РФ, где раскрываются признаки крупного размера.

Подсудимый ФИОЗ свою вину признал полностью и подтвердил заявленное им ходатайство о постановлении в отношении него приговора в особом порядке без проведения судебного разбирательства. Указанное ходатайство заявлено ФИОЗ добровольно, после консультации с защитником. Ходатайство поддержано защитой подсудимого. Государственный обвинитель не возражал против рассмотрения дела в особом порядке без судебного разбирательства.

ФИОЗ совершил умышленное преступление небольшой тяжести, ранее судим за умышленное преступление средней тяжести, судимость не снята, не погашена (т. 5, л. д. 16667), характеризуется по месту жительства и последнему месту работы положительно (т. 5, л. д. 173, 176, 180), не состоит на учете в психоневрологическом диспансере (т. 5, л. д. 169), не состоит на учете в наркологическом диспансере (т. 5, л. д. 170), имеет постоянное место жительства.

Смягчающими обстоятельствами суд признает признание подсудимым вины, раскаяние в содеянном, а также в соответствии с пунктом «г» части первой статьи 61 УК РФ наличие на иждивении двоих

малолетних детей 2001 и 2011 годов рождения (т. 5, л. д. 182183). Отягчающих наказание обстоятельств по делу не установлено.

Мировой суд признал ФИОЗ виновным в совершении преступления, предусмотренного частью первой статьи 141.1 УК РФ, и назначил ему наказание в виде штрафа в размере 150 000 рублей<sup>1</sup>.

По ранее вынесенному приговору Ленинского районного суда г. Нововоронежска, согласно которому ФИОЗ был осужден по части первой статьи 291 УК РФ к одному году лишения свободы (с применением ч. 3 ст. 47, т.е. с лишением права занимать должности в государственных и муниципальных органах власти сроком на два года), суд указал следующее: основной вид наказания в виде лишения свободы с испытательным сроком на два года подлежит самостоятельному исполнению.

Изучив и проанализировав материалы данного уголовного дела, можно сделать следующие выводы.

1. В среднем на каждого кандидата в депутаты ФИОЗ израсходовал около 333 тысяч рублей (8 млн разделив на 24, получаем 333333,34 руб.), что в 6,54 раза превышает допустимый предел избирательного фонда. Кандидат свою вину полностью признал. Согласно подпункту «а» пункта 2 статьи 77 ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов в случае установления обстоятельства, при котором кандидат, признанный избранным, израсходовал на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда средства в размере, составляющем более чем 10 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом. В данном случае суд не отменил результаты выборов, и 18 депутатов (из 24) незаконно осуществляли свои депутатские полномочия весь период пятого созыва.

2. Предъявив обвинение только организатору ФИОЗ за незаконное финансирование избирательной кампании 24 кандидатов, суд оставил без привлечения к уголовной ответственности «избранников народа», которые незаконно использовали в крупных размерах помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовую (материальную) поддержку для проведения своей избирательной кампании (ч. 2 ст. 141.1 УК РФ).

---

<sup>1</sup> См.: Архив Нововоронежского суда за 2010 г.

3. Как и в большинстве других изученных нами случаев судебной практики назначения наказания, суд избрал в качестве вида наказания штраф (150 тыс. рублей)<sup>1</sup>, хотя из пяти видов уголовного наказания, предусмотренных данной частью статьи 141.1 УК РФ, штраф является самым мягким. Кроме того, за ранее совершенное преступление средней тяжести лицо уже отбывало наказание в виде лишения свободы, хотя и условно. Наконец, лицо уже было осуждено к дополнительному наказанию в виде лишения права занимать должности в государственных и муниципальных органах власти сроком на два года. Как данное лицо могло принимать участие в указанных выборах, не имея пассивного избирательного права? Вопрос остался невыясненным.

\* \* \*

Второй пример подкуп избирателей и либеральный подход судов к назначению наказания виновным.

За деяния, совершенные в период выборов в Собрание депутатов Энгельсского муниципального района четвертого созыва г. Саратова 21 декабря 2011 года К. А. Г. и Р. С. А. признаны судом виновными в совершении преступления, предусмотренного пунктом «а» части второй статьи 141 УК РФ, воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав, соединенное с подкупом.

К. А. Г. и Р. С. А. открыто предлагали избирателям, проживающим на территории одномандатного избирательного округа, денежное вознаграждение за то, чтобы они намеренно проголосовали за определенного ими кандидата в депутаты, предавая данный факт гласности. Целью их действий было снятие кандидата-противника с выборов за подкуп избирателей.

За такие действия суд назначил К. А. Г. и Р. С. А. наказание в виде двух лет лишения свободы. При этом суд учитывал характер и степень общественной опасности совершенного преступления, личность подсудимых, которые совершили преступление впервые, отсутствие обстоятельств, отягчающих наказание. Суд пришел к выводу о возможности на основании статьи 73 УК РФ наказание,

---

<sup>1</sup> В настоящее время санкцией указанной статьи размер штрафа существенно увеличен от двухсот до пятисот тысяч рублей. См.: ФЗ от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ и ФЗ от 10 июля 2012 г. № 106-ФЗ.

назначенное К. А. Г. и Р. С. А., считать условным, установив испытательный срок на два года, в течение которого условно осужденные должны своим поведением доказать свое исправление.

В качестве обстоятельств, смягчающих наказание подсудимых К. А. Г. и Р. С. А., суд признал совершение ими преступления впервые, их объяснения, явку с повинной, активное способствование расследованию преступления, полное признание вины, наличие на их иждивении несовершеннолетних детей<sup>1</sup>.

\* \* \*

Особый интерес представляют случаи из судебной практики по привлечению к уголовной ответственности организаторов выборов по статье 142.1 УК РФ за фальсификацию итогов голосования.

*Первый случай.* В день выборов депутатов Городской думы муниципального образования «Город Астрахань» шестого созыва (13 сентября 2015 г.) М. В. Н., будучи председателем участковой избирательной комиссии избирательного участка № 231, на копировальном аппарате изготовила светокпии 10 страниц списка избирателей. Затем, сформировав пять журналов списков избирателей, вложила в каждый из журналов изготовленные дубликаты страниц списка избирателей с имеющимися там персональными данными и подписями избирателей. Члены комиссии А. М. В., А. Е. С., Г. С. Ю., выполняя преступное поручение председателя УИК, стали вносить в список избирателей данные из дубликатов, учиняли подписи о получении избирателями двух избирательных бюллетеней по одному и по одномандатному избирательным округам. Таким образом, были сфальсифицированы подписи 54 избирателей в списках избирателей и одновременно внесены заведомо ложные сведения о соответствующем избирателе.

Суд квалифицировал указанные действия по статье 142.1 УК РФ как представление заведомо неверных сведений об избирателях, фальсификацию подписей избирателей в списках избирателей.

При назначении наказания в качестве смягчающих обстоятельств суд указал: признание подсудимыми своей вины, раскаяние в содеянном, привлечение к уголовной ответственности впервые, явку с повинной, положительные характеристики, почетные грамоты,

---

<sup>1</sup> Архив Энгельского районного суда Саратовской области за 2011 г.

благодарственные письма, а также нахождение на иждивении малолетнего ребенка.

В качестве отягчающего наказание обстоятельства было указано совершение преступления в составе группы лиц.

28 октября 2016 года суд приговорил А. М. В., А. Е. С., М. В. Н., Г. С. Ю. к наказанию в виде лишения свободы сроком от одного года шести месяцев до двух лет в зависимости от степени их вины. На основании статьи 73 УК РФ назначенное наказание было определено условным с двухгодичным испытательным сроком<sup>1</sup>.

*Второй случай* имел место на выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва 18 сентября 2016 года в Белгородской области.

Так, Р. Е. Н., председатель УИК № 1198, совместно с членом участковой избирательной комиссии М. Т. А. и секретарем участковой избирательной комиссии Щ. И. А., имея умысел фальсифицировать итоги голосования с целью создания видимости высокой явки избирателей, незаконно вбросили избирательные бюллетени с ранее проставленными Р. Е. Н. отметками как в пользу неустановленных в ходе следствия кандидатов, так и в пользу одной из политических партий. При этом 28 избирательных бюллетеней было брошено при голосовании по одномандатному округу № 75 и 23 избирательных бюллетеня при голосовании по федеральному избирательному округу.

Однако довести преступный умысел до конца не смогли, так как факт незаконного вброса был выявлен и зафиксирован наблюдателем от политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ.

Р. Е. Н., М. Т. А. и Щ. И. А. вину признали, в содеянном раскаялись.

Совокупность следующих смягчающих обстоятельств судом была признана исключительной для каждой подсудимой: 1) положительные характеристики как по месту жительства, так и по месту работы; 2) наличие грамот и поощрений за неоднократное участие в выборах; 3) совершение преступления средней тяжести впервые; 4) тяжелое имущественное положение каждой подсудимой; 5) наличие у М. Т. А. малолетнего ребенка и матери инвалида II группы. Суд признал возможным назначить каждой из подсудимых наказание в виде штрафа с применением части первой статьи 64 УК РФ, то есть

---

<sup>1</sup> Архив Ленинского районного суда г. Астрахани за 2016 г.

ниже низшего предела наказания в виде штрафа, предусмотренного санкцией статьи 142.1 УК РФ.

20 декабря 2016 года Яковлевский районный суд Белгородской области признал Р. Е. Н. виновной в совершении преступления, предусмотренного частью третьей статьи 30 и статьей 142.1 УК РФ, и назначил наказание в виде штрафа в размере 50 тысяч рублей в доход государства. Щ. И. А. суд назначил наказание в виде штрафа в размере 30 тысяч рублей, М. Т. А. в виде штрафа в размере 25 тысяч рублей<sup>1</sup>.

*Третий случай* совершения преступления, предусмотренного статьей 142.1 УК РФ, произошел на выборах депутатов Законодательного Собрания Челябинской области шестого созыва по единому округу 18 сентября 2016 года. На территории области проходили совмещенные выборы.

Так, Е. Г. И. являлась председателем одной из УИК г. Еманжелинска Челябинской области на выборах депутатов в Законодательное Собрание. По окончании голосования членами УИК в присутствии наблюдателей были подведены итоги голосования. Результаты были занесены в протокол об итогах голосования, который подписали все члены избирательной комиссии. Заверенные копии протокола были выданы наблюдателям и членам УИК по их требованию. После этого Е. Г. И. и ее заместитель Ш. Т. В., которая являлась ее дочерью, отвезли бюллетени и протокол об итогах голосования в администрацию Еманжелинского района. Через некоторое время на избирательный участок вернулась заместитель председателя участка и сообщила, что в титульном листе имелась ошибка и необходимо вновь подписать протокол об итогах голосования. По словам свидетелей – членов избирательной комиссии этого участка, они подписали новый протокол, не сверив итоги голосования.

В результате умышленных преступных действий Е. Г. И. по фальсификации итогов голосования в общем официальном доступе (на сайте ЦИК России) были опубликованы несоответствующие действительности итоги голосования на указанном участке г. Еманжелинска, а именно:

- уменьшено число голосов избирателей, проголосовавших за региональные отделения политических партий ЛДПР, СПРА-ВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, ЯБЛОКО, Зеленая Россия, КПРФ;

---

<sup>1</sup> Архив Яковлевского районного суда Белгородской области за 2016 г.

- увеличено число голосов избирателей, проголосовавших за Челябинское региональное отделение партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», на сумму уменьшенных значений по вышеперечисленным партиям.

В судебном заседании подсудимая Е. Г. И. свою вину не признала, пояснив, что после того, как была обнаружена ошибка в протоколе об итогах голосования, она решила переписать данный протокол и стала ошибочно диктовать цифры секретарю УИК с «тренировочного протокола». Е. Г. И. считала, что ею была допущена техническая ошибка при заполнении протокола, умысла исказить данные голосования у нее не было.

Суд квалифицировал действия Е. Г. И. по статье 142.1 УК РФ – заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования.

Обстоятельств, смягчающих либо отягчающих наказание, суд не усмотрел.

18 ноября 2016 года суд признал Е. Г. И. виновной в совершении преступления и назначил наказание в виде штрафа в размере 230 тысяч рублей в доход государства с лишением ее права занимать должности в избирательных комиссиях в течение трех лет<sup>1</sup>.

\* \* \*

Таким образом, изучение и анализ судебной практики, практики ЦИК России и нижестоящих избирательных комиссий показывают, что и избирательные комиссии, и правоохранительные органы, и суды в большинстве случаев занимают четкую позицию по защите избирательных прав граждан России, обеспечивая неотвратимость привлечения к ответственности виновных лиц. Полагаю, что это послужит хорошим уроком для организаторов выборов и профилактически повлияет на их деятельность в период выборов. Одновременно гласность такой практики положительно будет воспринята широкой общественностью как подтверждение легитимности избранной власти.

---

<sup>1</sup> Архив Еманжелинского городского суда Челябинской области за 2016 г.

# Использование должностного или служебного положения как форма злоупотребления правами: проблемы правового ограничения

*(А.А. Макарецев)*

В избирательных правоотношениях, как и в любых других, участники не могут обладать безграничной свободой действий. Свобода субъекта, которая извне всегда ограничена законодательными актами, а изнутри – моралью, является основой злоупотребления. Как отмечается в литературе, возможность злоупотребления кроется в самой природе субъективного права<sup>1</sup>, реализация которого, несмотря на нарушения «духа» закона, может сохранять видимость легального поведения<sup>2</sup>. Одной из форм злоупотребления правом в ходе избирательной кампании является использование преимуществ должностного или служебного положения.

Принцип запрета на злоупотребление правом закреплен в Конституции Российской Федерации и имеет общий характер для всех отраслей российской правовой системы. В соответствии с частью 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. В связи с этим необходимо отметить, что подход, избранный российским законодателем для предотвращения случаев злоупотребления избирательными правами, нельзя признать идеальным. Анализ положений Федерального закона Российской Федерации от 12 июня 2002 года № ФЗ-67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> позволяет вывести основную концепцию противодействия злоупотреблению избирательными правами, используемую в российских законах. Законодатель предлагает недопустимость злоупотребления правом рассматривать как обычную запрещающую норму, как предел осуществления субъек-

---

<sup>1</sup> Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2007. С. 132.

<sup>2</sup> Кратенко М.В. Злоупотребление свободой договора: частноправовые и публично-правовые аспекты. М: ВолтерсКлувер, 2010. С. 22.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

ективного права. В Федеральном законе от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> особое внимание законодателя к проблеме предотвращения случаев злоупотребления некоторыми избирательными правами выразалось в том, что понятие «злоупотребление избирательными правами» было вынесено в название статьи 45 Закона «Недопустимость злоупотреблений правом на проведение агитации». В действующем Законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон об основных гарантиях) проводится концепция закрепления рамок правомерного поведения субъектов избирательного процесса. Некоторое исключение составляет такая форма злоупотребления правами, как использование преимуществ должностного или служебного положения в ходе избирательной кампании.

В соответствии с частью 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации, политико-правовой потенциал которой еще не реализован в полной мере<sup>2</sup>, государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Особое внимание авторов российского Основного закона к гарантиям равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от должностного положения определило появление в Законе об основных гарантиях отдельной статьи, посвященной ограничениям, связанным с использованием в ходе выборов преимуществ должностного или служебного положения, то есть того, что в политической практике называют «административный ресурс». Необходимость особого внимания к проблемам квалификации правонарушений, связанных с использованием преимуществ должностного или служебного положения в ходе избирательной кампании определяется еще и тем, что в соответствии со статьей 76 Закона об основных гарантиях неоднократность совершения подобных правонарушений является основанием для отмены регистрации кандидата.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339.

<sup>2</sup> Юсубов Э.С. Дискурс о стабильности Конституции Российской Федерации 1993 г. // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 13.

Российское законодательство установило запреты на использование административного ресурса в ходе избирательной кампании для двух категорий лиц. К первой относятся лица, являющиеся кандидатами, и замещающие государственные или выборные муниципальные должности; находящиеся на государственной или муниципальной службе; являющиеся членами органов управления организаций (кроме политических партий), должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками средств массовой информации. Вторую категорию составляют лица, не являющиеся кандидатами, замещающие государственные или выборные муниципальные должности; находящиеся на государственной или муниципальной службе; являющиеся членами органов управления организаций (кроме политических партий) <sup>1</sup>.

Возможности использования преимуществ должностного или служебного положения можно увидеть на всех стадиях избирательного процесса. Судья Конституционного Суда Российской Федерации С.М. Казанцев в Особом мнении к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2016 года<sup>2</sup> связал этот деликт с институтом досрочного голосования. Он отмечал, что избирательные права, будучи элементом конституционного статуса избирателя, являются в то же время и элементом публично-правового института выборов – в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя в принятии непосредственного участия в управлении делами государства, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти. Вместе с тем, по смыслу статьи 1 Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, эти интересы могут вступать между собой в известное противоречие. Задачей федерального законодателя является такое построение государственных и общественных институтов, которое объектив-

---

<sup>1</sup> Зелинский Я.В. Вопросы юридической ответственности за использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 46–47.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 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 РФ. 2014. № 16. Ст. 1922.

но способствовало бы развитию демократии на основе сочетания и взаимодействия публичных и личных интересов<sup>1</sup>.

В поисках этого баланса федеральным законодателем в последнее десятилетие были внесены значительные изменения в правовое регулирование избирательного механизма: от широкого использования досрочного голосования был осуществлен переход к его существенному ограничению. Причиной такого тренда стали неоднократные правонарушения, допущенные в процессе применения досрочного голосования. Основным контингентом досрочно голосующих оказываются военнослужащие, государственные и муниципальные служащие, работники государственных и муниципальных учреждений, а также пенсионеры, что вызывает подозрения в злоупотреблении отдельных должностных лиц своим служебным положением. В настоящее время право предусмотреть возможность проведения досрочного голосования по выборам органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления относится к компетенции субъекта Федерации. При этом в ходе процесса внесения изменений в законодательство, иногда очень активного, надо иметь в виду, что «взвесить» как на весах права и свободы человека и гражданина и конституционные ценности, ради которых они могут быть ограничены, определить абсолютный минимум, «ядерное содержание» права, неприкосновенное ни при каких условиях, – задача достаточно трудная как для законодателя, так и для Конституционного Суда Российской Федерации, однако такой естественно-правовой ориентир необходим во избежание умаления прав и свобод человека и гражданина и произвольного их ограничения, основанного на позитивистском правопонимании<sup>2</sup>.

Проблема использования преимуществ должностного или служебного положения находилась в центре внимания и Европейского Суда по правам человека. Он неоднократно в своих решениях обращал внимание на то, что лица, замещающие то или иное должностное положение, всегда будут иметь определенные преимущества в избирательном процессе. Так, в решении по делу «Гитонас (Gitonas) и другие против Греции» от 1 июля 1997 года, связанным с анну-

---

<sup>1</sup> Шерстобоев О.Н. Теория интереса в административно-правовом измерении: на примере высылки иностранных граждан за пределы принимающего государства // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С. 99.

<sup>2</sup> Черепанов В. А. К вопросу об ограничении пассивного избирательного права // Государство и право. 2015. № 12. С. 47–54.

лированием результатов выборов на основании статьи 56 пункта 3 Конституции Греции, Суд говорит о необходимости закрепления в законодательстве ограничений их использования. Проводя анализ этого конституционного положения, согласно которому «гражданские служащие и военнослужащие вообще, взявшие на себя в соответствии с законом обязательство состоять на службе на протяжении определенного срока, не могут объявляться кандидатами и избираться депутатами Парламента в течение срока действия этих обязательств», Суд отметил: «Что касается объективных критериев, по которым определяется неизбираемость, и которые не дают возможности Высшему специальному суду принимать во внимание какие бы то ни было особенности конкретного дела, Суд не находит такую ситуацию неразумной; практически очень трудно доказать, что нахождение на государственной службе было использовано в избирательных целях». Суд отметил, что «эти ограничения введены с учетом реалий политической жизни Греции и имеют целью обеспечить политическую нейтральность государственной службы, независимость членов Парламента, соблюдения принципа разделения властей»<sup>1</sup>.

Перечень действий, которые можно квалифицировать в качестве использования преимуществ должностного или служебного положения, содержатся в пункте 5 статьи 40 Закона об основных гарантиях. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» этот перечень не подлежит расширительному толкованию. При оценке обстоятельств дел, связанных с использованием в ходе избирательной кампании и преимуществ должностного или служебного положения, необходимо принимать во внимание, какое влияние оно оказало на процесс реализации субъективного избирательного права. В связи с этим нельзя в полной мере согласиться с мнением, что объектом использования преимуществ должностного или служебного положения выступает лишь комплекс общественных отношений, связанный с реализацией гражданами своего пассивного избирательного права, то есть совершение этого правонарушения

---

<sup>1</sup> <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/gitonas-i-drugie-protiv> (дата доступа 15 мая 2016 г.).

не воздействует негативно на права избирателей<sup>1</sup>. Любое правонарушение, связанное с использованием преимуществ должностного или служебного положения, непосредственно влияет на процесс реализации активного избирательного права, так как ставит правонарушителя в привилегированное положение по отношению к другим кандидатам, и как следствие – приводит к искажению содержания волеизъявления избирателей: нарушение равного статуса кандидатов негативно сказывается на условиях реализации активного избирательного права. Это актуально и в связи с тем, что особенностью правонарушений, связанных с использованием должностного или служебного положения, является то, что их совершение возможно в рамках любой стадии избирательного процесса, и как следствие – умаление избирательных прав может происходить в рамках любой электоральной процедуры.

На необходимость более глубокой оценки обстоятельств подобных правонарушений обращает внимание и в уже упомянутом выше Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 5. В соответствии с ним при решении вопроса о том, является ли использование служебного или должностного положения достаточным основанием для применения судом предусмотренных Законом об основных гарантиях неблагоприятных последствий для кандидата, избирательного объединения, необходимо, в частности, выяснять кратность, характер, содержание, цель совершения этих действий. Именно на основе проведенного анализа соотношения действий кандидата этим критериям, можно установить факт совершения правонарушения.

Неоднократность совершения правонарушений, связанных с использованием преимуществ должностного или служебного положения, стало основанием привлечения к ответственности одного из кандидатов в ходе проведения повторных выборов Саратовской областной Думы третьего созыва по Фрунзенскому одномандатному избирательному округу № 11. Окружная избирательная комиссия обратилась в суд с представлением об отмене регистрации кандидата в депутаты Саратовской областной Думы третьего созыва Ш. В обоснование представления было указано на то, что Ш., являясь главным редактором газеты «Отражение», учредителем которой

---

<sup>1</sup> Шин А.Г. Конституционно-правовая ответственность кандидатов в депутаты или на выборные должности за использование на выборах преимуществ своего должностного (служебного) положения. Иркутск, 2013. С. 74.

является Саратовский общественный региональный благотворительный фонд поддержки пенсионеров, выпустил два номера газеты, целиком посвященные агитационным материалам в поддержку своей кандидатуры. В нарушение действующего избирательного законодательства Ш. не представил в окружную избирательную комиссию копии приказа об освобождении его на период выборов от должности главного редактора газеты, а следовательно, указанными действиями Ш. нарушил принцип равного избирательного права, используя преимущества своего служебного положения.

В судебном заседании председатель избирательной комиссии дополнил основание к требованию об отмене регистрации теми обстоятельствами, что Ш. в нарушение действующего законодательства, будучи кандидатом в депутаты, проводил предвыборную агитацию в средстве массовой информации, не входящем в перечень изданий, утвержденный Саратовской областной избирательной комиссией. В кассационной жалобе Ш. указывал на необоснованность решения суда первой инстанции. Проверив материалы дела и обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не нашла оснований для ее удовлетворения. По мнению Суда Ш. незаконно использовал возможности благотворительной организации и ее печатного органа и поставил себя в преимущественное положение относительно других кандидатов, нарушив принцип равных условий доступа к средствам массовой информации<sup>1</sup>.

Избирательное законодательство старается обеспечить равное положение участников избирательной кампании путем ограничения прав кандидатов, занимающихся определенной деятельностью, воздействовать на избирательный процесс, используя свои профессиональные возможности. Одной из гарантий равенства субъектов пассивного избирательного права является «предвыборный отпуск»<sup>2</sup>, в который они должны уходить. В соответствии с частью 2 статьи 40

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 29 ноября 2002 г. Дело № 32–02–20  
Определение Верховного Суда РФ от 29.11.2002 № 32-Г02–20 «Представление избирательной комиссии об отмене регистрации кандидата в депутаты областной Думы удовлетворено правомерно, так как кандидатом были допущены существенные нарушения избирательного законодательства при проведении предвыборной агитации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы. Рук. авт. кол и отв. ред. проф. Авакьян С. А. М., 2015. С. 118.

Закона об основных гарантиях зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, «предвыборный отпуск» является оправданной мерой, введенной для того, чтобы использование этими лицами преимуществ своего должностного положения и возможностей влиять на процесс и итоги выборов исключалось, что, в свою очередь, обеспечивает реализацию конституционных гарантий свободы волеизъявления, права граждан на участие в демократических, свободных и периодических выборах как высшем непосредственном выражении принадлежащей народу власти<sup>1</sup>. Этот вывод российским органом конституционного контроля был сделан в отношении обязанности уходить в предвыборный отпуск руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, зарегистрированных в качестве кандидатов на выборах.

В действующем российском избирательном законодательстве обязанность уходить в отпуск распространяется только на лиц, находящихся на государственной или муниципальной службе либо работающих в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации. Кандидаты, замещающие муниципальные или государственные должности, были исключены из этого перечня в середине 2000-х годов<sup>2</sup>. Исходя из логики Конституционного Суда

---

<sup>1</sup> Определение Конституционно Суда Российской Федерации от 25 декабря 2003 г. № 457-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов губернатора Вологодской области, губернатора Ленинградской области, Правительства Мурманской области и обращения политсовета Мурманского регионального отделения политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» о проверке конституционности пункта 2 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и пункта 2 статьи 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3. С. 17.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21 июня 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты РФ» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. (ч. 1). Ст. 3104.

Российской Федерации, действующее законодательство допускает возможность использования этими лицами преимуществ своего должностного положения в форме влияния на ход избирательного процесса и итоги выборов.

Анализ избирательных кампаний показывает, что у правоприменителей вызывают трудности определение правового статуса должностных лиц, являющихся кандидатами. Это является следствием как недостатков законодательства, так и политической практики. Особый интерес в этом контексте вызывает дело, связанное с попыткой отмены регистрации кандидата З., являющегося во время избирательной кампании исполняющим обязанности мэра г. Новосибирска. В соответствии с частью 2 статьи 39 Устава г. Новосибирска в случае досрочного прекращения полномочий мэра Новосибирска его полномочия в полном объеме исполняет первый заместитель. Вследствие этого З., являясь на момент ухода мэра в отставку первым его заместителем, на основании распоряжении 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 г. Новосибирска», кандидат С. ссылаясь на неоднократное использование З. «преимуществ своего должностного положения, выразившихся в несоблюдении установленных законодательством ограничений, 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 Новосибирска) не являются муниципальными служащими. Таким образом, на лицо, замещающее должность мэра Новосибирска, не распространяется требование части 2 статьи 40 Закона об основных гарантиях 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 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» 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 о назначении на муниципальную службу на должность первого заместителя мэра Новосибирска. Суд отмечал, что поскольку З. не вступал в должность мэра в установленном Уставом Новосибирска порядке, статус выборного должностного лица он не приобрел. Он лишь временно приостановил исполнение обязанностей заместителя мэра Новосибирска. Факт временного исполнения З. обязанностей мэра Новосибирска, по мнению суда, не изменяет статус муниципального служащего, а лишь временно наделяет его полномочиями главы муниципального образования. Вследствие этого, суд принял решение об удовлетворении требований заявителя<sup>1</sup>. Это решение было отменено Новосибирским областным судом<sup>2</sup>. Суд 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.

К сожалению, решение Новосибирского областного суда не было обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации, и в настоящее время его позицию по этому делу мы знать не можем. Но более логичной представляется позиция суда первой инстанции, заключающаяся в том, что временное исполнение первым заместителем мэра обязанностей главы муниципального образования не изменило его статус как муниципального служащего. При этом расторжение служебного контракта с лицом, замещающим должность первого заместителя мэра Новосибирска, повлечет за собой невозможность исполнения этим лицом обязанностей мэра.

---

<sup>1</sup> Решение Центрального районного суда г. Новосибирска от 21 марта 2014 г. Дело № 2–3061/2014.

<sup>2</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 29 марта 2014 г. // Дело № 33–3526-2014.

Уход кандидата в предвыборный отпуск не всегда является гарантией обеспечения равного положения участников избирательной кампании, минимизации возможностей злоупотреблять своими правами, оказывая воздействие на ход избирательного процесса. Даже у находящихся в отпуске кандидатов остаются возможности влиять на принятие решений по месту их работы. В постановлении от 7 сентября 2013 года № 138/1010-5 Избирательной комиссии Амурской области нашла отражение позиция о том, что в действиях М., зарегистрированного кандидата в депутаты Белогорского городского Совета народных депутатов VI созыва по избирательному округу № 6, можно увидеть признаки использования преимуществ должностного положения. Так, М., являясь главным редактором и учредителем общественно-информационной газеты «Просто газета», на время избирательной кампании ушла в отпуск. Во время ее нахождения в отпуске в данном СМИ была опубликована статья «Преосвященный епископ Лукиан» за подписью кандидата, при этом материал не был оплачен из средств избирательного фонда<sup>1</sup>.

Изучение избирательной практики позволяет высказать мнение, что наибольший потенциал возможности явного или неявного злоупотребления правом в форме использования преимуществ должностного или служебного положения содержится на тех стадиях избирательного процесса, в рамках которых происходит пересечение сферы действия конституционного законодательства с общественными отношениями, регулируемые нормами иных отраслей российского права. Избирательное законодательство позволяет в ходе избирательной кампании различным субъектам избирательного права использовать для достижения публично-значимой цели отдельные институты частного права. Более того, в некоторых случаях законодатель отсылает правоприменителя к нормам частного права. При использовании последних фактически происходит трансформация частноправовых конструкций в механизмы публичного права, в результате чего проходит их перерождение, обновление в сфере публично-правовой материи. В некоторой степени осуществляется перегрузка публичного регулирования частноправовыми механизмами, вследствие чего проявляются пробелы в поле правового

---

<sup>1</sup> Правовые позиции избирательных комиссий России. Под ред. С.В. Кабышева. М.: Формула права. 2016. С. 234.

регулирования, что приводит к возникновению возможностей злоупотребления правами. Подобные последствия возникают и потому, что правоприменитель, используя механизмы частного права, не всегда осознает, что в ходе избирательной кампании они направлены на достижение иных целей, отличных от тех, которые реализуются в частноправовых отношениях.

\* \* \*

Примером неадекватного использования в ходе избирательного процесса института гражданско-правового договора могут быть обстоятельства дела, связанного с выборами депутатов городского Совета Новосибирска, рассмотренного Федеральным судом Центрального района г. Новосибирска<sup>1</sup>. Одной из сторон конфликта был кандидат С. – главный редактор газеты «ТВ-Н...», учредителем которой было ЗАО «Сиб...». Во время избирательной кампании С. находился в отпуске, предоставленном ему ЗАО «Сиб...».

Предметом жалобы одного из кандидатов стал агитационный материал кандидата С., название которого совпадало с названием газеты: «ТВ-Н...», специальный выпуск, 2005: нашей газете – 10 лет». На последней странице этого печатного агитационного материала было помещено приглашение на праздник, посвященный десятилетию газеты. Пришедшим на праздник в агитационном материале обещали розыгрыш призов, конкурсы, бесплатную подписку на «ТВ-Н...», катание на пони, выступление духового оркестра. Кандидат С. выпустил еще две версии печатного агитационного материала с заголовком «ТВ-Н...», с аналогичными объявлениями. По мнению заявителя, действия кандидата С. квалифицировались как подкуп избирателей. В соответствии со статьей 56 Закона об основных гарантиях кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, а также иным лицам и организациям при проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, участников референдума, агитационную работу); производить вознаграждение избирателей, участников референдума,

---

<sup>1</sup> Решение суда Центрального района г. Новосибирска от 25 марта 2005 г. по делу № 4-47/2005.

выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение; проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании; предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействовать на избирателей посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления. Представитель С. заявил, что праздничные мероприятия, посвященные юбилею газеты «ТВ-Н...» были организованы и профинансированы ЗАО «Сиб...».

Суд, оценив собранные по делу доказательства, посчитал факт подкупа недоказанным: между кандидатом С. и ЗАО «Сиб...» был заключен договор, согласно которому ЗАО предоставляет С. право использования в агитационных материалах логотипа и названия газеты «ТВ-Н...», а ЗАО имеет право публиковать в данных агитационных материалах объявления некоммерческого характера, в том числе и о проведении праздника. Являясь заказчиком материала, кандидат использовал свое право определять содержание агитационного материала вопреки его назначению и исключительно в целях проведения неправомерной агитации. С одной стороны, кандидат действовал в пределах предоставленных ему субъективных прав по заключению гражданско-правового договора. При этом надо иметь в виду, что если бы С. не являлся главным редактором газеты «ТВ-Н...», то заключить подобный договор у него не было бы возможности. С другой стороны, он использовал свое право не по назначению и фактически нарушил правила проведения предвыборной агитации: содержание агитационного материала не может быть предметом гражданско-правового договора. И наличие последнего не могло позволить кандидату печатать в агитационном материале информацию, запрещенную законом.

В заключении необходимо отметить, что при привлечении к ответственности за использование в ходе избирательной кампании преимуществ должностного или служебного положения необходимо оценить кратность, характер, содержание, средства и цель совершения этих действий, реальные возможности кандидатов влиять на

избирательный процесс. Именно на основе проведенного анализа соотношения действий кандидата этим критериям, можно установить факт совершения правонарушения. При этом даже признание факта использования в ходе избирательной кампании преимуществ должностного или служебного положения не позволяет в будущем нивелировать те преимущества, которые были получены правонарушителем в ходе реализации определенных электоральных процедур. Применение такой санкции как отмена регистрации является довольно сложной процедурой, которую не всегда можно довести до конца в рамках избирательной кампании.

В этом контексте можно приветствовать предложение о том, что мерой ужесточения механизмов, препятствующих использованию должностного и служебного положения влиятельных лиц в процессе выборов, может являться признание предвыборной агитацией распространения сведений через средства массовой информации о профессиональной деятельности или исполнении служебных (должностных) обязанностей кандидатом, являющимся лицом, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, членом органа управления организации независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание – членом органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, неоднократно превышающих среднестатистический объем соответствующей информации в течение последних трех лет срока исполнения таких полномочий такими лицами<sup>1</sup>.

При этом, исходя из позиции Конституционного Суда Российской Федерации в отношении предвыборных отпусков, российское законодательство, которое не предусматривает обязанность уходить в отпуск для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, содержит возможности нарушения принципа равногo избирательного права. В связи с этим необходимо распространить эту обязанность и на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

---

<sup>1</sup> Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан современной России: вопросы теории и практики. Автореф. на соиск. ученой степени доктора юридических наук. М., 2013. С. 16–17.

# **Институциональные ограничения конкуренции на выборах руководителей субъектов Российской Федерации в 2012-2017 годах**

*(Р.В. Пырма)*

Переход к прямым выборам руководителей субъектов Российской Федерации в первой половине 2012 года вызвал бурную политическую полемику, поскольку вносил существенные изменения в настройку политической системы. Декларируемое видение политического процесса в регионах предполагало возможность свободного выдвижения на выборы всех кандидатов, способных представить программу развития региона и заручиться доверием населения. Общественность в ходе публичных и кулуарных обсуждений готовили к внесению изменений в избирательное законодательство. В центре внимания оказался вопрос включения в процесс регистрации кандидатов требования заручиться поддержкой выборных представителей муниципалитетов, обозначаемого как «муниципальный фильтр».

## **Введение «муниципального фильтра»**

Инициативу введения «муниципального фильтра» озвучили мэры ряда городов. Они обозначили необходимость учета мнения депутатов представительных органов местного самоуправления при избрании главы региона. В публичной риторике введение фильтра обосновывалось необходимостью усиления муниципального уровня власти, так как региональная власть будет вынуждена считаться с новыми правилами и, как следствие, возрастет значение и престиж работы выборных лиц местного самоуправления. Следующий публичный аргумент был продиктован превентивными мерами – при возобновлении процедуры прямых выборов необходимо противостоять открывающимся возможностям манипуляции общественным мнением. Ставленникам криминала и олигархов, а также популистам, экстремистам, кандидатам с неконструктивной позицией и «техни-

ческим» кандидатам должен быть поставлен заслон<sup>1</sup>. Еще одним аргументом в поддержку идеи «муниципального фильтра» стали соображения о необходимости для кандидатов освоить проблемное поле региона в ходе сбора подписей, проводя встречи с муниципальными депутатами и избирателями.

Становление системы выборов глав регионов должно было способствовать формированию дополнительных каналов выдвижения «новых лидеров» с регионального и местного уровней. В ходе публичных дискуссий вокруг законопроекта эксперты отмечали, что необходимость сбора муниципальных подписей подтолкнет партии к более активной работе на муниципальном уровне и будет способствовать развитию партийной системы страны. По мнению экспертов Фонда развития гражданского общества, «муниципальный фильтр» изначально выполняет две важные функции: первая – надежное отсечение от выборов авантюристов и всевозможных политических «рейдеров» и проходимцев; вторая – стимулирование партий вести деятельность в муниципалитетах, выдвигать кандидатов на местных выборах<sup>2</sup>.

Объективно возвращение к системе прямых выборов руководителей субъектов Российской Федерации было продиктовано возрастающей потребностью повышения легитимности региональной власти и возложения на них существенной доли ответственности за социально-экономическое положение регионов. Конкурентные выборы должны были способствовать общественной поддержке победителя выборов. При этом в большей части федеральный центр, и в меньшей степени региональные элиты заинтересованы в установлении механизмов управления избирательным процессом в субъектах Российской Федерации. Одним из таких механизмов стало введение федеральным законом президентского и «муниципального фильтров». Данные механизмы обеспечивают федеральному центру управляемость регионами, блокируют приход к региональной власти деструктивных и некомпетентных руководителей.

Дополнительным обоснованием в пользу введения «муниципального фильтра» выступил опыт его применения в некоторых странах (Австрия, Македония, Словения, Турция, Франция), как

---

<sup>1</sup> Нельзя манипулировать общественным мнением // Независимая газета. 10.04.2012. [http://www.ng.ru/regions/2012-04-10/1\\_samara.html](http://www.ng.ru/regions/2012-04-10/1_samara.html).

<sup>2</sup> Доклад Фонда развития гражданского общества «Выборы глав регионов в 2017 году: сценарии кампаний и прогнозы» // <http://civilfund.ru/mat/view/105>.

способ выражения квалифицированной поддержки кандидатов профессиональными и представительскими институтами и альтернативная процедура сбора подписей избирателей. Например, «муниципальный» фильтр во Франции применяется в процессе президентских выборов с 1965 года. Первоначально каждый из претендентов должен был получить поддержку 100 выборных должностных лиц, а с 1976 года требуемое число подписей возросло до 500. При этом общее количество выборных лиц составляло около 50 тысяч человек, включая депутатов парламента, генеральных и муниципальных советов, префектов и мэров. По установленной норме, подписи должны быть поставлены представителями не менее 30 из 101 департамента. Кроме того, было введено ограничение – не более 50 подписей в одном департаменте. Важно, что выборные лица могут отдать свой голос нескольким кандидатам одновременно. На выборах Президента Франции 2017 года процедура сбора подписей проходила с 1 по 18 марта. Муниципальный фильтр без особых сложностей преодолели 11 кандидатов. Списки подписавшихся кандидаты открыто публикуют.

С принятием Федерального закона в мае 2012 года порядок замещения должности руководителя субъекта Российской Федерации путем его избрания населением на прямых выборах заменил собой прежний порядок, при котором наделение полномочиями руководителя субъекта осуществлялось по представлению Президента законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>1</sup>. Согласно внесенным изменениям в закон, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами, проживающими на территории региона и обладающими в соответствии с Федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Поправки предусматривают регистрацию кандидата при условии сбора 5–10 процентов подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

выборах глав муниципальных образований, которые должны представлять не менее чем в  $\frac{3}{4}$  муниципальных районов и городских округов. В отведенных Федеральным законом пределах законодательные собрания регионов устанавливают по своему усмотрению необходимую долю подписей, т.е. размер «муниципального фильтра»<sup>1</sup>. Депутаты муниципальных образований при сборе подписей учитываются только один раз, т.е. могут отдать предпочтение только одному претенденту. Преимущественным правом выдвигать кандидатов на должность руководителя исполнительной власти субъекта Российской Федерации обладают политические партии, как из числа своих членов, так и представителей других партий и непартийных кандидатов. Закон также предусматривает возможность самовыдвижения, которая может быть введена по решению представительного собрания субъекта Федерации. Изменения в закон устанавливают право Президента проводить консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность руководителя региона, а также с кандидатами, выдвинутыми в порядке самовыдвижения<sup>2</sup>.

Новые положения избирательного законодательства вызвали выраженное недовольство оппозиционных парламентских партий. Группа из 109 депутатов Государственной думы от КПРФ и партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в ноябре 2012 года инициировала проверку конституционности принятых поправок в федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

---

<sup>1</sup> На губернаторских выборах, состоявшихся 10 сентября 2017 года в 16 регионах, «муниципальный фильтр» существенно различался в определенных законом рамках: 5% – в Белгородской, Кировской и Ярославской областях; 6% – в Пермском крае и Саратовской области; 7% – в республиках Бурятия, Карелия, Мордовия, Удмуртия и Рязанской области; 7,9% – в Свердловской области; 8% – в Калининградской области; 9% – в Республике Марий Эл; 10% – в г. Севастополь, Новгородской и Томской областях.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2017). Статья 18.

Российской Федерации», направив заявление в Конституционный Суд Российской Федерации<sup>1</sup>.

Заявители утверждали, что поправки в закон о выборах глав регионов вводят избирательные цензы, что ограничивает конституционное право граждан избирать и быть избранными. Оппозиционные депутаты указывали на ситуацию, что среди политических партий только «ЕДИНАЯ РОССИЯ» может обеспечить выдвижение кандидатов. По мнению депутатов, вовлечение лиц местного самоуправления в избирательный процесс нарушает принцип разделения властей, так как, ставя свои подписи, они участвуют в формировании системы государственной власти субъекта Российской Федерации. Заявители также указывали, что в законах не прописан порядок проведения консультации политических партий Президентом Российской Федерации по поводу выдвижения их кандидатов на региональных выборах.

Конституционный Суд не нашел противоречий Основному закону страны в ведении «муниципального фильтра» и прерогативах Президента Российской Федерации в избирательном процессе региональных выборов<sup>2</sup>. Согласно Постановлению Суда, по своему статусу высшее должностное лицо субъекта Федерации в силу принципа единства системы государственной власти находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый на всеобщих прямых выборах, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти. Проведение же Президентом консультаций с политическими партиями и кандидатами не нарушает принцип правового государства и разделения властей. По заключению Конституционного Суда, данная процедура в силу прямого указания закона имеет консультативный характер, не является обязательным элементом механизма выдвижения и регистрации кандидата, а ре-

---

<sup>1</sup> «Муниципальный фильтр» на выборах губернаторов признали конституционным. 24 декабря 2012 года // <https://lenta.ru/news/2012/12/24/filter>.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной думы».

шение вопроса об участии в избирательном процессе того или иного кандидата не ставится в зависимость от ее результатов.

Конституционный Суд подтвердил необязательность наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации посредством прямых выборов населением региона. В легальном толковании Конституции Российской Федерации выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, не являются единственно допустимым механизмом формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации. Право принимать участие в прямых выборах руководителя субъекта Российской Федерации и быть избранным на эту должность не является необходимым элементом конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти. Его исключение из числа правомочий гражданина по участию в процедуре наделения полномочиями руководителя субъекта Российской Федерации не может рассматриваться как ограничение конституционного права.

Конституционный Суд также подтвердил возможность законодательного установления различных способов замещения должности руководителя субъекта Российской Федерации в зависимости от социально-исторического контекста, а также возможность различных форм участия в этой процедуре Президента, законодательного органа власти субъекта Российской Федерации и граждан. Последовательная позиция Конституционного Суда такова, что при установлении порядка выдвижения и регистрации кандидатов на должности, замещаемые путем выборов, федеральный законодатель вправе предусмотреть специальные предварительные условия, несоблюдение которых позволяет исключить из избирательного процесса лиц, не имеющих достаточной поддержки избирателей. К таким условиям относится необходимость сбора не менее определенного количества подписей в поддержку кандидата на выборную должность, которое не может рассматриваться как ограничивающее избирательные права граждан и нарушающее равенство общественных объединений перед законом<sup>1</sup>. По приводимой логике поддержка претендентов на муниципальном уровне народными представителями означает

---

<sup>1</sup> Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года № 26-П и от 11 июня 2002 года № 10-П, определения от 25 марта 1999 года № 32-О, от 6 июля 2010 года № 1087-О-О, от 24 февраля 2011 года № 202-О-О и др.

признание реальной способности кандидата в случае победы на выборах обеспечить комплексное социально-экономическое развитие региона и составляющих его муниципальных образований.

Конституционный Суд Российской Федерации подчеркивает, что введение в правовое регулирование требования получения поддержки со стороны депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации не является избыточным в действующем механизме выдвижения кандидатов на должность его руководителя.

В постановлении Конституционного Суда отмечается, что требование сбора подписей депутатов и глав местного самоуправления не может рассматриваться как возложение на местное самоуправление государственных полномочий и нарушение требований Конституции Российской Федерации. Определенное число лиц, подписи которых необходимы для выдвижения кандидата, устанавливает каждый субъект Российской Федерации «с учетом конкретных условий развития партийно-политических отношений». При установлении необходимого для подтверждения поддержки кандидата на соответствующую должность числа выборных лиц местного самоуправления должна быть исключена возможность создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов, сбора и представления в этих целях подписей выборных должностных лиц местного самоуправления в количестве, превышающем более чем на 5 процентов установленного законом субъекта Российской Федерации уровня.

Постановление Конституционного Суда содержит явное внутренне противоречие между обоснованием нового механизма регулирования выборов и конституционными положениями, что позволяет квалифицировать его как политически мотивированный документ. В самом постановлении обозначены исходные ключевые принципы: законодательно установленные требования не должны использоваться ни в целях создания необоснованных преимуществ кандидатам, представляющим определенную политическую силу, ни для произвольного исключения из избирательного процесса кандидатов, находящихся в оппозиции. Иные требования нарушают принципы демократии, политического многообразия и многопартийности (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 13 Конституции Российской Федерации), из которых следует недопустимость монополизации власти и необходимость

существования оппозиции, а также принцип равноправия (ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции). В реальности обоснование Конституционного Суда новаций регулирующих механизмов выборов региональных руководителей в значительной степени разошлись с правоприменительной практикой, выявившей несовершенство прописанных «правил игры». «Муниципальный фильтр» слишком явно обеспечивает режим наибольшего благоприятствования в избирательном процессе. Определился целый комплекс правовых коллизий и политических проблем, прямо связанных с изъянами этой электоральной нормы.

### **Эффекты «муниципального фильтра»**

Следствием введения новых «правил игры» на избирательном поле регионов стал целый ряд эффектов, главным из которых стали стабильно низкая степень конкурентности выборов, сдерживание активности оппозиционных партий, ослабление потенциала региональной политики. «Муниципальный фильтр» обусловил появление технологических приемов: неограниченный сбор подписей выборных лиц муниципалитетов действующим главой региона в свою поддержку, оставляющим за бортом других претендентов; целенаправленный сбор подписей «партией власти» за технических кандидатов; дублирование подписей как основание для отказа серьезному сопернику в регистрации. Данные «проблемные узлы» в избирательной практике стали очевидными уже со времени проведения первого цикла региональных выборов с применением «муниципального фильтра»<sup>1</sup>.

### **Конкурентность выборов**

Институциональные ограничения на этапе регистрации обусловили стабильно низкую конкуренцию на губернаторских выборах в течение шести лет с момента ведения «муниципального фильтра». По результатам выборов глав субъектов Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Аналитический доклад Фонда «Институт социально-экономических и политических исследований» «Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 году: влияние на развитие политической системы и направления совершенствования». Москва, ноябрь 2012 г.

в 2012-2016 годах формальный показатель конкуренции, вычисляемый как среднее число претендентов на мандат, составил 4,4<sup>1</sup>. По экспертным оценкам, за пять прошлых лет из 71 кампании по выборам глав регионов конкурентными были лишь 10<sup>2</sup>.

На протяжении шести циклов выборов региональных руководителей количество зарегистрированных кандидатов в среднем было от 3,4 до 5,0. Для сравнения до отмены выборов региональных руководителей в 2004-2005 годах показатель конкуренции был на уровне 7,0<sup>3</sup>.

При этом показатель эффективного числа кандидатов, вычисляемый по аналогии с индексом эффективных партий Лааксо-Таагеперы<sup>4</sup>, снизился еще более значительно. Эффективное число кандидатов определяют основания значимости доли электоральной поддержки. В 2004 году из 23 избирательных кампаний глав регионов только в восьми показатель конкуренции был меньше двух, а в большинстве кампаний достигал 4-5. В 2014-2016 годах эффективное число кандидатов было меньше двух в 43 кампаниях из 58, а максимум составляло 2,76<sup>5</sup>. Если в 2004-2005 годах неконкурентные кампании были исключениями в ряду региональных выборов, то в 2014-2016 годах исключениями стали конкурентные избирательные кампании.

---

<sup>1</sup> Отсечение от должности. Как работает муниципальный фильтр на губернаторских выборах. Коммерсант 13.05.2017 // [https://www.kommersant.ru/doc/3288678?from=doc\\_vrez](https://www.kommersant.ru/doc/3288678?from=doc_vrez).

<sup>2</sup> Муниципальный фильтр слишком мало пропускает. Коммерсант. 29.08.2017 // <https://www.kommersant.ru/doc/3396584>.

<sup>3</sup> Аналитический доклад по мониторингу выборов Комитета гражданских инициатив «Итоги выдвижения и регистрации кандидатов на выборах глав субъектов Российской Федерации и глав их административных центров. 10.09.2017» // <https://komitetgi.ru/analytics/3408>.

<sup>4</sup> Laakso M., Taagepera R. «Effective» Number of Parties: A Measure with Application to West Europe // *Comparative Political Studies*. 1979. № 12 (1). P. 3–27.

<sup>5</sup> Аналитический доклад по мониторингу выборов Комитета гражданских инициатив ...



**Рис.1 Индикаторы конкуренции на выборах глав субъектов РФ**

Для объективного рассмотрения проблемы конкурентности выборов глав регионов следует обозначить официальную позицию экспертных структур и ЦИК России. По заключению экспертов Фонда развития гражданского общества, подавляющее большинство выборов 2012-2016 годов проходили по «референдумным» сценариям. Победители были заранее предсказуемы, борьба если и велась, то лишь за вторые места, которые могли оказаться довольно ценной позицией в других выборах и политического роста в перспективе. В 2017 году большинство избирательных кампаний также оказались «референдумными».

Эксперты Фонда развития гражданского общества (ФРГО) не считают конкурентность квалифицирующим признаком выборов, видя в этой дискуссии попытку манипуляции для дискредитации отечественной политической системы. Они отмечают, что «референдумные» кампании часто проводились в нашей стране и в 2000-х, и в 1990-х годах, кроме того, подобные выборы широко распространены в зарубежной политической практике. Конкурентность в их понимании – опция, а не квалифицирующий признак выборов, как и «референдумность»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Политическое исследование «Выборы глав регионов в 2017 году: сценарии кампаний и прогнозы» // <http://civilfund.ru/mat/view/105>.

Следует отметить, что в ряде регионов, где губернаторы обладали устойчивым высоким рейтингом доверия, выборы заведомо имели низкую конкурентность, протекая по модели референдума, и должны были лишь легитимировать их правление.

\* \* \*

В преддверии региональных выборов 10 сентября 2017 года ЦИК России представила статистику, характеризующую текущую ситуацию. По официальным данным, в избирательных кампаниях по выборам губернаторов в регионах принимают участие 24 политические партии, которые выдвинули 105 кандидатов. Представитель ЦИК России прогнозировал, что конкуренция будет на относительно высоком уровне, после процедуры регистрации конкурс на одно вакантное место губернатора составит не менее 4,5 человека на место. ЦИК России проанализировала количество подписей в тех республиках, краях и областях, где идут выборы и сделала общий вывод: «Не менее 60 процентов подписей муниципальных депутатов остались невостребованными, то есть, к депутатам попросту не обратились и не использовали возможность подкрепить свое выдвижение их подписью. Поэтому, когда утверждается, что «муниципальный фильтр» нельзя пройти, это утверждение можно считать некорректным». При этом ЦИК России в отношении «муниципального фильтра» обозначила общую позицию, что порядок его применения, прописанный в Федеральном законе, должен быть скорректирован<sup>1</sup>.

В действительности сравнительные показатели выявляют, что имеющийся механизм «муниципального фильтра» в совокупности с отсутствием в большинстве регионов права на самовыдвижение на практике делает невозможным проведение в абсолютном большинстве случаев реально конкурентных выборов. Исключения возможны только в случаях, когда по тем или иным причинам администрация региона вынуждена неформально согласиться на допуск на выборы серьезного оппонента губернатора («игра в демократию», акт доброй воли; решение федерального центра; недооценка возможностей оппонента).

---

<sup>1</sup> Заявление ЦИК России о ситуации с муниципальным фильтром. 02.08.2017 // <http://www.cikrf.ru/news/cec/2017/08/02/04.html>.

В реальности партийные кандидаты и самовыдвиженцы не могут преодолеть «муниципальный фильтр» без поддержки доминирующей «партии власти». В 2013 году фильтр активно применяли в качестве основного средства отсеечения неудобных сильных кандидатов. После чего федеральная власть провозгласила курс на «конкуренность, открытость и легитимность», а партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ» заявила о готовности помогать со сбором подписей другим кандидатам. С помощью «партии власти» подписи муниципальных представителей смогли собрать даже радикальные оппозиционные лидеры (А. Навальный был зарегистрирован кандидатом на выборах мэра г. Москва, а Г. Гудков стал кандидатом на выборах губернатора Московской области). В 2014 году проходило 30 губернаторских кампаний, и только в двух из них сильные кандидаты не прошли муниципальный фильтр. В Санкт-Петербурге без административного содействия не смогла собрать нужное количество подписей депутат Государственной думы от СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ О. Дмитриева. В Курской области «отсеяли» на стадии регистрации экс-губернатора, бывшего вице-президента А. Руцкого, признав недействительными собранные подписи. В 2017 году наиболее скандальный случай произошел в Республике Бурятия, где не прошел регистрацию по причине дублирования подписей главный оппонент временно исполняющего обязанности главы Бурятии А. Цыденова член Совета Федерации, бывший депутат Государственной думы Российской Федерации, кандидат от КПРФ В. Мархаев. В Пермском крае, в Рязанской и Кировской областях не преодолели «муниципальный фильтр» без поддержки «партии власти» оппозиционные кандидаты. В отдельных регионах, чтобы не допустить неудобных соперников, «партия власти» провела «тотальный» сбор подписей у депутатов городских округов и муниципальных районов.

На практике преодолеть «муниципальный фильтр» без подписей депутатов, избранных от «ЕДИНОЙ РОССИИ», не могут выдвиженцы других партий и самовыдвиженцы. Местные депутаты, включенные в «вертикаль власти», контролируются главами администраций городов и районов, крайне редко решаются на самостоятельные политические действия. Только в отдельных субъектах представители КПРФ с некоторыми усилиями могут пройти процедуру регистрации. Партийный состав муниципалитетов руководителей, где проходили выборы, наглядно показывает

расклад сил. В следующей таблице приведены данные о партийном составе корпуса муниципальных депутатов верхнего уровня (муниципальных районов и городских округов) шести регионов<sup>1</sup>.

**Партийный состав депутатов представительных органов муниципальных районов, городских округов и внутригородских районов, избранных путем прямых выборов**

Регион	Необходимо	Число депутатов					
		ЕР	КПРФ	ЛДПР	СР	Другие	Самовыд.
Республика Бурятия*	30 (18)	187 (22)	37 (16)	3 (3)	27 (11)	1 (1)	103 (22)
Удмуртская Республика	58 (23)	605 (30)	99 (30)	45 (29)	23 (18)	6 (4)	26 (15)
Калининградская обл.*	30 (17)	236 (18)	17 (9)	14 (8)	14 (9)	13 (7)	30 (10)
Свердловская область	108 (55)	790 (73)	68 (38)	34 (28)	80 (37)	28 (11)	260 (67)
Ярославская область*	20 (15)	178 (15)	21 (9)	6 (3)	13 (5)	3 (1)	43 (14)
г. Севастополь	12 (8)	72 (10)	12 (7)	4 (4)	12 (4)	2 (2)	12 (6)

**Примечания:**

В скобках указано число районов и округов.

\* Без муниципальных районов, представительные органы которых формируются путем делегирования.

По данным экспертов Комитета гражданских инициатив, ни в одном из шести исследованных регионов ни ЛДПР, ни СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ не смогли преодолеть фильтр силами собственных депутатов. Лишь в Севастополе у «эсеров» оказалось достаточно депутатов, но и там они охватывают лишь треть внутригородских районов. КПРФ имела достаточное число собственных депутатов лишь в Удмуртской Республике, где все представительные органы верхнего уровня сформированы по смешанной системе. При этом в Бурятии, Ярославской области и Севастополе у партии достаточно

<sup>1</sup> Аналитический доклад по мониторингу выборов Комитета гражданских инициатив.

депутатов, но они не охватывают  $\frac{3}{4}$  муниципальных образований верхнего уровня. В Калининградской и Свердловской областях у КПРФ не хватает и депутатов, и районов присутствия. Непарламентские партии имеют ничтожное представительство. Самый лучший результат у «ПАТРИОТОВ РОССИИ» в Калининградской области: 5 депутатов, то есть  $\frac{1}{6}$  от необходимого числа подписей депутатов верхнего уровня.

Для восполнения недостатка в подписях у кандидатов от политических партий (а других в данных регионах быть не может) есть только два существенных ресурса – депутаты от «ЕДИНОЙ РОССИИ» и самовыдвиженцы. Но если в Бурятии и Свердловской области количество депутатов, избранных как самовыдвиженцы, достаточно большое, то в Калининградской и Ярославской областях, а также в г. Севастополь их не так много в относительных величинах, а в Удмуртской Республике совсем мало. При этом в Ярославской области пятая часть депутатов, избранные как самовыдвиженцы, входит во фракции «ЕДИНОЙ РОССИИ» (это касается депутатов как верхнего, так и нижнего уровня).

### **Кандидаты-«спойлеры»**

Региональные руководители и элиты рассчитывали с возвращением прямых губернаторских выборов и в обмен на принятие на себя социально-политических рисков получить возможность блокировать выдвижение нежелательных кандидатов, включающих местных политических оппонентов, кандидатов финансово-промышленных групп и федерального центра. Однако «муниципальный фильтр» стал способствовать нивелированию региональной политики и «вырождению» региональных политиков.

Региональные власти используют «муниципальный фильтр» для сдерживания процесса появления новых системных политических лидеров. Он позволяет отсеять сильных конкурентов действующих глав регионов. Распространенной стала предвыборная ситуация, когда «сильные» кандидаты с высоким уровнем известности и доверия отстраняются от участия в избирательной кампании, а «слабые» кандидаты при административной поддержке проходят «муниципальный фильтр», получая крайне незначительный процент голосов. Кандидаты «партии власти» уверенно побеждают по существу

в «тепличных условиях», используя преимущество положения действующего руководителя региона и опираясь на поддержку национального лидера. Режим наибольшего благоприятствования в среднесрочной перспективе создает условия для закрепления в регионах кандидатов федерального центра, которые на проверку окажутся «слабыми» руководителями.

Механизм «муниципального фильтра» ведет не только к фактической блокировке регистрации оппозиционных кандидатов без косвенной поддержки самой региональной власти, но и к тому, что многие кандидаты с серьезными электоральными шансами заранее отказываются от участия в выборах, даже не осуществив формальные процедуры выдвижения. Предвыборная ситуация усугубляется различными методами неформального воздействия на потенциальных кандидатов и партии, готовые их выдвинуть. Методы влияния могут иметь как позитивный характер (попытка фактического создания предвыборных коалиций, назначение потенциальных кандидатов-конкурентов на высокие должности), так и негативный характер (силовое давление на кандидата или партию, связанный с ним бизнес, его родственников) <sup>1</sup>.

Первые годы со времени возобновления прямых губернаторских выборов избирательные кампании носили скандальный характер из-за схода с дистанции известных кандидатов, не прошедших «муниципальный фильтр». В дальнейшем с серьезными потенциальными противниками стали вести переговоры и торги, заключать договоренности с партиями, чтобы снять или отказать в выдвижении сильным претендентам. Региональные влиятельные группы и возможные сильные кандидаты стали избегать участия в губернаторских выборах по причине «муниципального фильтра».

Гарантия управляемости избирательных кампаний с помощью «муниципального фильтра» не только не способствовала устранению технических кандидатов, но даже закрепила практику участия в выборах кандидатов-«спойлеров», то есть, кандидатов – заведомо неудачников. В существующем виде «фильтр» часто используют действующие и назначенные главы регионов для выставления «технических» соперников. Он не только не защищает выборы от так называемых фейковых кандидатов, но и часто способствуют формальной регистрации откровенно «слабых» конкурентов. В то же

---

<sup>1</sup> Аналитический доклад по мониторингу выборов Комитета гражданских инициатив ...

время «муниципальный фильтр» затруднил оппозиции возможность выдвижения «спойлеров» в своих интересах или кандидатов, призванных вести «грязную кампанию» против губернатора, но оставил возможность их выдвижения в упряжке с лидером избирательной кампании.

«Технические» кандидаты служат для страховки от отмены выборов из-за снятия всех кандидатов. Обычно главы регионов выставляют на выборах по 1-2 «страховочных» оппонента, для предотвращения срыва выборов путем самоотвода остальных участников. Выдвижение большого числа заведомо непроходных кандидатов, ведущих кампанию в интересах действующего или назначенного исполняющим обязанности главы субъекта призвано легитимировать выборы. Кроме того, «кандидатов-спойлеров» используют для ограничения возможностей оппозиции формировать на выборах пулы антигубернаторских кандидатов (основной оппозиционный кандидат плюс другие кандидаты, необходимые для размывания электората и снижения результата действующего главы региона). Во многих регионах, где у губернаторов были неустойчивые позиции, «спойлерский» характер участия ряда кандидатов был связан с объективной неготовностью оппозиции выставить сильных конкурентов или договориться о едином кандидате для преодоления «муниципального фильтра». При этом заведомо неизбираемые кандидаты стремятся добиться имущественных предпочтений или вхождения во властную команду на региональном или муниципальном уровне.

### **Деградация оппозиционных партий**

По замыслу «муниципальный фильтр» должен был вынудить политические партии развернуть активную деятельность в муниципалитетах, заставить их выстраивать партийные сети на местном уровне. Однако в ситуации доминирования «партии власти» прохождение «муниципального фильтра» кандидатами оппозиционных партий изначально стал не столько технологической, сколько политической проблемой.

Эксперты отмечают фактическое самоограничение ключевых оппозиционных политических партий в выдвижении реальных претендентов на должности глав регионов. Не имея собственных ресурсов для преодоления «муниципального фильтра», партии ста-

новятся еще более зависимыми от региональной властной машины и вынуждены выдвигать согласованных кандидатов, для регистрации которых можно получить подписи лояльных власти муниципальных депутатов. Для оппозиционных партий, «муниципальный фильтр» невыгоден тем, что он в ближайшие годы (до увеличения ими уровня своего представительства в муниципалитетах) будет в ряде случаев подталкивать их к сотрудничеству с администрациями регионов и «ЕДИНОЙ РОССИЕЙ», чтобы иметь возможность выдвинуть своих кандидатов на выборах.

Региональные элиты не заинтересованы в обеспечении полноценной «партизации» представительных органов местного самоуправления, так как это способствует размыванию административного контроля над муниципальным уровнем власти. При существующей политике федерального центра в отношении партизации местного самоуправления региональные элиты объективно будут стремиться пресекать попытки оппозиционных партий установить долгосрочное взаимодействие с муниципальными депутатами.

В существующем виде «муниципальный фильтр» не в полной мере отвечает интересам политических партий. Представленные в Государственной Думе и в законодательных собраниях субъектов Российской Федерации системные партии рассчитывают на облегчение процедур выдвижения своих кандидатов или отмену для себя «муниципального фильтра». В свою очередь, возможность самовыдвижения не отвечает интересам ни региональных элит, ни политических партий, и на выборах в целом ряде регионов не предусмотрена региональным законодательством.

В то же время использование «муниципального фильтра» для канализирования оппозиционных и протестных настроений избирателей технических оппонентов может привести к продвижению никчемных кандидатов оппозиционных партий. Заведомо слабые выдвиженцы оппозиции, даже не достигнув значимого уровня поддержки избирателей, закрепляются в статусе лидера, что было бы невозможным в условиях высокой политической конкуренции.

### **Распределение подписей**

Сбор губернаторами избыточного (максимального) числа подписей муниципальных депутатов с целью полностью управлять

выдвижением оппонентов, имея в своем активе недостающие у них подписи, является еще одной существенной проблемой «муниципального фильтра». Нормы федерального законодательства не содержат прямого запрета на сбор максимального числа подписей одним кандидатом (вплоть до 100% от имеющихся). Существуют лишь обозначенные выше ограничения по количеству подписей, которые необходимо сдать в избирательную комиссию. Технология блокирования выдвижения оппозиционных кандидатов с помощью массового сбора подписей апробирована в целом ряде регионов, что спровоцировала скандалы с выходом на федеральный уровень. Такие ситуации содержат признаки злоупотребления правом на сбор муниципальных подписей для получения преимущества в избирательном процессе.

Уловка в том, что подписи сверх требуемой нормы собираются в интересах действующих глав или временно исполняющих обязанности, а также «технических» кандидатов, что создает непреодолимое препятствие для оппозиционных кандидатов. Выдвиженцы от власти массово собирают подписи депутатов, затем их заверяют у нотариусов или глав поселений, но не предъявляют в момент подачи документов на регистрацию. Поскольку действительной признается подпись депутата, заверенная ранее других подписей, отданных им другим кандидатам, сбор «вторичных подписей» теряет смысл. Массовый сбор подписей выборных лиц муниципалитетов создает непреодолимые препятствия и для выполнения территориальной квоты – обязанности представить для регистрации подписи депутатов из не менее чем трех четвертей муниципальных образований на уровне городских округов и муниципальных районов.

При этом пункт 15 части 3 статьи 18 Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает, что списки муниципалов, поддержавших кандидатов в губернаторы, «публикуются в региональных государственных периодических печатных изданиях» или «размещаются на сайтах избирательных комиссий». Сложившаяся практика не соответствует данной норме, так как только при «публичном соотнесении сведений, содержащихся в нотариальных реестрах, журналах, квитанциях и в самих подписных листах, можно понять и оценить настоящий масштаб сбора подписей», а также «проверить голословность или

достоверность заявлений кандидатов о невозможности осуществить сбор подписей»<sup>1</sup>.

Проблемные ситуации имели место в регионах, где по данным предварительных опросов губернаторы не обладали весомым рейтингом. Принципиальным моментом при использовании данной технологии является возможность ее «тонкой настройки» в зависимости от хода сбора подписей штабами оппонентов. Одним из каналов информирования региональных администраций о ходе сбора подписей оппозицией выступали местные нотариусы (через областные нотариальные палаты).

На многих выборах руководителей регионов была отмечена сопутствующая проблема определение права первенства кандидатов на муниципальную подпись. Проблемная ситуация дублирования подписей («двойных подписей») оказалась значимым фактором избирательной кампании с высокой конкуренцией. Технология «задвоения подписей» используется в первую очередь против сильных кандидатов. Она стала следствием отсутствия регламентирующего порядка в признании очередности подписи одного и того же депутата и попыток губернаторов собрать максимальное число подписей. В последнем случае возможно установление необходимой даты сбора подписи «задним числом», чтобы она предшествовала дате подписи того же депутата за соперника.

В ходе избирательных кампаний глав регионов в анализируемый период обозначилась проблема «сгорания» муниципальных подписей и «потерянного голоса» местного депутата в тех случаях, когда поддержанные ими кандидаты по ряду причин не получают регистрацию. На выборах других уровней, где кандидаты-самовыдвиженцы собирают подписи избирателей, данная проблема не является значимой, так как избиратели могут поддержать неограниченное количество кандидатов. На губернаторских выборах действует правило «один депутат – одна подпись», число муниципальных депутатов ограничено, и цена «ошибки» при выборе кандидата оказывается существенной и может ущемлять пассивные избирательные права популярных в регионе кандидатов. К тому же большое число «потерянных подписей» может снижать уровень легитимности выборов.

На практике оказалось, что кандидаты не сблизились с муниципалитетами. Личные поездки по районам непосредственно в целях

---

<sup>1</sup> «Голос» призвал сделать муниципальный фильтр публичнее // Коммерсант. 04.08.2017. <https://www.kommersant.ru/doc/3377261>.

сбора подписей совершали лишь немногие претенденты в большей части для постановочных кадров СМИ. Взаимодействием с муниципальными депутатами преимущественно занимались администрация губернаторов через глав муниципальных образований.

Регистрация кандидатов через прохождение «муниципального фильтра» дополнительно способствует отказу значительной части избирателей от участия в выборах, провоцирует абсентеистские настроения, что негативно влияет на формирование культуры гражданского участия. В абсолютном большинстве случаев явка на выборах губернаторов, не совмещенных с федеральными выборами, показывает меньший уровень участия избирателей, чем на аналогичных выборах в начале 2000-х годов.

### **Коррекция «муниципального фильтра»**

В апреле 2017 года лидеры трех парламентских партий системной оппозиции (КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия») направила Президенту Российской Федерации Владимиру Путину обращение об отмене муниципального фильтра для политических партий, представленных в Государственной Думе.

В июле 2017 года Председатель ЦИК России Э. Памфилова на встрече с общественностью обозначила необходимость скорректировать «муниципальный фильтр» на губернаторских выборах в России и сделать его более демократичным. При этом были обозначены основные пункты изменений: понижение верхнего уровня сбора подписей в 10 процентов, установленного во многих регионах; пересмотр установленного правила одной подписи. Декларируемая позиция заключается в том, чтобы «муниципальный фильтр» «не служил препятствием для крупных конкурентов». Позднее ЦИК России выдвинула предложения по смягчению муниципального фильтра на губернаторских выборах, в числе которых снижение требуемой поддержки от муниципалов до 3-5 процентов (сейчас 5-10%), освобождение парламентских партий и представленных в законодательных собраниях субъектов Российской Федерации партий от сбора подписей для своих кандидатов. Целесообразность полной отмены фильтра ЦИК России отвергает, «потому что надо

убирать из кампании всех выроdkов, порожденных нечестными политтехнологами»<sup>1</sup>.

Эксперты Фонда развития гражданского общества предлагают «реновировать» муниципальный фильтр. Прежде всего в избирательном процессе следует исключить возможность повторения ситуации, когда кандидат парламентской партии, представленной в большинстве муниципалитетов региона, оказывается вне электорального списка кандидатов. Эксперты предлагают ввести существенные изменения, установив новые требования к условиям прохождения муниципального фильтра.

Во-первых, следует снизить верхнюю планку муниципального фильтра применительно к общему количеству муниципальных депутатов, которые могут подписаться в поддержку выдвижения кандидата. Во-вторых, нужно запретить собирать и сдавать в избирательные комиссии подписи больше необходимого количества. При этом собранные, но непредставленные для регистрации подписи, должны «обнуляться». Данная норма снимет проблему «задвоения» подписей и заставит кандидатов тщательно подходить к работе со своими сторонниками в муниципалитетах и оформлению соответствующих документов. В-третьих, если политическая партия представлена в 25 процентов и более муниципалитетов региона (даже одним депутатом), то ее выдвиженец должен освобождаться от сбора подписей и регистрироваться автоматически в качестве кандидата. При этом суммарное партийное представительство в муниципалитетах рассчитывается только на основе итогов последних выборов, чтобы избежать влияния последующих переходов и воздействия административных механизмов<sup>2</sup>. В таком случае идея фильтра, по мнению экспертов, заключается в том, что партии должны иметь политическое представительство граждан на муниципальном уровне.

ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации вместе с Федеральной нотариальной палатой должны принять меры к опубликованию полных списков выборных лиц муниципалитетов, отдавших подписи за кандидатов. Для борьбы с «двойными подписями» Институт социально-экономических и политических исследований (ИСЭПИ) предлагал обнародовать

---

<sup>1</sup> Кремлю докладывают о выборах. Коммерсант. 25.10.2017 // <https://www.kommersant.ru/doc/3448467>.

<sup>2</sup> Доклад Фонда развития гражданского общества «Выборы глав регионов в 2017 году: сценарии кампаний и прогнозы» // <http://civilfund.ru/mat/view/105>.

список депутатов, поддержавших кандидата в течение одного-трех дней после сдачи подписных листов, а также советовал субъектам Российской Федерации при принятии законов о создании двухуровневых городских округов и расширении муниципального депутатского корпуса снижать муниципальный фильтр до нижней границы в 5-6 процентов в зависимости от количества муниципальных депутатов. При этом в докладе 2014 года ИСЭПИ сделал вывод, что при переходе к выборности губернаторов фильтр обеспечил «институциональную защиту от проникновения во власть кандидатов с радикальными, криминальными или сепаратистскими взглядами»<sup>1</sup>.

Возможным способом преодоления проблемы подписей может быть введение «правила двух последовательных подписей», что требует поправок в федеральное законодательство. Муниципальный депутат, оставляя подпись в поддержку первого, «предпочитаемого» кандидата, может указать кандидата «второго выбора», на случай если «предпочитаемый» кандидат решит не участвовать в выборах или не сможет зарегистрироваться. Данный механизм позволяет смягчить негативные последствия правила «один депутат – одна подпись» и бороться с попытками штабов отдельных кандидатов зарезервировать себе подавляющее большинство муниципальных подписей. При этом снижаются коррупциогенные риски, каковые существовали бы в случае наличия у депутатов права отдавать свой голос неограниченному числу кандидатов. Однако механизм существенно усложнит порядок учета муниципальных подписей для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Возможность отзыва своей подписи муниципальным депутатом вплоть до стадии их проверки избирательной комиссией открывает штабам конкурентов пространство возможностей для применения юридических технологий для лишения регистрации (или предотвращения регистрации) «неудобного» кандидата. Штабы кандидатов могут оказывать давление на муниципальных депутатов или коррумпировать их, чтобы принудить их отозвать свою подпись за «неудобного» кандидата. В свою очередь, недобросовестные депутаты могут угрожать своему кандидату отзывом подписи в корыстных целях. Для повышения защищенности депутатов и кандидатов от применения подобных технологий следует ввести норму о запрете депутату местного самоуправления отзываться свою

---

<sup>1</sup> Муниципальный фильтр слишком мало пропускает. Коммерсант. 29.08.2017 // <https://www.kommersant.ru/doc/3396584>.

подпись за ранее выбранного кандидата. Эту норму целесообразно вводить вместе с «правилом двух последовательных подписей». Если «правило двух последовательных подписей» не вводится, то отзыв подписи и выбор нового кандидата возможен лишь в том случае, если кандидат не был зарегистрирован или самостоятельно отказался от сдачи документов в избирательную комиссию.

В итоге «муниципальный фильтр» стал удобным механизмом, который позволяет федеральному центру и региональным элитам управлять избирательными кампаниями. Он стал часто использоваться как технологический инструмент калибровки определения основных и технических кандидатов, отсеечения нежелательных претендентов. Следует признать положительной стороной «муниципального фильтра» отстранение от участия в губернаторских выборах представителей криминала и политических популистов. Однако, как показывает опыт проведения губернаторских выборов, данный механизм может нормально функционировать только при «неформальных» схемах, позволяющих его обходить, что негативно сказывается на принятых избирательных нормах и правовой культуре. Несмотря на некоторые позитивные моменты, правовая практика установления «муниципального фильтра» влечет необоснованное ограничение избирательных прав граждан, создавая условия для злоупотребления кандидатом от «партии власти» правом на сбор муниципальных подписей и оказывает негативное влияние на организацию власти на уровне местного самоуправления.

# Юридические принципы российских выборов

(С.В. Вавилов, Д.А. Реут)

В настоящее время распространение получили сравнительно-правовые исследования, в ходе которых сопоставляются российская избирательная система, российское избирательное законодательства и национальные избирательные системы, законодательства других государств. Сопоставляются как научные теории, так и системы законодательного регулирования избирательного процесса в целом и отдельных его элементов, таких как правовые основы формирования корпуса избирателей, порядок выдвижения и регистрации кандидатов, общественный контроль в избирательном процессе, порядок формирования и функционирования избирательных органов и так далее<sup>1</sup>. Так, В.Е. Чуров в предисловии к сборнику «Международные избирательные стандарты» отметил, что совокупность национальных моделей избирательного законодательства и практик его применения является общемировым достоянием; приоритетом развития электоральной демократии в стране служит ориентация на международные избирательные стандарты<sup>2</sup>.

Сравнительные исследования имеют не только научную ценность, но и практическую направленность, предполагая в перспективе совершенствование способов организации избирательного процесса путем рецепции процедурных правовых норм, используемых в основном в развитых европейских странах с тем, чтобы улучшить качество избирательного законодательства, обеспечить осознанность выражения волеизъявления избирателей и достоверность установления его итогов, обеспечить общественный контроль в избирательном процессе, гласность и открытость работы системы избирательных комиссий, надлежащий уровень защиты избирательных прав и т.д.

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см. например.: Сравнительное избирательное право: Учебное пособие / под ред. В.В. Маклакова. М.: Норма, 2003; Зарубежное избирательное право: Учебное пособие / под ред. В.В. Маклакова. М.: Норма, 2003; Современные избирательные системы: выпуски 1–11 / под ред. В.И. Лысенко, А.В. Иванченко, В.И. Лафитского. М.: РЦОИТ, 2006-2016; Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2015.

<sup>2</sup> Чуров В.Е. Обращение к читателям // Международные избирательные стандарты: Сборник документов и материалов: Выпуск третий / отв. ред. В.И. Лысенко. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2013. С. 13–15.

Сторонники развития избирательного законодательства по западному образцу априори констатируют тот факт, что не все у нас в избирательной сфере хорошо, а иногда даже и совсем плохо, российские выборы, да и российская демократия в целом пока не дотягивают до мировых стандартов. Утверждают, что в некоторых других странах выборы проходят если не идеально, то уж, во всяком случае, несоизмеримо демократичнее, чем на Родине.

В целом подобные рассуждения повторяют и отчеты миссий ОБСЕ/БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами в федеральные органы государственной власти. Например, в докладе по итогам выборов депутатов Государственной думы, состоявшихся 4 декабря 2011 года, Миссия наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ обратила внимание на удаление наблюдателей с избирательных участков и отметила, что в противоречие пункту 8 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года, наблюдение за парламентскими выборами представителями местного гражданского общества не предусмотрено национальным законодательством<sup>1</sup>. Ситуация с наблюдением несколько улучшилась на выборах 4 марта 2012 года, однако и здесь в Итоговом отчете Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ были отмечены случаи препятствования деятельности наблюдателей, такие как отказ в доступе наблюдателей на избирательный участок или удаление с избирательного участка наблюдателей от гражданского сообщества, случаи преследования наблюдателей и применения насилия против них<sup>2</sup>.

В заявлении о предварительных результатах и выводах по итогам выборов депутатов Государственной думы, состоявшихся 18 сентября 2016 года<sup>3</sup>, ОБСЕ/БДИПЧ констатирует, что законодательная база в России является исчерпывающей и может являться приемлемой правовой основой для организации выборов. Отмечая отдельные случаи нарушений избирательного законодательства, использования на выборах административного ресурса, миссия международного

---

<sup>1</sup> См.: Доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по итогам выборов депутатов Государственной думы в 2011 году // URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/87023?download=true> (дата обращения 28.07.2015).

<sup>2</sup> См.: Доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по итогам выборов Президента РФ в 2012 году // URL: <http://www.cikrf.ru> (дата обращения 28.07.2015).

<sup>3</sup> См.: Заявление миссии ОБСЕ/БДИПЧ о предварительных результатах и выводах по итогам выборов депутатов Государственной думы в 2011 году // URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/russia/265546?download=true> (дата обращения 28.09.2017).

наблюдения делает акцент на такие непроцедурные нарушения, как использование государственных средств массовой информации государственными служащими и противодействие на этой основе свободной политической дискуссии, нарушение равноправия кандидатов и использование преимуществ должностного положения.

При этом международные эксперты обошли вниманием тот факт, что на российских выборах давно уже работает система видеонаблюдения, когда каждый желающий может не только наблюдать за работой любой участковой избирательной комиссии через Интернет, но и получить доступ к видеозаписи. Это обстоятельство в совокупности с отсутствием жалоб на нарушения прав журналистов и при большом объеме публикаций в СМИ предвыборных материалов делает несколько странным заключение Доклада о том, что избирательным законодательством введены необоснованные ограничения на деятельность на выборах представителей средств массовой информации и вопреки международным стандартам не допускается возможность непартийного наблюдения представителями гражданского общества. В целом и доклады миссий международного наблюдения на российских выборах, хотя и в меньшей степени, продолжают тенденцию предвзято-критического отношения Запада к российской демократии.

Очевидно, что ряд аспектов организации выборов в России не соответствует международным демократическим стандартам в основном в том виде, в котором эти стандарты понимаются иностранными экспертами. Безусловно, основополагающие правовые ценности в России и зарубежных странах, провозглашенные, например, Всеобщей декларацией прав человека, идентичны. Отличие состоит в понимании их юридического содержания и справедливом воплощении в общественной жизни. О восприятии западными странами России, в том числе ее правовой культуры и традиции И.А. Ильин говорил: «Европейское правосознание формально, черство и уравнительно; русский человек, наоборот, ждет от человека прежде всего доброты, совести и искренности; русский человек всегда... ценил свободу духа выше формальной правовой свободы»<sup>1</sup>.

Нисколько не умаляя достояний западной культуры, следует призывать перенимать только те правовые инструменты, которые являются приемлемыми в нашем обществе, в отечественной право-

---

<sup>1</sup> Ильин И.А. Национальная Россия. Наши задачи. М.: Алгоритм. 2017. С. 85.

вой культуре и правовой традиции. Исследуя российскую правовую традицию в вопросах государственного строительства, В.В. Еремян и А.А. Клишас отмечают, что заимствовать, слепо перенимать и копировать гораздо проще, чем на основе национальных традиций создать нечто качественно новое и при этом исключительно самобытное<sup>1</sup>.

В вопросе организации избирательного процесса, процедурных аспектов проведения выборов, представляется, что на законодательном уровне в настоящее время, если и не достигнут верх совершенства, то, по крайней мере, процесс совершенствования избирательного законодательства приблизился к пределу своих возможностей (если у совершенства вообще есть предел). К тому же частично можно констатировать и улучшение качества правоприменительной практики в сфере избирательного процесса: в разы уменьшились случаи отказов в регистрации кандидатов, комиссии более демократично проверяют подписные листы, активно используется система видеонаблюдения не только на избирательных участках, но и в территориальных избирательных комиссиях, широкое распространение получило применение QR-кодов при изготовлении протоколов об итогах голосования. Если в целом количество обращений о нарушениях избирательного законодательства и не уменьшилось, то изменился качественный состав таких обращений – теперь участники избирательного процесса жалуются, в основном, не на работу избирательных комиссий и органов государственной власти, а на действия своих оппонентов на выборах, либо просят предоставить необходимую информацию<sup>2</sup>.

Формальное благополучие вроде бы достигнуто, это отмечают как международные эксперты, так и представители российского сообщества. Вместе с тем иностранные специалисты вообще никак не отмечают, а отечественные ученые и практики недостаточно, на наш взгляд, рассматривают национальные особенности российских выборов, избирательного процесса. Так, более глубокого исследования требуют особенности реализации на выборах в России юридических принципов свободы, равенства и справедливости.

---

<sup>1</sup> См.: Еремян В. В., Клишас А. А. Публичное право России: дискуссионные вопросы теории и практики. М.: Норма. 2015. С. 421.

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт ЦИК РФ. Статистические отчеты о работе с обращениями граждан в ЦИК России // URL: [http://www.cikrf.ru/reception/stat/stat\\_1\\_2017.html](http://www.cikrf.ru/reception/stat/stat_1_2017.html) (дата обращения 28.09.2017 г.).

Правовой принцип свободы выборов нашел отражение в Конституции Российской Федерации (статья 3) и в актах международного права: Международный пакт о гражданских и политических правах (статьи 18, 19, 25), Конвенция о защите прав человека и основных свобод (статья 10). Из пояснительного доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов на 52-й сессии Венецианской комиссии 18-19 октября и 30 октября 2002 года следует, что принцип свободных выборов (принцип свободного голосования) выражается в свободном формировании избирателем своего мнения и свободном выражении этого мнения (свободная процедура голосования и достоверное определение результатов выборов). В докладе делается акцент на то, что свободные выборы со стороны государства обеспечиваются его беспристрастностью. В особенности, это касается участия в освещении выборов средств массовой информации, проведении предвыборной агитации, обеспечении права на проведение массовых мероприятий, носящих агитационный характер. Государство обязано предоставить избирателям информацию о кандидатах, обеспечить доведение этой информации до общества, а также предотвращать попытки воспрепятствования свободному формированию мнения избирателей<sup>1</sup>.

Краеугольное значение принцип свободы занимает в юридической науке. Например, Г.Н. Андреева и И.Н. Старостина констатируют, что свобода участия в выборах заключается в том, что гражданин самостоятельно принимает решение об участии в выборах и не может быть к этому принужден<sup>2</sup>. Сходного мнения придерживался и Ю.А. Дмитриев, помимо этого обращавший внимание на тот факт, что неучастие в выборах приобретает значение протестного голосования. Свобода выбора также рассматривается им, как право избирателя принять или не принять участие в голосовании, проголосовать за определенную позицию в избирательном бюллетене, к чему его никто не вправе принуждать<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Вешняков А.А. Международные избирательные стандарты: сборник документов. М.: Весь мир, 2004. С. 638.

<sup>2</sup> См.: Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М., 2010. С. 172.

<sup>3</sup> Дмитриев Ю.А. Конституция Российской Федерации: Доктринальный комментарий (постатейный): 2-е издание, измененное и дополненное / научн. ред. Ю.И. Скуратов. М.: Статут, 2013. С. 11.

Заостряя внимание на чрезвычайно актуальной в настоящее время проблеме использования на выборах административного ресурса, Е.И. Колюшин говорит о том, что свободные выборы должны заключаться в формировании воли избирателей в условиях отсутствия воздействия на избирателей со стороны государственных органов, государственных средств массовой информации и работодателей<sup>1</sup>.

Чрезвычайно интересным в контексте рассматриваемой проблемы представляется позиция выдающегося отечественного мыслителя Б.Н. Чичерина, полагавшего свободу источником права и отождествлявшего при этом выборное право с политической свободой<sup>2</sup>. Эту мысль продолжает В.С. Нерсисянц, говоря о тождественности свободы индивидов и свободы их воли. Возможность существования коллективных, групповых субъектов права ученый связывает с правовой свободой составляющих такие субъекты физических лиц<sup>3</sup>. Б.С. Эбзеев пишет о том, что в индивидуальных избирательных правах граждан в процессе их реализации свободные выборы как неперенный атрибут народного суверенитета находят предметное индивидуализированное выражение<sup>4</sup>.

Полагаем, что активное и пассивное избирательное право следует рассматривать как формы проявления принципа свободных выборов, подразумевающего возможность осознанного выбора, посредством голосования по определенной позиции в избирательном бюллетене или в форме участия (неучастия) в выборах. Перечисленными аспектами принцип свободных выборов не ограничивается. Свобода обеспечивается также достоверностью информации о том выборе, который делает избиратель, пониманием последствий такого выбора для развития общества, государства, отдельных публично-правовых образований внутри государства.

Понимание возможного выбора должно складываться осознанно как из объективной информации, представляющей из себя наиболее полные сведения обо всех сферах жизни кандидатов, так и из

---

<sup>1</sup> Колюшин Е.И. Принцип свободных выборов // Конституционное право и политика: Сб. мат-лов Международной научной конференции (28–30 марта 2012) / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. С. 198.

<sup>2</sup> См.: Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899. С. 10–11.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: В.С. Нерсисянц. Философия права. М.: Инфра-М. 2005. С. 38–42.

<sup>4</sup> См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Проспект, 2017. С. 341.

информации, адресуемой от кандидатов и партий избирателям и поддерживаемой в обязательном порядке сведения о взглядах на будущее государства и общества (предвыборная программа). Иначе говоря, в идеальном представлении каждый член общества, избиратель должен понимать свою ответственность за будущее государства, гражданином которого он является.

Рассуждая на эту тему, И.А. Ильин еще в первой половине XX века писал: «В трудном, сложном и чрезвычайно ответственном деле голосования делается все, чтобы сбить человека и захватить его голос, чтобы снизить политический уровень голосующего... От того, что я делаю, как я держу себя и за что голосую, зависит судьба моего народа, моего государства, моя собственная, моих детей и внуков: за все это я отвечаю; все это я должен делать по чести и совести»<sup>1</sup>.

Еще один немаловажный аспект принципа свободы в избирательном процессе – проблема реализации активного избирательного права. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон об основных гарантиях) определяет, что активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа, а возможность голосования на выборах и включения в список избирателей связывает с наличием регистрации гражданина по месту жительства на территории конкретного избирательного участка, делая исключение в виде возможности включения в список избирателей по месту пребывания в строго определенных законом случаях (статьи 4, 17)<sup>2</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации высказал позицию, заключающуюся в том, что невыполнение гражданином обязанности по регистрации по месту жительства не должно затрагивать содержание конституционных прав или создавать непреодолимые препятствия для их реализации. Каждый гражданин, проживающий на территории, где проводятся выборы, вправе принять в них участие; такое законодательное регулирование обусловлено необходимостью обеспечения устойчивой взаимосвязи избираемых органов с населением соответствующего публично-правового образования,

---

<sup>1</sup> См.: Ильин И.А. Наши задачи: историческая судьба и будущее России. Т. 2. С. 7–8.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

способствует ответственному волеизъявлению избирателей на выборах. Отсутствие регистрации по месту жительства не влечет утрату активного избирательного права и само по себе не является безусловным основанием для невключения гражданина в список избирателей по месту фактического проживания, которое может подтверждаться регистрацией по месту пребывания<sup>1</sup>.

Не во всем с этими выводами можно согласиться. Так, противоречивым представляется суждение о том, что в целях определения наличия активного избирательного права у гражданина в качестве подтверждения места его жительства следует рассматривать сведения о регистрации по месту временного пребывания: противоречие заложено уже в самой терминологии.

Очевидно, что институт регистрации по месту жительства или «прописки» в определенной степени обладает рядом правовых дефектов, является архаичным пережитком прошлого. Вместе с тем следует признать, что в настоящее время это – вынужденная мера, с которой приходится на практике мириться, т.к. вне этого порядка достаточно сложно урегулировать целый ряд общественных отношений, включая, например, вопросы социальной защиты.

Применение избирательного законодательства без учета этого института чревато нарушением другого конституционного принципа – принципа равенства, закрепленного также в статье 5 Закона об основных гарантиях, поскольку допускает возможность одновременного многократного голосования одного и того же избирателя на одних и тех же выборах. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд, «...конституционный принцип равенства оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно

---

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 08.12.2011 г. № 1794-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волчева Евгения Георгиевича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 4, пунктом 2 статьи 16, пунктами 4 и 17 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пунктами 1 и 2 статьи 5, пунктами 2 и 6 статьи 16 Уставного закона Калининградской области «О выборах депутатов Калининградской областной Думы», пунктами 1 и 4 статьи 5, пунктами 1, 2 и 6 статьи 11 Закона Калининградской области «О муниципальных выборах в Калининградской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3.

в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона»<sup>1</sup>.

В избирательном процессе процедура регистрации по месту жительства относится к порядку реализации активного избирательного права, так же как, например, голосование только при предъявлении паспорта или заменяющего его документа. Более того, факт регистрации по месту жительства, как основание для включения гражданина в список избирателей, свидетельствует о признании за гражданином наличия активного избирательного права на соответствующих выборах и носит характер гарантии реализации активного избирательного права конкретного гражданина, гарантии законности избирательных процедур и достоверности итогов голосования, выступает своеобразной профилактической мерой, препятствием для злоупотреблений в этой сфере.

В качестве иллюстрации к этому заключению можно рассмотреть события 2016 года в подмосковной Барвихе, когда по причине массовых злоупотреблений с регистрацией граждан по месту жительства ЦИК России вынуждена была отменить решение о назначении досрочных выборов депутатов представительного органа местного самоуправления<sup>2</sup>. Убежден, что в этом конкретном случае ЦИК России смогла в установленном законом порядке принять меры к восстановлению нарушенных избирательных прав граждан, во многом благодаря самому существованию порядка включения в список избирателей на основании регистрации по месту жительства. В отсутствие такого порядка проверить правомерность включения граждан в списки избирателей, наличие у них активного избиратель-

---

<sup>1</sup> См. например: Определение Конституционного Суда РФ от 15.09.2016 г. № 1742-О «По запросу группы депутатов Государственной думы о проверке конституционности положений части 5 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2017. – № 3.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Официальный сайт ЦИК России. Постановление ЦИК России от 20.04.2016 г. № 4/28–7 «О жалобах на решения, действия (бездействие) избирательной комиссии сельского поселения Барвихинское Одинцовского муниципального района Московской области, территориальной избирательной комиссии Одинцовского района Московской области и Избирательной комиссии Московской области, иных обращениях в связи с проведением досрочных выборов депутатов сельского поселения Барвихинское Одинцовского муниципального района Московской области» // URL: [http://www.cikrf.ru/law/decree\\_of\\_ccc/2016/04/20/4–28–7.html](http://www.cikrf.ru/law/decree_of_ccc/2016/04/20/4–28–7.html) (дата обращения 28.09.2017 г.).

ного права на местных выборах просто невозможно, что, безусловно, может служить почвой для массовых злоупотреблений.

В качестве альтернативной возможности для реализации активного избирательного права можно рассмотреть «заявительный» порядок регистрации избирателей, проживающих на данной территории и не имеющих регистрации по месту жительства, осуществляемый соответствующей избирательной комиссией на основании личного заявления избирателя с приложением подтверждающих документов. В этом вопросе допустимо рассмотреть опыт Великобритании, где в соответствии с законом о народном представительстве право голосовать предоставляется лицам, внесенным в регистр избирателей на данных выборах (статьи 1, 3). Избирателем на выборах любого уровня может стать лицо, которое не имеет постоянного места жительства по причине потери в силу различного рода обстоятельств своего жилья («бездомные лица»). Такое лицо обращается с заявлением «о местных связях», в котором указывает свои данные, порядок его извещения о принятом решении, а также указывает избирательный участок, в котором желало бы проголосовать. При этом заявление не будет считаться действительным, если в нем указано более одного избирательного участка или если заявитель уже обращался в каком-либо другом месте с аналогичным заявлением. На основании этого заявления заявитель вносится уполномоченным лицом в регистр избирателей (статьи 7-B, 7-C)<sup>1</sup>.

Различные подходы высказываются и в отношении основания для приобретения активного избирательного права на местных выборах. Например, активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого не находится на территории соответствующего муниципального образования, но его жизнедеятельность с муниципальным образованием связана обучением в учебном заведении, наличием недвижимого имущества, уплатой налогов в местный бюджет<sup>2</sup>.

В.А. Черепанов предлагает считать безусловным основанием для наличия активного избирательного права на региональных и местных выборах и включения граждан на основании личного заявления в список избирателей факты временного пребывания, работы или

---

<sup>1</sup> Representation of the People Act 1983, chapter 2 // URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2> (дата обращения: 28.09.2017).

<sup>2</sup> См.: Фадеев В. И., Рауткина Н. И., Миронов Н.М. Муниципальные выборы в Российской Федерации: учебное пособие. – М.: Норма, 2006. – С. 66.

учебы на территории избирательного участка<sup>1</sup>. С этим предложением можно согласиться лишь при условии, что такая возможность будет предусмотрена соответствующим региональным законом, с учетом принципов федерализма и местных особенностей соответствующего публично-правового образования, как это и предусмотрено в настоящее время (пункт 4 статьи 4 Закона об основных гарантиях). Такую возможность допускает и Конституционный Суд в вышеупомянутом Определении от 08.12.2011 г. № 1794-О-О.

Принцип свободы в избирательном процессе напрямую связан с конституционным принципом равенства, в данном случае – правовым принципом участия в выборах на равных основаниях. «Люди свободны в меру их равенства и равны в меру их свободы»<sup>2</sup>.

Необходимо констатировать, что в избирательном процессе можно обеспечить лишь формальное равенство его участников. Причем в отношении реализации активного избирательного права это достигается достаточно легко: распространяя конституционный принцип равенства на соответствующие правоотношения, законодатель установил, что все избиратели на соответствующих выборах имеют равное количество голосов, а также установил унифицированный порядок регистрации избирателей и включения их в списки (статьи 3, 5, 17 Закона об основных гарантиях). В качестве одного из достижений развития демократии Б.С. Эбзеев отмечает установление всеобщего избирательного права, обеспечение одинаковой ценности голосов избирателей<sup>3</sup>. В то же время и в этом вопросе следует признать, что избирательные комиссии обладают достаточно широкими дискреционными полномочиями, например, в индивидуальном порядке решая вопросы о возможности досрочного голосования избирателя.

Сложнее обстоит вопрос обеспечения равных возможностей в части реализации пассивного избирательного права. В большей части решению этого вопроса посвящены нормы избирательного законодательства, касающиеся финансирования избирательных кампаний, создания избирательных фондов, информационного обеспечения выборов, включая гарантии проведения предвыборной агитации и нормы о статусе кандидатов. Вместе с тем двух одинако-

---

<sup>1</sup> См.: Черепанов В.А. Избирательное право: новые законы и старая проблема // Российская юстиция. – 2017 № 9. – С. 53.

<sup>2</sup> См.: Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 39.

<sup>3</sup> См.: Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 343.

вых кандидатов, как и двух одинаковых людей, не бывает, каждый обладает индивидуальным набором морально-этических и деловых качеств, уравнивать которые нельзя, следовательно, в правовом смысле в отношении избирательного процесса можно говорить о формальном равенстве. Именно «благодаря праву хаос различий преобразуется в правовой порядок»<sup>1</sup>. Поэтому принцип равенства в избирательном процессе правильнее было бы определить как создание равных правовых возможностей для участников выборов. Как использовать эти возможности в пределах установленной правовой свободы – зависит от действий самих кандидатов или избирательных объединений.

Не в полной мере принцип равенства характерен для требования о представлении для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации подписей глав муниципальных образований или депутатов представительных органов местного самоуправления (т. н. муниципальный фильтр). В действующем виде этот институт не обеспечивает равных условий для участия кандидатов в выборах высших должностных лиц регионов. Проверяя конституционность положений пункта 17 статьи 37 Закона об основных гарантиях (в части, устанавливающей муниципальный фильтр), Конституционный Суд Российской Федерации указал на недопустимость создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов и подчеркнул, что осуществляя правовое регулирование избирательных правоотношений на региональном уровне, субъекты Российской Федерации обязаны обеспечить надлежащие гарантии избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на альтернативной основе и в условиях реальной политической конкуренции<sup>2</sup>.

Однако в условиях преимущественного представительства в органах местного самоуправления одной из политических партий возникают обоснованные сомнения: сможет ли представитель другой партии или независимый кандидат собрать необходимое для

---

<sup>1</sup> Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 34.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 3.

регистрации количество подписей? Ведь в этом случае от доброй воли представителей политической партии, имеющей большинство среди депутатских мандатов в представительных органах местного самоуправления, напрямую зависит обеспечение конкурентности выборов. Частично исключить эти риски можно путем снятия ограничения на однократность представления подписи, предусмотрев, что депутат представительного органа местного самоуправления или глава муниципального образования, как и любой избиратель, может поддержать неограниченное количество кандидатов. Тем более, как разъяснил Конституционный Суд в Постановлении от 24.12.2012 г. № 32-П, участие избранных лиц местного самоуправления в выдвижении кандидатов на выборах высшего должностного лица субъекта Федерации сопоставимо со сбором подписей избирателей как формой подтверждения поддержки выдвижения кандидата избирателями.

Свободные и равные выборы позволяют рассмотреть вопрос о воплощении в избирательном процессе правового принципа справедливости. «Справедливость потому, собственно, и справедлива, что воплощает собой и выражает общезначимую правильность, а это в своем рационализированном виде означает всеобщую правомерность, т.е. существо и начало права, смысл правового принципа всеобщего равенства и свободы»<sup>1</sup>. В.Н. Аргунова заключает, что социальная справедливость выступает критерием моральной оценки любого институционального явления в обществе. Для российского общества характерна крайне высокая ценность социальной справедливости, которая, к тому же имеет ярко выраженное консолидирующее свойство, и отсутствие существенных расхождений в представлениях различных социальных и возрастных групп населения по основным принципам социальной справедливости, которые сводятся к социальной и правовой защите<sup>2</sup>. Б.С. Эбзеев утверждает, что «Демократия сильна лишь при условии, что она оплодотворена справедливостью»<sup>3</sup>.

Воплощением принципа справедливости представляется смежность избираемых органов власти, когда выборы выступают в качестве юридического способа оценки народом работы своих

---

<sup>1</sup> Нерсесянц В.С. Философия права: либертарно-юридическая концепция // Вопросы философии. 2002. № 3. С. 3–15.

<sup>2</sup> См.: Аргунова В.Н. Социальная справедливость: социологический анализ: автореф. дис. ... док. соц. наук: 22.00.01. СПб, 2005. С. 14.

<sup>3</sup> См.: Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 344.

представителей. В соответствии с принципами периодичности выборов и ограничения сроков полномочий (а в некоторых случаях – ограничением возможности избираться более двух сроков подряд), депутаты, выборные должностные лица, чья работа на этом посту в течение срока их полномочий не соответствовала ожиданиям, интересам, настроениям общества, справедливо не будут избраны на повторный срок. При такой ситуации избиратели не окажут повторного доверия лицам, не справившимся на своем посту с решением общественно значимых задач в соответствии с переданными им народом полномочиями.

В качестве своеобразного справедливого суда народа следует рассматривать и институт отзыва избирателями выборных должностных лиц. Так, В.А. Черепанов отмечает, что в отношениях между избирателями и победившим на выборах кандидатом основное значение имеют обязанности выборного должностного лица перед народом, к которым относятся, в том числе, обязанность выполнения предвыборной программы и периодическая отчетность в ее выполнении. Баллотировавшись на выборах, кандидат по своей воле возлагает на себя обязанности, связанные с выполнением предвыборных обещаний, в связи с чем невыполнение предвыборных обязательств должно рассматриваться как основание для отзыва депутата в делящихся избирательных правоотношениях между депутатом и избирателями, выходящим по своим временным рамкам за пределы избирательной кампании<sup>1</sup>. Г.А. Трофимова считает, что отзыв – разновидность непосредственного народовластия, а народ может применять отзыв как выражение несогласия с проводимой выборным лицом политикой<sup>2</sup>. Не менее важно и утверждение И.В. Чичельницкого о принципиальном значении справедливости в нормотворческом процессе, поскольку от морально-нравственного содержания этого процесса напрямую зависит качество законодательства<sup>3</sup>, поскольку сказанное в равной мере применимо и к избирательному процессу.

---

<sup>1</sup> См.: Черепанов В. А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5.

<sup>2</sup> См.: Трофимова Г.А. Проблемы правовой регламентации института отзыва // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8.

<sup>3</sup> См.: Чичельницкий И.В. Справедливость и правотворчество. Монография. М.: Проспект. 2017.

Таким образом выборы как кульминационный момент избирательного процесса представляют собой акт справедливости, причем справедливости не только законодательного регулирования порядка их проведения, но и в отношении итогов голосования и результатов выборов как конституционно-правового механизма делегации власти народа, формирования и обеспечения политического единства, стабильности общества. Осознанное голосование на выборах – это также способ расширить границы обыденного, повседневного правосознания, когда политически грамотный, сознательный, взрослый человек самостоятельно определяет свою судьбу, судьбу своей страны, своего народа. Юридический принцип справедливости выборов выражает их нравственное содержание, характерное именно для российского общества.

# Конституционализация правовой системы Крыма

*(В.Т. Кабышев, Т.В. Заметина)*

Конституционализация правовой системы субъектов Крымского федерального округа обусловлена Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 года № 6 «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>1</sup>, учредительными актами новых субъектов Российской Федерации (ст. 95 Конституции Республики Крым, принятой Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года, ст. 46 Устава г. Севастополя<sup>2</sup>).

Необходимо отметить, что еще в статье 6 Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, заключенного 18 марта 2014 года, предусматривался переходный период до 1 января 2015 года. В этот период предполагалось урегулировать вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы и в систему органов государственной власти Российской Федерации, а также вопросы исполнения воинской обязанности и несения военной службы на территории новых субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>.

Однако практика становления конституционного строя в этих новых субъектах Российской Федерации обусловила необходимость срочных правовых корректив. Так, уже 27 мая 2014 года был принят Федеральный конституционный закон № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 12, ст. 1201.

<sup>2</sup> См.: URL: <http://sevsovet.com.ua/index.php/2011-06-30-23-44-03/12507-tekst-ustav-goroda0sevfstopolya/> (дата доступа: 03.04.2015).

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 17, ст. 1570.

федерального значения Севастополя»<sup>1</sup>, которым изменялись сроки выборов в органы государственной власти указанных субъектов, а также регулирование вопросов в финансовой и кредитной сферах.

После присоединения Крыма к России перед новыми субъектами встала во всем ее многообразии проблема интеграции. Отношения интеграции Крыма и России получили свое юридическое закрепление в статье 6 Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. Дальнейшая детализация этих вопросов состоялась в Федеральном конституционном законе от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ.

Конституционно-правовое закрепление интеграция получила и в учредительных актах новых субъектов Российской Федерации (ст. 95 Конституции Республики Крым, принятой Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года, ст. 46 Устава города Севастополя).

Конституционно-правовой анализ вхождения новых субъектов в Российскую Федерацию обуславливает необходимость уяснения соотношения таких конституционных категорий и явлений, как «интеграция», «конституционализация», «конституционализм», «конституционный строй». Данные понятия близки по общему смыслу, но не тождественны.

Позволим себе дать ряд пояснений. Что мы понимаем под российским конституционализмом? Это – конституционная доктрина (конституционные идеи), Конституция, конституционно-политический режим как воплощение конституционных ценностей и конституционных принципов, конституционный контроль как система защиты конституционного строя и Конституции, конституционное мировоззрение и конституционная культура должностных лиц и всего населения. Конституционализм – это философия конституционного мировоззрения, воплощенная в Основном законе государства, обеспечение верховенства Конституции, правление в рамках Конституции<sup>2</sup>.

Что же такое конституционализация? Следует отметить, что данное понятие оформилось практикой российского конституционного правосудия. Наиболее концентрированно это новое для российского конституционализма понятие сформулировал Б.С. Эбзеев. После

---

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2014. 30 мая.

<sup>2</sup> См.: Кабышев В.Т. Российский конституционализм на рубеже тысячелетий // Правоведение. 2001. № 4. С. 63.

распада Союза ССР и смены социальных ориентиров, отмечает Б.С. Эбзеев, российская юриспруденция встала перед проблемой создания по существу новой концепции конституционного права. И это не только повышение регулятивного значения Конституции, формирование новых конституционных институтов, их концептуальное обоснование и наполнение реальным общественным содержанием, но и конституционализация всех сфер жизни государства и укоренение в обществе самого духа конституционализма<sup>1</sup>. Смысл конституционализации состоит в том, чтобы экономика и социальная сфера, организация власти и содержание законодательства, формирование надежных гарантий от произвола и беззакония обеспечивали главную цель общественного развития: человек, его права и свободы – высшая конституционная ценность. Именно это становится критерием общественного прогресса<sup>2</sup>.

Феномен «конституционализация», олицетворяющий процессы реализации конституционных прав и свобод, внедрение их в жизнь общества, по справедливому мнению С.В. Кабышева, является тем ключевым фактором, который приобрела ныне Канада на конституционной карте мира, добившаяся прогресса в реальной защите прав граждан<sup>3</sup>.

Сегодня Россия находится на этапе конституционной модернизации, основанной на ценностях демократии, прав и свобод человека, правового государства, верховенства права, равенства всех перед законом. Но в то же время обозначились и определенные деформации основ конституционного строя: конфликт права и справедливости, крен в сторону «управляемой демократии», низкий уровень эффективности судебной системы, нарастающий монополизм политических партий в государстве, существенный перекосяк в сторону президентской власти, размывание принципа российского федерализма в центр «вертикали власти», неуклонное изменение конституционного режима и другие<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 6.

<sup>2</sup> См.: Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 6.

<sup>3</sup> См.: Кабышев С.В. Конституционализация правовой системы Канады // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 76.

<sup>4</sup> См.: Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013.

Для новых субъектов Российской Федерации (Крыма и Севастополя) данная проблема приобретает исключительно важное значение. Во-первых, им необходимо решить многогранный блок проблем интеграции (экономических, финансовых, правовых, организационных), чтобы «войти» во все сферы жизнедеятельности Российского государства наравне с другими субъектами Российской Федерации. Проблема эта настолько серьезна, что ее исследование должно быть комплексным. Нас в данном случае интересует аспект конституционализации, а именно специфика, особенности становления конституционного строя в Крыму.

Во-вторых, полагаем, что становление конституционного строя в Крыму и Севастополе – уникальное явление в современной конституционной истории России, и эта уникальность состоит в том, что социально-психологическом плане Крым, как справедливо отметил В.В. Путин в своем Обращении 19 марта 2014 года, в сердце и в сознании людей всегда был неотъемлемой частью России. Но в то же время следует иметь в виду и следующее обстоятельство: 23 года Крым жил в другой конституционно-правовой системе власти и, соответственно, иных конституционных ценностях, отличных от российского конституционализма. За эти годы выросло поколение, воспитываемое в ряде случаев в негативном (если мягко выразиться) отношении к России, ее культуре, государственности. Это обстоятельство имеет принципиально важное значение для всех процессов становления конституционного строя в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе.

Становление конституционного строя Крыма и Севастополя юридически в основном состоялось. Приняты учредительные акты новых субъектов: Конституция Республики Крым (принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года), Устав города Севастополя (принят Законодательным Собранием) и другие законы указанных субъектов, на основе которых проведены выборы органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, конституирована система публичной власти и юридически оформлен конституционный строй. Становление конституционного строя Крыма и Севастополя гармонично дополняет ряд федеральных законов, определяющих особенности применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере трудовых, образовательных,

пенсионных отношений на территории Республики Крым и города Севастополя<sup>1</sup>.

Уникальность конституционной интеграции как части конституционного строя Крыма и Севастополя заключается и в том, что ныне их правотворческая, правоприменительная и вся иная деятельность должна соизмеряться со всеми сферами жизни России. Конституционный строй Крыма и Севастополя *фактически* находится на иной ступени (стадии) развития, чем конституционный строй России (образно говоря, он находится в *эмбриональном состоянии*).

Его становление происходит в сложных исторических условиях. Мы понимаем конституционный строй в двух взаимосвязанных аспектах: фактическом – как система реальных конституционных отношений, выражающих суверенитет народа и свободу человека; и в правовом – как система конституционных норм и конституционных принципов, закрепляющих и регулирующих отдельные виды общественных отношений существующего социально-политического строя, выражающего и олицетворяющего подлинный конституционализм<sup>2</sup>. В то же время сам конституционный строй России переживает трудности своего становления. Это совершенно справедливо подчеркивает Судья Конституционного Суда России профессор Н.С. Бондарь: «Конституционный строй как конституционно-правовая категория представляет собой государственно-правовое выражение *формирующегося* в России гражданского общества»<sup>3</sup> (*выделено нами.* – В. К., Т. З.).

Закрепленный Основным законом России конституционный строй выступает гарантией модернизации государства Российского, как государства демократического, правового. Но в то же время существует определенный разрыв между доктриной конституционного строя и практикой реализации основ конституционного строя.

---

<sup>1</sup> См., например: Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 305 «Об особенностях применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Российская газета. 2014. 17 октября.

<sup>2</sup> Кабышев В. Т. С Конституцией по жизни: избранные научные труды. М., 2013. С. 222.

<sup>3</sup> Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М., 2014. С. 99.

В литературе не случайно отмечают, что в последние годы наметилась, например, тенденция сужения институтов прямой демократии, прежде всего референдума и свободных выборов. Конституционный строй, не базирующийся на доктрине конституционализма, дрейфует к опасной тенденции – «просвещенному авторитаризму», на котором, по сути, основано сегодняшнее правление.

Следует признать, что путь к конституционной демократии в России оказался слишком трудным, тернистым. Принцип разделения властей, парламентаризм стали встраиваться в совершенно иную схему. Реальность оказалась неадекватна конституционным ценностям, конституционным принципам. Примечательно, что общественный организм практически всех постсоветских стран оказался недостаточно подготовленным к обеспечению верховенства права, достоинства человека, конституционной демократии, разделению властей, общественному согласию, равенству, плюрализму. Характерными чертами *реальной социальной действительности* во всех этих странах являются низкий уровень конституционной культуры, системная неполноценность механизмов обеспечения верховенства права, наличие деформированной, внутренне противоречивой правовой системы, отсутствие единого ценностно-системного понимания социальных ориентиров общественного развития<sup>1</sup>.

Главная причина конституционного дефицита не в конституционной модели власти – по сути главного элемента конституционного строя, – не в тексте Конституции, а вне ее – в реальном соотношении социально-политических сил, неадекватности правотворческой и правоприменительной практики конституционным нормам и конституционным принципам.

Такой конституционный дисбаланс и в правовой культуре общества, прежде всего властвующей элиты (по нашему мнению, *главным образом*), в том, как действует и реализуется юридическая Конституция в жизни. Приходится констатировать, что реализация Конституции инициировала или, точнее, явилась правовой константой сложившегося конституционно-политического режима, занимающего доминирующую роль в политической системе России.

---

<sup>1</sup> См.: Арутюнян Г.Г. Некоторые деформации в конституционно-правовом развитии постсоветских государств // *Общее и особенное в современном экономическом и конституционно-правовом развитии постсоветских государств: материалы VIII Международной научной конференции по конституционному праву*. 28–30 мая 2010 г. Ч. 1. / под ред. А.А. Ливеровского. СПб., 2010. С. 16.

Все эти *конституционные вирусы* переходного периода в постиндустриальном обществе крайне нежелательны для наших новых субъектов Российской Федерации. Удастся ли им избежать их или, по крайней мере, интегрироваться в существующий конституционный строй России с наименьшими потерями, покажет время. Видимо, жизнь внесет свои коррективы.

После принятия Республики Крым и города Севастополь в состав Российской Федерации, реализуя свой правозащитный потенциал и руководствуясь статьей 2 Конституции о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, Российский парламент, Президент и Правительство Российской Федерации приняли ряд правовых актов, направленных на защиту прав и свобод граждан, проживающих на территориях новых субъектов.

При этом особое внимание уделялось наименее защищенным в социальном плане слоям населения – пенсионерам, детям и т. д. Еще 31 марта 2014 года Президентом Российской Федерации был подписан Указ «О мерах государственной поддержки граждан, являющихся получателями пенсии на территориях Республики Крым и г. Севастополя», которым до принятия соответствующего федерального закона устанавливалось, что гражданам, являющимся получателями пенсий на территориях Республики Крым и г. Севастополя, в дополнение к назначенной им пенсии полагалась ежемесячная выплата: с 1 апреля 2014 года – в размере 25 процентов от назначенной пенсии, с 1 мая 2014 года – 50 процентов, с 1 июня 2014 года – 75 процентов, с 1 июля 2014 года – уже 100 процентов от назначенной пенсии. Выплата к пенсии производилась до перерасчета указанным гражданам назначенных им пенсий в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>1</sup>.

В отношении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел и других органах, 1 декабря 2014 года был принят Федеральный закон № 398-ФЗ «Об особенностях пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>2</sup>.

В целях адаптации финансовой системы Республики Крым и города Севастополя были приняты следующие федеральные законы:

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1609.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2014. 3 декабря.

от 2 апреля 2014 года «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период» (в ред. от 31 декабря 2014 г.)<sup>1</sup>, от 2 апреля 2014 года № 39-ФЗ «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя» (в ред. от 4 июня 2014 г.)<sup>2</sup>.

Процесс конституирования новых субъектов обуславливает создание правовых основ формирования и функционирования государственных структур<sup>3</sup>, нуждающихся в согласовании с установленной федеральной Конституцией 1993 года, конституционной системой государственной власти (ст. 11).

В Республике Крым и городе федерального значения Севастополе выстраивается собственная система органов государственной власти.

Так, в Республике Крым были приняты следующие законы, учредительного характера: от 15 мая 2014 года «О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым», от 29 мая 2014 года «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым», от 10 сентября 2014 года «О статусе депутата Государственного Совета Республики Крым», от 29 мая 2014 года «О государственной гражданской службе Республики Крым», от 29 мая 2014 года «О государственных должностях Республики Крым», от 2 июля 2014 года «Об Уполномоченном по правам

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1529; Российская газета. 2015. 12 января.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1531.

<sup>3</sup> См.: Указ Президента от 25 марта 2014 года «О некоторых вопросах поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации граждан Российской Федерации, являющихся сотрудниками органов внутренних дел, органов и подразделений налоговой милиции, расположенных на территориях Республики Крым и г. Севастополя», Указ Президента от 28 марта 2014 года «О некоторых вопросах поступления на службу в федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы граждан Российской Федерации, являющихся сотрудниками органов управления и подразделений гражданской защиты, расположенных на территориях Республики Крым и г. Севастополя», Указ Президента от 20 марта 2014 года «О признании действительными воинских званий, документов об образовании граждан Российской Федерации, являющихся военнослужащими органов военного управления и воинских формирований Республики Крым, и документов о прохождении ими военной службы» // СЗ РФ. 2014. № 13, ст. 1453, 1456, 1264.

человека в Республике Крым»<sup>1</sup> и др. Соответствующие нормативные акты, конституирующие систему государственной власти, были приняты и в городе федерального значения Севастополь<sup>2</sup>.

Продолжающая в стране судебная реформа совпала по времени с процессом построения судебных органов власти на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополь.

Этому способствовали такие правовые акты, как Федеральный закон от 23 июня 2014 года «О порядке отбора кандидатов в первоначальные составы федеральных судов, создаваемых на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>3</sup>, Федеральный закон от 23 июня 2014 года «Об органах судейского сообщества Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>4</sup>.

Указ от 14 апреля 2014 года «О некоторых вопросах кадрового обеспечения судов Российской Федерации, органов и учреждений Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, создаваемых на территориях Республики Крым и г. Севастополя»<sup>5</sup>.

Российское государство сложилось как многонациональный союз, объединение народов, консолидированных на началах исторической общности, равноправия и сотрудничества. Принятие в состав Российской Федерации новых субъектов актуализирует вопрос не только политического, правового и экономического интегрирования новых территорий, но и необходимость культурной адаптации, включения населения Республики Крым и города Севастополя в единую многонациональную общность – российский народ.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (в ред. от 21 июля 2014 года) гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии, предоставляет право определять и указывать свою национальную принадлежность, право на пользование родным

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 1, ч. 2; № 3, ч. 1; № 1, ч. 2.

<sup>2</sup> См.: Законы города Севастополь: от 10 июля 2014 года «О Законодательном Собрании города Севастополя», от 30 апреля 2014 года «О Правительстве Севастополя», от 30 апреля 2014 года «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя» // Севастопольские известия. 2014. 12 июля; 30 апреля.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3361.

<sup>4</sup> См.: Там же, ст. 3362.

<sup>5</sup> См.: Там же. № 16, ст. 1878.

языком, закрепляет права национальных меньшинств и коренных малочисленных народов.

Конституционные основы современной государственной национальной политики Российской Федерации образуют положения Преамбулы, ст. 1-3, ч. 3 ст. 2, 5, 9, 26, ч. 3 ст. 68, ст. 69, п. «в» ст. 71, п. «б», «м» ст. 72 Конституции Российской Федерации.

Национальная политика – неотъемлемая составная часть государственной политики Российской Федерации. Реформационные процессы внутри Российской Федерации, меняющаяся геополитическая ситуация, экономические, социальные и культурные проблемы адаптации новых субъектов в составе Российской Федерации обуславливают необходимость совершенствования государственной национальной политики на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь.

Основы национальной политики новых субъектов Федерации определены Конституцией Республики Крым от 11 апреля 2014 года<sup>1</sup>, Уставом города Севастополя от 14 апреля 2014 года (в ред. от 24 июля 2014 г.)<sup>2</sup>.

Вхождение Республики Крым и Севастополя в российское правовое пространство обусловило распространение государственного суверенитета России на территории новых субъектов, внедрение конституционных начал ее государственной национальной политики. Статус Республики как национально-государственного образования в составе Российской Федерации и факт проживания на ее территории помимо русского, украинского и крымско-татарского населения других национальностей обуславливает конституционное закрепление полиэтничного характера субъекта властеобразования в Республике Крым.

В преамбуле и статье 2 Конституции Республики Крым подчеркивается многонациональный состав населения, многообразие и самобытность национальных культур, исторически сложившихся на территории Республики. Отмечается, что источником власти в Республике Крым является ее народ, являющийся частью многонационального народа Российской Федерации.

В Уставе города Севастополя подобные акценты отсутствуют, в статье 4 говорится о том, что «источником государственной власти города Севастополя являются жители города Севастополя».

---

<sup>1</sup> См.: Крымские известия. 2014. 12 апреля.

<sup>2</sup> См.: Севастопольские известия. 2014. 23 апреля.

Особое внимание в Конституции Республики Крым уделяется государственной языковой политике. В статье 10 констатируется, что государственными языками в Республике Крым являются русский, украинский и крымско-татарский. В Республике Крым признается принцип многообразия культур, обеспечивается их равноправное развитие и взаимообогащение (ч. 3 ст. 10).

Согласно части 5 статьи 6 Конституции органы государственной власти Республики Крым учитывают исторические, национальные, культурные, иные особенности Республики Крым. К числу полномочий Совета Министров Республики Крым (п. 4 ст. 83) относится осуществление мер «по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории Республики Крым, их языков и культур; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия».

Возможно, определенное влияние на содержание Конституции Республики Крым с точки зрения учета национальных интересов народов, с одной стороны, и обеспечения равных прав граждан независимо от национальности, с другой, оказал тот факт, что в ее разработке принимали участие представители крымских татар<sup>1</sup>.

Анализ содержания Конституции Республики Крым позволяет сделать вывод о закреплении в этом акте федеральных стандартов государственной национальной политики, ее правовых и организационных основ, а также конституционных основ государственной языковой политики на соответствующей территории.

Устав Севастополя от 14 апреля 2014 года воспроизводит федеральные основы государственной национальной политики в гораздо меньшем объеме. Помимо преамбулы об основных направлениях ее осуществления говорится лишь применительно к полномочиям Правительства Севастополя (п. 2 ч. 2 ст. 34 Устава). Это положение

---

<sup>1</sup> См.: URL: <http://tass.ru/politika/1095775> (дата доступа: 04.04.2015).

абсолютно аналогично положениям пункта 4 статьи 83 Конституции Республики Крым.

Поскольку в новых субъектах решаются вопросы первоначального этапа структурирования власти – продолжается процесс формирования соответствующих органов, налаживания форм их взаимодействия с федеральными органами государственной власти, в стадии разработки находятся комплексные документы, определяющие принципы и механизмы реализации национальной политики в соответствующих регионах.

Вместе с тем некоторые отправные начала уже заложены как на федеральном уровне, так и учредительными и иными документами, принятыми исполнительными органами власти соответствующих субъектов Федерации.

Так, например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 года была утверждена федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года»<sup>1</sup>. Общий объем финансирования программы составляет 681 221, 18 млн рублей (в ценах соответствующих лет).

В этой программе, наряду с развитием промышленности и социальной сферы, в качестве одной из задач выделена задача обеспечения межнационального единства – «реализация мероприятий по гармонизации межнациональных отношений». Целевыми индикаторами и показателями по этому направлению выступает количество обустроенных граждан из числа ранее депортированных, возвратившихся в Крым на постоянное место жительства. Планируется обустройство в 2015 году – 600 человек, в 2016 году – 800, в 2017 году – 1 200, в 2018-2020 годах – 2 600 человек. Финансирование мероприятий по содействию обустройству ранее депортированных граждан должно осуществляться с учетом мнения национально-культурных автономий Крымского федерального округа.

Анализ содержания федеральной программы в целом позволяет прийти к выводу о том, что федеральный законодатель уделяет внимание прежде всего проблемам обеспечения социально-экономических стандартов жизни населения новых субъектов. Каких-либо развернутых, комплексных мер в сфере национального, культурного развития народов, проживающих на территории Республики Крым,

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 33, ст. 4595.

программой не предлагается. Сфера межнациональных отношений во многом остается областью действия региональных правовых актов и институтов гражданского общества. По словам Главы Республики Крым С.В. Аксенова, в Республике Крым продолжается работа над законом «О концепции государственной национальной политики в Республике Крым». В работе над этим документом принимают участие не только Республиканский комитет по делам национальностей, но и представители основных национальных общин Республики. Ведется работа также над другими законами, касающимися межнациональных отношений – «О функционировании языков в Республике Крым» и «Об образовании»<sup>1</sup>.

Не вызывает сомнений тот факт, что Концепция государственной национальной политики Республики Крым (и города Севастополя) должна учитывать положения Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>2</sup>, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года. В новых субъектах необходимо также продумать мероприятия по реализации федеральной Стратегии.

Эффективность будущей концепции государственной национальной политики в Республике Крым во многом будет зависеть от того, насколько в ней удастся найти оптимальные формы и механизмы взаимодействия федеральных, региональных, местных органов государственной власти и национально-культурных объединений граждан республики и реализовать приоритетные задачи – обеспечить стабилизацию этнополитической ситуации в регионе, профилактику экстремизма и терроризма, защиту конституционных прав граждан и народов, решение проблем депортированных народов, поддержку и распространение идей духовного единства, межнационального согласия с учетом местных особенностей и традиций.

На сегодняшний день реализован целый комплекс действий, направленных на осуществление Указа Президента Российской Федерации от 21 апреля 2014 года № 268 «О реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Аксенов С. Процветание в единстве //Российская газета (Столичный выпуск). 2014. 12 сентября; URL: <http://www.rg.ru/2014/09/12/aksenov.html> (дата доступа: 25.04.2015).

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2012. № 52, ст. 7477.

<sup>3</sup> См.: Там же. 2014. № 17, ст. 2042.

В Крыму должно появиться греческое национальное поселение<sup>1</sup>. В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 апреля 2014 года № 268 предусмотрены меры по реализации национально-культурных интересов этнических общностей в информационной сфере. В апреле 2015 года в Симферополе принято решение о создании новой национальной телерадиокомпании (ОГТРК), вещающей на крымско-татарском языке<sup>2</sup>. Продолжается жилищное обустройство депортированных народов<sup>3</sup>.

По словам С.В. Аксенова, по состоянию на март 2015 года абсолютное большинство крымских татар получили паспорта граждан Российской Федерации (97-98%), при этом лишь около 500 крымских татар не захотели получать паспорта, а в целом отказались принять российское гражданство около 3000 жителей полуострова<sup>4</sup>.

Как отмечается в докладе Уполномоченного по правам человека Российской Федерации от 7 мая 2015 года, на территории Крыма реализуются комплексные меры по сохранению и развитию сети классов и школ с обучением на родных языках – украинском и крымско-татарском. В настоящее время в Республике Крым функционируют 15 школ с крымско-татарским языком обучения (182 класса, 3 тысячи учащихся); 1 школа с крымско-татарским языком обучения и классами с украинским языком обучения (40 классов, 809 учащихся); 7 школ с украинским языком обучения (103 класса, 2,2 тысячи учащихся). Кроме того, действуют 180 общеобразовательных организаций с двумя и тремя языками обучения: 133 школы с украинским и русским языками обучения; 20 школ с крым-

---

<sup>1</sup> См.: Винник С. В Крыму появится греческое поселение // URL: <http://www.rg.ru/2015/02/17/reg-kfo/greky-anons.html> (дата доступа: 25.04.2015).

<sup>2</sup> См.: Изотов И. В Республике Крым создадут общественный крымско-татарский телеканал // URL: <http://www.rg.ru/2015/04/02/reg-kfo/oktrk.html> (дата доступа: 25.04.2015).

<sup>3</sup> См.: Изотов И. Крымским татарам вручили ордера на новые дома // URL: <http://www.rg.ru/2014/12/29/reg-kfo/doma-anons.html> (дата обращения 25.04.2015 г.); Изотов И. В Бахчисарае заселен дом для 70 семей депортированных // URL: <http://www.rg.ru/2015/04/21/reg-kfo/dom-anons.html> (дата доступа: 25.04.2015).

<sup>4</sup> См.: Аксенов С. Большинство крымских татар получили российские паспорта // URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/2015/03/14/aksenovbolshinstvo-krimskih-tatar-poluchili-rossiiskie-pasporta> (дата доступа: 25.04.2015).

ско-татарским и русским языками обучения; 27 школ с украинским, крымско-татарским и русским языками обучения<sup>1</sup>.

В целях сохранения государственного единства и гармонизации сферы языковых отношений на федеральном и региональном уровнях должны создаваться условия существования и развития языков всех народов, проживающих на соответствующих территориях. Конституционное право на пользование родным языком относится к категории важнейших личных прав и свобод, способствует национальной самоидентификации личности и ее социальной адаптации и всестороннему развитию. Сохраняющиеся противоречия в области языковых отношений (в частности, отказ Федерации признавать право субъектов на смену графической основы алфавита) должны нивелироваться правовыми, организационными и финансовыми гарантиями равного статуса языков всех народов, проживающих на территории Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2015. 7 мая.

# **Партийный спектр парламентской кампании 2016 года в контексте актуальных тенденций избирательного процесса**

*(Д.А. Ежов)*

Основополагающей целью функционирования любой политической партии является борьба за получение власти посредством участия в выборах. Либерализация законодательства о партиях способствовала непосредственному увеличению их количества, что в практическом отношении в наибольшей степени проявилось в условиях кампании по выборам депутатов Государственной думы седьмого созыва, характеризующейся предельной концентрацией политических партий как акторов избирательного процесса в сравнении с предшествовавшими ей парламентскими выборами 2007 и 2011 годов. Увеличение фактического числа партий актуализирует в теоретико-прикладном ракурсе проблему структурно-содержательного наполнения современного партийного спектра России, функционирующего в условиях актуальных тенденций избирательного процесса, раскрывшихся в ходе проведения кампании 2016 года, что определяет непосредственный предмет исследования.

Ставя перед собой цель в виде выявления специфики актуальной модели российского партийного спектра в контексте совокупности имеющих место разнонаправленных трендов, в дальнейшем представляется оправданным решение нескольких задач, к которым относятся: концептуализация понятия «партийный спектр» как терминологической единицы; рассмотрение актуальных тенденций современного избирательного процесса, определяемых нами в качестве непосредственного функционального следствия детерминант политического развития России; структурно-содержательная характеристика партийного спектра парламентской кампании 2016 года с точки зрения политического и электорального потенциала, а также идеологической приверженности его субъектов.

Понятие «партийный спектр» периодически встречается в научной литературе, но в то же время использующие его авторы обращают внимание на отсутствие общепринятого четкого определения данного термина, как в отечественных, так и англоязычных исследованиях. При этом под партийным спектром они понимают «совокупность

идеологических позиций партий по основным вопросам социальных отношений, экономики, политической системы, национального строительства, международных отношений и т. п., артикуляцию отношений к другим политическим акторам (партиям, политическим институтам, органам власти и т. д.), политической системе и обществу в целом», сводя, таким образом, трактовку данного понятия к терминологической единице, определяющей идейные позиции партий по отношению друг к другу, и отождествляя партийный спектр с идеологическим спектром<sup>1</sup>. О последнем свидетельствует факт использования понятий «партийный спектр» и «идеологический спектр» в качестве синонимов, подтверждающий семантическую условность приведенного определения.

Отталкиваясь от имеющегося в исследованиях начала 2000-х годов тезиса о наличии трудностей в идеологической самоидентификации российских партий, связанных с необходимостью их позиционирования в неустойчивом и многомерном политическом пространстве<sup>2</sup>, мы вынуждены признать, что поляризация политических сил России по идеологическому критерию остается затруднительной и на данный момент. Это обусловлено пролонгацией тренда, подразумевающего слабость идеологических концепций, реализуемых на российской почве, в том числе и вследствие нерациональности попыток адаптации западных образцов к реалиям современной России. На сегодняшний день в стране сформировалось несколько идейно-политических проектов, пропагандируемых политическими партиями. Но зачастую они, скорее, являются фрагментарным воплощением выборочных идей и постулатов, составляющих основу того или иного идеологического течения, формализованных непосредственно в программе политической партии. Нередко эти идейно-политические проекты эклектичны по своему содержанию и построены на принципах идеологического дискурса, что в ряде случаев заметно затрудняет процесс сущностной идентификации той или иной идеологии, предлагаемой в партийных программах. На этом основании полагаем не вполне оправданным считать понятия «партийный спектр» и «идеологический спектр» синонимичными. Подобное отождествление, на наш взгляд, допустимо исключительно

---

<sup>1</sup> Толпыгина О.А. Идеино-политические контуры партийного ландшафта современной России. М., 2014. С. 7.

<sup>2</sup> Малинова О.Ю. Партийные идеологии в России: атрибут или антураж // Полис. 2001. № 5. С. 4.

в случае высокой степени симбиоза политической и идеологической самоидентификации социальных слоев и групп, но об этом в условиях современной России говорить не приходится вследствие указанного выше, а также по причине доминирования совокупности факторов, значимых при определении политического и электорального потенциала политических партий. Эти факторы – логическое следствие тенденций современного избирательного процесса и лежат в плоскости формирования политической повестки дня и электоральной базы соответственно.

Распространенное деление партийного спектра исключительно на такие сегменты, как правый, левый и центристский, несмотря на то, что такой подход имеет историческое обоснование, видится нам довольно условным применительно к современной отечественной практике. В современной России с учетом особенностей процесса партийного строительства и доминирующей модели формирования политических предпочтений в социуме подобное восприятие имеет, скорее, стереотипный характер и не отражает в полной степени реальной картины, в связи с чем требует уточнения и дополнения. Наряду с этим, мы не отрицаем, что в основе методологии анализа партийного спектра лежат методы, идентичные составляющим базу для исследования политического спектра, что делает эти понятия содержательно сопоставимыми, но различными с точки зрения масштаба.

Если отталкиваться от данной аналогии, то становится очевидным, что методикой конструирования партийного спектра являются методы моделирования. Это дает нам основания рассматривать партийный спектр как составной компонент политического спектра, по форме являющийся трехосной моделью публичного позиционирования участвующих в выборах партий с точки зрения их политического и электорального потенциала, а также пропагандируемых ими идейно-политических позиций. Последний компонент в целом соответствует общепринятому подходу к структурированию партийного спектра на «левых», «центристов» и «правых», но предполагает конкретизацию идеологического поля. В то же время необходимо заметить, что идейно-политические позиции по отношению к указанным наряду с ними факторам имеют второстепенное практическое значение, но в ряде случаев не перестают играть важную роль, поскольку выполняют идентификационную функцию. Политический и электоральный потенциал партий, формируемый вследствие проблемного восприятия

общего фона избирательной кампании и социально-политической ситуации, в целом играет доминирующую роль. Другими словами, нами предлагается структурировать и анализировать содержание партийного спектра парламентской кампании 2016 года, исходя из совокупного представления о политических, электоральных и идеологических характеристиках его субъектов.

\* \* \*

Предваряя рассмотрение структуры и содержания партийного спектра, обратимся к экспликации актуальных тенденций современного избирательного процесса, поскольку именно в условиях доминирования последних происходит имеющая перманентный характер качественная трансформация партийного спектра и его отдельных субъектов. Выявляя первую тенденцию, характерную для избирательного процесса в современной России, следует признать, что выборы в Государственную думу седьмого созыва проходили в условиях во многом уникальной для страны социально-политической ситуации, характеризующейся высоким уровнем поддержки федеральной власти; всплеском патриотических настроений; а также укреплением национально-политической идентичности, ставшим следствием внешнего давления на Россию. В течение предыдущих избирательных циклов такого удачного с точки зрения электоральных перспектив для действующей власти сочетания еще не встречалось. Совокупность указанных факторов обусловила специфику общего фона избирательной кампании и во многом задала тональность содержанию политической борьбы. Характеристики, детерминирующие актуальную социально-политическую ситуацию, заметно отличаются от наблюдавшихся ранее трендов, в том числе и от тех, что проявились в условиях избирательной кампании 2011 года, результаты которой стали непосредственным поводом для роста протестных настроений и поставили на повестку дня проблему легитимации властных институтов<sup>1</sup>. С нашей точки зрения, факт существенного изменения социально-политического контекста в России за период, прошедший со времени окончания предыдущего электорального цикла, принципиальным образом отразился на характере современ-

---

<sup>1</sup> Подробнее о проблеме легитимации см.: Ежов Д.А. Проблема легитимации верховной власти в контексте российского политического проекта // Власть. 2013. № 1. С. 87–89.

ного избирательного процесса и создал условия для его качественной трансформации. В связи с этим оправданным представляется восприятие современного избирательного процесса сквозь призму особенностей социально-политической ситуации в России, поскольку его протекание происходит на соответствующем фоне.

Высокий относительно зафиксированных ранее показателей уровень поддержки федеральной власти предлагается нами к рассмотрению в качестве основополагающей детерминанты текущей политической ситуации в России, что подтверждается результатами многочисленных эмпирических исследований. В частности, при продуцировании настоящего вывода мы отталкиваемся от данных ведущих социологических центров, свидетельствующих о стабильной динамике рейтинга доверия Президенту Российской Федерации, как на институциональном, так и на личностном уровне, в двухлетней ретроспективе. Так, мы видим, что значительный рост популярности Президента наблюдался в марте 2014 года, что вполне закономерно, ввиду поддержки широкими массами вхождения Республики Крым в состав России, пришедшегося именно на это время.

Так, согласно данным «Левада-Центра», рейтинг одобрения деятельности В. Путина на посту Президента страны в марте 2014 года составил 80 процентов, что на 11 процентов превышает соответствующий показатель, зафиксированный месяцем ранее. Впоследствии рейтинг главы государства имел тенденцию к повышению, достиг исторического максимума в 89 процентов и по состоянию на май 2016 года он сравнялся с показателем в 80 процентов. Иными словами, получается, что в течение последних двух лет рейтинг одобрения политики Президента не опускался ниже 80 процентов.

Убедительным представляется довод, что в качестве определяющего фактора существенной трансформации хода политического процесса в России и его восприятия, способствующего росту авторитета и укреплению уровню доверия федеральной власти, являются события, связанные с воссоединением Крыма с Россией. Последовательная линия в отстаивании государственных интересов страны позволяет поддерживать достигнутый результат, сохраняя его на относительно стабильном уровне.

Второй и третий факторы, определяющие актуальную социально-политическую ситуацию, которые идентифицируются нами как всплеск патриотических настроений и укрепление национально-политической идентичности, ставшее следствием внешнего давле-

ния на Россию, в своей сущности являются прямыми следствиями раскрытой нами основополагающей детерминанты. На основании изложенного выше представляется правомерным тезис об исключительной силе влияния конкретной, исторически обусловленной, социально-политической ситуации на ход и характер современного избирательного процесса, в чем и заключается первая тенденция. Полагаем при этом, что в сложившихся условиях актуальный политический фон формирует повестку дня и предвыборную риторику участников выборов. Несмотря на кризисные явления в экономике, в качестве первостепенной воспринимается проблема обеспечения национальной безопасности, о чем свидетельствует стабильность рейтинговых показателей, демонстрирующих отношение к первому лицу государства, в обозначившихся пределах.

Вторая тенденция избирательного процесса с учетом имеющихся объективных реалий определяется нами как образование неформальной консолидации ведущих общественно-политических сил страны вокруг позиции федерального центра по стратегически значимым вопросам, вызванное необходимостью адаптации к изменившимся реалиям как внутри российского государства, так и за его пределами. Безусловно, среди основных политических партий остаются материализованные в предвыборных программах разногласия преимущественно по вопросам социально-экономического реформирования, что особенно рельефно выражается в условиях кризисных явлений, имеющих место в российской экономике. По ряду же других принципиальных проблем, лежащим, в том числе в русле национальной безопасности, а также определения внешне-политической стратегии, значительная часть политических партий, не позиционирующих себя как явно оппозиционные, в своих программных положениях в целом принимают и развивают позицию федеральной власти.

С нашей точки зрения, имеющиеся разногласия среди основных субъектов партийного спектра избирательной кампании 2016 года вряд ли можно считать определяющими для возникновения условий реформатирования электоральной базы, ввиду низкой степени партийной идентификации электората и приверженности принципам патернализма. Доминирование последних в политическом сознании избирателей способствовало увеличению числа сторонников пропрезидентских сил, с учетом высокой значимости выявленной нами ранее основополагающей детерминанты текущей политической

ситуации, что в итоге предопределило формирование уверенного пропрезидентского большинства в нижней палате парламента седьмого созыва.

Третья тенденция современного избирательного процесса в России, на наш взгляд, сводится к стремлению придать избирательным процедурам более открытый и прозрачный характер. Сразу оговоримся, что обозначенный тренд находится в стадии своего утверждения, особенно принимая во внимание то, что в научной литературе распространена прямо противоположная точка зрения. В качестве примера можно привести мнение А.Г. Чернышова, рассматривающего растущую бюрократизацию выборов как одну из характеристик избирательного процесса в России<sup>1</sup>. Со сторонниками подобной позиции можно согласиться в части того, что в практике проведения выборов еще распространены так называемые «перегибы на местах». Но реальное положение дел все же более объективно воспринимать не настолько однобоко, не забывая о действенной роли регулятора в лице ЦИК России, оперативно реагировавшего на поступающие с избирательных участков сигналы о возможных нарушениях в день голосования 16 сентября 2016 года. Выбранная линия на обеспечение чистого и открытого избирательного процесса способствует укоренению условий для честной и конкурентной межпартийной борьбы.

Повышению степени открытости и прозрачности избирательного процесса, по нашему мнению, также способствуют прошедшая публичная апробация и вероятная перспектива массового внедрения практики праймериз в формирование партийных списков и пулов кандидатов, выдвигающихся в одномандатных округах. Развитие практики праймериз в России, ведущее к ее дальнейшей популяризации, будет во многом способствовать минимизации бюрократических элементов в организации и проведении избирательных кампаний. Накануне избирательной кампании 2016 года наиболее масштабно и успешно праймериз были проведены партией «ЕДИНАЯ РОССИЯ». Распространение же подобной технологии на работу всех политических партий значительно повысит доверие потенциальных избирателей к субъектам партийного спектра, сделав более демократичными и открытыми отдельные внутрипартийные процедуры.

---

<sup>1</sup> Чернышов А.Г. Выборы как спецоперация // Власть. 2016. № 5. С. 48–53

Таким образом, нами выявлены три основополагающие тенденции современного избирательного процесса, определившие специфику фона выборов 2016 года:

1) обусловленность хода и характера избирательного процесса актуальной социально-политической ситуацией;

2) образование неформальной консолидации ведущих общественно-политических сил страны вокруг позиции федерального центра по стратегически значимым вопросам, вызванное необходимостью адаптации к изменившимся реалиям как внутри российского государства, так и за его пределами;

3) линия на обеспечение открытости и прозрачности избирательных процедур.

\* \* \*

Следуя логике настоящего исследования, актуальную модель партийного спектра мы рассматриваем в контексте выявленных тенденций, из чего проистекает вывод, заключенный в том, что структура и содержание партийного спектра в период избирательной кампании 2016 года формируются непосредственно под их влиянием. Как уже отмечалось ранее, структуру партийного спектра той избирательной кампании года предлагается выстраивать по трем осям. Конкретизируем их следующим образом:

**1) Политический потенциал** (*стабильно высокий–высокий, но имеющий тенденцию к снижению в перспективе – низкий, но имеющий тенденцию к повышению в перспективе – стабильно низкий – номинальный*). В нашем представлении в условиях сложившегося социально-политического фона политический потенциал партий находится в прямой зависимости от степени стабильности в сознании избирателей ассоциативного ряда их риторики и деятельности с политикой действующего Президента Российской Федерации, поскольку в настоящих условиях альтернативная повестка дня является заведомо проигрышной. Таким образом, во многом определение полюса в рамках соответствующей оси обусловлено уровнем присутствия в системе партийного позиционирования готовности к конструктивному диалогу с действующей властью. Дополнительными критериями определения политического потенциала субъекта партийного спектра являются устойчивость партии на политической арене и авторитет ее лидера.

**2) Электоральный потенциал** (*лидеры – аутсайдеры – спойлеры*). Полагаем, что в структуре партийного спектра лидерами целесообразно считать партии, имеющие электоральную базу, масштаб которой позволяет преодолеть им заградительный барьер на выборах в федеральный парламент. Исходя из сделанного принципиального уточнения, допускаем, что лидерство в рамках партийного спектра, сложившегося под влиянием актуальной модели партийной системы, может быть как абсолютным, так и второстепенным. Под аутсайдерами мы понимаем партии, в силу отсутствия оформленной электоральной базы и иных факторов неспособных к преодолению заградительного барьера. Полнос «спойлер» в рамках настоящей оси введен для обозначения политических партий, находящихся на периферии спектра и ставящих перед собой цель привлечь на свою сторону часть электората другой партии с похожим названием или символикой.

**3) Идеологическая ниша** (*социализм-консерватизм-либерализм*). Отмечая содержательную условность соответствующей оси по рассмотренным ранее причинам, лежащим в русле идеологической специфики российских политических партий, оговорим заранее, что критерий отнесения того или иного актора к конкретному полюсу заключается в степени его тяготения к социализму, консерватизму или либерализму. Система полюсов подвижна и может предполагать наличие промежуточных сегментов. Особенно это значимо в случаях, когда более или менее четко определить идеологическую нишу субъекта партийного спектра представляется затруднительным.

В качестве непосредственных субъектов партийного спектра мы склонны рассматривать политические партии, принявшие участие в федеральной избирательной кампании 2016 года, поскольку именно путем участия в выборах партия оправдывает основную цель своего существования в виде борьбы за власть и обеспечение представительства. К участию в парламентских выборах 2016 года по партийным спискам ЦИК России было допущено 14 политических партий, совокупность которых мы отождествляем с партийным спектром избирательной кампании. Оговоримся, что за пределами нашего исследовательского интереса остаются кандидаты, выдвинутые теми или иными партиями в одномандатных округах, поскольку мотивации голосования избирателя за партию и кандидата во многом различны. В последнем случае на первый план зачастую выходят личностные предпочтения в виде симпатии (антипатии) и степень

медиаприсутствия того или иного лица, фактор же принадлежности к какой-либо политической силе может иметь на этом фоне второстепенное значение.

\* \* \*

Ниже представлена характеристика субъектов партийного спектра избирательной кампании 2016 года с точки зрения предложенного подхода<sup>1</sup>.

**Всероссийская политическая партия «Родина».** Партия, в целом, поддерживает линию федерального центра, направленную на обеспечение национальных интересов и, в то же время, открыто выступает за смену социально-экономического курса правительства. Принимая во внимание тот факт, что партийная риторика аккумулирует в себе совокупность популярных в широких социальных группах идей, политический потенциал партии оценивается нами как низкий, но имеющий тенденцию к повышению в перспективе при учете формальной экстраполяции установленных детерминант политического развития России. Партия в современном виде является продуктом ребрендинга, публичную презентацию которого проводят узнаваемые лица. С точки зрения электорального потенциала она на сегодняшний день является аутсайдером из-за узкой электоральной базы в масштабах страны. Улучшение положения в этом отношении гипотетически возможно в результате уточнения концепции внутрипартийного лидерства и улучшения имиджевых показателей. Партия, по своему собственному пониманию, занимает социал-патриотическую нишу, на основании чего в рамках соответствующей оси партийного спектра мы определяем ее положение в рамках консервативного сегмента.

**Коммунистическая партия «Коммунисты России».** Партия предлагает на политическом рынке радикализированный вариант коммунистической предвыборной платформы, акцентируя внимание на необходимости возвращения в политическую практику методов сталинизма. Политический потенциал партии определяется как номинальный ввиду крайней степени популизма предвыборной риторики, а также фактической невозможности реализации предлагаемых

---

<sup>1</sup> Официальные наименования политических партий приводятся в той последовательности, в которой они были расположены в избирательном бюллетене на выборах 2016 года, согласно жеребьевке.

партией проектов в современных условиях, являющихся по своей сути утопическими. С точки зрения электорального потенциала, партия – явный спойлер, и играет на электоральном поле КПРФ, подтверждением чего являются похожие название и символика. В соответствующей оси партийного спектра партия вписывается в социалистический сегмент, но занимает в нем крайнюю позицию, что фактически подтверждают не только программные положения, но и ее официальное название.

**Политическая партия «Российская партия пенсионеров за справедливость».** Риторика партии ориентирована на пенсионеров как социальную группу. Ее политический потенциал в качестве отдельной партийной структуры определяется как стабильно низкий ввиду большого количества организационных и внутрипартийных проблем, которые сопровождали участие партии к подготовке к федеральным выборам 2016 года. С точки зрения электорального потенциала партия – аутсайдер, что объясняется недостаточной электоральной базой и во многом вызвано причинами, обозначенными выше. Партия занимает социал-консервативную идеологическую нишу, что позволяет нам расположить ее на соответствующей оси партийного спектра.

**Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ».** На сегодняшний день партия является правящей и позиционирует себя как «партия Президента», что обуславливает ее стабильно высокий политический потенциал. С точки зрения электорального потенциала партия – абсолютный лидер и обладает стабильной и широкой электоральной базой. В идейно-политическом отношении «ЕДИНАЯ РОССИЯ» занимает социал-консервативную нишу, что позволяет ее разместить в консервативном сегменте соответствующей оси партийного спектра.

**Российская экологическая партия «Зеленые».** Позиционируя себя как «партию экологической направленности», «Зеленые» обладают номинальным политическим потенциалом, ввиду того, что предлагаемые ей мероприятия касаются почти исключительно экологической сферы. Положение аутайдера с точки зрения электорального потенциала обусловлено отсутствием электоральной базы. В идеологическом отношении нишу партии определить довольно сложно, поскольку в ее программных документах отсутствует четкая апелляция к тому или иному идейно-политическому течению. В то же время, учитывая нахождение среди задач, поставленных

партией накануне избирательной кампании 2016 года обеспечение стабильности демократических институтов и поддержку концепцию реформ Президента В. Путина, считаем правомерным отнести партию «Зеленые» к консервативному сегменту соответствующей оси партийного спектра.

**Политическая партия «Гражданская платформа».** В современном виде вследствие утверждения генеральной линии, направленной на официальное признание воссоединения Крыма с Россией, а также участия партии в движении «Антимайдан», в структуре партийного спектра ее место можно определить в числе субъектов, обладающих стабильно низким политическим потенциалом; являющихся аутсайдерами с точки зрения электорального потенциала; по факту разделяющих идеи социал-консерватизма. Последняя характеристика входит в определенный диссонанс с самоидентификатором партии «новые правые» по причине диаметрально противоположного содержательного восприятия «правого» сегмента социально-политически активной частью населения. Впрочем, подобное позиционирование «Гражданской платформы» достаточно условно, ввиду некоторой аморфности и низкой степени реалистичности программных положений и предлагаемых практических шагов (как, например, снижение ставки рублевых кредитов до 2-3% и т.д.).

**Политическая партия ЛДПР – Либерально-демократическая партия России.** Старейшая политическая партия современной России является наиболее характерным примером партии лидерского типа. Политический потенциал партии стабильно высок, что объясняется ее устойчивостью на политической арене и фактором лидера. Партия входит в число лидеров с точки зрения электорального потенциала, имея стабильную электоральную базу, преимущественно состоящую из симпатизантов председателю партии. Учитывая то, что ЛДПР долгие годы выступает парламентской оппозицией, но в то же время оказывает поддержку президентскому курсу, ее целесообразно поместить в пределы центристского сегмента партийного спектра с поправкой на то, что программные положения ЛДПР отвергают строгие канонические постулаты любого из традиционных идеологических течений.

**Политическая партия «Партия народной свободы» (ПАРНАС).** Партия преимущественно позиционирует себя как либеральная, но в то же время противопоставляет себя действующей системе. Так, ряд ее представителей нередко выступает с призывами и предло-

жениями экстремистского содержания, что в период кампании 2016 года было отмечено их соперниками по теледебатам. Учитывая эклектичный подход к формированию актива партии, состоящего, в частности, одновременно из либералов и националистов, а также отсутствие реального альтернативного видения стратегии развития страны, политический потенциал ПАРНАСа представляется стабильно низким. С точки зрения электорального потенциала партия – явный аутсайдер по причине узкой электоральной базы, состоящей из лиц, настроенных категорически против сложившейся системы. С формальной точки зрения ПАРНАС занимает место в либеральном сегменте соответствующей оси партийного спектра, хотя отдельные заявления представителей партии балансируют на грани революционаризма и анархизма.

**Всероссийская политическая партия «Партия Роста».** Формально Партия Роста является преемницей партии «Правое дело», подвергнувшейся ребрендингу. В своих программных положениях партия поддерживает внешнюю политику Президента России и критикует работу социально-экономического блока Правительства Российской Федерации, что в целом соответствует характерному для данного промежутка времени мэйнстриму, и в этом отношении становится в один ряд с большинством партий – участниц избирательной кампании 2016 года. Политический потенциал партии на данный момент стабильно низок, с точки зрения электорального потенциала она – аутсайдер. Ее идеологическая ниша представляет собой симбиоз либерализма и консерватизма, что позволяет нам поместить ее в соответствующий промежуточный сегмент оси партийного спектра.

**Всероссийская политическая партия «Гражданская Сила».** Партия позиционирует себя в качестве субъекта либерального фланга и относится к соответствующему сегменту партийного спектра, ее политический потенциал номинальный, с точки зрения электорального потенциала – аутсайдер. Степень практической активности партии в целом низка.

**Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО».** На сегодняшний день партия остается наиболее узнаваемым игроком на либеральном поле, на федеральном уровне имеет стабильно низкий политический потенциал; а также устойчивую, но небольшую электоральную базу, сконцентрированную преимущественно в некоторых крупных мегалополисах, и не позволяющую

ей выйти в лидеры. Поэтому с точки зрения электорального потенциала, партия является явным аутсайдером, чему способствует, как сопровождающий ее актуальную деятельность идейный кризис, так и кризис в области внутривнутрипартийного лидерства.

**Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации».** Партия позиционирует себя в качестве прямой наследницы КПСС и обеспечивает себе представительство в федеральных парламентах всех созывов, что подтверждает ее политический потенциал как стабильно высокий. Электоральная база КПрФ относительно стабильна, но имеет тенденцию к снижению, что, впрочем, не дает оснований исключать партию из числа лидеров партийного спектра по данному критерию. Объясняют наличие указанного тренда рассредоточение протестного электората и консервативный стиль управления партийной структуры. КПрФ прочно занимает социалистический сегмент партийного спектра.

**Политическая партия «Патриоты России».** Программа партии базируется на идее патриотизма, провозглашаемого в качестве новой идеологии. При этом по существу «Патриоты России» являются одним из проводников идей социал-демократии, явно не противопоставляя свою позицию политике действующей власти. Это объясняется политическим потенциалом партии, по сути близким к номинальному виду масштаба ее деятельности. С точки зрения электорального потенциала партия является аутсайдером, идеологическую нишу занимает в пределах социалистического сегмента оси партийного спектра.

**Политическая партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ.** В партийном спектре избирательной кампании 2016 года СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ занимает пограничное положение на фоне трансформации оценки ее политического потенциала, определяемого нами в качестве высокого, но имеющего тенденцию к снижению. Связано это преимущественно с тем, что после очевидного успеха на федеральных выборах 2011 года она не смогла предложить новые идеи, представляющие реальную альтернативу политике правящей партии, и заметно отличающиеся от подходов, декларируемых как представителями социалистического фланга, субъектом которого СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ себя позиционирует, так и партиями, придерживающимися иных идеологических позиций. За время участия в кампании 2016 года и в преддверие ее партией поддерживалась политика Президента и критиковалась деятельность

Правительства Российской Федерации, что, как видно из представленных выше характеристик, стало лейтмотивом проведения кампаний для большинства политических партий. Ряд заявлений представителей СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ, сделанных накануне выборов, выглядел популистским и неоригинальным (например, призыв к полной отмене сбора за капитальный ремонт для собственников жилья). Между тем, на данном этапе с точки зрения электорального потенциала партия остается в группе лидеров. Как уже было замечено, в рамках соответствующей оси политического спектра ей отводится место в пределах социалистического сегмента с тем уточнением, что идеология партии тяготеет к социал-демократической.

\* \* \*

Приведенные нами характеристики субъектов политических партий с точки зрения политического и электорального потенциала, а также идейно-политических позиций, позволяют сделать ряд обобщений и выводов, что в совокупности создаст целостное представление относительно состояния партийного спектра парламентской кампании 2016 года в контексте актуальных тенденций избирательного процесса.

Нами предложен подход к структурированию партийного спектра по трем осям: «политический потенциал», «электоральный потенциал», «идеологическая ниша». Каждая из осей предполагает наличие полюсов, к которым тяготеют субъекты партийного спектра. Совокупность субъектов партийного спектра избирательной кампании 2016 года представляют 14 партий, принявших участие в выборах депутатов Государственной думы седьмого созыва по федеральному избирательному округу.

По оси «политический потенциал» 3 партии («ЕДИНАЯ РОССИЯ», КПРФ, ЛДПР) отнесены нами к полюсу, определяемому нами как «стабильно высокий»; 1 партия (СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ) – к полюсу, определяемому как «высокий, но имеющий тенденцию к снижению»; 1 партия («Родина») – к полюсу, определяемому как «низкий, но имеющий тенденцию к повышению»; 5 партий (Российская партия пенсионеров за справедливость, Гражданская платформа, ПАРНАС, Партия Роста, ЯБЛОКО) – к полюсу, определяемому как «стабильно низкий», 4 партии (Коммунисты России, Зеленые,

Гражданская сила, Патриоты России) – к полюсу, определяемому как «номинальный».

Приведенная поляризация субъектов партийного спектра в целом, отражает расстановку сил в рамках избирательной кампании 2016 года и свидетельствует о наличии, как стабильных трендов, так и настораживающих симптомов для отдельных политических сил. Бесспорно, стабильным трендом является высокий политический потенциал большинства парламентских партий, сохранивших парламентский статус в результате выборов, прошедших 18 сентября 2016 года. На общем фоне необходимо выделить «ЕДИНУЮ РОССИЮ», чей стабильно высокий потенциал обусловлен правящим статусом. В качестве стабильного тренда нами рассматривается сохранение высокого политического потенциала КПРФ и ЛДПР по причине их устойчивости в качестве парламентских партий.

Партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, несмотря на прохождение в Государственную думу седьмого созыва с результатом, близким к пограничному, имеет тенденцию к потере политического веса, что рассматривается нами как настораживающий симптом для партии с точки зрения дальнейших перспектив ее развития как парламентской партии. В случае игнорирования данной симптоматики и отсутствия системного реформирования данная партия гипотетически может потерять статус парламентской в результате выборов 2021 года. При сохранении актуальной на данный момент политической конъюнктуры и условии осуществления объемной внутрипартийной работы свой политический потенциал к выборам 2021 года также гипотетически может увеличить партия «Родина». Одновременно и стабильным пролонгированным трендом, и тревожным симптомом является констатация стабильно низкого политического потенциала всех партий, позиционирующих себя либеральными и действующими на правом фланге.

С точки зрения электорального потенциала на сегодняшний день нами выявлено 4 партии-лидера («ЕДИНАЯ РОССИЯ», КПРФ, ЛДПР, СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ), обладающие достаточной электоральной базой, позволившей им преодолеть заградительный барьер на выборах в Государственную думу в 2016 году. Наибольшее количество партий-участниц парламентской кампании 2016 года в количестве 9 (Родина, Российская партия пенсионеров за справедливость, Зеленые, Гражданская платформа, ПАРНАС, Партия Роста, Гражданская сила, ЯБЛОКО, Патриоты России) по

оси «электоральный потенциал» характеризуются как аутсайдеры. Одна партия (Коммунисты России) является явным спойлером. Абсолютное лидерство среди первой группы принадлежит ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ», сформировавшей по итогам выборов 2016 года конституционное большинство. Трех оставшихся в рамках данного полюса акторов мы рассматриваем в качестве носителей второстепенного лидерства.

В отношении аутсайдеров, которых в партийном спектре парламентской кампании 2016 года большинство, хотелось бы отметить характерную для большинства случаев невозможность складывания достаточной базы для получения весомого результата на выборах федерального уровня. В данной категории представлен и ряд новых партий, характеризующихся отсутствием сформировавшейся электоральной базы. В связи с этим можно согласиться с утверждением о том, что новые партии малоподвижны, им не хватает медийности и общественной поддержки<sup>1</sup>. Однако, полагаем, что причину неудач новых партийных проектов на данном этапе социально-политической эволюции государства следует искать в их неспособности предложить реальный альтернативный путь стратегического развития России, целесообразность поиска которого в настоящее время весьма сомнительна, поскольку какие-либо существенные изменения в этом направлении могут разрушить основы, цементирующие действующий политический режим.

\* \* \*

Поляризация субъектов партийного спектра по идеологическому принципу с учетом сделанных ранее оговорок в отношении идеологической компоненты в деятельности российских партий позволяет сделать вывод, заключающийся в том, что большинство из них в той или иной степени тяготеют к консервативной платформе. Стремление ряда политических партий к пропаганде социал-консерватизма создает устойчивые тенденции для формирования единого идейно-политического поля, где в качестве центрального игрока рассматривается «ЕДИНАЯ РОССИЯ», являющаяся непосредственным носителем обозначенной идеологии в российском партийном спектре.

---

<sup>1</sup> Никоненко С.А. Навстречу думским выборам 2016 г.: готовность и предпосылки взаимодействия политических партий и гражданского общества // Вестник Тамбовского государственного университета. 2015. № 4(4). С. 11.

В достаточной степени в рамках партийного спектра представлен социалистический сегмент, в пределах которого себя позиционируют две из четырех парламентских партий. Либеральная идеологическая ниша в партийном спектре избирательной кампании 2016 года не представлена сколько-либо серьезными игроками преимущественно из-за отсутствия поддержки широкими социальными слоями пропагандируемых субъектами соответствующего фланга идей.

В заключение заметим, что структурно-содержательный анализ партийного спектра парламентской кампании 2016 года с учетом актуальных тенденций избирательного процесса, произведенный с точки зрения предложенного нами подхода, в целом, отражает текущее положение в области партийного представительства, а также уровни политического и электорального потенциала основных игроков, позиционирующих себя в рамках различных идеологических сегментов. Актуальная модель партийного спектра характеризуется содержательной устойчивостью, непосредственным подтверждением чему является сохранение парламентского статуса его четырьмя ведущими акторами и подтверждение статуса абсолютного лидера правящей партией. Таким образом, на сегодняшний день мы можем констатировать факт стабилизации структуры и содержания партийного спектра в результате трансформации партийно-политического поля вследствие прошедших выборов в федеральный парламент.

# Культурная идентичность и политика мультикультурализма: опыт Европы

(В.Н. Петрищев)

*Культура имеет значение.  
Если миру нужно было еще раз напомнить эту истину,  
то, надо полагать, авантюра Джорджа Буша в Ираке  
решила эту задачу.  
Лоуренс Харрисон<sup>1</sup>*

С проблемами взаимоотношений национально-культурных образований с центральными органами власти европейские государства столкнулись с момента формирования самих государств и возникновения империй. Говорить о каких-либо правах национально-культурных образований за исключением небольшого количества примеров не приходится. Понятно, что национально-культурные автономии боролись за свои права в области экономики, политики, религии, культуры, а в целом за свой суверенитет во всех этих сферах. И понятно, что со стороны центральной власти не только борьба, но даже стремление к вышеназванному суверенитету в разной степени жестоко пресекалось. В качестве примера можно привести решение национального вопроса в Галиции, входившей в прошлом веке в состав Австро-Венгрии. Центральные власти империи, опасаясь нарастания симпатий среди русинов к России, могущих привести к отделению этого края от Австро-Венгрии и вхождения его в состав Российской империи, использовали широкий арсенал средств от введения латинского алфавита в правописание языка, которым пользовались русины, до заключения непокорных в концентрационный лагерь Талергоф.

Аналогичная проблема взаимоотношений центра и регионов существовала в Российской империи, приведшей к ее распаду после Февральской революции на множество национально-территориальных образований не только со своими правительствами, законодательными органами, но и со своей денежной системой. И хотя после собирания множества осколков империи в новое государство СССР

---

<sup>1</sup> Харрисон Л. Евреи, конфуцианцы и протестанты: культурный капитал и конец мультикультурализма / пер. с англ. Ю. Кузнецова. М.: Мысль, 2014. С. 1.

в его Конституции было записано право национальных республик на самоопределение, на практике это было трудно реализовать. Более того, в вопросах языковой практики, в 20-е годы прошлого века государственными и партийными органами нового союза государств, начался перевод языков, населяющих его народов на латинский шрифт. За основу был взят опыт кемалистской Турции. Противники этого курса, равно как и политики новой власти, нередко объявлялись сторонниками прежней монархической системы и подвергались не менее жестким, чем в Австро-Венгрии, репрессиям.

Новый виток глобализации, происходивший в мире после окончания Второй мировой войны, заставил столкнуться с феноменом культурной идентичности вначале США, а после создания Европейского союза и страны Европы.

США отреагировали на это созданием Института службы за границей во главе со специалистом в области культуры Эдвардом Холлом, который обязан был в кратчайшие сроки разработать рекомендации для многочисленных представителей американских коммерческих, религиозных, культурных, благотворительных организаций, действовавших по всему миру.

Выводы, сделанные Э. Холлом, заслуживают того, чтобы все, кто так или иначе касается проблем межкультурной коммуникации, уделили им должное внимание. Главный вывод, сделанный специалистами Института, заключался в том, что каждая культура формирует свою уникальную систему ценностей, приоритетов, моделей поведения, и поэтому ее описание, интерпретация и оценка должны осуществляться с позиций культурного релятивизма<sup>1</sup>.

В дальнейшем этот принцип был взят за основу при формировании политики мультикультурализма как в США, так и в странах Евросоюза.

Одним из результатов работы Э. Холла стало создание им *теории высоко- и низко контекстуальных культур*. На основе сравнительных исследований различных культурных групп Холл разработал их общую типологию по отношению к контексту – информации, окружающей и сопровождающей то или иное культурное событие. Культура различается «чтением контекста», использованием скрытой информации, которая заключает в себе каждая ситуация, каждый объект наблюдения и взаимодействия. Чем больше контекстуальной

---

<sup>1</sup> См.: Садохин А.П. Введение в теорию межкультурной коммуникации. М.: «Высшая школа», 2005.

информации необходимо для понимания социальной ситуации и действий ее участников, тем выше сложность культуры. Неслучайно известный французский историк, социолог, антрополог и психолог Гюстав Лебон в своей книге «Психология народов и масс» заметил, что у Индии более сложная культура, нежели английская<sup>1</sup>.

В зависимости от характера использования пространства и времени Холл разграничил все культуры на высококонтекстуальные и низкоконтекстуальные, а также культуры с преобладающим монохронным и полихронным использованием времени. Высококонтекстуальные культуры, по мнению Холла, однородные и информационно насыщенные. В них большое значение придается межличностному общению и межличностным связям. К странам с высоким контекстом культуры относятся Франция, Испания, Италия, страны Ближнего Востока, Япония и Россия. Для представителей высококонтекстуальных культур много информации передается не языковым контекстом, а иерархией, статусом, внешним видом человека, манерами его поведения, условиями проживания и так далее<sup>2</sup>.

В то же время в мире существует большая группа культур, в которых отсутствуют неформальные информационные связи и контакты. Эти культуры менее однородны, в них межличностные контакты строго разграничены, представители этих культур не смешивают личностные отношения с работой и другими аспектами повседневной жизни. К низкоконтекстуальным относятся культуры Германии, Швейцарии и США, скандинавских и других североевропейских стран, в которых большая часть информации содержится в словах, а не в контексте общения. На шкале низкоконтекстуальных культур верхнее положение занимают немцы с известной всем педантичностью. Для представителей немецкой культуры очень важны письменные контракты, договоры, документы.

Кроме контекстуальности культуры в теории Холла значительное место отводится исследованию вопроса использования времени представителями различных культур. По его мнению, время является важным показателем темпа жизни и ритма деятельности принятым в той или иной культуре. По Холлу, культуры, в зависимости от способа использования времени, следует разделить на два противоположных вида: *полихронные*, в которых в один и тот же отрезок времени проводится несколько видов деятельности; *монохронные*,

---

<sup>1</sup> Лебон Г. Психология народов и масс. М.: Академический проект, 2011.

<sup>2</sup> Садохин А.П. Указ. соч.

в которых время распределяется таким образом, что в один отрезок времени был возможен только один вид деятельности.

Монохронное использование времени означает, что действия осуществляются последовательно, одно за другим в течение определенного времени. В соответствии с этим время представляется как прямолинейный путь, который ведет из прошлого в будущее. Монохронное время разделяется на отрезки, т. е. все тщательно планируется для того, чтобы человек мог в любой отрезок времени сконцентрироваться на чем-либо. Представители монохронных культур приписывают времени вещественную стоимость: его можно потратить, сэкономить, потерять, наверстывать, ускорять.

Полихронное восприятие времени противоположно монохронному – в нем многое происходит одновременно. Полихронное время понимается как некий узел переплетения многих проблем, поэтому оно менее ощутимо. Представители полихронных культур более динамичны в обращении со временем. Российский философ и культуролог Георгий Гачев отмечал, что в полихронных культурах время имеет циклический характер<sup>1</sup>.

Забегая вперед, можно сказать, в полихронных культурах доминирующее значение имеет *событийная* деятельность, в монохронных – *предметная*. Сведя сказанное к примерам, отметим, что культура Германии в рамках типологии Холла – низкоконтекстуальная и монохронная в России, наоборот – высококонтекстуальная и полихронная.

К. Клаксон и Ф. Стродбек основные различия культур усматривали в их отношении к концептам: оценки человеческой природы, отношения человека к природе, отношения к концепту времени, оценки активности/пассивности<sup>2</sup>.

Отечественный специалист в области межкультурной коммуникации А.П. Садохин вполне обоснованно утверждает, что успешные контакты с представителями других культур невозможны без знания их особенностей и практических навыков в межкультурном общении.

Коллективизм и индивидуализм культур имеет далеко идущие последствия. В социальной сфере они приводят к разделению отношений на общее и индивидуальное, в политической – к моноцентризму власти и наоборот, к ее полицентризму, в экономике – к общественной и частной собственности.

---

<sup>1</sup> См. Гачев Г. Ментальности народов мира. М.: Изд-во «Эксмо», 2003.

<sup>2</sup> См.: Садохин А.П. Указ. соч.

Несколько позже с проблемой эффективной работы за рубежом столкнулись транснациональные компании, создавшие сеть дочерних филиалов во множестве стран, которые в свою очередь прибегли к помощи специалистов для организации эффективной работы на местах. Причиной низкой эффективности взаимодействия работников компаний стало наличие коммуникативных барьеров между носителями различных культур. Этой проблеме были посвящены работы нидерландского социолога Герта Хофстеде, предложившего совокупность показателей, определяющих культурные характеристики различных народов на основе исследований, проведенных им в 70 странах. Алгоритм поведения представителей различных культур определяется такими параметрами, как дистанцированность от власти, степень обособленности (индивидуализм) и сплоченности (коллективизм), избегание неопределенности, маскулинность и феминность культуры, краткосрочная и долгосрочная ориентация на будущее<sup>1</sup>.

Каждая из этих характеристик представляла собой интегральные данные, полученные путем опроса 116 тысяч менеджеров, работавших в транснациональной компании IBM в различных странах мира. Опрос показал, что в сходных положениях или одинаковой ситуации работники компании, представляющие различные группы стран, по-разному оценивают ситуацию и, следовательно, принимают различные решения по данному поводу. Поэтому возникновение коммуникативных барьеров у представителей стран с противоположными культурными характеристиками вполне естественно. Скажем, они могут возникать между странами, принимающими неопределенность ситуации, и странами, ее отвергающими. Равно, как между странами с большой дистанцией власти (Филиппины, Венесуэла, Индия, Франция, Бельгия, Россия) и малой дистанцией власти (Дания, Израиль, Австрия, Германия). Жизненные установки представителей стран с высокими значениями коллективизма (Пакистан, Китай, Россия) во многом противоположны установкам представителей стран с высоким значением индивидуализма (США и страны Западной Европы). Страны с жестким распределением социальных ролей, называемые маскулинными (Япония, Германия, Австрия, Швейцария), противостоят странам с ярко выраженными

---

<sup>1</sup> Герт Хофстеде и его теория измерения культур: обзорная информация [Электронный ресурс] // URL: <http://news.telelangue.com/ru/2011/10/hofstede-cultural-theory> (дата обращения 10.01.2018 г.).

признаками феминности культуры (Дания, Швеция, Норвегия, Нидерланды и Финляндия) <sup>1</sup>.

В контексте сказанного Европейскому союзу и его наднациональным органам управления приходится иметь дело с целым рядом проблем различного характера. Их условно можно разделить на три группы:

- исторически обусловленные взаимоотношения с национально-культурными образованиями внутри европейских стран;
- экономические, политические, культурные взаимоотношения между членами Евросоюза;
- взаимоотношения с иммигрантами из стран Азии, Африки и Ближнего Востока.

Первый тип отношений имеет исторически обусловленный характер, при котором взаимодействие этнических групп, находящихся на одной территории, осуществляется на уровне оптимальной межэтнической дистанции. По мнению специалистов, изучающих вопросы взаимоотношений центральных и региональных частей государств с полиэтничным составом, этнокультурный фактор в этих отношениях является, в основном, определяющим. Так, на территории современной Европы насчитывается более 20 национально-территориальных образований, тяготеющих к независимости. Среди них – Шотландия, Северная Ирландия в Великобритании; Фландрия и Валлония в Бельгии; Галисия, Страна Басков, Андалусия и Каталония в Испании; Сардиния, Южный Тироль и Венеция в Италии; Корсика и Бретань во Франции; Бавария в Германии; Трансильвания в Венгрии; сюда же можно включить вновь образованные государства, возникшие на территории бывшей Югославии. Всех их можно назвать в той ли иной степени «дремлющими регионами».

У некоторых из этих регионов периодически возникали либо продолжают возникать конфликты и противоречия этнокультурного характера с центральными органами государств, в которые они входят или входили ранее. Зачастую этнокультурные противоречия возникают в совокупности с экономическим и политическим противостоянием. В таких случаях для выхода из состояния конфликта противоборствующие стороны вынуждены прибегать к юридически обоснованным с их точки зрения методам. Как правило, такими

---

<sup>1</sup> Оксимоид К.Э. Типология организационных культур Герта Хофстеде [Электронный ресурс] // URL: <http://www.cfin.ru/management/people/culture/Hofstede.shtml> (дата обращения 10.01.2018 г.).

методами являются опросы общественного мнения, референдумы, оговоренные в конституциях стран с полиэтничным составом населения. Вместе с тем условия, оговоренные конституциями, имеют и ряд механизмов, усложняющих такой выход.

Так, европейская общественность в конце 2017 года была свидетелем бурных событий, происходивших в автономной области Испании – Каталонии. Каталонцы и ранее не единожды предпринимали попытки к выходу из состава Испании, каждый раз они заканчивались очередной уступкой Мадрида в расширении суверенитета области, где третья часть жителей говорит на каталанском языке, а испанский – считает вторым языком. Каталанский язык, хотя и имеет много общего с испанским языком, но наиболее близок к провансальскому языку Южной Франции. На нем говорят жители Балеарских островов, автономной области Валенсия, в Южной Франции, на части Сардинии.

Экономическая состоятельность и успешность Каталонии характеризуется тем, что ее валовой внутренний продукт (ВВП) равняется валовому внутреннему продукту таких развитых европейских стран, как Финляндия и Дания, выше, чем у Ирландии, а количество продукта на душу населения почти такой же, как в Германии. Уровень экспорта автономии приближается к значениям Финляндии и превышает показатели Португалии. Таким образом, у сторонников независимости Каталонии в качестве аргументов выступают культурные и языковые причины, подкрепленные экономическими соображениями.

После 2000 года в автономии неоднократно проводились опросы населения по поводу ее независимости. В ходе опроса-референдума состоявшегося в 2009-2010 годах более 90 процентов респондентов высказались за независимость Каталонии. По результатам региональных выборов в 2012 году в ее парламент вошли представители партий – сторонников независимости, которые в 2013 году приняли «Декларацию о независимости». В ноябре 2014 года прошел опрос граждан об отделении автономии от Испании. И, наконец, в октябре 2017 года правительство и муниципалитеты Каталонии в одностороннем порядке провели референдум об отделении.

Мадрид, в свою очередь, памятуя о том, что на территории Испании есть еще один взрывоопасный регион – Страна Басков, куда входят три испанских провинции, принимал все меры, включая силовые, чтобы противодействовать этому процессу. Конституционным

судом Испании референдум был признан незаконным. Арестован и находится в заключении заместитель главы правительства региона О. Жункерас, экс-глава правительства К. Пучдемон скрывается в Бельгии и Германии, однако, назначенные на конец декабря 2017 года выборы нового парламента Каталонии вновь продемонстрировали убедительную победу сил, выступающих за ее независимость. Блок «Вместе за Каталонию» с партией «Левые республиканцы Каталонии» и партией «Кандидатура народного единства» получили 70 депутатских мест из 135 имеющихся в парламенте<sup>1</sup>.

Вот почему опасения Мадрида относительно другого проблемного региона небезосновательны. Это автономное сообщество, включающее в себя три провинции, имеет, как и в Каталонии, высокий уровень жизни и сильные сепаратистские настроения: исторически баски тяготеют к Франции, поскольку на французской территории расположена Северная Страна Басков. На протяжении своей истории баски, находясь в Западных Пиренеях, со времен Римской империи всегда оставались непокоренным народом, отстаивающим свою независимость. Характерно, что баскский язык не входит в группу романских языков, сохраняя культуру басков самобытной.

При этом испанская Южная Страна Басков всегда предпочитала более радикальные способы борьбы за независимость, чем каталонцы. Еще в 1959 году с этой целью была создана организация ЭТА, которая на разных этапах использовала силовые методы борьбы при поддержке извне. Весьма характерно, что на фоне недавнего референдума глава правительства Страны Басков Иньиго Уркулью Рентерия уже заявил, что баски и каталонцы хотят сами определять свое будущее.

Есть более спокойные территории Испании – Галисия, объединяющая четыре провинции, получившая статус автономного сообщества в 1981 году, сохранившая свою культурную самобытность, несмотря на завоевания этой территории римлянами, а позднее арабским Халифатом, и Андалусия, в составе которой 8 провинций, получивших статус автономного сообщества в 1980 году. Культурная самобытность Андалусии очевидна, поскольку формировалась в течение веков под сильным воздействием культуры арабского Халифата. Здесь говорят на андалусском диалекте испанского языка, представляющего собой синтез арабского субстрата и местного романского языка.

---

<sup>1</sup> Каталонская заноза в теле Испании. Региону грозят повторные выборы в парламент // «Независимая газета». 2017. 27 декабря.

Не меньше проблем и у другого европейского государства – Бельгии, о значение которой для судеб ЕС трудно переоценить. Конфликтный потенциал на языковой и культурной почве продолжает накапливаться между двумя ее общинами Фландрии и Валлонии. Фландрия, где официальным является нидерландский язык, – один из тех регионов мира, где языковая ситуация носит крайне напряженный характер. В ряде приграничных ее муниципалитетов действует так называемая языковая полиция. Партии «Фламандский интерес» и «Новый фламандский альянс» (НВА) выступают за полную независимость Фландрии – наиболее экономически развитого региона, который, по их мнению, «кормит» всю страну. Это находит свой отклик у избирателей, среди которых идея отделения Фландрии от Бельгии становится все более популярной. Не случайно, на последних выборах в 2014 году «Новый фламандский альянс» лидировал на федеральном уровне с 20 процентами голосов. Сейчас альянс входит в коалицию, пять его членов представлены в правительстве.

Хотя официальным языком другой бельгийской общины Валлонии является французский, в быту здесь до сих пор используются шампанский, лоренский, пикардский и валлонский языки. Самым распространенным из них является валлонский. Долгое время эти языки считались диалектами французского, отношение к ним было пренебрежительным, хотя вплоть до начала XX века они доминировали в обществе, в то время как французский был языком аристократии.

В 1990 году названные языки были признаны региональными языками. Сейчас в регионе возрождается интерес к ним, особенно к валлонскому как наиболее распространенному. В некоторых школах валлонский преподается в качестве факультатива, иногда его можно услышать по радио, однако, единственным официальным языком остается французский. Перманентный языковой конфликт, существующий между двумя общинами, привел к тому, что в последние годы стала пользоваться популярностью идея прекращения существования государства Бельгия и объединения Валлонии с Францией. Так, по опросу, проведенному газетой «Le Soir» в 2008 году, каждый второй валлонец высказывался за такое объединение.

В Италии к «дремлющим регионам» относится автономная область Сардиния, где региональным языком, признанным Евросоюзом, является сардинский язык, постепенно теряющим свое значение. Более активно проявляет себя область Венеция, расположенная на северо-востоке Италии и в течение тысячи лет бывшая независи-

мым государством, а сегодня являющаяся одним из самых развитых регионов страны. Венеция обладает богатейшим историческим, природным, культурным наследием, она – самая посещаемая область в Италии, принимает около 63 миллионов туристов ежегодно. Большинство местных жителей Венеции говорят на автохтонном венецком языке. Регион известен своими националистическими движениями. Крупнейшая региональная партия «Лига Венета» является частью «Лиги Севера», активно выступающей за независимость провинций Пьемонт, Ломбардии, создание государства Падания со столицей в Милане и Республики Венеция.

В марте 2014 года в Венеции проводился общественный референдум по вопросу создания Республики Венеция и ее выхода из состава Италии. 89 процентов жителей, принявших участие в голосовании, высказались за создание независимого государства и за то, чтобы в случае отделения Венеции регион оставался членом ЕС и НАТО, а также сохранил евро в качестве денежной единицы.

По-прежнему не решена и проблема Южного Тироля. Это один из самых богатых регионов Италии, отошедший к ней в 1919 году – после Первой мировой войны. Большинство жителей региона в быту используют австро-баварский диалект немецкого языка, четверть говорит на итальянском, небольшая часть населения – на ладинском. Мирный договор 1947 года подтвердил границу Италии с Австрией по состоянию на 1919 год. Германоязычному меньшинству Южного Тироля гарантировалось полное равенство прав с италоязычным населением. Был создан автономный регион Трентино–Альто-Адидже, в котором Южный Тироль является северной провинцией Больцано (Боцен, второй, преимущественно италоговорящей южной провинцией региона является Трентино).

Однако Австрия продолжала заявлять, что германоязычное меньшинство подвергается в Италии дискриминации. Италия, в свою очередь, обвиняла Австрию в поддержке пангерманских и пронацистских сил, а также в пособничестве террористам, совершавшим свои акции в Южном Тироле на всем протяжении 1960-х годов. Подразумевалась деятельность «Комитета освобождения Южного Тироля», созданного в провинции после Второй мировой войны, отличительной особенностью которого было стремление при проведении силовых акций избегать ранения или гибели людей. Все акции «Комитета» были направлены против зданий или сооружений и проводились ночью, чтобы не было случайных человеческих жертв. В 1961 году

«Комитетом» был произведен подрыв опор линий электропередачи, который обесточил провинцию и прекратил подачу электричества на промышленный север страны. Это событие вошло в историю под названием «Огненная ночь», и мировая общественность узнала о положении германоязычной общины в Италии.

В конце 1969 года Италия и Австрия достигли соглашения, по которому регион получал права расширенной автономии. Стало возрастать влияние тирольцев на национальную политику в провинции, немецкий язык получал соответствующий статус, признавалось немецкое название территории – Южный Тироль (Südtirol).

Окончательно вопрос Южного Тироля был урегулирован в 1992 году, когда Италия предоставила германоязычным жителям региона Трентино–Альто-Адидже право получать образование на немецком языке. Местные жители получили более широкое представительство в муниципальных органах власти и смогли напрямую обращаться в Международный суд ООН в Гааге. В том же году австрийские власти объявили ООН о прекращении противоречий с Италией по вопросу Южного Тироля.

В 2001 году регион получил статус отдельной германоязычной провинции, расположенной на севере Италии. Согласно Статусу региона Трентино–Альто-Адидже правительство гарантировало сохранность культурных и языковых различий отдельных этнических групп. В нем был образован региональный парламент, в который входят 70 выборных депутатов. Парламент обладает не только законодательной властью на региональном уровне, но также избирает президента, двух вице-президентов и министров автономии. При этом в течение срока полномочий избранного парламента пост президента региона попеременно должны занимать представители немецкой и итальянской общины. Представительный орган германоязычной провинции – Южнотирольский ландтаг, исполнительный орган – Южнотирольское земельное правительство, состоящее из губернатора, двух заместителей губернатора и советников. Длительная борьба немецкой общины за свои права нашла отражение и в названии политических партий в Южном Тироле. Это консервативная «Южнотирольская народная партия», националистическая партия «Свободные» и немецкая национал-партикуляристская партия «Южнотирольская свобода». Тем не менее местные оппозиционные политики все еще называют Италию оккупантом и время от времени поднимают тему независимости.

Среди стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) своя зона турбулентности имеется у Румынии. Это – Трансильвания, которая ранее входила в состав Венгрии, а до этого – Австро-Венгрии. На территории Северной Трансильвании 5 сентября 2009 года была провозглашена непризнанная национально-территориальная автономия (Секейский край) секеев – субэтнической группы, составляющей венгерское меньшинство на территории современной Румынии.

\* \* \*

Сказанное выше показывает, что старая европейская культурная идентичность еще сохранилась на региональном уровне, демонстрируя тягу к возрождению, а, возможно, в скором времени и к политическому оформлению. Распад старых европейских наций может пойти путем не создания «анациональных регионов» типа современной Воеводины, а, наоборот, через всплеск «малого» этнонационализма. А в таком случае, т.н. этноцентризм, являющийся, по утверждению многих исследователей, общим отличительным свойством современных крайне правых идеологий в Европе, оказывается на гребне общеевропейских изменений.

Таким образом, экономические, политические и культурные взаимоотношения между членами Евросоюза, подвергаются все новым испытаниям. В этой связи эксперты задают вопрос: существует ли в ЕС эффективное лидерство и сохраняется ли солидарность всех участников проекта? Традиционный франко-германский локомотив интеграции ослаблен растущими скептическими настроениями во Франции, а также общей экономической и политической ситуацией. Институты ЕС не готовы взять на себя больше ответственности. Увеличивается разрыв между элитой и большей частью населения, молодыми и старшими по возрасту европейцами. Разрыв ведет к росту протестного голосования по вопросам, наиболее важным для будущего развития Евросоюза. События вокруг иммиграционного и греческого кризиса также показали, что солидарность, которую способны продемонстрировать страны ЕС, ограничена, когда она требует реальных жертв.

Растущий поток мигрантов из стран Африки, Азии, Ближнего Востока в благополучные страны Европы вызвал цепную реакцию их отторжения у европейского населения. Это нашло свое выражение в возникновении партий правого, националистического толка

в большинстве европейских стран и появлении в Европарламенте все большего числа депутатов от правых партий и депутатов-евроскептиков. В настоящее время из 28 стран членов Евросоюза 17 имеют таких депутатов<sup>1</sup>.

И хотя депутаты-евроскептики составляют примерно пятую часть от общей численности европейских парламентариев (это – 128 депутатов из 749 членов Европарламента), это отражает значительный сдвиг вправо позиции избирателей в первую очередь в ведущих европейских странах. Максимальное число депутатов правого толка (по 24) из Великобритании и Франции, а 22 из Италии, большинство которых представляют протестное политическое движение «Пять звезд», выступающее за выход Италии из ЕС. Не меньшую популярность приобрела в Великобритании Партия независимости, во главе с убежденным сторонником выхода страны из ЕС Найджелом Фараджем. Следующими по численности депутатов-евроскептиков, представленных в Европарламенте, являются Нидерланды, Швеция и Германия. Характерно, что по удельному весу депутатов-евроскептиков от общего числа депутатов своих стран Дания и Швеция опережают Великобританию и Францию.

Процессы нарастания недовольства политикой мультикультурализма наиболее ярко проявили себя в Соединенном Королевстве Великобритании. Уже на выборах в Европарламент в 2014 году крайне правая «Партия независимости» смогла получить большое количество голосов, благодаря позиции по резкому ограничению миграции в свою страну. Речь в данном случае шла не только об ограничении миграции из стран Азии, Африки и Ближнего Востока, но и из государств Восточной Европы.

Все вышесказанное стало результатом роста консервативных настроений, сложившихся в обществе, формировавшихся достаточно длительное время. Нельзя не заметить, что на фоне усиления консервативных позиций англичан параллельно наблюдался рост национально ориентированных настроений в национально-культурных регионах Великобритании. Так по итогам выборов в Британский парламент в мае 2015 года, наряду с победой Консервативной партии, на 50 мест увеличила свое представительство Шотландская

---

<sup>1</sup> Евроскептики в Европарламенте: чужие среди своих. [Электронный ресурс]// Русская служба Би-Би-Си – 2016–30 июня. – URL: <http://www.bbc.com/russian/features-36679047> (дата обращения 20.10.2017 г.).

национальная партия, лидером которой является Никола Старджен, ныне являющаяся премьером Шотландии.

В марте 2017 года она заявила, что в ближайшее время обратится в местный парламент с предложением о проведении нового референдума о независимости в период с осени 2018 года по весну 2019 года. Премьер не хочет допустить, чтобы Шотландия была вынуждена выйти из ЕС «против воли». Свое решение она оправдывает изменением ситуации по отношению к обстановке во время прошлого голосования о независимости в 2014 году<sup>1</sup>. Таким образом, центром противостояния эдинбургского и лондонского национализма может стать дата предстоящего референдума.

Не менее сложные отношения у Лондона с другой подведомственной территорией – Северной Ирландией. Главной проблемой в ней был и по-прежнему остается национально-культурный фактор. Не стал исключением и 2016 год, когда в ходе голосования по референдуму о выходе Великобритании из ЕС голоса в Северной Ирландии разделились следующим образом: 56 процентов населения высказались «против» выхода и только 44 процента «за» выход региона из ЕС<sup>2</sup>.

Раскол, как и следовало ожидать, произошел между ирландскими католиками-националистами и сторонниками более тесных связей с Лондоном демократами-юнионистами. Вполне закономерно, что такой итог голосования спровоцировал распад правительственной коалиции, произошедший в январе 2017 года, что потребовало досрочных выборов в Ассамблею Северной Ирландии, состоявшихся в апреле того же года. Выборы установили практическое равновесие между двумя противоборствующими силами в Северной Ирландии. Тем не менее позиции сторон остались неизменными: если юнионисты по-прежнему поддерживают выход Великобритании из ЕС, голосуя тем самым за ее суверенитет, то националисты, наоборот, видят в европейском проекте защиту своих прав как национально-культурного меньшинства.

Правительственный кризис в Северной Ирландии вновь актуализировал вопрос ее присоединения к Ирландии. По крайней мере,

---

<sup>1</sup> Бернар Ф. В Британии нет единства по Брекситу. [Электронный ресурс] // Le Mond – 2017. 14 мар. URL: [inosmi.ru/politic/20170314/238877110.html](http://inosmi.ru/politic/20170314/238877110.html) (дата обращения 02.01.2018).

<sup>2</sup> EU referendum: Northern Ireland votes to Remain. [Электронный ресурс] // BBC News – 2016. 24 июн. – URL: [www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-36614443](http://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-36614443) (дата обращения 02.01.2018).

эта тема возникла на встрече министров иностранных дел ЕС на Мальте в апреле 2017 года. На ней представители Республики Ирландия официально попросили у Евросоюза подтверждения, что в случае присоединения Северной Ирландии к Республике этот регион сможет сохранить членство в ЕС. Основанием для такой постановки вопроса послужил прецедент присоединения Восточной Германии к ЕС в 1990 году, в результате процесса объединения ГДР и ФРГ. Однако в случае принятия такое решение потребует не только проведения ирландского и британского референдумов, но и пересмотра границ.

Как уже отмечалось ранее, рост числа националистов и евро-скептиков в Парламенте Евросоюза произошел за счет Франции, давшей вместе с Великобританией наибольшее число депутатов правого толка. В 2014 году во Франции произошел бум националистических настроений: на общенациональных выборах в Европарламент первое место среди политических партий страны занял «Национальный фронт». По сравнению с предыдущими выборами количество поданных за националистов голосов выросло в четыре раза, а число проведенных в палату депутатов – в восемь раз. Тогдашний премьер-министр Франции Мануэль Вальс сравнил это событие с землетрясением и заявил о необходимости как ответных действий Евросоюза, так и реформ в самой Франции, направленных на преодоление кризиса доверия к политикам.

Следует сказать, что в начале своего существования «Национальный фронт» ничем особо не выделялся на политическом поле Франции, поскольку послевоенный бум промышленного роста и возможность выплаты пособий позволял стране принимать у себя миллионы мусульманских иммигрантов в основном из ее бывших колоний в Северной Африке. Однако сегодняшнее время резко изменило экономическую ситуацию. Франция уже много лет находится в состоянии экономической анемии, уровень безработицы держится на уровне 10 процентов, среди молодежи каждый четвертый – безработный. В стране проживают миллионы мусульманских иммигрантов, давно получивших французское гражданство, но так и не сумевших интегрироваться во французское общество, воспринять его культурные традиции, равно как и политические нормы и правила. На этом фоне приток новых иммигрантов до 200 тысяч человек в год лишь усугубляет существующие проблемы. Поэтому сегодня Марин Ле Пен и «Национальный фронт» представляют значительную группу избирателей в отличие

от прошлых лет, которые, по словам одного парижского журналиста, перестали узнавать свою Французскую Республику. В нее входят избиратели из рабочего класса, в основном белые, которые когда-то поддерживали левых, но теперь все чаще чувствуют себя покинутыми по мере того, как промышленность и другие создатели рабочих мест бегут из Франции под давлением жесткого трудового законодательства, протекционизма и высоких налогов<sup>1</sup>.

Представляется, что это одна из причин того, что значительная часть уставших от обещаний избирателей (21,3 процента в первом туре и 33,9 процента во втором туре) проголосовали за кандидатуру Марин Ле Пен на выборах президента Франции в апреле–мае 2017 года. Характерно так же и то, что в первом туре выборов Эмманюэль Макрон и Марин Ле Пен стали победителями примерно в половине департаментов Франции.

Сегодня процессы глобализации разрушают культурный контекст, культурную среду, привычную для социума, создавая определенный дискомфорт для его членов. Франция стала одной из европейских стран, подвергшейся максимальному воздействию носителей иной культуры, у которой мало общего с французской. Проблема культурной ассимиляции иммигрантов из стран третьего мира, о которой сказано в программе «Национального фронта», вряд ли разрешима в сегодняшних условиях. Для этого необходима активная инкультурация членов иммигрантского сообщества, что весьма проблематично в силу явного несовпадения их культуры и психологии с культурой и психологией французского социума. Поэтому и на практике все происходит ровно наоборот. Выходцы из Африки, Азии и стран Ближнего Востока, испытывая дискомфорт в чуждой для них культурной среде, пытаются всеми возможными способами сохранить свою культурную идентичность. Это приводит к нарушению межкультурной коммуникации и конфликтам среди носителей различных культур. Даже классический пример «политического» пути формирования нации – французская идентичность, – будучи усвоенной третьим поколением иммигрантов из Магриба, кажется уже неспособной к интеграции представителей новых миграционных потоков, часто просто отказывающихся от

---

<sup>1</sup> Ахмарин С. Персона – Марин Ле Пен, председатель французского «Национального фронта» [Электронный ресурс] // Ведомости. 2015.21 янв. -URL: <https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/01/21/nam-sledovalo-by-rabotat-s-rossiej-marin-le-pen-predsedatel> (дата обращения 02.01.2018 г.).

контактов с представителями автохтонной культуры. В результате понятие «быть французом» приобретает все более этнические черты.

Сохранению позитивной межкультурной коммуникации между иммигрантами и представителями социума европейских стран может служить опыт Германии, которая стала своего рода локомотивом, лидером в попытке эффективного решения миграционных проблем, с которыми в последние годы столкнулось европейское сообщество. Причина этого кроется в иммиграционной истории Германии. Стоит сказать, что Германия является одним из лидеров иммиграции в мире, занимая второе место после Соединенных Штатов Америки. Около 20 процентов населения страны составляют либо мигранты, либо потомки мигрантов. По данным Федерального бюро статистики Германии по состоянию на 2013 год в стране проживало 16,5 миллионов мигрантов и их потомков (в том числе 9,7 миллионов человек, обладающих немецким гражданством), что составило 20,5 процентов населения ФРГ. Из них около 6 миллионов человек являлись потомками мигрантов и сами были рождены уже в Германии. К 31 декабря 2014 года в Германии уже официально насчитывалось 8 миллионов 152 тысячи 968 жителей, имеющих лишь иностранное гражданство, что является наибольшим значением за всю историю ФРГ<sup>1</sup>.

Эти данные позволяют утверждать, что миграционные корни в Германии достаточно глубоки. В рамках своей миграционной политики Германия активно привлекала иностранных рабочих для нужд бурно развивающейся экономики, численность которых год от года росла. По данным Федерального бюро по миграции и беженцам в 2012 году в Германию прибыло около 400 тысяч человек, из них из Польши – 85 тысяч, Румынии – 56 тысяч, Венгрии – 31 тысяча, Греции – 21 тысяча, Италии – 19 тысяч, Испании – 13 тысяч. Но уже в следующем 2013 году картина резко меняется: в Германию прибывает 1 миллион 226 тысяч человек, из них – 1 миллион 108 тысяч иностранцев и 118 тысяч немцев. В 2014 году статистики зарегистрировали 1 миллион 343 тысячи прибывших человек, а в 2015 году 2 миллиона 137 тысяч человек<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 18,6 Millionen Einwohner mit ausländischen Wurzeln in Deutschland (нем) [Электронный ресурс]// Welt. 2017.01 авг.– URL: [www.welt.de/politik/deutschland/article167245133/18-6-Millionen-Einwohner-mit-auslaendischen-Wurzeln-in-Deutschland.html](http://www.welt.de/politik/deutschland/article167245133/18-6-Millionen-Einwohner-mit-auslaendischen-Wurzeln-in-Deutschland.html) (время обращения 03.01.2018).

<sup>2</sup> Иммиграция в ФРГ достигла рекордного уровня. [Электронный ресурс]// Deutsche Welle. 2016.14 июл.– URL: [www.dw.com/ru/](http://www.dw.com/ru/)

Германия вынуждена была пойти на ужесточение собственной миграционной политики. Основанием для этого был рост преступности, выросший в три с половиной раза среди беженцев, хотя их число за 2014-2016 годы увеличилось вдвое. В 2016 году по данным министерства внутренних дел в Берлине в Германию прибыло 280 тысяч беженцев. Это существенно меньше, чем в 2015 году. Глава ведомства Томас де Мезьер, констатировав значительное уменьшение потока беженцев, заявил, что это свидетельствует о действенности мер, принимаемых правительством Германии и Евросоюзом. Самыми важными из них, по мнению министра, стали соглашение о беженцах, заключенное между ЕС и Турцией во втором квартале 2016 года, и закрытие так называемого «балканского маршрута», по которому мигранты нелегально перемещались в Западную Европу<sup>1</sup>.

Окончательную черту гостеприимной политике Германии относительно беженцев подвели немецкие избиратели на выборах в Бундестаг в прошедшем году. Парламентские выборы в Германии проходят раз в четыре года, и от их исхода зависит, кто станет канцлером ФРГ. На выборах, состоявшихся 24 сентября 2017 года, наибольшее число голосов избирателей набрал консервативный блок Ангелы Меркель – Христианско-демократический союз (ХДС) и Христианско-социальный союз (ХСС) – 32,9 процента. Социал-демократическая партия Германии (СДПГ) получила 20,5 процента голосов. Свободная демократическая партия (СвДП) набрала 10,7 процента, а вот правопопулистская «Альтернатива для Германии» (АдГ) – 12,6 процента голосов избирателей<sup>2</sup>.

Таким образом, третьей силой на выборах в Бундестаг стала партия «Альтернатива для Германии», созданная в 2013 году, которую считают ультраправой. Идеологию партии можно описать в рамках национал-консерватизма и евроскептицизма. По мере нарастания миграционного кризиса, когда только Германия приняла около миллиона беженцев, «Альтернатива для Германии» продолжила на-

---

иммиграция-в-фрг-достигла-рекордного-уровня/a-19399714 (дата обращения 03.01.2018).

<sup>1</sup> Барановская М. В 2016 году поток мигрантов в Германию существенно уменьшился [Электронный ресурс] // Deutsche Welle. 2017.11 янв.– URL: [www. dw. com/ru/v-2016-году-поток-мигрантов-в-Германию-существенно-уменьшился/a-37088829](http://www.dw.com/ru/v-2016-году-поток-мигрантов-в-Германию-существенно-уменьшился/a-37088829) (дата обращения 03.01.2018).

<sup>2</sup> Выборы в Бундестаг [Электронный ресурс] // Deutsche Welle. 2017.08 окт.– URL: [www. dw. com/ru/выборы-в-Бундестаг/t-35994910](http://www.dw.com/ru/выборы-в-Бундестаг/t-35994910)(дата обращения 03.01.2018).

рашивать рейтинги, выступая против приема мигрантов и критикуя за это канцлера Ангелу Меркель. Поэтому нет ничего удивительного в том, что эта партия весьма последовательно набирала популярность среди населения Германии.

В конечном счете, вряд ли кто из аналитиков, занимающихся анализом выборов в Германии, мог предположить, что проблемы в этнокультурной сфере, связанные с неконтролируемой миграцией и ее кризисом в 2015 году, скажутся не только на итогах голосования немецких избирателей, но и создадут тупиковую ситуацию с формированием правительства страны. В большинстве комментариев и не только в Германии, но в подавляющем числе стран, где сыграл свою роль этнокультурный фактор на выборах в законодательные и исполнительные органы власти, звучат одни и те же мотивы. Их суть в том, что популистские, радикальные, националистические партии, воспользовавшись ситуацией, привлекли на свою сторону большее число избирателей.

В связи с этим целесообразно сосредоточить внимание на том, какие вопросы волнуют сегодня европейцев, почему они стали в большей степени поддерживать правые партии. Это, в первую очередь, размывание национального суверенитета в пользу наднациональных институтов и органов власти (ЕС, НАТО, евро и др.), а также иммиграция из стран третьего мира, мультикультурализм, дехристианизация и новые западные ценности (главным образом разрушение института традиционной семьи и т. д.). Ультраправые выступают за сохранение национальной идентичности и монокультурного характера государств, традиционных ценностей, роли религии в обществе и государственной жизни<sup>1</sup>. Немалую роль в программах крайне правых играет также и сильная социальная политика, почти левые социально-экономические предпочтения.

Миграционные проблемы уже поставили в центр всей политической жизни вопрос о культурной и национальной идентичности. В последние годы во весь рост встала проблема третьего поколения мигрантов, которые остаются чужими у себя на родине, и поэтому им свойственно желание возвращаться к корням своих культур, общаться в своей среде и активно отстаивать свою самобытность, в том числе и в религиозной сфере. Этому помогает новая волна

---

<sup>1</sup> Неменский О. Европейские крайне-правые на фоне миграционной лавины [Электронный ресурс] // АПН. 2015.08 дек. – URL: [www.apn.ru/publications/article34424.htm](http://www.apn.ru/publications/article34424.htm) (дата обращения 05.01.2018).

мигрантов. Все более дает о себе знать и феномен евроислама – формируется особая панъевропейская исламская идентичность. Многие политики и эксперты утверждают, что это уже «безопасный ислам», европеизированный и светский. Но скорее всего, дело обстоит прямо обратным образом: религия развивается в этнически и культурно чуждой среде, а значит, неминуемо должен быть ксенофобичным. И при этом он представляет собой большую силу, сохраняя общеевропейский характер. Исламизм вообще можно рассматривать как продукт вестернизации исламской мысли, в Европе этот фактор проявляется еще сильнее<sup>1</sup>.

Рост правых настроений среди избирателей европейских стран – уже следствие, а не причина роста популярности националистических и праворадикальных партий в Европе. Истоки происходящего лежат глубже, чем представляется на первый взгляд. Нельзя недооценивать роль и значение этнокультурного фактора в жизни такого сложно-составного общественного организма, который представляет собой Европейский Союз. В условиях экономического благополучия и стабильности, данный фактор не представляет никакой угрозы единству полиэтничной общности Европы. Однако в моменты экономического кризиса этот фактор становится значимым и решающим.

На примере трех стран, играющих главную роль в жизни Евросоюза, несложно понять, что этнокультурный фактор при определенных условиях может стать детонатором, способным разрушить союз европейских государств, созданный в 70-е годы прошлого века. В истории уже не единожды бывали прецеденты, когда процветающие империи с полиэтничным составом подданных разрушались. Некоторые авторы неслучайно сравнивают ситуацию в Европейском Союзе со временем, когда Римскую империю атаковали варвары, стремящиеся воспользоваться ее благами.

Несмотря на то, что Германия и Австрия в сентябре 2015 года ввели контроль на границах из-за увеличенного потока беженцев, и 2016 году число беженцев снизилось до 280 тысяч человек, их количество в 2017 году вновь увеличилось до 670 тысяч человек<sup>2</sup>.

В конце 2017 года были опубликованы результаты исследования, проведенного Цюрихским университетом прикладных наук по за-

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Бундестаг поставил под вопрос политику Меркель по мигрантам [Электронный ресурс] // РБК. 2017.23 сен.– URL: <https://news.tut.by/world/561624.html> (дата обращения 04.01.2018).

казу правительства Германии, которое показало, что преступления, совершаемые мигрантами, приехавшими в страну в 2014-2016 годах, связаны с незнанием ими немецкого языка, плохой интеграцией в общество и демографическим составом приезжих. Другими словами причиной подобного поведения стал этнокультурный фактор.

Если в Германии решили исследовать причины произошедших эксцессов и определить факторы, повлиявшие на совершение преступлений, что характерно для немецкой культуры, то в Австрии пошли по пути ужесточения законодательства, введя с 1 октября 2017 года запрет на ношение закрывающих лицо мусульманских женщин паранджи, бурки и никаба.

Несмотря на, казалось бы, стабилизировавшуюся ситуацию с миграцией на территорию Евросоюза, конфликт, возникший в середине прошлого года между «старыми» членами ЕС Австрией и Италией по поводу перекрытия австрийскими военными пограничного перевала Бреннер, обнаружил достаточно неприятный факт, свидетельствующий, что на территорию Италии по-прежнему продолжают прибывать мигранты из Северной Африки и Турции. По данным профильных служб ООН, только в первой половине 2017 года в Италию прибыли примерно 85 тысяч беженцев и мигрантов, что на 20 процентов превышает соответствующий показатель за 2016 год. Всего же за этот период времени в 2017 году через Средиземное море в Европу уже переправились свыше 100 тысяч беженцев.

Характерно, что лишь треть прибывших бегут от военных конфликтов или спасаются от политических преследований у себя на родине. Остальные две трети – это «экономические мигранты», в основном молодые одинокие мужчины с минимальным образованием, которые способны поставить под угрозу как рынок труда, так и систему социального обеспечения стран, в которые прибывают. Это еще раз подтверждает, что проблему беженцев исключительно военными и дипломатическими мерами решить невозможно.

Есть основания полагать, что наблюдаемый в настоящее время новый рост притока «гостей» из Северной Африки и Ближнего и Среднего Востока снова станет предметом жарких дискуссий в региональных столицах и на уровне руководства ЕС<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Искандеров Р. Евросоюз: исторические противоречия и социально-экономические кризисы [Электронный ресурс] // URL: <https://topwar.ru/120698-evrosoyuz-istoricheskie-protivorechiya-i-socialno-ekonomicheskie-krizisy.html> (дата обращения 04.01.2018).

# Становление политического плюрализма в России в начале XX века

*(А.И. Малкаров)*

Политический плюрализм является одним из ключевых принципов демократических государств, который обеспечивает выражение всего многообразия политических и идеологических взглядов граждан по вопросам устройства государства и государственного управления. В связи с этим рассматривать исторический процесс становления политического плюрализма в отрыве от утверждения демократии бессмысленно, поскольку политический плюрализм выступает сущностным проявлением народовластия в современном мире.

Точкой отсчета для коренных преобразований и формирования некой устойчивой модели демократического государства, в современном ее понимании, в континентальной Европе послужила Великая французская революция конца XVIII века. Именно это событие повлекло за собой свержение монархических режимов и переход к республиканской форме правления, идеологическую же основу протестного движения составляли теоретические разработки о народном суверенитете и представительной демократии выдающихся философов – Жан-Жак Руссо и Шарль де Монтескье.

Идея народного суверенитета и общей воли народа, изложенные в работе «Общественный договор или принципы политического права» Жан-Жака Руссо значительно изменили представление о государственном устройстве. Долгие годы абсолютная власть монарха не подлежала сомнению, ибо он считался наместником Бога на Земле. Доктрина Руссо опровергала эти догматические устои. Если доселе народ ассоциировался с понятием населения или общей массы людей, проживающих на одной территории, то теперь он приобрел новую грань: народ – это единственный источник и носитель государственной власти, представляющий собой всю совокупность граждан государства, наделенных политическими правами, свободами и обязанностями. Именно работа Руссо заложила принципы современного демократического государства на основе всеобщей политической свободы народа, который приобрел юридический статус – субъект государственной власти. В самом деле: «Вся совре-

менная демократия основывается на идее народного суверенитета, которая сегодня приобрела характер универсального для всякого демократического государства конституционного принципа. Она изначально постулировала, что только воля народа легитимирует государство и составляет основу государственной деятельности. Именно народный суверенитет играет решающую в конечном счете роль во все общественно-исторические эпохи и именно на его согласии – в этом прежде всего смысл юридического догмата народной воли – государство может основывать свою власть, а из договора с ним – выводить свои полномочия»<sup>1</sup>.

Выдающийся русский юрист и философ П.И. Новгородцев, подробно изучив работу французского философа, в своем труде «Кризис современного правосознания» сформулировал основную мысль теории народного суверенитета: «И сколько бы ни говорили о классовой вражде, о противоречии общественных интересов, нельзя уничтожить того факта, что пока народ представляет из себя известное единство, в нем живет сознание общей связи. Глубочайший смысл учения Руссо заключается именно в том, что в наличности этого сознания оно усматривает основу существования государства. Как ни далеко ушли мы от старой идеи о совершеннейшей гармонии общественных отношений, тем не менее, мы должны признать, что известное совпадение различных интересов и стремлений столь же необходимо для существования общества, сколь неизбежно в нем противоречие и противоборство отдельных сил. Руссо был совершенно прав, когда он говорил, что общение гибнет, если воля всех берет перевес над общей волей»<sup>2</sup>.

При всей своей внешней привлекательности доктрина Руссо оказалась нежизнеспособной, ибо как писал известный отечественный ученый С.А. Корф: «...учение Руссо и его последователей постулировали общую народную волю, как нечто реально существующее; между тем, современная наука доказала эфемерность, нереальность, неуловимость подобной общей воли. Наиболее яркое противоречие указанным учениям мы находим в повсеместно утвердившемся народном представительстве; Руссо таковое, вполне логически, отрицал; согласно его убеждению, никто не может передавать осуществления своей воли; между тем во всех государствах современного культур-

---

<sup>1</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ и государство в Конституционном строе Российской Федерации. – 2-е изд. М.: Проспект. 2016. С. 322

<sup>2</sup> Новгородцев П.И. Кризис современного правосознания. Москва, 1909. С. 4.

ного мира одна из важнейших функций государственной власти, функция законодательная, осуществляемая именно народным представительством, то есть путем передачи гражданами защиты своих интересов и выражения своих политических желаний, посредством выборов, своим представителям, членам парламента»<sup>1</sup>.

В отличие от Руссо, не приемлющего представительное правление, Ш. Монтескье являлся одним из основоположников одноименной доктрины. В трактате «О духе законов», рассматривая республиканскую форму правления, Монтескье утверждал: «Народ, обладающий верховной властью, должен делать сам все, что он в состоянии хорошо выполнить, а то, чего он не может выполнить, он должен делать через посредство своих уполномоченных. Но эти уполномоченные не будут таковыми, если они не назначены самим народом; поэтому основной принцип этого вида правления состоит в том, что народ сам избирает своих уполномоченных, т. е. должностных лиц государства»<sup>2</sup>. Особо следует отметить такую мысль философа: «Подобно монархам и даже в еще большей степени народ нуждается в руководстве со стороны совета или сената»<sup>3</sup>. Органичное сочетание двух доктрин – Руссо и Монтескье – во многом стало фундаментом современного конституционализма.

Ведущие отечественные правоведы конца XIX – начала XX века также не остались в стороне от исследования научных проблем государственного устройства. Б.Н. Чичерин, М.Я. Острогорский и многие другие внесли существенный вклад в изучение вопросов народовластия, представительной демократии, основ парламентаризма. Во многом благодаря их трудам получили распространение демократические идеи в России. Осознание неизбежности реформ лучшими умами отечества отнюдь не воспринималось так однозначно в правящих кругах.

\* \* \*

События, происходившие в России в период между 1905-м и 1917-м годами, а также Февральская и Октябрьская революции 1917 года, гражданская война 1918-1922 годов хранят большой пласт

---

<sup>1</sup> Корф С.А. Русское государственное право. Часть 1. 1915. С. 37–38.

<sup>2</sup> Монтескье Ш.Л. О духе законов // Электронная библиотека «Гражданское общество в России». С. 11.

<sup>3</sup> Там же.

информации, требующей осмысления для понимания процессов становления политического плюрализма в Российской империи. В начале XX века обстановка в России характеризовалась затяжным политическим и социально-экономическим кризисом. Ряд крупных поражений в Русско-японской войне 1904-1905 годов значительно ослабили доверие к власти. В обществе начало нарастать недовольство существующим государственным устройством, все чаще звучали требования о принятии конституции, учреждении представительного законодательного органа государственной власти, а также о признании основных прав и свобод граждан Российской империи. Целью оппозиционных сил было ограничение или полная ликвидация самодержавия и установление народовластия, как основы государственного устройства. Все это свидетельствовало о коренных преобразованиях, произошедших в коллективном сознании российского народа. Во многом этому способствовало становление и развитие капиталистических отношений, изменение самой структуры экономики. Несмотря на то, что Россия в своем большинстве оставалась аграрным государством, происходил стремительный процесс индустриализации.

В Западной Европе эти процессы начали происходить значительно раньше, возвышение капитализма было связано с периодом первоначального накопления капитала и эпохой Великих географических открытий конца XV – середины XVII веков. Активная торговля с новыми территориями способствовала резкому увеличению доходов как государственной казны, так и частных предпринимателей. Вместе с увеличением объемов торговли рос и спрос на производимую продукцию, что в свою очередь стимулировало создание новых технологий в промышленной сфере, позволяющих в разы увеличить объемы производимых товаров. «Важнейшим следствием открытия и колонизации новых земель явилась «революция цен», выражавшаяся в необычайно быстром повышении цен, прежде всего на сельскохозяйственные продукты, затем – на промышленные товары. Оно было вызвано резким падением стоимости драгоценных металлов в связи с их усиленным ввозом в Западную Европу из колоний. Если до XVI века цены были в основном стабильными, то за 70 лет (с 1530-х гг. и до конца столетия) они выросли в 2–4 раза. В условиях инфляции происходило обесценение заработной платы и земельной ренты, т. е. экономические потери несли группы населения, получавшие фиксированные

доходы (наемные работники и феодалы), экономические выгоды доставались предпринимателям»<sup>1</sup>.

И вот здесь мы видим экономические причины отмирания феодализма и возвышения буржуазии. «В аграрном секторе рост цен вызвал обесценение земельной ренты, так как она представляла фиксированную величину. В то же время повышение цен на сельхозпродукцию обеспечивал возрастание арендной платы. Таким образом, сдача земли в аренду становилось более эффективным источником дохода по сравнению с земельной рентой. Землевладельцы старого феодального типа несли убытки, новаторы, сдающие землю в аренду, процветали. Итогом «революции цен» явилось общее ухудшение экономического положения феодалов и наемных рабочих, укрепление позиций буржуазии. Она дала мощный импульс первоначальному накоплению капитала в Европе, формированию капиталистического уклада в хозяйстве, ускорила падение феодальной системы»<sup>2</sup>.

В эпоху Великих географических открытий лидерами мировой торговли становились такие государства, как Голландия, Англия, Испания, Португалия, Франция, обладавшие сильными военными и торговыми флотами. Именно в этот период происходит расцвет абсолютизма, вызванный укреплением национальных государств за счет усиления внутренних экономических связей регионов, а также нивелированием самостоятельности феодалов. Однако постепенное развитие капитализма приводит уже к следующему шагу, к падению абсолютизма и становлению демократических форм правления. Как показывает история, именно те государства, у которых были наибольшие успехи в торговле с «новыми землями», стали локомотивами в становлении демократических режимов. Таким образом, в Англии была установлена конституционная монархия. Нидерланды в результате восстания против испанского господства, продлившегося около восьмидесяти лет с 1572 по 1648 год, приобрели независимость и образовали первую в истории буржуазную республику.

России, в отличие от европейских государств, для роста экономики, развития промышленности и торговли не было необходимости искать новые рынки, скорее наоборот, она нуждалась в освоении собственных территорий и развитии внутреннего рынка. «В России

---

<sup>1</sup> Экономическая история: учебник для бакалавров / Кузнецова О. Д., Шапкин И. Н., Квасов А. С., Пермякова Л. И. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт; 2013. С. 130

<sup>2</sup> Там же.

промышленный переворот прошел две стадии. В 1830-1840-х годах он в основном завершился в хлопчатобумажной промышленности, а в 1870-1880-х годах на железнодорожном транспорте и в тяжелой промышленности»<sup>1</sup>. Для иллюстрации экономического потенциала Российского государства достаточно привести следующие данные: «В начале 1890-х годов страна вступила в новый этап промышленного развития. За десятилетие (1890-1900 гг.) выпуск промышленной продукции вырос в 2 раза, в том числе выпуск продукции тяжелой промышленности – в 2,5 раза. Добыча каменного угля увеличилась в 3 раза, нефти – в 2,5 раза. По добыче нефти Россия вышла на 1-е место в мире. Metallургическая промышленность увеличила выпуск продукции в 3 раза, в том числе на новых предприятиях Юга производство металла возросло в 7 раз. Если в мировом производстве металла Россия в 1880 г. занимала только 7-е место, то в 1900 г. она переместилась на 4. По общему объему промышленного производства к началу XX века Россия занимала 4-5-е места в мире. В результате промышленного подъема она вошла в число стран со средним уровнем развития экономики»<sup>2</sup>.

Учитывая представленные данные, можно сделать вывод о стремительном развитии капитализма в России, но при этом следует отметить, что во многом сохранялись пережитки феодального общества. Трансформация экономических отношений не привела к изменению социально-политического устройства. Именно в этот период буржуазия становится наиболее влиятельным сословием, которое владело средствами производства, капиталом, но не имела возможности принимать участие в управлении государством. Кроме того, городские жители, работники предприятий формируют новый класс общества – пролетариат, – наравне с крестьянством самый многочисленный, но в то же время бесправный, угнетенный слой населения. Тяжелое положение рабочих и крестьян в совокупности с амбициями буржуазии сформировало предпосылки к началу революционно-демократического движения в недрах общества. Этот естественный путь, который прошли ранее государства Западной Европы, ожидал и Россию.

Вместе с тем следует обратить внимание на некоторые специфические исторические факторы, присущие исключительно Российской действительности. Несмотря на непрерывное противостояние

---

<sup>1</sup> Там же. С. 346.

<sup>2</sup> Там же. С. 349.

с внешними врагами и внутренними трудностями на протяжении всей своей истории, Российское государство укрепляло свою мощь и влияние на мировой арене: территория страны к началу XX века достигла огромного пространства – 21,8 миллиона квадратных километров. Россия, расположившись в Европе и Азии, стала колыбелью уникальной цивилизации, основу которой составил русский народ, объединивший вокруг себя поляков, финнов, прибалтийские, кавказские, среднеазиатские, сибирские и многие другие народы. Люди, совершенно не похожие по своей культуре, образу жизни, конфессиональной принадлежности, должны были стать единой российской нацией. К указанному периоду в коллективном сознании русского народа уже созрело понимание собственной роли в жизни государства. Однако получив физическую свободу с момента отмены крепостного права, простой люд все еще был лишен свободы воли. Полиэтнический и поликонфессиональный состав русского общества в сочетании с жестким сословным разделением создавал множество точек противоборства и противостояния внутри населения. В условиях сильной централизованной власти самодержца можно было не обращать внимания либо оперативно пресекать эти противоречия, но в условиях политической нестабильности игнорировать брожение в обществе было невозможно.

Внутренняя политика Николая II не отвечала требованиям времени и тем преобразованиям, естественным образом, происходившим в коллективном сознании общества. По мнению Б.С. Эбзеева «Россия в начале XX века была единственной в Европе монархией, которая никак не восприняла конституционные идеи Французской революции в области прав человека, а также участия народа во власти. Именно эти два ключевых вопроса переживаемой страной эпохи – власть и свобода – слишком долго находились в нашей стране на периферии государственного устройства, чтоб вдруг не оказаться в центре общественного внимания. Верховная власть, оказавшаяся неспособной ответить на вызовы времени, во многом сама спровоцировала социальные катаклизмы, вылившиеся в Великую российскую революцию»<sup>1</sup>.

Пик политической активности и демократических преобразований пришелся на период Первой русской революции 1905-1907 годов. Событием, спровоцировавшим начало активной части фазы

---

<sup>1</sup> Эбзеев Б.С. Великая российская революция, власть и свобода: идейные истоки и конституционное устройство // Государство и право. 2017. № 7.

народных волнений, послужил расстрел 9 (22) января 1905 года в Санкт-Петербурге мирных демонстрантов, требовавших созыва Учредительного собрания на принципах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования. Эта трагедия вошла в историю России под названием «Кровавое воскресенье».

В ответ на репрессивные действия власти по стране прокатилась волна протестов трудящихся. В.И. Ленин в начале 1905 года описывал социальную обстановку следующими словами: «Россия переживает новую волну конституционного движения. Современное поколение не видело еще ничего подобного теперешнему политическому оживлению. Легальные газеты громят бюрократию, требуют участия представителей народа в государственном управлении, настойчиво заявляют о необходимости либеральных реформ. Всевозможные собрания земцев, врачей, юристов, инженеров, сельских хозяев, городских гласных и пр. и пр. выносят резолюции, более или менее ясно высказывающиеся за конституцию. Всюду слышатся необычно смелые, с точки зрения русского обывателя, политические обличения и страстные речи о свободе. Либеральные собрания превращаются под напором рабочих и радикальной молодежи в открытые народные собрания и уличные демонстрации. В широких кругах пролетариата, среди городской и сельской бедноты явно усиливается глухое брожение. И хотя пролетариат сравнительно мало участвует в наиболее парадных и торжественных проявлениях либерального движения, хотя он держится как будто бы немного в стороне от чиновничьих совещаний солидной публики, но по всему видно, что рабочие глубоко заинтересованы в движении. По всему видно, что рабочие рвутся на широкие народные собрания и на открытые уличные демонстрации. Пролетариат как бы сдерживает себя, сосредоточенно всматриваясь в окружающую обстановку, собирая свои силы и решая вопрос, пришел или не пришел еще момент решительной борьбы за свободу»<sup>1</sup>.

По мнению Ю.Л. Шульженко: «Революция стала важнейшим фактором, катализатором изменения формы правления в России – перехода от неограниченной монархии к конституционной. Царь, правящая верхушка всеми силами и средствами противились данному процессу. Первоначально намечался лишь своего рода «косметический ремонт», не затрагивающий основ абсолютизма. Но мощный

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 9. С. 135

рост революционного движения, боязнь полного уничтожения монархии заставили царя пойти на установление в стране конституционной монархии, в значительной мере усеченной»<sup>1</sup>.

Манифестом 6 августа 1905 года в качестве законосовещательного органа была учреждена Государственная дума, а также утверждено Положение о выборах в Государственную думу. Представительный орган должен был обеспечить участие избранных лиц в предварительном рассмотрении и обсуждении законов. Дума учреждалась с целью снижения уровня конфронтации в обществе путем создания механизмов, обеспечивающих взаимодействие между представителями народа и правительственными органами. Особо подчеркивалась законосовещательная роль Государственной думы, при полном сохранении самодержавия. Отсутствие реальных законодательных полномочий у представительного органа не отвечало требованиям народа.

Обстановка в обществе накалялась. В октябре 1905 года началась Всероссийская политическая стачка, волнения приобретали массовый характер. Правительство безуспешно пыталось подавить народные выступления. Николай II вынужден был пойти на дальнейшие уступки. В сложившейся обстановке 17 октября 1905 года был издан один из наиболее значимых законодательных актов того времени – Высочайший Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 года (далее – октябрьский Манифест, Манифест 17 октября). В нем закреплялись основные политические права и свободы населения, а именно гарантировалась неприкосновенность личности, свобода совести, свобода слова, свобода собраний и союзов, за всеми слоями населения закреплялось избирательное право. Государственная дума, учрежденная Манифестом 6 августа 1905 года, приобретала статус полноценного законодательного органа.

Принятие этого правового акта вселяло надежду на начало демократических преобразований, многие ведущие Отечественные юристы того времени положительно оценивали октябрьский манифест. По мнению В.В. Ивановского, «Манифест 17 октября 1905 года имеет огромное юридическое значение, это акт монархической власти, знаменующий ее отречение от начал неограниченности

---

<sup>1</sup> Шульженко Ю.Л. Отечественная наука государственного права периодов конституционной монархии, буржуазной республики в России (1905 г.– октябрь 1917 г.). Москва, 2012. С. 12.

и, следовательно, введение в России конституционной монархии»<sup>1</sup>. Схожую мысль высказывал А.С. Алексеев: «Манифест 17-го октября, определив, что ни один закон не может получить силы без участия народного представительства, этим постановлением упразднил один из главных устоев самодержавия. Он знаменует собою несомненно очень крупный успех в борьбе принципа общественного самоопределения с началом самодержавия»<sup>2</sup>. Как показала история, столь оптимистичные выводы были поспешными.

Другой позиции придерживался С.А. Корф: «Манифест этот носит характер правового обещания: 1) нового законодательного порядка (т. е. – Государственной думы и Конституции) и 2) обеспечения гражданских свобод (т. е. элементов правового государства); обещания эти относятся к будущему, и притом самим манифестом еще не определенному моменту; характеризуют его, поэтому как иерархический приказ министерству выработать такие-то реформы, – приказ, оставшийся в течение многих лет в одной части (касательно гражданских свобод) не исполненным. Вследствие этого *communis opinio* ныне и признает, что Манифест 17 октября не создал непосредственного перехода к конституционному строю, что подтверждается также последующей законодательной деятельностью, вплоть до созыва первой думы»<sup>3</sup>. По мнению барона Корфа началом конституционного строя следует считать 23 апреля 1906 года, когда были изданы Основные законы Российской империи, которые и являются конституцией.

Н.И. Лазаревский же считал, что «...днем перехода России от самодержавного режима к конституционному должен быть признан день, когда собралась первая Дума, т. е. 27 апреля 1906 г.»<sup>4</sup>. Он обосновывал свою позицию тем обстоятельством, что с момента издания Манифеста 17 октября законодательная деятельность до выборов Государственной думы приостановлена не была: «...а коль скоро законодательная функция в русском государстве сохранялась, она могла осуществляться только Государем, который поэтому сохранил

---

<sup>1</sup> Ивановский В.В. Учебник Государственного права. Типо-литография Императорского Университета. Казань, 1908. С. 321.

<sup>2</sup> Алексеев А.С. Манифест 17 октября 1905 г. и политическое движение, его вызвавшее. Москва, 1915. С. 4.

<sup>3</sup> Корф С.А. Русское государственное право. Часть 1. С. 57.

<sup>4</sup> Лазаревский Н.И. Лекции по Русскому государственному праву. Том I. Конституционное право. С.-Петербург – 1910 г. С. 107.

законодательную власть в своих руках, т. е. оставался Государем неограниченным, самодержавным»<sup>1</sup>.

Историческое значение Манифеста 17 октября сложно переоценить. Действительно, он создал предпосылки к утверждению народовластия, закреплению политического плюрализма и формированию многопартийной системы, закрепив свободу собраний и союзов, а также наделив избирательными правами все слои населения. Как видно, современники того периода достаточно высоко оценивали перспективы становление конституционализма в Российской империи. И именно Октябрьский манифест был первым шагом на пути к достижению этой цели. Впрочем, говорить о практической реализации декларированных в нем идей не приходится. Дальнейшее развитие отечественной истории продемонстрировало, что трансформации и установления конституционной монархии так и не произошло, в первую очередь, по вине императора и его окружения, что и послужило созданием благодатной почвы к началу Февральской революции 1917 года.

\* \* \*

20 февраля 1906 года указом императора Николая II Государственный совет был наделен законодательными полномочиями и уравнен в правах с Государственной думой. Таким образом, в России появился двухпалатный парламент, где Государственный совет стал верхней палатой, а Государственная дума – нижней палатой. Ни один закон не мог быть принят без одобрения Государственного совета, что создавало определенные механизмы противодействия по негодным законам, принимаемым Государственной думой. Порядок формирования и полномочия Государственного Совета позволяли создавать серьезные препятствия законодательной деятельности Государственной думы. Само по себе существование двухпалатного парламента не противоречило представлениям о конституционном правовом государстве. Однако учитывая то обстоятельство, что Государственный совет наполовину формировался из лиц, назначенных императором, выбранных от Русской православной церкви, от дворянства и земства, а также представителей науки, торговли и промышленности, здесь явно усматривалась сословная структура без

---

<sup>1</sup> Там же.

учета пролетариата и крестьянства. Такой состав Государственного совета говорил о высокой степени подконтрольности его монарху и исполнительной власти.

Отдельного внимания заслуживает Положение о выборах от 6 августа 1905 года. Избирательная система, утвержденная им, была пронизана имущественными и сословными цензами, которые не позволяли обеспечить волеизъявления всего народа при формировании Государственной думы, и не отвечали требованиям формулы всеобщего, равного, прямого, тайного избирательного права. Довольно емко представил суть избирательного процесса именно на таких принципах Н. Чернышев в своем труде «Всеобщее избирательное право». По его мнению, «Формула “всеобщее, равное, прямое и тайное избирательное право” выражает условия, при которых свободные выборы с возможной для непрямого народного законодательства полнотой отражают волю большинства народа в вопросах о желательном для этого большинства составе народного представительства и о желательном для него направлении законодательства в данный момент. При этой системе избирательного права воля большинства народа будет выражена с наибольшей правильностью в том случае, если эта формула получает строго демократическое содержание, то есть если она предполагает активное и пассивное избирательное право для всех совершеннолетних граждан обоего пола, без различия национальности и вероисповедания, при обязательном условии, чтобы каждый избиратель пользовался не более, как одним голосом, подавал этот голос тайно и избирал непосредственно депутата, а не выборщика»<sup>1</sup>. Несмотря на незначительные изменения, внесенные в Положение о выборах в Государственную думу от 11 декабря 1905 года, которые должны были обеспечить приведение его в соответствие с нормами Манифеста 17 октября, они не гарантировали равного доступа граждан для участия в управлении государством.

Принятие нового Положения о выборах в Государственную думу от 3 июня 1907 года последовало с роспуском второй Государственной думы. Законность принятого акта многократно подвергалась сомнению. Дело в том, что император, распустив вторую Государственную думу 3 июня 1907 года, в этот же день единолично, без участия Государственного совета и Государственной думы, утвердил Положение о выборах в Государственную думу. Однако это не про-

---

<sup>1</sup> Чернышев Н. Всеобщее избирательное право. Изд. А.Е. Лосицкого, 1906. С. 25.

тиворечило Основным законам с формальной точки зрения, так как предусматривались случаи, когда кабинет министров был вправе подавать проекты законов на подписание непосредственно государю. Это обстоятельство касалось тех периодов, когда деятельность Государственной думы была прекращена. По мнению историков, именно издание нового Положения о выборах следует считать окончанием первой русской революции 1905-1907 годов. Новая избирательная система не только не расширила возможности участия граждан в выборах, но, наоборот, усложнила процедуру и создала механизмы, позволяющие императору и правительству формировать куда более лояльный в своих политических устремлениях законодательный орган. Избирательная система представляла собой довольно сложный и запутанный механизм: «В пяти городах, обладающих отдельным представительством (Петербург, Москва, Киев, Одесса и Рига), выборы в Гос. думу прямые, по всей остальной России выборы многостепенные: члены Думы избираются «губернскими избирательными собраниями», состоящими из «выборщиков» избранных в свою очередь «избирательными съездами», которые сами состоят частью из избирателей, частью из «уполномоченных», избранных на «предварительных съездах»<sup>1</sup>. Создание единого правового пространства и обеспечения монолитности народа в таких условиях было невозможно.

Определялся круг лиц, лишавшихся права участвовать в выборах в Государственную думу. Согласно статье 9 Положения о выборах, избирательного права были лишены: 1) лица женского пола; 2) лица моложе двадцати пяти лет; 3) обучающиеся в учебных заведениях; 4) воинские чины армии и флота, состоящие на действительной военной службе; 5) бродячие инородцы и 6) иностранные подданные. Также не могли принимать участия в выборах лица, имевшие проблемы с законом. Не участвовали в выборах: 1) губернаторы и вице-губернаторы, а равно градоначальники и их помощники – в пределах подведомственных им местностей и 2) лица, занимающие полицейские должности – в губернии, области или городе, по которым производятся выборы. Кроме того, вводились имущественные цензы и ценз оседлости. Таким образом, образовывался довольно большой список лиц, лишенных избирательного права.

---

<sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 264.

Венцом реформы государственного устройства стало принятие 23 апреля 1906 года в новой редакции Основных законов Российской империи, которые и ознаменовали формальный переход к конституционной монархии. Фактически, явившись первой писанной Конституцией России – Основные законы вобрала в себя положения Манифеста 17 октября и других изданных в тот период актов, но при этом удивительным образом закрепляли незыблемость абсолютной власти монарха. Так, согласно статье 4 императору всероссийскому принадлежала Верховная самодержавная власть. Повиноваться власти Его, не только за страх, но и за совесть, Сам Бог повелевает». Конституционно-правового закрепления статуса российского народа, как носителя верховной власти в государстве, так и не произошло. Показательным в этом плане является тот факт, что только лишь по инициативе императора Государственным советом и Государственной думой могли быть пересмотрены Основные законы, что противоречит одному из основных принципов демократического государства – принципу народовластия.

Несмотря на учреждение двухпалатного парламента, полномочия главы государства в законодательных вопросах оставались достаточно обширными и не ограничивались правом подписывать и публиковать законы. В статье 7 прямо указывалось, что «Государь Император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным советом и Государственной думой». Важными полномочиями глава государства обладал и в вопросах организации работы Государственного совета и Государственной думы. Именно указами государя императора ежегодно созывались сессии палаты Парламента, им же определялись продолжительность ежегодных занятий, а также сроки перерывов занятий в течение года. Император был наделен правом роспуска Государственной думы, которым он активно пользовался. Из четырех созывов законодательного органа три были распущены досрочно, только лишь третья Дума отработала все полные пять лет, предусмотренные Основными законами. При этом полномочия самой Государственной думы были существенно ограничены по таким важным вопросам, как внешняя и оборонная политика государства. Кроме того, российский законодательный представительный орган был лишен одной из основных своих функций – контроля над исполнительной властью.

Таким образом, смысл проведенных реформ государственного устройства 1905-1906 годов можно сформулировать следующим образом: «...в России устанавливается не конституционная монархия, а в большей степени монархия конституционная, где главнейшей задачей Основных законов, всех правовых актов является закрепление, поддержание, обеспечение верховенства царя»<sup>1</sup>.

Вместе с тем даже частичные реформы привнесли положительные элементы в развитие политической системы общества. В частности, конституционное закрепление прав на объединение граждан, свободу слова, учреждение Государственной думы способствовало активизации политической жизни населения, выражению всего многообразия политических воззрений и духовной многогранности русского народа. Именно в этот период начался стремительный рост числа политических партий, программы которых основывались на различных идеологических и философских концепциях государственного и общественного устройства, получивших распространение и поддержку широких масс населения.

\* \* \*

Вслед за Манифестом 17 октября, в статье 80 Основных законов Российской империи за российскими подданными было закреплено право создавать общества и союзы в целях, не противоречащих законам. 4 марта 1906 года во исполнение положений Манифеста 17 октября был издан императорский указ: «О временных правилах об обществах и союзах» (далее – Временные правила), который, по сути, был первым правовым актом регулирующим, в том числе, и порядок образования политических партий и движений. Согласно указу, общества представляли собой объединение нескольких лиц, которые не имеют задачи получить прибыли, но были объединены некоторой иной целью. Под союзом понимали объединение нескольких таких обществ. Для создания обществ и союзов не требовалось каких-то дополнительных разрешений от органов государственной власти. Они имели добровольный характер. В то же время общества, в которых были образованы отделения, а также союзы, должны были иметь устав.

---

<sup>1</sup> Шульженко Ю.Л. Отечественная наука государственного права (1905 г.– октябрь 1917 г.). Москва, 2012. С. 24.

Для заведывания делами об открытии, регистрации, воспрещении и закрытии обществ и союзов образовывались губернские или областные по делам об обществах присутствия. Лица, желающие образовать общество, обязаны были представить письменное заявление губернатору или градоначальнику, который в случае обнаружения препятствий к образованию общества передавал вопрос на рассмотрение губернского или городского по делам об обществах присутствия. Если в течение двух недель со времени получения заявления губернатором или градоначальником лицам, подавшим заявление, не сообщалось определение присутствия об отказе в удовлетворении заявления, с точным указанием оснований этого отказа, общество могло начать осуществлять деятельность.

Вместе с тем существовали ограничения для создания таких объединений. Запрещались общества, преследовавшие цели, противные общественной нравственности, или воспрещенные уголовным законом, или же угрожавшие общественному спокойствию и безопасности, а также управлявшиеся учреждениями или лицами, находящимися за границей, если указанные общества преследовали политические цели. Все ограничения вполне соответствовали демократическим требованиям в том смысле, что определяли границы политической свободы граждан и обеспечивали безопасность народного суверенитета от иноземного вмешательства во внутренние дела государства.

Во Временных правилах был установлен круг лиц, которым было запрещено участвовать в деятельности обществ; к таковым относились: несовершеннолетние, а также учащиеся в низших и средних учебных заведениях. Учащиеся высших учебных заведений могли быть допущены к образованию обществ, действующих вне учебных заведений, а равно к участию в таких обществах лишь на основаниях, особо определяемых в уставах подлежащих учебных заведений. Особый порядок создания обществ существовал у лиц, находившихся на военной и военно-морской службе, а также запрещалось создание обществ, преследующих политические цели, различным служащим.

\* \* \*

Уже в 60-80-х годах XIX века начали возникать подпольные народнические организации – некий прототип политических партий.

Из их общей массы выделялась «Народная воля», которая объявила себя и фактически являлась первой политической партией. Однако насильственные методы, используемые народниками в своей политической борьбе, в частности, террор, скорее не способствовали, а препятствовали продвижению реформ.

В период с 1900 по 1917 год в Российской империи было создано и существовало более 100 политических партий – как общероссийских, так и национальных. С изданием Манифеста 17 октября этот процесс приобрел намного более интенсивный характер. Многообразие политических партий, отличавшихся программными и идеологическими подходами, позволяет различными способами их классифицировать. В общем виде партии можно было разделить на правых, левых и центристов. Так, к правым партиям относились – консервативные и националистические, к центристам – либерально-демократические партии, к левым – наиболее радикальные социалистические и анархические партии.

Встречались и иные классификации, в частности С.В. Тютюкин выделял пять основных типов политических партий того периода: «1) консерваторов, выступавших за сохранение самодержавной системы; 2) консервативных либералов «октябристского» типа; 3) либеральных, или конституционных, демократов; 4) неонародников; 5) социал-демократов»<sup>1</sup>. В.И. Ленин в своей статье от 30 сентября 1906 года «Опыт классификации русских партий» выделял пять основных типов партий того времени: черносотенцев, октябристов, кадетов, трудовиков и социал-демократов<sup>2</sup>.

Консервативная часть общества являлась опорой самодержавия. По мнению черносотенцев, идеи народовластия и парламентаризма считались чуждыми для России. К.П. Победоносцев, один из ярких представителей консервативной части общества, писал: «Одно из лживых политических начал есть начало народовластия, та, к сожалению, утвердившаяся со времени французской революции идея, что всякая власть исходит от народа и имеет основание в воле народной. Отсюда истекает теория парламентаризма, которая до сих пор вводит в заблуждение массу так называемой интеллигенции и проникла, к несчастью, в русские безумные головы»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Тютюкин С.В. История политических партий России / под редакцией А.И. Зевелева. Высшая школа, 1994. С. 58.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 14. С. 33.

<sup>3</sup> Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени. М., 1993. С. 31-32.

Аналогичных представлений придерживался М.Н. Катков, один из ярких представителей монархистов более раннего периода, который утверждал: «Что такое представительство, которое нам с разных сторон рекомендуют? В каких бы размерах, силе и форме ни замышлять его, оно всегда окажется искусственным и поддельным произведением и всегда будет более закрывать собой, нежели открывать народ с его нуждами. Оно будет выражением не народа, а чуждых ему партий и неизбежно станет орудием их игры, которой так легко овладевает всякого рода интрига. Боже, избави нас от партий и очисти от их игры наши правительственные сферы! Правительство свободное от духа партий и достойное самодержавной власти Русского Царя, покрывающей народа в его целостности, – вот что было бы теперь нашим первым и истинным прогрессом. А добрые люди, напротив, советуют нам внести растлевающий дух партий, интриги и обмана в самые недра народа»<sup>1</sup>.

Критикуя идею представительной демократии, консерваторы видели спасение государства в сохранении существовавшей несколько столетий формы взаимоотношений самодержца и народа. Катков писал: «Мы знаем русский народ, знаем его историю, знаем, чем силен, мы знаем также, что нам теперь нужно. Нам нужно теперь именно то, чем во всех своих сословиях всегда был силен русский народ. Он всегда был силен своим патриотическим духом, своей единоклюпной преданностью Престолу, чувством своего безусловного, «абсолютного» единства с Царем. Это сила испытания, сила великая, сила создавшая Россию и возвысившая ее. Только этой силе обязаны мы нашим национальным могуществом. Ей мы обязаны нашим спасением во всех испытаниях, к ней, стало быть, и теперь должны мы обратиться и в ней искать опоры. На русскую патриотическую партию, если только это партия, – вот на что единственно может опереться наше правительство или вот какой партией должно быть наше правительство»<sup>2</sup>.

Несмотря на отрицание необходимости существования политических партий и убежденности в непосредственной связи царя с народом, без всяких посредников, в 1900 году была создана первая монархическая партия – Русское собрание. Целью ее учреждения было формирование силы, противодействующей, различным ра-

---

<sup>1</sup> Катков М.Н. Русская правовая и политическая мысль. Антология / составитель С.Л. Чижов. Москва, 2013. С. 241.

<sup>2</sup> Там же. С. 240.

дикально-революционным движениям. Издание Манифеста 17 октября 1905 года привело к возникновению и других влиятельных консервативных партий, таких, как Союз русского народа, Русская монархическая партия, Объединенное дворянство и другие. Большинство из этих партий прекратили свое существование в 1917 году.

Наиболее влиятельными и организованными представителями либеральной части общества являлись Партия народной свободы (Конституционно-демократическая партия (Кадеты) и Партия Союз 17 октября (Октябристы). Однако в их программах и деятельности существовали принципиальные различия. Если Партия Народной свободы была оппозиционной, то Октябристы в основном защищали интересы правительства.

Конституционно-демократическая партия возникла путем объединения двух полулегальных организаций: Союза земцев конституционалистов и Союза Освобождения. Программа партии была ориентирована на внедрение в России уже опробованных моделей устройства конституционных и парламентских государств. «Идеалом кадетов была конституционная монархия английского типа. Они выступали за разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, введение всех демократических прав и свобод, причем добиваться этого, по их мнению, следует только мирным путем, путем завоевания большинства в Государственной думе и законодательным закреплением записанных в программе кадетов реформ»<sup>1</sup>.

Действительно, идеи партии были наиболее прогрессивными, в чем-то даже более либеральными, чем у аналогичных буржуазно-демократических партий Западной Европы. В частности, первый пункт программы звучал следующим образом: «Все российские граждане, без различия пола, вероисповедания и национальности, равны перед законом. Всякие сословные различия и всякие ограничения личных и имущественных прав поляков, евреев и всех без исключения других отдельных групп населения должны быть отменены»<sup>2</sup>. Подразумевалось наделение избирательным правом всех граждан, в том числе и женщин.

---

<sup>1</sup> Шульженко Ю.Л. Указ. сочинение. С. 43.

<sup>2</sup> Полный сборник Платформ всех Русских политических партий с приложением Высочайшего Манифеста 17 октября 1905 г. и всеподданейшего доклада графа Витте. М., 1906. С. 58.

Несмотря на то, что тактика партии была достаточно умеренной, она считалась оппозиционной, тяготела к левой части партийной системы. Благодаря чему в результате выборов в первую и вторую Государственную думу кадеты получили наибольшее количество мандатов. В первом созыве 179 депутатов принадлежали партии Конституционных демократов и составляли самую большую по численности фракцию. Представители партии заняли руководящие посты в Думе. С.А. Муромцев был избран председателем законодательного органа, его заместителями были избраны П. Долгоруков и Н. Гредескул, секретарем – Д. Шаховский.

Лидеры партии не могли не воспользоваться таким политическим успехом и попытались реализовать собственную программу реформ. «Заняв в Думе первенствующее либеральное крыло, кадеты сразу же решили потребовать от царя отмены смертной казни, объявления политической амнистии, установления ответственности министров перед Думой, ликвидации Государственного совета, а главное, проведение аграрных преобразований путем наделения малоземельных крестьян землей за счет помещичьих угодий. При этом депутаты ссылались на многочисленные крестьянские наказания, полученные ими во время выборов»<sup>1</sup>. Император и Совет министров не намеревались идти на уступки и выполнять требования кадетов. Возник политический кризис в результате, которого 8 июля 1906 года Николай II распустил первую Государственную думу, которая проработала всего лишь 72 дня.

В отношении многих членов партии последовали репрессии. В дальнейшем влияние и поддержка Конституционно-демократической партии снижались. Так, по результатам выборов во вторую Государственную думу партия потеряла значительное количество депутатских мест, но несмотря на это, фракция кадетов состояла из 98 депутатов и по-прежнему оказалась одной из наиболее крупных. В отличие от первой Думы во втором созыве заметно увеличилось представительство левых партий, на их фоне партия Кадетов выглядела намного более умеренной. «Тактика кадетской фракции во II Государственной думе сводилась к «бережению Думы». Они прекратили злоупотреблять запросами и сдерживали запросный ажиотаж левых фракций. В результате во II Думу было внесено всего 36 запросов – в 10 раз меньше по сравнению с I Думой. Всю

---

<sup>1</sup> Лукьянов А.И. Парламентаризм в России. Курс лекций. М., 2010 С. 47.

зиму кадетские юристы работали над тем, чтобы сделать более приемлемым для правительства законопроекты, внесенные в I Государственную думу»<sup>1</sup>.

Попытки найти компромисс с правительством по аграрному вопросу не увенчались успехом. 3 июня 1907 года Николай II распустил Государственную думу и утвердил новое Положение о выборах. Данное событие для России ознаменовало окончание первой русской революции 1905-1907 годов, а для Конституционно-демократической партии – начало кризиса.

\* \* \*

Третья Государственная дума оказалась намного более лояльной к правительству. Ключевой и самой влиятельной фракцией в этот период становится «Союз 17 октября», фракция, которая состояла из 154 депутатов. История возникновения партии связана непосредственно с изданием октябрьского Манифеста. «В начале февраля 1906 г. на первом учредительном съезде оформилась партия Союза 17 октября (октябристы) – партия крупного капитала, верхов торгово-промышленной буржуазии и помещиков-предпринимателей»<sup>2</sup>. Октябристы были сторонниками постепенных демократических реформ с сохранением конституционной монархии, их тактика предусматривала в случае необходимости создавать коалиции по тем или иным вопросам то с кадетами, то с правыми партиями.

Союз 17 октября был сторонником поиска политических путей решения возникающих проблем. Программа партии призывала: «Какие бы разногласия ни разъединяли людей в области политических, социальных и экономических вопросов, великая опасность, созданная вековым застоём в развитии наших политических форм и грозящая уже не только процветанию, но и самому существованию нашего отечества, призывает всех к единению, к деятельной работе для создания сильной и авторитетной власти, которая найдет опору в доверии и содействии народа и которая одна только в состоянии путем мирных реформ вывести страну из настоящего общественного хаоса и обеспечить ей внутренний мир и внешнюю безопасность»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Степанов С.А. Политические партии России: история и современность: Учеб. пособие. – М.: РУДН, 2008. С. 57.

<sup>2</sup> Шульженко Ю.Л. Указ. соч. С. 43.

<sup>3</sup> Полный сборник Платформ... С. 94.

По особенному октябристы смотрели и на государственное устройство, являясь сторонниками конституционной монархии, они отводили и особую роль монарху. «Прежний неограниченный Самодержец, всемогущий по идее, но связанный в действительности всеми путями приказного строя, слабый вследствие отчужденности от него народа, становится конституционным монархом, который, хотя и находит пределы своей воли в правах народного представительства, но в самом единении с народом, в союзе с землей, в новых условиях государственного строя получает новую мощь и новую высокую задачу быть верховным вождем свободного народа. Являясь в народном сознании по-прежнему воплощением государственного единства, служа неразрывной связью преемственно сменяющихся поколений, священным стягом, вокруг которого в минуту грозной опасности собирается народ русский, монархическое начало отныне получает новую историческую миссию высочайшей важности»<sup>1</sup>. Кадеты не придавали такого большого значения роли государя, долгое время в их рядах даже обсуждался вопрос об установлении республики.

За лояльность существующему режиму и за представление в своей деятельности интересов крупного капитала Союз 17 октября подвергался критике. По мнению Н.В. Романова, «За манифест 17 октября теперешние октябристы не боролись. Он взят усилием рабочего класса. Задача крупного капитала после манифеста 17 октября была в том, чтобы уступки «революционному классу» пролетариату и крестьянству не были слишком велики»<sup>2</sup>. Вместе с тем программа партии признавала приоритетность решения аграрного и рабочего вопроса.

\* \* \*

Наиболее радикальными на политическом пространстве Российской империи были левые партии, программы которых были ориентированы на поддержку пролетариата и крестьянства. Самыми яркими их представителями были Партия социалистов революционеров (эсеры) и Российская социал-демократическая рабочая партия (РСДРП). Являясь участниками второго интернационала – между-

---

<sup>1</sup> Там же. С. 96.

<sup>2</sup> Романов Н.В. Октябристы и Кадеты. Книгоиздательство «Зерно». С.-Петербург, 1906. С. 7.

народного объединения социалистических партий, – и те, и другие имели программу минимум и программу максимум.

Партия Социалистов-революционеров (эсеры) была одной из самых массовых и радикальных на протяжении долгого времени. Датой образования партии принято считать январь 1902 года, в то же время первый съезд состоялся только лишь в декабре 1905 года, на котором и рассматривались основные организационные и программные вопросы. Эсеры позиционировали себя составной частью международного революционного движения и видели одной из своих задач консолидацию всего трудового народа: «... Основная практическая задача сводится к тому, чтобы все слои трудового и эксплуатируемого населения сознали себя единым рабочим классом, видели в своем классовом единстве залог своего освобождения, и путем планомерной организованной борьбы совершили социально-революционный переворот, программой которого являются: освобождение всех общественных учреждений из под власти эксплуатирующих классов; уничтожение, вместе с частной собственностью на естественные силы природы и общественные средства производства, самого деления на классы: уничтожение современного классового принудительно-репрессивного характера общественных учреждений, при сохранении и развитии их нормальных культурных функций, т. е. планомерной организации всеобщего труда на всеобщую пользу»<sup>1</sup>. Один из ключевых вопросов программы-минимум эсеров был вопрос социализации всех частно-владельческих земель, под которой они понимали: «...Изъятие их из частной собственности отдельных лиц и переход в общественное владение и в распоряжение демократических организованных общин территориальных союзов общин на началах уравнительного пользования»<sup>2</sup>.

Первоочередной своей задачей и социалисты – революционеры, и социал-демократы видели в свержении монархического режима. В программе эсеров было указано: «Существование самодержавия становится в непримиримое обостряющееся противоречие со всем хозяйственным, общественно-политическим и культурным ростом страны. Являясь надежным союзником и опорой наиболее эксплуатирующих и паразитических классов внутри России, русское самодержавие становится и за ее пределами одним из главных оплотов реакции и сильнейшей угрозой делу освободительной борьбы

---

<sup>1</sup> Полный сборник Платформ... С. 22.

<sup>2</sup> Там же. С. 27.

рабочих партий других стран. Его низвержение является не только ближайшей и неотложной задачей социально-революционной партии, как первое необходимое условие для разрешения социального вопроса в России, но и крайне важным фактором международного прогресса»<sup>1</sup>.

Аналогичных позиций придерживались и социал-демократы, утверждавшие, что из множества пережитков докапиталистического строя, сохранившиеся в Российском государстве, самодержавная власть является самым значительным из пережитков. «Поэтому, Российская социал-демократическая рабочая партия ставит своей ближайшей политической задачей низвержение царского самодержавия и замену его демократической республикой...»<sup>2</sup>.

Существовало небольшое отличие, заключавшееся в том, что эсеры были уверены, что основу той силы, которая сметет самодержавие, составят пролетариат, трудовое крестьянство и революционно-социалистическая интеллигенция, в то время как социал-демократы рассчитывали исключительно на пролетариат. В.И. Ленин критиковал эсеров за это неоднократно, в то же время подчеркивая, что только партия социал-демократов «...единственная рабочая партия, партия пролетариата и по своему составу и по своей строго выдержанной пролетарской точке зрения»<sup>3</sup>.

Социалистические партии во многом совпадали в своих политических взглядах. Так, в частности левые партии видели в развитии буржуазно-капиталистического строя причины тяжелого зависимого положения пролетариата и крестьянства. По их мнению, несправедливое распределение результатов производства приводило к обогащению небольшой группы лиц, обладавших капиталом и правом частной собственности на средства производства, вследствие чего усиливалась зависимость рабочих и крестьян. Разрыв в уровне доходов между буржуазией и трудовым классом рос неукоснительно. В программе эсеров сложившаяся ситуация характеризовалась следующим образом: «Классы эксплуататоров стремятся увековечить основу своего существования – эксплуатацию путем ренты, прибыли на капитал во всех его формах и податного отягощения трудовой массы. Посредством синдикатов, картелей и трестов они стремятся овладеть, в своих эгоистических видах, условиями производства

---

<sup>1</sup> Там же. С. 24.

<sup>2</sup> Там же. С. 14.

<sup>3</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений Т. 14. С. 41.

и сбыта. Они стремятся приспособить к своим классовым интересам все учреждения современного государства и превратить его всецело в орудие своего господства и порабощения эксплуатируемых. Наконец, они стремятся подчинить себе духовно и материально литературу, искусство, науку, ораторскую трибуну, чтобы держать трудящиеся массы не только в экономическом, но и в умственном рабстве»<sup>1</sup>.

Вместе с тем социалисты революционеры видели определенные положительные черты в капиталистическом строе: «Поскольку в тесных рамках буржуазно-капиталистических отношений развиваются, хотя односторонне и неполно, формы коллективного труда и производство в крупных общественных размерах – постольку современное хозяйственное развитие обнаруживает свои положительные творческие стороны, подготавливая некоторые материальные элементы для высшего социалистического строя жизни и объединяя в компактную социальную силу промышленные армии наемных рабочих»<sup>2</sup>. Таким образом, эсеры видели в капитализме очередную стадию общественного развития, которая непременно приведет государства к социализму.

Надо признать, что структура самой партии была достаточно сложной, она образовалась в результате объединения различных организаций. «К числу зарубежных эсеровских организаций относились: 1) «Аграрно-социалистическая Лига», 2) «Союз русских социалистов-революционеров», 3) группа теоретиков, объединившихся вокруг журнала «Русское богатство».

Наиболее значительными эсеровскими организациями, действовавшим в самой России, являлись: 1) «Северный союз социалистов революционеров», 2) «Южная партия социалистов-революционеров», 3) «Рабочая партия политического освобождения России» (РППОР)<sup>3</sup>. Перечисленные организации имели разные взгляды на программу партии, в связи с чем возникли проблемы с ее утверждением и выборе тактики действий. В результате первый же съезд эсеров привел к расколу на три течения. Из партии выделились «Союз социалистов-революционеров максималистов», которые не принимали программу-минимум, а считали необходимым добиваться реализации программы-максимум, при этом любыми методами,

---

<sup>1</sup> Полный сборник Платформ... С. 21.

<sup>2</sup> Там же. С. 20.

<sup>3</sup> Там же.

в частности, они практиковали террористические акты. Другой силой, выделившейся из партии эсеров, была Трудовая народно-социалистическая партия (энэсы), которые напротив, стремились к достижению своих целей легальным путем. «Энесы говорили об особом «русском социализме», который будет создан путем приспособления общеполитической схемы и западноевропейского опыта к российским условиям»<sup>1</sup>.

\* \* \*

Особо пристального внимания, учитывая дальнейшие события, происходившие в отечественной истории, требует процесс возникновения и возвышения Российской социал-демократической рабочей партии. «1-3 марта 1898 года в Минске собрался I съезд, провозгласивший создание РСДРП. Программы принято не было, взамен съезд поручил членам ЦК составить манифест с изложением ближайших политических задач партии. Съезду не удалось объединить отдельные марксистские кружки и организации»<sup>2</sup>. Куда более судьбоносным оказался II съезд партии в 1903 году, в результате которого были приняты программа-максимум и программа-минимум, а также устав организации, но тогда же произошел внутривнутрипартийный раскол на фракцию большевиков и меньшевиков. Несмотря на противоречия, вплоть до 1917 года партия сохраняла свое единство.

Различия подходов заключались в следующем: «Большевики ориентировались на немедленное построение социализма сразу после победы пролетарской революции. Они даже предусматривали перерастание буржуазно-демократической революции в социалистическую, и без какого бы то ни было переходного периода.

Меньшевики же полагали, что после буржуазно-демократической революции должен пройти определенный период буржуазного развития, в течение которого Россия превратится из отсталой в развитую капиталистическую страну с буржуазно-демократическими свободами и учреждениями»<sup>3</sup>.

Программа-максимум подразумевала строительство социалистического общества путем осуществления социалистической революции и установления диктатуры пролетариата. Программа минимум

---

<sup>1</sup> Степанов С.А. Указ. соч. С. 31.

<sup>2</sup> Там же. С. 40.

<sup>3</sup> Шутьженко Ю.Л. Указ. соч. С. 41.

ставила первоочередной задачей, как было сказано выше, свержение самодержавия. «На смену монархии должна была прийти демократическая республика, конституция которой обеспечила бы прежде всего «самодержавие народа, т. е. сосредоточение всей верховной государственной власти в руках законодательного собрания, составленного из представителей народа и образующего одну палату, и демократические права и свободы граждан»<sup>1</sup>.

Значимое место в политическом пространстве Российской империи отводилось и национальным партиям, депутаты которых периодически образовывали фракции автономистов в четырех созывах Государственной думы. Представляя интересы национальных, конфессиональных меньшинств, они отстаивали идеи децентрализации и федерализации государства. В то же время сам факт существования национальных партий говорил о несовершенстве общественного представления о демократии. Наличие партий, отстаивающих интересы определенной этнической, конфессиональной группы или даже части территории, не может отвечать требованиям общего блага; достижение общей народной воли в таких условиях невозможно. Уже в тот отдаленный период Н.А. Бердяев предостерегал: «Кроме жизни отдельных людей, отдельных социальных групп и классов существует еще огромная жизнь целого народа и она не простое сложение жизней этих отдельных людей, групп и классов, она имеет свою душу и свои задачи в мире. Отыскать эту общенациональную линию, идти по ней и оставаться ей верным и значит держаться истинно народной и истинно государственной политики, значит служить своему отечеству, спасти его от разложения и гибели, организовать в нем новую лучшую жизнь. И во имя этой великой цели, к которой зовут нас не только потребности народного самосохранения, но и порыв к историческому творчеству, все классы призваны к ограничению своих интересов, к согласованию их с интересами, целями, потребностями и нуждами России»<sup>2</sup>.

Постепенные либеральные реформы в начале XX века не позволили сохранить существовавшее государственное устройство в Российской Империи. Народ и политические партии, получив ограниченную политическую свободу, встали на защиту своих узко-сословных интересов. Участь самодержавия была предопределена,

---

<sup>1</sup> Эбзеев Б.С. Великая российская революция...

<sup>2</sup> Бердяев Н. Народ и класс в русской революции. Тип. Т-ва Рябушинскихъ, Страстной бул., Путинковский пер., д. № 3, Москва – 1917. С. 4-5.

как в силу собственного упрямства и отрицания существующей действительной проблемы, которая выражалась в значительной трансформации общества, нуждавшегося в установлении конституционализма и демократии, так и в силу существования таких политических групп, которые не собирались ни в коем случае идти на уступки существующей власти.

Государственная дума не справилась с задачей консолидации общества. Во многом это было связано с тем, что, несмотря на формальное учреждение законодательного органа, реального разделения властей так и не произошло. Исполнительная власть, поддерживаемая императором, не готова была стать подконтрольной законодательной ветви власти. Этим объясняется досрочный роспуск первого, второго и четвертого созывов законодательного органа. В таких условиях установление народовластия на принципах плюралистического начала оказалось невозможным, как и оказалось невозможным выживание прежнего государственного строя.

# Математические методы анализа как фактор оценки результатов выборов

*(И.Б. Борисов, Н.В. Дасничева)*

На пике «белоленточного» движения в 2011 году возник и широко разошелся по стране метод оценки итоговых результатов физика Сергея Шпилькина, утверждавшего, что «вбросы и карусели на выборах можно строго доказать математически»<sup>1</sup>. Тогда далекие от точных наук граждане впервые узнали о «кривой Гаусса», «свидетельствующей» о массовых фальсификациях, обусловленных отклонениями от этого параметра.

В прессе и, прежде всего в интернет-изданиях данный подход вызвал большое число публикаций. За применение такого подхода высказывались так называемые правозащитники, против – математики и социологи. Основной аргумент последних сводился к тому, что единственной математической составляющей данных подходов является подобие обоснования использования нормального распределения для описания электоральной зависимости количества голосов, поданных на избирательных участках, от процента явки. Метод широко известен, по сей день непонятым остается принцип построения предлагаемой математической модели.

В настоящее время научное сообщество не пришло к однозначному мнению о применении какого-либо из известных математических методов для анализа электоральных данных, а переход непосредственно от теории электорального поведения к статистическому анализу аномалий представляется невозможным.

Об этом свидетельствует и защищенная в Санкт-Петербургском государственном университете в 2016 году кандидатская диссертация «Электоральные аномалии в постсоциалистическом пространстве:

---

<sup>1</sup> См., например, Шпилькин С. Статистическое исследование результатов российских выборов 2007-2009 гг. Интернет-издание «Троицкий вариант – Наука». 27.10.2009 // [Электронный ресурс] <http://trv-science.ru/2009/10/27/statisticheskoe-issledovanie-rezultatov-rossijskix-vyborov-2007-2009-gg> (дата обращения 15.02.2018); Шпилькин С. «Единую Россию» поддержали лишь 15% избирателей. Новая газета (№ 105 (2536) 21.09.2016 г.); Шпилькин С. Статистика исследовала выборы. Интернет-издание «Газета. ru». 10.12.2011 // [Электронный ресурс] [https://www.gazeta.ru/science/2011/12/10\\_a\\_3922390.shtml](https://www.gazeta.ru/science/2011/12/10_a_3922390.shtml) (дата обращения 01.02.2018).

опыт статистического анализа»<sup>1</sup>. Автор работы Н.Е. Шалаев в своем научном исследовании приходит к однозначным выводам:

– в нормальных условиях связь между явкой и электоральной поддержкой кандидатов отсутствует. Получаемые методом линейной регрессии модели для зависимости результатов кандидатов от уровня явки в норме обладают крайне малой объяснительной силой;

– анализ распределения цифр в рамках известных методов неприменим для поиска электоральных аномалий. Для применения закона Ньюкомба-Бенфорда, а равным образом и ряда других известных законов аналогичного характера нет не только теоретических, но и эмпирических оснований;

– оптимальной стратегией поиска электоральных фальсификаций является комплексное применение различных методов поиска аномалий.

Вывод о невозможности точного описания электорального поведения математическими методами в рамках классической модели подчинения данных закону нормального распределения и, тем более, без подтверждения специальными числовыми характеристиками, которые могли бы «выявлять» подтасовки или нарушения на выборах, подтверждается и исследованиями данных голосования на выборах президента США в 2016 году.

Кривые данных голосования всегда отличаются от нормального распределения. Достаточно поменять лишь масштаб представления данных распределения доли голосов за Д. Трампа или Х. Клинтон по оси абсцисс или ординат, и будет видно, как они из довольно плавной кривой превращаются в острые выбросы (рис. 1).

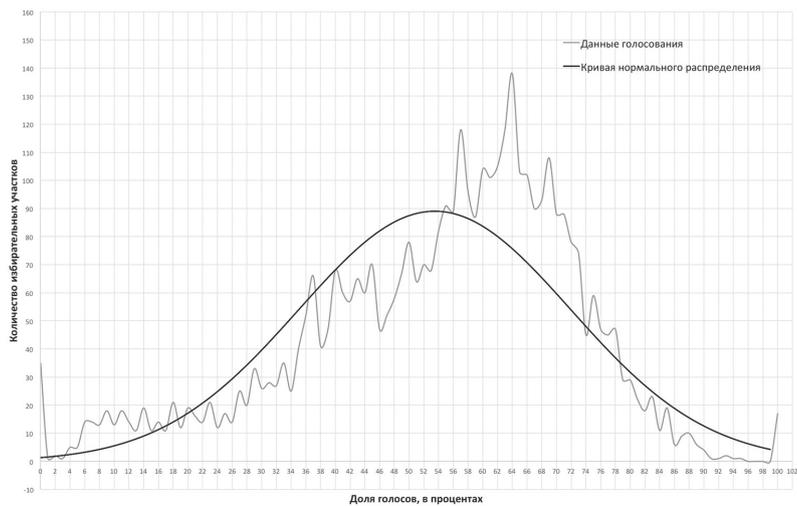
Не является исключением для американской демократии и 100-процентное голосование за кандидатов на конкретных избирательных участках<sup>2</sup>. Так, в рамках проведенного исследования Российским общественным институтом избирательного права были выявлены участки со 100-процентным голосованием за Д. Трампа и Х. Клинтон 8 ноября 2016 года (и это только в двух американских

---

<sup>1</sup> Российская государственная библиотека [Электронный ресурс] / Электоральные аномалии в постсоциалистическом пространстве: опыт статистического анализа: дисс. кандидата политических наук: 23.00.02 / Шалаев Н. В. [Место защиты: С.-Петерб. гос. ун-т]. – Санкт-Петербург, 2016. 191 с. <https://search.rsl.ru/ru/record/01006655136>.

<sup>2</sup> Борисов И.Б. Из истории демократии и выборов в США с XVII до XXI века. М.: РОИИП, 2014.

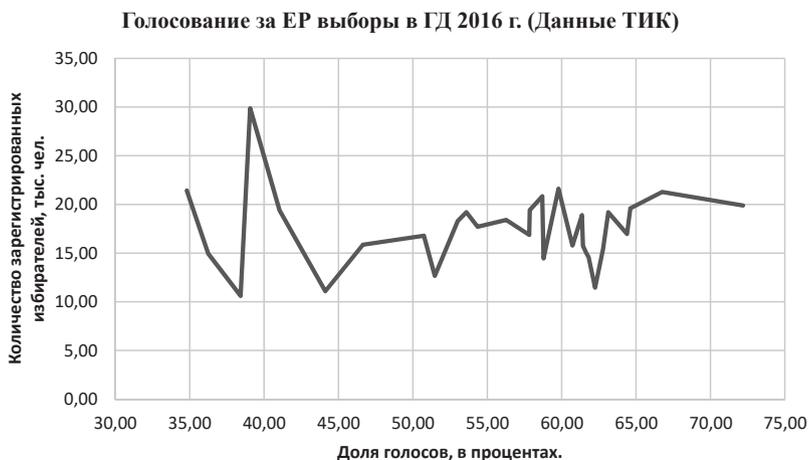
штатах, данные голосования по которым были размещены в открытом доступе). За Трампа проголосовали все без исключения избиратели 17 участков в штате Миннесота и 20 участков штата Висконсин, а за Клинтон – 2 и 21 участок, соответственно.



**Рис. 1. Распределения голосов за Д. Трампа по участкам в штате Миннесота**

Сравнительное исследование обнародованных «кривых Шпилькина», анализировать которые зачастую невозможно ввиду отсутствия их описания (нет подписи осей или непонятно, что они обозначают; нет ссылок на данные, на основе которых графики построены), отсутствия подтверждения достоверности числовыми характеристиками, подтверждает нацеленность автора на манипулирование результатами исследования и подведение их под уже заготовленные политические выводы. Именно такая поверхностная оценка влечет распространение антинаучных домыслов. Это ярко видно на примере обработки данных голосования в Орловской области в 2016 году на выборах депутатов Государственной думы.

Ниже приведен график распределения голосов за «ЕДИНУЮ РОССИЮ» к количеству зарегистрированных избирателей по данным тридцати территориальных избирательных комиссий (рис. 2).



**Рис. 2. Голосование за «ЕДИНУЮ РОССИЮ», выборы в Государственную думу 2016 года (данные ТИК)**

Вот та же Орловская область, изменим количество единиц наблюдения, возьмем данные о результатах 736 участковых избирательных комиссий, по оси ординат отобразим количество участков (рис. 3).



**Рис. 3. Кривые распределения голосов за «ЕДИНУЮ РОССИЮ», выборы в Государственную думу 2016 года (данные УИК)**

Изменим форму представления по участковым избирательным комиссиям, получается гладкая эмпирическая кривая, приближающаяся к теоретической (рис. 4):

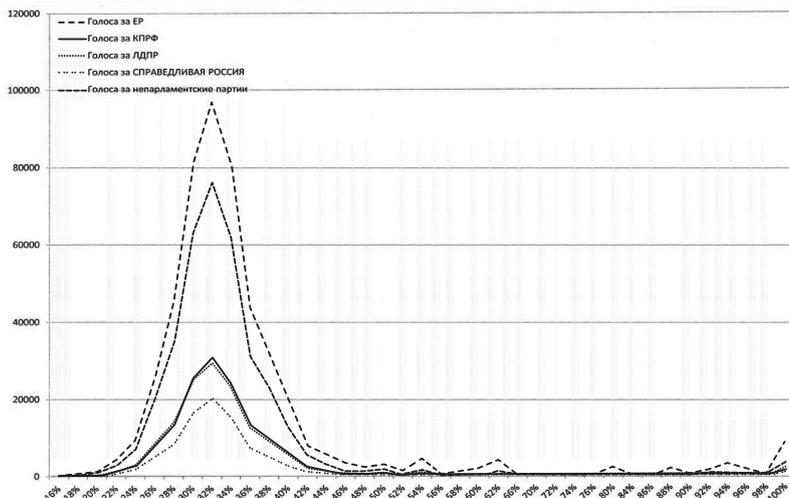


**Рис. 4. Голосование за «ЕДИНУЮ РОССИЮ»,  
выборы в Государственную думу 2016 года (данные УИК)**

Также был проведен сравнительный анализ результатов голосования на выборах в Государственную думу в 2016 году, еще ряда субъектов Российской Федерации, поставленные под сомнение «методом Шпилькина»: Республики Дагестан, Московской и Кемеровской областей. Они также подтверждают вывод о том, что *на основе существующих методов перейти от теории электорального поведения непосредственно к статистическому анализу аномалий не представляется возможным.*

И наоборот. «Метод Шпилькина» не фиксирует нарушения, связанные с вбросами и фальсификациями, на которые обращают внимание наблюдатели. Так статья в «Новой газете» «Карусель? Стоп. Снято!», опубликованная 1 сентября 2017 года (№ 96 (2673)), сообщает о возможных массовых фактах фальсификаций на избирательных участках, образованных в границах Кировского района Санкт-Петербурга для проведения голосования и подсчета голосов

избирателей в единый день голосования 18 сентября 2016 года. Однако «метод Шпилькина» дает идеальную картину по Санкт-Петербургу на выборах 18 сентября 2016 года (рис. 5):



**Рис. 5. Голосование по Санкт-Петербургу, единый день голосования 18 сентября 2016 года**

Сегодня де-факто существует типовое распределение числа избирательных участков по уровню явки и числа избирателей по уровню явки на участках, отличающееся от нормального распределения.

*Исследуя математические подходы к оценке результатов выборов можно сделать вывод: ряд действий, таких, как манипулирование масштабами осей, изменение количества единиц наблюдения, т. е. укрупнение объектов наблюдения (УИК, ТИК и т. д.), изменение формы графического представления данных, может привести не только к различным визуальным представлениям, но и получению различных расчетных данных.*

Следовательно, отдельные anomalous признаки могут проявляться и в регионах, обладающих отличной репутацией по уровню демократичности электорального процесса. При этом и для анализа прошедших выборов математические методы вполне применимы для фокусирования внимания на конкретных фактологических об-

стоятельствах. Только наиболее подозрительные случаи организации голосования неизменно характеризуются большим числом различных аномальных свойств, в том числе и при построении различных графиков распределения. И на каждый «подозрительный» случай нужно иметь достаточное число обоснованных аргументов и ответов.

Вопросы возникают, но они и должны возникать, так как выборы – процесс глубоко субъективный и зависящий от огромного множества факторов. Без ответов на вопросы вроде «Почему два рядом расположенных участка имеют и сильно различающиеся явку и результат?», «Почему в одном районе поддерживают партию власти, в соседнем – оппозицию?» образуется пробел в понимании и знаниях, появляется неопределенность, а это в совокупности оказывается причиной того, что на сцену выходят «интерпретаторы от науки»: физики трактуют социологов, математики – политологов, а политики – всех подряд.

На наш взгляд, научная истина не может не соответствовать действительности и должна удовлетворять ряду критериев научности – логическая стройность, эмпирическая проверяемость, возможность предсказывать на основе этих знаний новые факты, непротиворечивость тем знаниям, чья истинность уже достоверно установлена.

А научное знание, как считал французский математик Анри Пуанкаре (1854-1912), не относится к реальному миру, а представляет собой произвольные соглашения (гипотезы), которые должны служить наиболее удобному и полезному описанию соответствующих явлений. Любая гипотеза, по мнению ученого, при первой возможности и как можно чаще должна подвергаться верификации. От гипотезы, не прошедшей должную проверку, следует отказаться<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 4-е изд.-М.: Политиздат, 1981..

## Влияние электоральных стереотипов на голосование избирателей

*(И.Б. Гасанов)*

При изучении влияния тех или иных факторов на проведение избирательных кампаний, на само голосование избирателей и результаты выборов представители юридической науки нередко придают слишком большое значение чисто процедурным вопросам, зачастую несколько преувеличивая возможности законодательства. С этим и в немалой мере связаны всевозможные дискуссии о совершенствовании избирательного законодательства, об уместности или своевременности тех или иных изменений в выборные законы.

Разумеется, закон должен быть как можно более совершенным и всеохватывающим. А чтобы не быть постоянным объектом изменений, как говорится, на злобу дня, он должен быть максимально готовым ответить на самые неожиданные вызовы как современности, так и все более ускоряющегося времени. Но это не означает, что только с помощью законодательства можно добиться организации если не идеально справедливых, то хотя бы в той или иной степени устраивающих различные слои общества выборов. Ключевое слово здесь «устраивающие», потому что между терминами «справедливость» и «закон» расстояние пока еще достаточно большое, а если быть честным, их не так много всего и связывает. Это по большому счету нормально, так как закон – категория более или менее конкретная, а справедливость – понятие сугубо субъективное.

Вот на этом фоне и встречаются, с одной стороны, избирательное законодательство, с другой – представления избирателей о справедливой и нужной им политической силе, которыми, к сожалению, можно относительно легко управлять. Правда, управлять этими представлениями можно опять же не всегда, о чем говорит множество примеров, когда вопреки всем предсказаниям, результатам социологических опросов и экзит-полов граждане голосуют за, казалось бы, абсолютно неизбираемых кандидатов, возводя себе в начальники людей, очень и очень далеких от политики и государственного управления: профессиональных комиков, цирковых клоунов, телеведущих, эстрадных певцов, спортсменов и так далее. Ничего против представителей подобных профессий не имея, всего

лишь констатирую, что такое электоральное поведение масс иначе как суицидальным не назовешь. Но так происходит, и причины подобных явлений лежат отнюдь не на юридической плоскости. Люди так выбирают не из-за того, что законы несовершенно. Все гораздо сложнее и глубже. И речь здесь не только об обычаях и традициях, без учета которых невозможно обеспечить честность и прозрачность выборов, и которые требуют к себе постоянного и серьезного внимания не только в периоды избирательных кампаний.

Когда классик американской журналистики Уолтер Липпман в далеком 1922 году впервые заговорил о стереотипах<sup>1</sup>, он имел в виду довольно узкий круг психологических предпочтений человека. Долгие годы эти предпочтения изучались лишь с точки зрения их использования при создании рекламных проектов. В Советском союзе реклама по известным причинам не имела особого значения, поэтому научный интерес к проблематике стереотипов занимал весьма скромную нишу. Более или менее настоящий интерес к ним возник во времена противостояния политических систем в годы так называемой холодной войны (она вообще-то кое-где полыхала, только ее пламя не всегда достигало тех, кто ее развязал).

Этот интерес подразумевал использование стереотипов в строго прикладных, а конкретно, в военных, целях (чтобы знать, с каким народом как воевать, представителей какого народа как вербовать, как вести себя на оккупированных в той или иной форме территориях и т. д.). Но речь здесь чаще шла не о психологических стереотипах, как во времена Липпмана, а этнических (у нас их называли «национальными») наряду с такими категориями как «национальный характер», «образ врага». Опять же не сказать, что тогда интерес к стереотипам был многоохватывающим.

Судя по количеству работ на тему стереотипов, то есть по работанности данной темы на Западе и в Советском союзе, у нас ей уделялось небольшое внимание. По стереотипам было защищено от силы пара-тройка диссертаций (Л.М. Дробижева, Г.У. Кцова), издано несколько книг, хотя первые работы по этнопсихологии, иногда это были отдельные статьи работников спецслужб, совмещающих государственную службу с научными исследованиями, издавались уже в пятидесятые годы прошлого века. Стереотипы у нас изуча-

---

<sup>1</sup> Липпман У. Общественное мнение. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2004.

лись в основном в рамках предмета «Социальная психология», и их исследование редко выходило за пределы данной дисциплины.

Но уже в 1990 годы в России интерес к стереотипам значительно возрос. В начале особого интереса удостоились опять же негативные национальные стереотипы в связи с охватившими постсоветское пространство различного масштаба и рода межэтническими конфликтами. Хотя практически все подобные конфликты между народами бывшего Советского союза носили политический характер, а все остальные причины, включая указанные стереотипы, по крайней мере, на начальных этапах этих конфликтов являли собой внедренные или искусственные факторы. Но отечественным ученым надо было как то ответить на относительно давно забытый и малоизученный вызов истории, тем более что при урегулировании межэтнических конфликтов правовые принципы редко срабатывали.

Затем обнаружилось, что стереотипы, как сущностное явление индивидов, не только весьма важный фактор нашего существования, но и охватывают практически все сферы человеческой жизни. Это только кажется, что за этими штамповидными и клишеобразными реакциями<sup>1</sup> индивида на окружающую действительность мало что стоит. Например, тот же Липпман выделял всего четыре аспекта стереотипов: стереотипы всегда проще, чем реальность; люди приобретают стереотипы, а не формулируют их сами; все стереотипы ложны в большей или меньшей степени; стереотипы живучи<sup>2</sup>. В отношении этих аспектов мало что изменилось, исследователи во всем мире и сейчас в той или иной степени придерживаются подобной градации.

Существенно изменилось отношение к самим стереотипам и их месту в жизни людей. Оказалось, что человек только и делает, что стереотипно реагирует на все, что с ним происходит. «Стереотип – это более или менее постоянная «формула явления», это представление об объекте, низведенное до самых элементарных черт, и оно сохраняется порой без изменений на протяжении жизни многих поколений. Стереотип не требует домысливания, он воспринимается готовым»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Кстати, стереотип (от греч. stereos – «твердый» + typos – «отпечаток») и означает монолитную печатную форму, копию с типографского набора или клише, используемых для ротационной печати многотиражных изданий.

<sup>2</sup> Липпман У. Указ. соч. С. 75.

<sup>3</sup> Феофанов О.А. Агрессия лжи. М., 1987. С. 37

К тому же кроме психологических и этнических стереотипов существует огромная масса социальных, бытовых, гендерных, индивидуальных, массовых, поведенческих, исторических стереотипов. А есть еще гетеростереотипы, обращенные на других людей, и автостереотипы, обращенные на самого человека. Более того, стереотипы, действительно, весьма живучи, от них не так-то просто избавиться. «Имея свойство экономить мышление и суммировать исторический опыт, стереотипы не могут быть абсолютно истинными, но могут основываться на близких к действительности представлениях, могут быть абсолютно ложными, одновременно могут служить основанием для возникновения новых еще более ложных стереотипов»<sup>1</sup>. Стереотипы могут быть негативными и позитивными, то есть они однозначны: «да» или «нет», «свой» или «чужой». Более того, стереотипы у людей можно создавать, и даже использовать в целях разной полярности.

Последнее обстоятельство на сегодня стало обычным делом для не особенно разборчивых в инструментариях политтехнологических и социологических служб, специализирующихся на внедрении в сознание масс различных стереотипов самой разной направленности в зависимости от целей своих клиентов. При наличии современных средств коммуникации (телевидение, радио, интернет, телефония), которые позволяют находиться едва ли не в буквальном смысле в постоянном контакте с объектом воздействия, подобная деятельность больших способностей не требует. Особенно с учетом того, что безграничной беспринципности и изощренности умственных способностей некоторых специалистов по разного рода «грязным» политическим технологиям позавидовал бы сам Макиавелли, и которых можно охарактеризовать, лишь перефразируя Карла Маркса о том, что нет такого преступления, на которое ради прибыли «черный» технолог не рискнул бы пойти.

Многие опросы общественного мнения по своей форме, формулировкам, направленности служат тому, чтобы создавать у граждан нужные стереотипы. «Сравнительная легкость формирования ложных стереотипов с помощью пропаганды позволяет отвлекать народные массы от злободневных вопросов и сосредоточивать их внимание на вопросах второстепенных. Когда люди находятся в неведении о проблемах и фактах, от которых зависит их судьба,

---

<sup>1</sup> Там же.

и когда неоткуда черпать информацию, любая брошенная в эфир или на газетную полосу правдоподобная версия событий приобретает характер апробированного факта»<sup>1</sup>.

Всевозможные ток-шоу с множественными ссылками на реальных и псевдо авторитетов, наводнение информационного пространства определенного типа новостями (в том числе, фейковыми, то есть, поддельными, фальшивыми), беспринципное и беспредельное использование самой обычной и банальной лжи в разных вариациях служат одной цели: убедить избирателя проголосовать за конкретную политическую силу посредством формирования у него мысли, что только данная политическая сила и достойна выбора. Ведь выборы могут быть безальтернативными не обязательно в прямом смысле слова – их можно сделать таковыми в одном случае просто отсекая других кандидатов как недостойных, в другом – сделав своего кандидата единство достойным, и в третьем – используя оба метода для достижения цели. Есть тут и четвертый, пятый и так далее варианты.

Надо сказать, что и без вмешательства подобных технологий основная часть избирателей при голосовании на выборах за тех или иных политических сил в значительно большей степени руководствуется различного рода стереотипами, чем реальным положением дел или хотя бы тем же здравым смыслом.

Различного рода потому, что каждый избиратель относится и относит себя к определенной референтной группе<sup>2</sup>, а нередко – ко многим референтным группам сразу, каждая из которых (семья, род, этнос, религиозная принадлежность, производственный коллектив, группы по самым различным интересам и многое другое) является источником социальных установок и норм поведения. А референтная группа зачастую склонна мыслить общими для своих членов стереотипами, вроде «мы – лучше» – «они – хуже», «мы правы» – «они неправы», «наш» – «не наш» и так далее. «Стереотип формируется не на основе собственного опыта, а заимствуется готовым у той социальной или национальной группы, к которой принадлежит человек.

---

<sup>1</sup> Гасанов И.Б. Роль средств массовой информации в создании и использовании национальных стереотипов / Современная Россия: власть, общество, политическая наука. Том 1. М., 1998.

<sup>2</sup> Референтная группа (от лат. referens – сообщающий) – реальная или условная социальная общность, с которой индивид соотносит себя как с эталоном и на нормы, мнения, ценности и оценки которой он ориентируется в своем поведении и в самооценке.

Для него не имеет значения достоверность стереотипа – он черпает в нем групповую оценку определенного явления и, чтобы соответствовать ценностям группы, строит свое поведение в соответствии с этой оценкой. Стереотип обобщает похожие явления, соединяет их в единую категорию, сокращает до предельного минимума набор его отличительных характеристик – черт, которые либо присущи данному явлению, либо могли бы быть ему присущи»<sup>1</sup>.

Человеку и так трудно выбраться из-под этих установок и норм для того, чтобы иметь возможность сформулировать и выражать собственное мнение по тем или иным общественно важным вопросам, таким, например, как выборы, электоральные предпочтения и электоральное поведение. С учетом политтехнологических «соблазнов» самостоятельный выбор и вовсе становится делом практически неосуществимым. В нынешних условиях эта самостоятельность чаще всего бывает кажущейся, так как избирателю приходится выбирать из слишком многих объектов (партий, кандидатов) при минимуме доступной (необходимой для выбора) информации. А чтобы избежать всякого рода внутренних колебаний у граждан, и используются электоральные стереотипы на все случаи жизни, как наиболее надежные инструменты для принятия избирателем нужных, быстрых и, главное, практически бездумных, решений. Те избиратели, кто по тем или иным причинам не подвержены воздействию политических технологий (такие тоже есть), за неимением нижнего порога явки и строки «против всех» в избирательном бюллетене уходят в абсентеизм, то есть, как говорят участники и организаторы выборов, «голосуют ногами». Количество таких избирателей часто зависит от силы давления, оказываемого на них различными агентами влияния.

Что касается электоральных стереотипов, то их – огромное множество, более того, подобных стереотипов каждым избирательным циклом становится все больше. С одной стороны, одни стереотипы служат основанием для создания других, с другой, – благо, есть кому и для чего их придумывать и создавать. Чего стоит одно только максимально распространенное убеждение (ему подвержены практически все сегменты электората, кстати, не только российского) о том, что «от избирателя ничего не зависит». С помощью только этого стереотипа можно добиться многого: уверенности у граждан,

---

<sup>1</sup> Гасанов И.Б. Указ. соч.

что выборы ничего не значат; при необходимости – низкой явки избирателей; снижения уровня доверия к выборам; негативного восприятия власти (к действующей и возможной) в собственных целях; лишения поддержки неудобных партий и кандидатов; выделения из общей массы своего избирателя и точечного воздействия на него и так далее.

Подобной же характеристикой обладают стереотипы «все выборы фальсифицируются», «результаты выборов зависят от того, кто считает бюллетени», «как сверху скажут, так и будут считать» (или разновидность «цифры нарисуют»), «кто бы ни пришел к власти, ничего не изменится» и тому подобное. От того, кто и в чьих интересах считает бюллетени, наверняка, зависит немало. Но при реальной явке свыше 70 процентов избирателей технологии теряют эффективность по той простой причине, что они обычно не рассчитаны на большие сегменты граждан и способны воздействовать только на конкретные цели вроде какой-то части молодежи или возрастных граждан. При 80 процентах реальной явки только сумасшедшая власть рискнет сфальсифицировать результаты выборов, потому что такое количество людей может заставить идти на выборы только реальная цель, охватившая все общество. Она может быть направлена как на поддержку той или иной политической силы (в том числе действующей власти), так и против нее.

Организаторы выборов не могут отвечать за то, как голосуют избиратели – они лишь организуют выборы, добиваются их прозрачности и честности. У них недостаточно инструментов для противодействия как всяким «грязным» технологиям, так и различного рода административному ресурсу или тем же негативным электоральным стереотипам. Но при этом именно они едва ли не перманентно находятся в положении или «обвиняемых», или оправдывающихся. Но организаторы выборов – не инопланетяне, не пришельцы и даже не иностранцы, они такие же избиратели, как и остальные граждане. При этом большинство негативных электоральных стереотипов направлены именно на них – ведь выборы не сами по себе фальсифицируются, бюллетени не сами считаются, – и выборы кто-то фальсифицирует, и бюллетени кто-то не так считает. А тут больше не на кого думать, кроме как на членов избирательных комиссий разного уровня, то есть на своих сограждан, горожан, односельчан, а очень часто – просто соседей, живущих той же жизнью, имеющих те же проблемы, что и основная масса избирателей.

А может быть, мы виноватых не там ищем, может, стоит оглянуться на себя, на собственную позицию по отношению к самому себе и к собственной жизни. Может, каждому из нас просто пойти и проголосовать. Да так, чтобы нас, голосующих, было слишком много для любых неправовых вмешательств. Да и для того, чтобы у нас у самих не осталось сомнений в честности выборов. И так из раза в раз. Кстати, в этом нуждается и страна наша и государство российское, да и власть, которой просто необходим катарсис через настоящие народные выборы.

Кстати, любителям применения таких серьезных инструментов воздействия, как стереотипы, хорошо бы помнить и том, что те же негативные стереотипы, во-первых, как уже было сказано выше, долговечны, во-вторых, и это более важно, носят в некотором роде универсальный характер и прекрасно работают не только при решении узкопартийных или узкокорпоративных электоральных задач, но и при подготовке достаточно распространенных в последние десятилетия «цветных» революций, осуществляемых, как правило, в интересах внешних сил, когда на чаше весов оказывается судьба страны и государственности.

Другое дело, что стереотипы почти не работают при отсутствии соответствующей основы. Значит, чтобы от использования негативных электоральных стереотипов получить нужный эффект, необходимо подготовить почву (то есть, общество) и содержать ее в соответствующем состоянии. Ведь стереотипы, это знание, и не важно, какое – правдивое, ложное, доброе, злое, но это – знание. От настоящего знания они отличаются простотой как для восприятия, так и понимания. Как все общество, так и отдельный индивид, постоянно нуждаются в получении новых знаний о тех или иных событиях, происходящих вокруг, чтобы ориентироваться в собственной жизни, а не, как говорится, «блуждать в потемках». А знания могут быть настоящими, могут быть лживыми, а могут быть, скажем так, подброшенными, то есть, теми, которые работают на определенные цели. Но все они требуют подкрепления другими знаниями, то есть некой доказательной базы. Стереотипы же не требуют объяснений или подкреплений, а тем более, доказательств. Особенно, когда они запускаются в уже основательно «удобренную» почву ненависти, ксенофобии или банального невежества.

Например, когда годами пресса, радио и телевидение твердят о том, что «все богатые воры», то достаточно сказать о конкретном

кандидате, что он богатый. Даже нет необходимости уточнять, что он вор. И так всем все ясно. Или если годами со всех экранов, страниц журналов и газет, новостных сайтов льется информация о том, что, например, «кавказцы – преступники», то кандидата-кавказца можно даже не называть преступником. То, что он – преступник, потому что кавказец, уже сидит в подкорке у избирателя. Многим трудно понять, но в Российской Федерации практически каждому кавказцу, независимо от его национальности и того, какое он занимает место в социальной иерархии (конечно, если он не Иосиф Сталин), перманентно приходится доказывать, что он, как говорится, не верблюд. А это всего лишь стереотипы и не более того, которые можно распространить на все что угодно: от цвета кожи и волос и формы носа (самые используемые для создания негативных стереотипов) до профессий и политических или любых иных предпочтений.

Российские военные, думаю, хорошо помнят, как они в самом начале 1990-х годов стали, правда, на короткое время, чуть ли не изгоями. То же самое можно сказать и в отношении вечных виноватых – чиновников, – которых в России миллионы, и огромное большинство которых не то что не имеют возможности (то есть, даже если бы захотели) брать хоть какую-то взятку, а нередко просто едва сводят концы с концами. Но долгие годы соответствующего «удобрения» «почвы» привели к тому, что просто само слово «чиновник» ассоциируется со словом «коррупционер». Подобных примеров можно приводить довольно много.

Есть примеры и похуже. Например, как писала газета «Комсомольская правда», в мае 2014 года «в Замоскворецкий суд был подан иск к «Большому толковому словарю». Скандал разгорелся вокруг приведенного в книге разговорного значения слова «чукча»: «наивный простодушный человек»<sup>1</sup>. Конечно же, суд чукотским активистам в иске отказал. Но судя по тону заметки, ее автору, а вместе с ним и газете, несколько смешно. А ведь на самом деле совсем не смешно, что банальный бытовой стереотип проник в такое солидное издание, как «Большой толковый словарь». То есть, стереотип получил официальный статус знания.

Небольшая ремарка. Стереотипы, это данность, от них не свободен не один человек в мире, но есть стереотипы, которые упрощают жизнь людей, есть, которые, работая как инструменты воздействия,

---

<sup>1</sup> <http://www.kp.ru/daily/26235.5/3117768>.

лишают их воли, возможности мыслить, превращают в толпу, а отдельных индивидов и вовсе – в сподвижников зла и лжи. Средства массовой информации (пресса, радио, телевидение, те же интернет-СМИ) не специально работают на создание негативных и деструктивных стереотипов, им всего лишь нужно привлекать внимания читателей, слушателей, зрителей и пользователей, а иногда просто дополнить полосу, заполнить паузу, украсить сюжет сенсацией или, например, добиться большего количества «лайков». А то, что в результате неких вроде безобидных, но в определенном контексте поданных, сообщений общество постепенно превращается в готовую почву для роста социальной, национальной розни, им и неведомо. Их никто не собирает, и не будет судить ни человеческим судом, ни государственным. Разве что результаты собственной, мягко говоря, безответственности многие авторы этих средств массовой информации в той или иной мере, но обязательно почувствуют на собственной судьбе, на судьбах своих детей.

То же самое можно сказать в отношении постоянных участников политических шоу (особенно политических, а так, и многих других, где, если сказать проще, грех преподносится как норма), почему-то возомнивших себя особыми людьми, кому можно говорить перед миллионными аудиториями любую, как говорится, ересь, не задумываясь о том, что не каждое мнение можно выносить на всеобщее обозрение, да и перед экранами могут находиться (и находятся) люди с неокрепшим умом, и необременные знаниями, для которых все, что «говорит телевизор», – правда.

Вернемся к электоральной проблематике. Стереотипы, применяемые «черными» технологами в электоральном поле особенно опасны еще и по той причине, что они сказываются на качестве власти, ответственной за саму государственность. Ведь люди, нечестными путями попадающие во власть в результате, в том числе, использования негативных электоральных стереотипов, делают это не забавы ради. Во-первых, на эту процедуру – назовем ее «процедурой пролезания в политику» – тратятся немалые средства, что уже говорит об определенных, заведомо нечестных и, думаю, далеко идущих целях («далекость» которых, понятное дело, зависит от уровня власти, в которую человек «пролезает»). В любом случае, попадая во власть, подобные люди начинают первым делом заниматься не теми проблемами, ради которых были избраны, а приступают к решению собственных задач, как правило, носящих коррупционный

характер. Иначе говоря, начинают работать против благополучия, в том числе, своих избирателей.

Но для граждан, уровень жизни которых в немалой мере зависит от этой власти, нет никакой разницы, по какой причине их благополучие никак не может состояться. Некоторая часть граждан вполне в состоянии связать качество своей каждодневной жизни с тем, как она сама за кого и как проголосовала. Но даже в таком случае, и даже для этой части избирателей нет гарантии, что она в следующий раз не ошибется с выбором. Слишком много вокруг тех, кто способствует совершению этой ошибки, и кому подобная ошибка выгодна. И, к огромному сожалению, слишком много вокруг безучастных.

Дело в том, что практически все «грязные» политические избирательные технологии, кем бы они ни разрабатывались, и кем бы ни применялись, основаны на двух, как говорится, «китах»: на электоральных стереотипах и на равнодушии людей. Все остальные причины их эффективности – банальное невежество, низкая правовая культура, нечестность тех или иных организаторов и участников выборов, несовершенство закона, моменты, связанные с коррумпированностью общества и государства, фальсификацией результатов голосования и многое другое в той или иной мере связаны именно с этими двумя «китами». Но равнодушие тоже бывает разным, и может быть, например, искусственно созданным, или равнодушием поневоле, вызванным воздействием все тех же негативных электоральных стереотипов.

Не буду говорить об активной гражданской позиции и тому подобных призывах, ставших для основной массы граждан обычными банальностями – о них много пишется и говорится, но мало кого это трогает. К тому же, активная гражданская позиция подразумевает позицию в отношении чего-либо или кого-либо и, как не удивительно, по крайней мере, внешне мало связана с индивидом, который этой позиции должен придерживаться по замыслу тех, кто призывает к ее необходимости, более того, обозначает активную гражданскую позицию, с одной стороны, как обязательство и обязанность, с другой – как некую панацею: вот если бы все и всегда придерживались подобной позиции, все было бы на самом высоком уровне. Согласитесь, что это больше похоже на лозунг или слоган, рассчитанный разве что на недолгий эффект, чем на нечто действенное.

В то же время, во-первых, откуда взяться активной позиции, когда большинство граждан просто живут свою жизнь с таким

количеством забот и проблем, что им впору думать желудком, а не головой, во-вторых, активная гражданская позиция очень часто включает в себя действия, которые не входят в круг возможностей гражданина, а являются прямыми обязанностями власти и государства. Но избирать и быть избранным – конституционное право гражданина, и он сам решает: воспользоваться этим правом или нет. Здесь, скорее всего, нужно говорить о позиции избирателя по отношению к самому себе, к собственной жизни и собственному будущему. То есть, о заинтересованном отношении каждого гражданина к своему существованию, значит, о равнодушии, при котором человек десять раз подумает, прежде чем сделать выбор в отношении той или иной политической силы или того или иного кандидата. «Если не ты за себя, то кто за тебя» говорили древние. Этот клич не устарел и вряд ли когда-либо устареет.

Да, «В системе манипулятивной пропаганды стереотипы занимают одно из центральных мест, поскольку блокируют разум, рациональные способности человека, закрепляют сложный комплекс негативных эмоций, вызывают чувство страха, ненависти, недоверия, подозрительности, враждебности. А это становится возможным благодаря тем качествам стереотипов, что они, возникающая чаще всего стихийно, обязательно связаны с восприятием и не обязательно с опытом, но могут оказать непосредственное влияние на получение нового опыта. Будучи предельно устойчивыми, но в то же время изменяемыми, они отражают не действительность, а этикетку действительности»<sup>1</sup>. Вот этой этикетке нас и призывают довериться и идти за ней к «новым свершениям». Но у стереотипов есть одна очень важная особенность: их можно использовать как для разрушения отношений, то есть в деструктивных целях, так и в благих, конструктивных. Видимо, это тот случай, когда, как гласит фраза, приписываемая сразу нескольким историческим персонажам от уже упомянутого Никколо Макиавелли до Блеза Паскаля, «цель оправдывает средства».

Речь здесь не о том, чтобы выдавать за истину, скажем так, «свою правду» в ответ на разнокалиберную, изошренную ложь, облакаемую в форму неких стереотипов, которая, к сожалению, очень часто используется различно рода дельцами от политики в неблагоприятных целях. Вариаций этой лжи становится все больше. Теперь в ход

---

<sup>1</sup> Гасанов И.Б. Указ. соч.

пошли некие «гибридные» формы технологий, в которых простому избирателю (простому, в смысле, далекому от политических технологий, а таковых – большинство) не разобраться при всем желании. Дело в том, что точно так же, как негативные (в том числе) электоральные стереотипы, весьма эффективно срабатывают и позитивные стереотипы.

Конечно, если условное «поле электорального боя» отдать в безвозмездное использование дельцам от «черных» политических технологий, то и рассчитывать надо на действия исключительно негативных стереотипов. Но существует государство, власть, гражданское общество (оно есть – безотносительно его качества и уровня зрелости), просто общественность и социум, будущее которых никак не связано и не может быть связано с дельцами от политики, нуждаются в надежной опоре в виде избирателя-гражданина, голосящего, не важно, умом ли, сердцем ли, главное, неравнодушно. Следовательно, все названные институты должны быть заинтересованы в создании и закреплении в умах граждан позитивных электоральных стереотипов, объединенных предельно серьезным отношением к выборам: именно выборы есть краеугольный камень демократии, именно от них зависит уровень нашей жизни и ее качество, и именно в них заключены наша любовь к Родине, патриотизм, уважение к собственной истории, надежность настоящего и реальность надежд на будущее.

# Электронное голосование: «ящик Пандоры» или основа демократий будущего?

*(В.И. Федоров)*

Сегодня электронные технологии голосования завоевывают доверие избирателей и организаторов выборов по всему миру, они становятся новым символом свободных и честных выборов. География распространения этого нового феномена мира политики охватывает все континенты. По состоянию на ноябрь 2016 года власти 40 государств законодательно закрепили возможность применения электронных технологий голосования на выборах, но только в 12 государствах законодатели ввели электронное голосование в качестве императивной нормы права. В этих странах электронное голосование стало единственной формой реализации активного избирательного права и применяется на муниципальных, региональных и общенациональных выборах. Последним удачным опытом электронного голосования стали парламентские выборы в Кыргызстане в октябре 2015 года.

Понятие «электронное голосование» (e-voting) можно определить как набор различных способов волеизъявления избирателя, объединенных одним обязательным условием: подсчет голосов производится при помощи специальных программно-технических устройств без вмешательства человека. В постановлении ЦИК России от 27 августа 2014 года № 248/1529-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации»<sup>1</sup> дается определение этому понятию: «Электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы». Таким образом, в России электронным голосованием не является голосование с использованием оптических машин сканирования бумажных бюллетеней.

Оговоримся, что анализируя разнообразный мировой опыт электронного голосования, мы пришли к пониманию, что в большинстве стран мира электронным голосованием считают любую форму

---

<sup>1</sup> Постановление ЦИК России от 27 августа 2014 г. № 248/1529–6: [веб-сайт]. URL: <http://base.garant.ru/55172165>.

волеизъявления граждан, где для обработки голосов избирателей, участников референдума используются программно-технические средства. Формы электронного голосования могут быть разными. Выделяются две большие разновидности: голосование на стационарных избирательных участках и голосование через Интернет.

## **Мировая практика электронного голосования**

Поводом для больших дискуссий о внедрении электронных технологий голосования стало быстрое развитие технологий цифрового века, которые проникли во все сферы жизни общества, в том числе в политику. В мировом опыте развития автоматизированных систем голосования можно выделить три больших этапа эволюции: механический, электронный, дистанционный. Если механический этап завершился в 1960-х годах, то два других – электронный и дистанционный, продолжают оставаться актуальными и в наши дни.

Греция – не только родина демократии, но и родина первых механизмов автоматизации голосования. В Афинах и некоторых других греческих полисах в IV–II веках до н.э. для избрания должностных лиц активно использовалось механическое устройство клеротерий<sup>1</sup>. На каменной стеле размещали таблички, где были указаны имена кандидатов. В вертикальный желоб помещалось 10 шаров, из них 9 были черного цвета, и лишь один шар был белым. Организаторы выборов перемешивали шары и помещали в желоб. Первый шар соответствовал верхней табличке. При открытии желоба из него выпадал шар, если он был черным, то жеребьевка продолжалась, если белым – кандидат считался избранным.

Возвращения механических машин в выборную практику пришлось ждать более чем двадцать столетий, но произошло это событие уже на другом континенте. В середине XIX века чартисты в Великобритании предложили использовать машину для голосования, чтобы исключить возможность фальсификации результатов выборов. Но только в 1892 году в США появились рычажные машины для голосования, которые применялись на разных уровнях выборов. В кабинке для голосования избиратель нажимал на рычаг, а машина запоминала сделанный выбор. Машины для голосования

---

<sup>1</sup> Staveley E.S. Greek and Roman Voting and Elections, Cornell Univ Pr, 1972. P. 62.

производили компании AVM и Shoup. Проверить итоги голосования на машине было нельзя, поскольку дублирования на бумаге записи голосов избирателей не было предусмотрено.

На следующей ступени эволюции автоматизированных систем голосования появились электронные машины, считывающие информацию с бюллетеня. В 1960-х годах такие машины были запатентованы в США, а в 1972 году в Нидерландах. В 1974 году в США была изобретена система прямой записи волеизъявления избирателя на электронную машину. В англоязычной литературе для обозначения подобных машин используют аббревиатуру DRE (Direct Recording Electronic).

В 1996 году в США прошел первый эксперимент по интернет-голосованию. С тех пор подобные эксперименты были проведены в десятках стран мира. В 2007 году в Эстонии состоялись первые в мире общенациональные интернет-выборы. В 2011 году пионером интернет-голосования на Ближнем Востоке стали Объединенные Арабские Эмираты. На сегодняшний день только в этих двух странах интернет-голосование используется на общенациональных выборах как основной способ реализации активного избирательного права.

**Таблица 1**  
**Эволюция способов автоматизированных голосования**

Дата появления	Способ голосования	Страна
Механический IV в. до н.э.–1960-е гг.		
IV в. до н.э.	Каменная стела, на которой размещались таблички с именами кандидатов и желоб с черными и белыми шарами для жеребьевки	Афины
1892 г.	Рычажная машина для голосования (чтобы проголосовать, нужно нажать на рычаг). Производство наладили компании AVM и Shoup	США
1930-е гг.	Рычажные машины использовались на выборах в крупных городах США	США
Электронный 1960–н. в.		
1962 г.	Машина оптического сканирования, считывающая информацию с бюллетеней	США

Дата появления	Способ голосования	Страна
1964 г.	Компьютер, считывающий информацию с перфокарт. Производителем устройств стала компания Votomatic	США
1972 г.	Компания Nedap создала первую европейскую электронную машину для голосования	Нидерланды
1974 г.	Запатентована система прямой машинной записи результатов голосования	США
1980–1990-е гг.	Эксперименты по использованию электронных машин для голосования	Бельгия; Бразилия; Великобритания; Венесуэла; Индия; Италия; Нидерланды; США; Франция;
1998 г.	Первые федеральные выборы с использованием электронных машин как единственного способа голосования	Бразилия
Дистанционный 1990–н. в.		
1990–2000-е гг.	Эксперименты по проведению интернет-голосования	Австралия; Болгария; Великобритания; Дания; Испания; Канада; Нидерланды; Россия; США; Франция; Швейцария; Эстония;
2000 г.	Эксперимент по интернет-голосованию реализован на выборах президента США. Через интернет смогли проголосовать избиратели, находящиеся за рубежом	США
2007 г.	Первое в мире интернет-голосование на парламентских выборах в Эстонии	Эстония



**Рис. 1** Карта распространения электронного голосования по миру

Эксперименты по внедрению электронных технологий голосования весьма дорогие, поэтому далеко не все страны располагают ресурсами для их проведения. Однако ограниченность распространения электронного голосования по миру связана не только с дефицитом ресурсов. Например, в Африке к проблеме бедности добавляются сложные климатические условия и отсутствие инфраструктуры. В Европе переход на электронное голосование сдерживается неудачными примерами Ирландии, Германии и Голландии. На выборах в этих странах применялись электронные машины голландской компании Nedap. Эксперты пришли к выводу, что оборудование не обеспечивало тайну голосования и допускало фальсификацию результатов выборов.

Основным способом формирования выборных органов власти электронное голосование стало в 12 странах. В остальном мире власти действуют осторожно и ограничиваются экспериментами. Далее подробнее рассмотрим опыт электронного голосования на парламентских выборах в Кыргызской Республике. Этот прецедент интересен с позиций рисков и преимуществ, которые дает такая форма голосования, и возможностей использования зарубежного опыта в России.

**Таблица 2****Использование электронных систем голосования в мире**

По всей стране	В отдельных регионах	Эксперименты или ограниченное использование	Интернет-голосование
Бельгия; Бразилия; Бутан; Венесуэла; Индия; Кыргызстан; Монголия; Намибия; Парагвай; Филиппины;	Гватемала; Канада; Мексика; США; Франция; Швейцария;	Австралия; Аргентина; Армения; Бангладеш; Болгария; Великобритания; Гватемала; Германия; Индонезия; Ирландия; Испания; Италия; Казахстан; Коста-Рика; Непал; Норвегия; Перу; Россия; Румыния; Филиппины; Шотландия; Эквадор; Япония;	Объединенные Арабские Эмираты; Эстония;

**Электронное голосование в Кыргызской Республике**

Последний удачный пример использования оптических машин сканирования бюллетеней – это парламентские выборы в Кыргызской Республике, состоявшиеся 4 октября 2015 года. После тестирования машин для голосования на местных выборах они были применены на общенациональных парламентских выборах. Реализацию активного избирательного права обеспечивали 3695 электронных машин. В реестр избирателей Кыргызстана было внесено 2 761 297 граждан страны.

На парламентских выборах в Кыргызстане были внедрены биометрические технологии идентификации избирателей. Для участия в выборах гражданам нужно было пройти дактилоскопию и фотографирование. Только в этом случае гражданин регистрировался в реестре избирателей. Таким образом, проголосовать можно было только при наличии биометрических сведений об избирателе.

Явка на парламентских выборах составила 59 процентов. Заградительный барьер в 7 процентов преодолели 6 политических партий. Благодаря использованию электронных машин и прозрачной процедуре проверки работы оборудования избиратели, кандидаты, наблюдатели и эксперты признали результаты выборов легитимными и не вызывающими сомнения.

## Основные тенденции электронного голосования в мире

В современных политических системах электронные технологии приобретают все большее значение в коммуникациях по поводу власти. Электронное голосование как форма реализации избирательных и референдумных прав граждан является новым феноменом политической жизни общества и может оказывать как легитимирующее, так и делегитимирующее влияние на выборы. Для того, чтобы обеспечить легитимность выборов, необходимо выработать набор требований, которым должно соответствовать электронное голосование.

Обобщение опыта внедрения электронного голосования в 12 странах мира позволяет отметить ряд важных тенденций, продиктованных соображениями практической целесообразности и необходимостью соблюдения основных принципов избирательного права.

Во-первых, большинство стран, перешедших к использованию электронных систем голосования, сделали это не из-за абстрактного желания внедрять достижения технического прогресса, а из-за насущных проблем выборной практики, которые требовали эффективных решений. Например, импульсом к внедрению электронного голосования в Индии стали скандалы с крупными фальсификациями и проблема неграмотных избирателей. В Бразилии в 1990-е годы и в Индии в 2000-е годы благодаря использованию электронного голосования были решены проблемы абсентеизма и недоверия к избирательной системе.

Эксперименты с электронными системами голосования всегда очень дорогие, но они необходимы для тестирования способов голосования, оценки рисков и преимуществ в уникальных условиях конкретного государства. Например, эксперимент с электронным голосованием в четырех областях Италии в 2006 году стоил 34 миллиона евро, на Филиппинах пилотный проект обошелся в 150 миллионов долларов, в Ирландии тестирование электронных машин обошлось в 54 миллиона евро<sup>1</sup>.

Очевидно, что доверие к институту выборов важнее миллионных расходов на эксперименты, поскольку от результатов голосования зависит будущее общества и государства. Эксперименты помогают

---

<sup>1</sup> The end of the voting machine: [веб-сайт]. URL: file:///C:/Users/1/Downloads/White%20Paper%20NASS%20-%20Updated%207-2-14%20AG. pdf.

организаторам выборов понять, какие проблемы может решить электронное голосование и какие риски оно несет.

Во-вторых, электронное голосование должно обеспечивать основные принципы избирательного права: свобода выбора и тайна голосования; всеобщее и равное избирательное право. Если власти страны решились использовать новые технологии на выборах, то необходимо неукоснительно следить за соблюдением прав избирателя, стремиться к тому, чтобы электронное голосование усиливало защиту тайны и свободы выбора.

На сегодняшний день единственным международным правовым актом, который определяет стандарты электронного голосования, выступает Рекомендация Комитета министров Совета Европы по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования<sup>1</sup>. В этом документе описаны требования к условиям проведения электронных выборов.

Составители Рекомендаций опираются на практику электронного голосования в странах Европы и на важнейшие международно-правовые документы в области избирательного права. Такие, как Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, Протокол № 1 к ней 1952 года, документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года.

По мнению составителей Рекомендации, для соблюдения основных принципов избирательного права необходимо выполнить ряд условий. В частности, электронная машина для голосования или интернет-сервис должны быть простыми в использовании и доступными для лиц с ограниченными возможностями; каждый электронный голос должен быть посчитан только один раз; при голосовании необходимо исключить любое влияние на принятие избирателем решения; электронная система голосования не должна иметь возможности узнать, как проголосовал избиратель.

Несомненной проблемой в области международного права является отсутствие стандартов проведения электронного голосования.

---

<sup>1</sup> Council of Europe, Legal, Operational and Technical Standards for E-Voting, 2004.: [веб-сайт]. URL: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/key-texts/recommendations/Rec\(2004\)11\\_Eng\\_Evoting\\_and\\_Expl\\_Memo\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/key-texts/recommendations/Rec(2004)11_Eng_Evoting_and_Expl_Memo_en.pdf); McGaley M., Gibson J. A Critical Analysis of the Council of Europe Recommendations on E-voting Standards: [веб-сайт]. URL: [https://www.usenix.org/legacy/event/evt06/tech/full\\_papers/mcgaley/mcgaley.pdf](https://www.usenix.org/legacy/event/evt06/tech/full_papers/mcgaley/mcgaley.pdf).

Рекомендации Совета Европы до сих пор остаются единственным подобным документом. Для выработки единых требований к электронному голосованию необходима совместная работа экспертов из разных стран мира. На площадке ООН могут работать эксперты из таких международных организаций, как Ассоциация организаторов выборов стран Европы, Экспертный центр по электронному голосованию и участию в выборах, Международный фонд избирательных систем, Избирательный институт Южной Африки, БДИПЧ, а также российские РОИИП и РЦОИТ при ЦИК России.

Выработка международных стандартов электронного голосования создаст правовую базу и будет способствовать распространению современной избирательной практики по всему миру.

В-третьих, общество очень настороженно относится к любым новеллам в политической сфере, поэтому успех электронного голосования будет зависеть от доверия избирателей, а заручиться доверием можно только при использовании прозрачного механизма голосования и верификации результатов выборов. Во всех странах, где электронное голосование сегодня применяется на общенациональных выборах, длительное время проводились эксперименты и разъяснительная работа с населением. Например, в Бразилии от первого эксперимента до законодательного закрепления электронных выборов прошло 7 лет, а в Индии – 21 год. За это время большая часть населения привыкла к новым технологиям голосования и приняла их.

При внедрении электронной системы голосования у граждан во всех странах мира возникали закономерные вопросы: как проверить корректность работы электронной машины? Если бюллетени можно пересчитать вручную и развеять сомнения, то как удостовериться, что электронная машина не ошиблась при подсчете голосов?

Эта проблема решалась везде по-разному. На выборах в Бельгии в качестве бюллетеня используется магнитная карта: чтобы проголосовать, ее нужно вставить в электронную машину и сделать выбор, после чего машина запишет результаты голосования на магнитный носитель. Избиратель забирает магнитную карту и вводит ее в другую машину – электронный ящик для карт, считывающий информацию с карты, и выдает итоговый результат. Если избиратель хочет убедиться, что его голос зафиксирован корректно, то перед вводом в электронный ящик можно проверить запись на карте в другой машине для голосования, которая покажет, за кого отдан голос.

В Индии результаты выборов можно проверить, распечатав голосование избирателей в хронологическом порядке на бумаге. В Бразилии для проверки корректности работы электронных машин используются другие машины или программное обеспечение. В Кыргызстане первоначальный подсчет голосов избирателей выполнялся машинами, а затем бюллетени считали члены избирательных комиссий.

Результаты выборов будут не легитимными, если не удастся обеспечить понятный механизм верификации. Мировой опыт электронного голосования требует, чтобы процедуру проверки результатов выборов мог выполнить человек, не обладающий юридическими и техническими знаниями. Только в случае выполнения этого требования можно ожидать от общества доверия к электронному голосованию.

В-четвертых, для организации выборов должны использоваться оборудование и интернет-сервис, соответствующие единому стандарту. Только в этом случае в разных регионах страны удастся обеспечить равные условия проведения выборов. Ситуация, когда в каждом регионе действует свое законодательство, регламентирующее проведение электронных выборов, приведет к нарушению целостности правовой системы избирательного законодательства.

### **Какой способ электронного голосования подойдет для России?**

Наша страна отличается многообразием социальных, географических, и экономических условий, а также устойчивыми традициями «бумажного голосования», поэтому радикальная смена способа голосования и отказ от использования бумажных бюллетеней вряд ли встретят консолидированную поддержку общества. Очевидно, что переход на электронное голосование положительно воспримет молодежь и люди среднего возраста, проживающие в крупных городах. Для них такой переход будет закономерным этапом модернизации института выборов. В то же время люди старшего поколения и жители сельской местности, где цифровые технологии менее развиты, не смогут в полной мере оценить все преимущества электронного голосования.

Одним из путей решения проблемы может быть сочетание традиционного и электронного способов голосования, чтобы у избирателей оставалась возможность выбора. Гибридная форма голосования предусматривает сохранение традиционного бумажного бюллетеня наряду с использованием электронных машин «прямой записи». Если участки для голосования оборудуют двумя типами электронных машин – КОИБ и КЭГ в соотношении 50 на 50, то будет обеспечено и бумажное, и электронное голосование. Так будут учтены интересы разных социально-демографических групп общества. Но при этом финансовые затраты и сложности при составлении протоколов об итогах голосования на избирательных участках могут свести на нет все преимущества этой формы организации голосования. Очевидно, что такая форма при всей привлекательности будет нежизнеспособной.

Гораздо более перспективной формой электронного голосования на избирательных участках выглядит голосование при помощи машин прямой записи результатов голосования. России стоит обратить внимание на опыт Индии и Бразилии, где такие машины успешно применяются более 10 лет. Для общероссийских масштабов электронного голосования нужно значительно снизить стоимость оборудования. Это возможно только при организации открытого конкурса, участники которого представят свои варианты машин для электронного голосования.

Интернет-голосование не свободно от рисков и требует длительных экспериментов. Дистанционное голосование наиболее целесообразно проводить среди трех категорий избирателей: жителей труднодоступных населенных пунктов, граждан с ограниченными возможностями и россиян, находящихся за рубежом. Дистанционное голосование позволит повысить электоральную активность и снизить расходы на проведение выборов. В настоящее время компания «Ростелеком» реализует программу устранения цифрового неравенства, в рамках которой к 2018 году более 13,5 тысяч населенных пунктов с численностью населения от 250 до 500 человек будут обеспечены широкополосным доступом в Интернет. Таким образом, будет построена телекоммуникационная инфраструктура, необходимая для развития электронного правительства и голосования через Интернет.

Если интернет-голосование будет проводиться в масштабах всей страны, то эффект от него выразится в значительном росте электоральной активности жителей городов, и особенно молодежи,

экономии средств на проведении выборов и снижении нагрузки на членов избирательных комиссий в день выборов.

Для идентификации избирателя при голосовании через Интернет может быть использована универсальная электронная карта с электронной подписью ее владельца. Чтобы проголосовать, нужно зайти на сайт, созданный для интернет-голосования. После идентификации избирателю откроется доступ к электронному бюллетеню. Все этапы голосования должны подвергаться верификации, а сам процесс голосования должен напоминать совершение транзакции в онлайн-банке. Можно с уверенностью сказать, что практически все читатели данной статьи несколько раз в месяц пользуются онлайн-банком. У нас сформировалась привычка и доверие к электронным платежам, так почему же схожую процедуру нельзя применить для реализации активного избирательного права?

### **О надежности электронного голосования**

Часто говорят, что выборы – это предсказуемый процесс с непредсказуемыми результатами. Так должно быть, но зачастую ошибки при подготовке и проведении выборов, использование неисправного или непроизводительного оборудования приводят к тому, что и процесс становится непредсказуемым. Эксперты сломали немало «полюемических копий», обсуждая вопросы надежности и безопасности электронного голосования, поэтому остановимся только на принципиально важных условиях.

Во-первых, электронные выборы в России должны проводиться с использованием единой платформы машин для голосования и единого интернет-сервиса. Это обеспечит равенство условий и целостность правового поля.

Во-вторых, в современной напряженной геополитической обстановке изготовителем машин для голосования и интернет-сервисов может быть только российская компания. Корректность работы оборудования для голосования должна сертифицироваться независимым контролирующим органом, в состав которого, помимо технических специалистов и экспертов, должны входить представители общественности, политических сил и СМИ.

В-третьих, конкурирующие политические силы должны иметь доступ к наблюдению за работой системы подсчета голосов, наряду

с организаторами выборов. Только так можно обеспечить прозрачность процедуры.

Значение и объем использования электронного голосования будет расти по всему миру, и тут Россия не исключение. Новые технологии обеспечивают автоматизацию и высокую скорость подсчета результатов голосования, а также увеличивают явку избирателей.

Потенциал для развития электронных систем голосования в России огромен. По состоянию на ноябрь 2016 года проголосовать при помощи электронных машин можно лишь на одном проценте избирательных участков. Опираясь на мировой опыт использования электронного голосования, организаторы выборов в России могут избежать многих проблем, которые стали непреодолимыми барьерами на пути внедрения современных способов голосования в других странах. Прежде всего, подразумеваются проблемы, связанные с недоверием к системе подсчета голосов, которая напоминает «ящик Пандоры», а также проблемы с обеспечением верификации результатов выборов и независимой проверки оборудования для голосования.

Любая политическая система современности, в том числе российская, не может сохранять баланс интересов в обществе, если не использует для коммуникации и выработки управленческих решений инструменты цифрового века. Электронное голосование является собой блестящий пример сочетания передовых достижений науки и техники и современных представлений о развитии гражданского общества и электронном правительстве. При строгом соблюдении процедур электронное голосование выступает мощным источником легитимности выборов.

Для всестороннего изучения этого феномена нам нужно не только узкопрофессиональное, а широкое общественное обсуждение. Нам нужны исследования на эту тему для глубокого понимания, как можно избежать многих проблем и получить большинство преимуществ электронного голосования. Не вызывает сомнений, что будущее российских выборов связано с электронным голосованием, остается лишь ответить на вопрос, каким оно будет: близким или далеким?

## Кризис левых партий в зеркале электоральных процессов Западной Европы

*(П.Я. Фельдман, С.А. Захаров)*

На современном этапе европейская цивилизация переживает стадию коренных трансформаций, в ходе которой происходит не только реформатирование национальной и этно-конфессиональной структуры общества, но и качественное изменение политических ориентаций жителей Европейского Союза (ЕС). Данный процесс еще далек от своего завершения, однако его предварительные итоги постепенно начинают выкристаллизовываться. Так, в наиболее развитых государствах объединенной Европы (Австрии, Германии, Франции, Нидерландах и т. д.) наметилась тенденция к резкому снижению уровня электоральной поддержки традиционных политических партий, доминировавших на политическом ландшафте во второй половине XX – начале XXI века. Данное явление может рассматриваться как один из симптомов более масштабного процесса, связанного с постепенным распадом массовых организаций как таковых. Это утверждение, на наш взгляд, в полной мере справедливо по отношению к некогда влиятельным религиозным институтам и профсоюзам, чья социальная база в последние годы стремительно скудеет. Следует отметить, что подобный сценарий развития событий в середине 1940-х годов пророчески предсказал К. Поппер, по мнению которого в «открытом обществе будущего» не найдется места для прежних форм коллективной ассоциации граждан<sup>1</sup>. Вероятно, в силу указанной причины, грядущие изменения первыми ощутили на себе именно левые (социалистические, социал-демократические, коммунистические и лейбористские) партии, которые всегда делали ставку на массовый электорат, состоящий, главным образом, из пролетариев.

В наиболее концентрированном виде политическая программа левых сил изложена в стратегической доктрине «Прогрессивного альянса Социалистов и Демократов», который представляет собой коалиционное объединение соответствующих партий в Европейском

---

<sup>1</sup> Поппер К. Открытое общество и его враги. – М.: Феникс, 1992.

Парламенте<sup>1</sup>. В данном документе утверждается, что процесс неконтролируемой глобализации провоцирует «Великий Беспорядок», отвечающий интересам узкого круга элит. «Прогрессивный альянс» предлагает поставить этот процесс под контроль государства, дабы не допустить повторения мирового экономического кризиса 2008 года. Его повестка сводится к следующим пунктам:

- расширение демократических и электоральных практик на пространстве объединенной Европы;
- вовлечение широкой общественности в процесс принятия политико-управленческих решений органами власти;
- борьба с бюрократизмом и отказ от неэффективных органов государственного управления;
- осуждение выхода Великобритании из состава ЕС;
- противодействие коррупции в системе власти;
- введение прогрессивной шкалы налогообложения, позволяющей перераспределить значительную долю доходов в пользу малоимущих, безработных и других социально уязвимых граждан;
- обеспечение гарантированной всеобщей занятости посредством создания новых рабочих мест;
- совершенствование правовой базы для регулирования труда фрилансеров, IT-специалистов и самозанятых граждан;
- борьба с бедностью;
- ограничение «дикой» рыночной конкуренции путем антилиберальных экономических реформ;
- расширение социальных гарантий, включая всеобщее медицинское страхование для граждан;
- сохранение целостности Европейского Союза и защита общеевропейских ценностей (прежде всего, толерантности, мультикультурализма и социальной солидарности);
- отстаивание прав и защита интересов представителей ЛГБТ-сообщества;
- разрешение однополых браков;
- создание благоприятных условий для проживания беженцев и мигрантов, а также содействие их социальной интеграции;
- сдерживание России как угрозы для европейской безопасности и целостности ЕС.

---

<sup>1</sup> A strong S&D Group to change Europe. [Электронный ресурс] Электрон. дан. URL.: <http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2016/10/Pittella.pdf>.

Как показывают результаты электоральных кампаний, прошедших в странах Западной и Восточной Европы за последние 5 лет, подобная политическая программа стремительно теряет свою привлекательность для массового избирателя.

Без всякого сомнения, наиболее болезненное поражение левые силы потерпели в ходе парламентских и президентских выборов во Франции 2017 года. Борьба за пост главы государства проходила на фоне беспрецедентно низкого уровня общественного одобрения политики президента-социалиста Ф. Олланда. Не удивительно, что кандидат от «Социалистической партии» Б. Амон, выступавший за поддержку мигрантов и расширение санкций в отношении России, на этих выборах потерпел сокрушительное поражение еще в первом туре. Более существенным потрясением для левых стало почти восьмикратное уменьшение фракции Социалистов в Национальном собрании Франции. В 2012 году соответствующая партия получила 287 депутатских мандатов из 577, однако пять лет спустя их число сократилось до 44. Практически аналогичный результат продемонстрировали Республиканцы, лишившиеся почти сотни своих представителей в Парламенте. Триумфатором выборов стало учрежденное всего лишь за год до их начала пропрезидентское политическое движение «Вперед, Республика!», не имеющее ни богатой истории, ни ярко выраженных идеологических позиций. Важно подчеркнуть, что данное политическое движение получило около 50 процентов голосов избирателей в ходе первой же своей электоральной кампании, чем деклассировало и деморализовало «старые» традиционные партии, и прежде всего, французских Социалистов.

Схожая ситуация отмечается в Австрии, где в 2017 году своего поста лишился лидер Социал-демократов В. Файман, более восьми лет пребывавший во главе кабинета министров. Причиной тому стало неудачное выступление его партии на очередных парламентских выборах. Номинально она получила столько же депутатских мест в Национальном совете, сколько и в 2012 году (57 мандатов), однако «Австрийская народная партия», благодаря возросшей поддержке со стороны избирателей, расширила свою фракцию в Парламенте до 62 человек и таким образом получила статус правящей. При этом во главе Правительства страны встал тридцатидвухлетний С. Курц – самый молодой федеральный канцлер в истории.

В негативный для левых политических сил контекст вписывается неудачное выступление Социал-демократов на выборах в Бундестаг

2017 года. Партия М. Шульца потеряла 40 депутатских мандатов, набрав чуть более 20 процентов голосов избирателей. Существуют веские основания полагать, что «традиционных» носителей социал-демократической идеологии потеснили «новые левые» во главе с С. Вагенкнехт и правонационалистические силы в лице партии «Альтернатива для Германии». Однако неудачное выступление СДПГ несколько отменил еще более громкий провал Консервативного блока ХДС/ХСС, который утратил 65 мандатов по сравнению с итогами выборов 2013 года. В результате было сформировано так называемое «миноритарное» правительство, а законодательная деятельность Парламента существенно осложнилась с процессуальной точки зрения. А. Меркель была вынуждена обратиться за поддержкой к «Зеленым» и «Свободным демократам», однако последние отказались входить в альянс с партией федерального канцлера. От масштабного политического кризиса Германию удержала СДПГ, решившая вопреки идеологическим разногласиям помочь своим главным оппонентам – христианским демократам. Заметим, что без поддержки со стороны СДПГ А. Меркель могла лишиться поста, занимаемого ею в течение последних 12 лет. Беспрецедентный альянс левых и либеральных консерваторов, состоявшийся в ФРГ, на наш взгляд, следует расценивать как отчаянную попытку «партий старого типа» во что бы то ни стало удержать власть перед натиском новых политических сил, все громче заявляющих о себе.

В Испании «Социалистическая рабочая партия» утратила статус правящей еще в 2011 году, когда по итогам очередных парламентских выборов лишилась 59 своих представителей в Генеральных кортесах. Четыре года спустя она снова крайне неудачно провела электоральную кампанию, утратив 20 депутатских мандатов. На повторных выборах в Парламент 2016 года старейшая левая партия Пиренейского полуострова потеряла еще 5 мест. Однако на тех же самых выборах преуспела левая партия «нового типа» «Подemos», которая не имеет ни центрального офиса, ни постоянного руководства, ни четкой организационной структуры и реализует свою деятельность через своеобразные «политические клубы», устроенные по сетевому принципу. Собственно, «Подemos» не вполне подходит под категорию «партия», поскольку в него одновременно входят социалисты, анархисты, регионалисты и даже носители радикальных взглядов. Сам факт существования подобной политической силы свидетельствует о кризисе «традиционных левых» в Испании.

Аналогичным образом складывается ситуация в Греции, где левый фланг заняло движение «СИРИЗА», отличающееся своим радикализмом и популистской риторикой. В Парламенте Италии на данный момент нет ни одной партии, которая бы четко придерживалась левых позиций («Демократическую партию» М. Ренци некорректно считать таковой, поскольку она соединяет в себе целый комплекс идеологических платформ).

На выборах в Палату представителей Бельгии 2014 года левые также выступили неудачно. «Социалистическая партия» получила скромные 13,7 процента голосов избирателей и утратила 3 депутатских мандата по сравнению с предыдущим электоральным циклом. Еще одна партия левого толка «Другие» пробиться в нижнюю палату бельгийского Парламента так и не смогла. В соседнем Люксембурге Социалисты с большим отрывом проиграли Христианским консерваторам во главе с Ж.-К. Юнкером.

Отчасти схожие электоральные тенденции отмечаются в бывших странах Организации Варшавского договора на Востоке Европы. Так, по итогам последних парламентских выборов в Венгрии «Социалистическая партия» утратила 21 депутатское место из 59, завоеванных ею в 2010 году. «Венгерской рабочей партии», занимающей более радикальные левые позиции, в течение последних 10 лет не удается получить даже 0,3 процента от общего числа голосов. В Чехии позиции коммунистов слабеют от года к году, однако социал-демократам до недавнего времени все еще удавалось сохранять за собой статус правящей партии. Парламентские выборы 2017 года ознаменовались для них самым крупным электоральным провалом с момента основания: «Социал-демократическая партия» получила чуть более 7 процентов голосов и 15 мандатов соответственно (для сравнения, в 2013 г. ее представительство в Палате депутатов было почти втрое шире). «Коммунистическая партия Чехии и Моравии» также выступила крайне неудачно, потеряв 18 мандатов из 33. На этом фоне свои предыдущие результаты удвоила популистская партия «Акция недовольных граждан», одиозный лидер которой – А. Бабиш – занял пост премьер-министра. В Польше социал-демократическая партия «Razem», созданная в 2015 году на базе ряда других левых сил, так и не смогла преодолеть пятипроцентный барьер на выборах в Сейм. Для сравнения, в 2001 году «Союз демократических левых сил» доминировал на политическом ландшафте страны, имея более 200 мест в Парламенте.

Как показывает практика, прибалтийские державы демонстрируют те же самые политические тренды, что и их Западные соседи. Так, в Эстонии на парламентских выборах 2015 года «Социал-демократическая партия» заняла 4-е место, потеряв 4 мандата из 19 имевшихся. В Латвии левоцентристская партия Н. Ушакова «Согласие» с результатом в 23 процента формально победила на последних выборах в Сейм, однако утратила 7 депутатских мест по сравнению с результатами 2011 года. Таким образом, она оказалась в оппозиции к правящей коалиции либералов и консерваторов. Парламентские выборы в Литве 2016 года также обернулись неудачей для Социал-демократов, которые потеряли более половины мандатов, полученных в ходе предыдущей электоральной кампании. В итоге они смогли сформировать непрочную коалицию с «Союзом крестьян и зеленых», однако уже через год этот политический тандем дал трещину после возникновения серьезных межфракционных разногласий в ходе законотворческого процесса. Следует заметить, что в Прибалтике левые политические движения по-прежнему ассоциируются с Коммунистической партией СССР и советским прошлым, которое вот уже более 25 лет активно демонизируется прозападными политиками и средствами массовой информации. Этот фактор, безусловно, снижает уровень электоральной поддержки современных социал-демократов в Эстонии, Латвии и Литве.

В каком-то смысле, поражением левых может считаться проигрыш Х. Клинтон на выборах Президента США. В XXI веке Америка уже не раз становилась «родиной политических трендов», которые впоследствии распространялись на Западную Европу. Кандидат от Демократической партии, выстраивая свою электоральную стратегию, рассчитывала на поддержку со стороны низкооплачиваемых рабочих, афроамериканцев, выходцев из Латинской Америки и представителей разного рода меньшинств. За нее призывали голосовать профсоюзы, женские организации и правозащитники. Х. Клинтон выступала гарантом сохранения социальных завоеваний уходящего Президента Б. Обамы (в том числе его знаменитой системы всеобщего медицинского страхования). Неутешительные для демократов итоги выборов наглядно продемонстрировали слабость традиционного левого дискурса перед одиозной и провокационной риторикой правого популиста Д. Трампа. Заметим, что кандидат от Республиканской партии снискал широкую поддержку именно

в пролетарском сегменте электората, переиграв таким образом демократов на их же «поле».

Причины падения уровня электоральной поддержки левых партий мы связываем, прежде всего, с комплексом социально-психологических факторов. Политическое участие жителей развитых государств на современном этапе приобретает иррациональный характер. Итоги парламентских и президентских выборов в Западной Европе и США убедительно свидетельствуют о готовности граждан жертвовать собственными интересами и сознательно нести материальные риски ради получения ярких эмоций от политики как театрализованного действия, на исход которого можно повлиять, отдав голос за того или иного кандидата. На этом фоне существенно увеличиваются электоральные шансы разного рода популистов, предлагающих «чудодейственные средства» для излечения государства от всех социально-экономических недугов (рецепты популистов, разумеется, всегда сулят быстрое «выздоровление» при минимальных издержках и «побочных эффектах»). Победа Д. Трампа на выборах Президента США служит наиболее яркой иллюстрацией данной тенденции. В западном мире стремительно растет спрос на политических «лидеров-торговцев» (по классификации М. Херманн), чьими устами гласили бы накопившиеся в массах страхи, аффекты и разочарования. Современный западный популизм, главным образом, паразитирует на издержках европейской интеграции и провалах политики мультикультурализма. Социал-демократические, лейбористские и коммунистические партии десятилетиями артикулировали и выражали неудовлетворенность масс по поводу низкого качества жизни, недостойного уровня оплаты труда, имущественного расслоения и неравенства. Однако на современном этапе левый популизм представляется европейскому избирателю эмоционально пресным и тривиальным по сравнению с лозунгами правых консерваторов.

Обещания в духе «создать миллионы высокотехнологичных рабочих мест» и «гарантировать всеобщую занятость за счет инвестирования 500 миллиардов фунтов стерлингов в инфраструктурные проекты» блекнут на фоне агрессивных призывов «остановить исламизацию Европы».

Констатируя масштабный и, вероятно, затяжной упадок левых сил в Европе, можно гипотетически смоделировать внешние и внутренние обстоятельства, при которых он мог бы прекратиться в краткосрочной перспективе. Во-первых, восстановлению былого

уровня электоральной поддержки лейбористов и социал-демократов может способствовать глубокий и затяжной экономический кризис, сопровождающийся массовыми сокращениями на производстве, стремительным ростом безработицы, а также резким увеличением разрыва между богатыми и бедными. Однако на данный момент явных предпосылок для экономического упадка Еврозоны не отмечается – напротив, регион демонстрирует стабильный рост ВВП на фоне завершившегося кризиса конца 2000-х годов. Во-вторых, носителями левых идей потенциально могут стать мигранты из государств Африки и Ближнего Востока, которые постепенно «оседают» в ЕС при этом не находя себе места на европейском рынке труда. Проблема заключается в том, что представители данной категории пока еще не обладают активным избирательным правом и, в принципе, дистанцируются от политического процесса. В-третьих, возможен и сценарий, при котором левые силы выйдут за тесные идеологические рамки и позаимствуют отдельные популистские тезисы ультраправых. Подобный вариант развития событий представляется маловероятным, ввиду их твердой приверженности принципам толерантности, космополитизма и социальной справедливости. Наконец, в-четвертых, можно надеяться на появление в рядах европейских лейбористов или социал-демократов новых харизматических лидеров, способных коренным образом улучшить имидж левых. Полагаем, что если подобное и произойдет, то, скорее всего, не коснется массовых партий традиционного типа. Как показывает практика, наиболее яркие и перспективные политики левого толка предпочитают создавать собственные проекты, нежели развиваться в лоне старых, предельно бюрократизированных партий. Так, например, А. Ципрас фактически «с нуля» воссоздал движение «СИРИЗА» в Греции, К. Киппинг и С. Вагенкнехт – «Die Linke» в Германии, П. Туррион – «Подemos» в Испании и т.д. Можно заключить, что вероятность политического возрождения «старых» социалистических, лейбористских и социал-демократических партий в Европе представляется крайне малой.

Для того чтобы переломить негативные тенденции, выявленные авторами настоящей статьи, европейские левые должны привести свою программатику и организационную структуру в соответствие с актуальными императивами глобализирующегося мира, выйдя за рамки националистической парадигмы «старой» социальной демократии. Им следует адаптироваться к социально-экономическим

реалиям объединенной Европы и найти ключи к эклектичному политическому сознанию «нового» западного человека, для которого прежние идеологические шаблоны (коммунизм, либерализм, социализм и т. д.) утратили свое историческое значение. Возможно, для этого потребуются «вернуться к корням» левого движения, убрав все лишнее и наносное. Социализм, предшественник социал-демократии, был интернационалистским рабочим движением, которое стремилось освободить человечество от болезней капитализма. Социал-демократия приняла эту эмансипационную политику на национальном уровне с акцентом на возможности перераспределения богатства в рамках отдельно взятого государства. Получив представительство в национальных органах законодательной власти, левые партии развитых стран превратились в прагматические, реформистские движения, подверженные конформизму и внутренней бюрократизации. В современных условиях они, как и прочие массовые общественно-политические организации традиционного типа, нуждаются в новом идеологическом проекте транснациональной идентичности, который позволит укрепить их электоральные позиции.

# **Германия после парламентских выборов 2017 года: формирование федерального правительства и его перспективы**

*(А.А. Деревянченко, А.А. Деревянченко)*

Очередные 19-е выборы в нижнюю палату парламента (Бундестаг) в Федеративной Республике Германия прошли 24 сентября 2017 года. Политических сенсаций, сравнимых с итогами голосования по «Брекзиту» в Великобритании и на президентских выборах в США (2016 г.) и Франции (2017 г.) эти выборы не принесли. Однако некоторые результаты волеизъявления германских граждан стали сенсационными. Во-первых, в Бундестаг было избрано 709 депутатов – рекордное количество в истории объединенной Германии. Во-вторых, эти депутаты представляют 7 политических партий – от правых до левых сил партийно-политического спектра, поэтому никогда еще в ФРГ Бундестаг не был так фрагментирован. В-третьих, впервые в Бундестаг вошла правопопулистская партия «Альтернатива для Германии» (АдГ), набравшая на этих выборах третью сумму голосов. И, в-четвертых, новое федеральное правительство под руководством канцлера А. Меркель удалось сформировать и привести к присяге почти через полгода после сентябрьских выборов, что также является рекордом для объединенной Германии.

## **Ход и результаты парламентских выборов<sup>1</sup>**

К парламентским выборам 2017 года в Германии было допущено 48 политических партий. Приняли участие в них 42 партии, при этом 34 из них выставили своих кандидатов как по мажоритарным

---

<sup>1</sup> Более подробно о ходе и результатах избирательной кампании в Германии в 2017 г. см.: Деревянченко А.А. Выборы в германский Бундестаг в 2017 году: основные результаты и тенденции // Избирательное законодательство и практика. – 2018. № 1; Дамаскин О.В., Визер А.И. Выборы в Бундестаг ФРГ в 2017 году в контексте вопросов международной и национальной безопасности // Гражданин. Выборы. Власть. – 2018. № 1.

округам, так и по партийным спискам, а 8 партий – только по мажоритарным округам. Основная борьба традиционно развернулась между союзом консервативных христианских («сестринских», как их называют в Германии) партий Христианско-Демократический Союз (ХДС) и Христианско-Социальный Союз (ХСС), а также Социал-демократической партией Германии (СДПГ), которые составляли правящую в стране с конца 2013 года «большую коалицию».

Для их кандидатов в канцлеры – Ангелы Меркель (председателя ХДС) и Мартина Шульца (председателя СДПГ) избирательная кампания 2017 года проходила непросто. С одной стороны, возглавляемое канцлером А. Меркель федеральное правительство и она лично приняли ряд не до конца продуманных политических решений (например, открытие границ Германии для т.н. беженцев и мигрантов) и, с другой, – в германском обществе, да и в ее партии накопилась усталость от А. Меркель, что вполне объяснимо: все-таки она с 2005 года бессменный канцлер ФРГ и с 2000 года – председатель ХДС. Руководство ХДС периодически зачищалось ею от сильных конкурентов и харизматичных лидеров. Тем не менее, в партии имелись силы, которые в 2015-2016 годах попытались грозить ей «разводом», вплоть до заявлений о том, что пойдут на парламентские выборы в 2017 году без своего председателя. При этом внутри правящего союза ХДС/ХСС возникли трения между лидерами входящих в него партий – А. Меркель и Х. Зеехофером.

Эти разногласия, начавшись с различия в подходах к вопросам миграционной политики (Зеехофер предложил установить верхнюю границу приема «законных» беженцев в 200 тыс. в год, а Меркель выступила против верхней границы) и взаимодействия с Россией (Зеехофер ратовал за нормализацию отношений с Российской Федерацией), постепенно привели общественное мнение Германии к кардинальному вопросу: в чьих интересах должен действовать федеральный канцлер – узкопартийных, общегерманских или в интересах третьих стран? А. Меркель была вынуждена предложить в ходе избирательной кампании свой вариант ответа на данный вопрос, а именно хэштег #fedidwgugl (аббревиатура, составленная из первых букв названия предвыборной программы союза ХДС/ХСС – für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben – дословно «за Германию, в которой мы хорошо и с удовольствием живем»).

Ей пришлось приложить немало усилий и такта, чтобы договориться в начале 2017 года с Зеехофером и смикшировать имеющиеся

разногласия, после чего они вновь стали напоминать, как писала германская пресса, «идеальную пару». По крайней мере, в период избирательной кампании, в ходе которой консервативный союз сделал упор на три темы: сплоченность, благополучие и безопасность.

СДПГ вступила в 2017 год с крайне низкими для себя результатами соцопросов избирателей. Исправить положение и вдохнуть новую жизнь в партийные ряды был призван никак не связанный с деятельностью правительства «большой коалиции» председатель Европарламента М. Шульц, которого избрали председателем партии и кандидатом на пост канцлера. Личный рейтинг Шульца за короткий срок почти сравнялся с рейтингом А. Меркель, а в СМИ и социальных сетях его стали называть «божественным канцлером» и «святым Мартином». «Эффект политического новичка» продолжался около трех месяцев, уже к маю электоральные рейтинги Шульца поползли вниз. К тому же СДПГ с Шульцем во главе не удалось обыграть ХДС в ходе региональных парламентских выборов, проведенных весной в федеральных землях Саар, Шлезвиг-Гольштейн и Северный Рейн-Вестфалия.

После этих чувствительных поражений СДПГ взяла курс на личное противостояние своего кандидата с А. Меркель, критикуя ее политический стиль и управленческие способности. Меркель демонстративно не ввязывалась в обмен личными выпадами, ограничившись следующими словами о Шульце: «Я ценю своего оппонента». Германские политологи в этой связи придумали даже специальный термин для обозначения ее тактической сдержанности, а именно – «асимметричная демобилизация», под которым стали понимать искусство разоружения противника путем отказа с ним препираться.

Состоявшаяся 3 сентября телевизионная дуэль А. Меркель и М. Шульца предсказуемо закончилась победой канцлерин. Проводимые накануне выборов социологические опросы показывали, что Меркель существенно опережала Шульца по таким характеристикам, как «симпатичность», «доверие», «компетентность», «способность руководить Германией в это нестабильное время»; лишь характеристика «способность обеспечить социальную справедливость» оказалась в пользу кандидата от СДПГ<sup>1</sup>.

Если для наблюдателей в Германии и мире было ясно, кто займет первые два места по результатам выборов, то по вопросу о том, кто

---

<sup>1</sup> Angela Merkel sichert verlustreichen CDU/CSU-Wahlsieg, SPD am Boden, FDP-Comeback, AfD drittstärkste Partei // URL: <http://www.forschungsgruppe.de>.

станет третьим (на это место претендовали партии «Левая», «Союз 90/Зеленые», Свободная демократическая партия (СвДП) и АдГ), интрига сохранялась до конца избирательной кампании.

Партия АдГ, едва не прошедшая в Бундестаг на федеральных выборах в 2013 году (4,8% голосов), начиная с лета 2015 года, когда Германию наводнили толпы мигрантов, находилась на подъеме. После выборов в земле Северный Рейн-Вестфалия в мае 2017 года АдГ была представлена в 13 из 16 земельных парламентов ФРГ. На сентябрьских выборах партию возглавлял дуэт кандидатов, состоящий из правого националиста Александра Гауланда и малоизвестной Алисы Вайдель, представляющей неолиберальное крыло. В ходе избирательной кампании АдГ позиционировала себя не просто как альтернативу для Германии, а альтернативу именно А. Меркель и ее политическому курсу. Гауланд не раз перефразировал американского президента Д. Трампа, заявляя: «Германия прежде всего».

Второй кандидат – Вайдель – представляла т. н. гомосексуальную альтернативу или ассоциацию патриотично настроенных лиц нетрадиционной ориентации. Тем самым АдГ стремилась охватить разные группы избирателей: один ее кандидат был призван привлекать старшее поколение и национально настроенный электорат, другой – понравиться молодежи, женщинам, бизнесменам и представителям нетрадиционной сексуальной ориентации. При этом партия изначально выступала за традиционную модель семьи, элементами которой являются отец, мать и дети. С этой позицией партия АдГ осталась практически в одиночестве на политической сцене Германии.

Незадолго до сентябрьских выборов Бундестаг 18-го созыва проголосовал за закон, легализующий гей-браки в Германии. При этом данный закон не был бы принят, если бы против него проголосовала хотя бы часть депутатов от партий, именующих себя христианскими (ХДС и ХСС). Сама А. Меркель, дочь протестантского пастора, заявила, что не голосовала за данный закон, однако это выглядело довольно лицемерно.

Главным предвыборным лозунгом АдГ, с которым партия стремилась мобилизовать протестный электорат, стал «Германия, поверь в себя!». Конкуренты постоянно критиковали АдГ (и продолжают критиковать) за то, что она, якобы, представляет интересы России в Германии. Гауланд в ходе предвыборной кампании был вынужден многократно опровергать данное обвинение. По оценкам экспертов,

АдГ рассчитывала на поддержку «обиженных немцев» как на востоке страны, где традиционно силен протестный электорат, так и на западе, особенно в районах с антиэмигрантскими настроениями. Кроме того, АдГ активно работала с т. н. русскими немцами и широко использовала новые возможности политического маркетинга.

СвДП, которая в 2013 году, не преодолев избирательный барьер, впервые в своей истории не попала в Бундестаг, провела довольно агрессивную избирательную кампанию. Важным «козырем» либералов стал новый председатель партии, амбициозный Кристиан Линднер, который начал реформировать партию, сделав ставку на молодежь и женщин-политиков. Респектабельная газета *F. A. Z.* даже назвала СвДП «партией одного человека», имея в виду ее лидера. Успешно проведенные под руководством Линднера региональные избирательные кампании в землях Берлин, Шлезвиг-Гольштейн, Северный Рейн-Вестфалия (в этой крупнейшей германской земле СвДП вместе с ХДС сформировали правительство) укрепили позиции свободных демократов накануне федеральных выборов.

Партия «Левая» по итогам выборов 2013 года была лидером парламентской оппозиции правительству «большой коалиции». В избирательную кампанию 2017 года партия вступила с двумя кандидатами в бундесканцлеры – Сарой Вагенкнехт и Дитмаром Барчем, олицетворявшими как бы два крыла партии – «оппозиционно-бескомпромиссное» и «прагматично-договороспособное». В ходе кампании Барч высказывался за «красно-красно-зеленую» (СДП-Г+«Левая»+«Союз90/Зеленые») коалицию в будущем Бундестаге (и, возможно, в правительстве), которая могла бы многое сделать для большей социальной справедливости в обществе. Вагенкнехт, напротив, представляла тех членов партии, которые не желали, чтобы «Левая» вступала в какую-либо правительственную коалицию, предпочитая оставаться в оппозиции.

Партия «Союз 90/Зеленые» в 2016-2017 годах переживала непростые времена поиска новых лидеров, идей и на региональных выборах выступала неровно. В итоге избирательную кампанию «Зеленых» тоже возглавил тандем в составе председателя фракции в Бундестаге Катрин Геринг-Экардт и сопредседателя партии Джема Оздемира (сына иммигрантов из Турции черкесского происхождения). Целью партии, по словам ее амбициозных лидеров, было третье место по итогам парламентских выборов. Избранные методы – акцент на экологической проблематике, внедрении «зеленых» технологий

в экономику, чем в основном занималась Геринг-Экардт, и критика «безответственной политики черно-желтого правительства» (ХДС/ХСС и СвДП), на чем «специализировался» Оздемир.

\* \* \*

В целом избирательная кампания в Германии проходила достаточно предсказуемо и, по мнению большинства наблюдателей, «скучно». Во многом это было связано с позицией участников правящей в стране правительственной коалиции – ХДС/ХСС и СДПГ. Их лидеры просто не решались открыто обсуждать актуальные для германского общества проблемы, поскольку в таком случае им необходимо было бы критиковать самих себя, усиливая и без того существующее общественное недовольство. Попытки М. Шульца покритиковать А. Меркель во время теледебатов вызывали смех даже у телеведущих. Сама Меркель главную угрозу для страны видела в возможной победе на выборах «красно-красно-зеленой» коалиции и призывала избирателей не допустить этого. Единственной политической партией, которая использовала потенциал предвыборных дебатов для жесткой критики деятельности правительства, была партия АдГ.

В начале избирательной кампании функционеры ХДС заявляли, что Москва якобы заинтересована в «проигрыше Меркель». А глава ведомства по защите Конституции Германии Ханс Георг Маасен (по сути, глава германской контрразведки) не раз сообщал о том, что власти ожидают крупную кибератаку в преддверии выборов. Разумеется, со стороны т.н. российских хакеров. Германские СМИ и высокопоставленные чиновники несколько месяцев пугали избирателей российским вмешательством в парламентские выборы, подтасовкой их результатов, тайным финансированием оппозиции, пропагандой через правительственные СМИ, включая RT и Sputnik, прокремлевских взглядов и т.п. В итоге все эти опасения не подтвердились: влияния русских хакеров на итоги парламентских выборов, как и следов тайного финансирования и т.п., германские спецслужбы так и не нашли. Однако «русский фактор» на выборах 2017 года все-таки сработал: в ходе избирательной кампании произошло «пробуждение» русскоязычного избирателя Германии.

Разочарование в политике и лидерах ведущих партий, недоверие к официальной германской прессе и ТВ (особенно в освещении событий в России и вокруг Украины, начиная с 2014 г.), серия терактов в Герма-

нии (в том числе новогодние события в Кельне и других германских городах в 2016 году, наезд на гостей рождественского базара в центре Берлина в декабре 2016 года грузовика, управляемого беженцем-исла-мистом) подтолкнули большинство русскоязычных граждан Германии встать на оппозиционные политике канцлера Меркель позиции.

Выборы в Бундестаг в 2017 году стали самыми дорогими в исто-рии Германии: они стоили федеральному бюджету 92 млн евро. Работу 90 тыс. избирательных участков обеспечивали около 650 тыс. человек. Каждый третий избиратель ФРГ проголосовал на этих вы-борах по почте, что стало крупнейшим «письменным голосованием» в послевоенной Германии (в 2013 г. было 24%) и предоставляло возможность для манипуляций. Кстати, свой бюллетень отправил в конверте и председатель СвДП Кр. Линднер, не раз критиковавший избирательные процедуры в других странах.

Число зарегистрированных в ФРГ избирателей на момент выбо-ров составляло 61 675 529 человек, причем женщин было более чем на 2 млн больше. Явка на сентябрьских выборах составила 46 973 799 избирателей, или 76,2 процента, что на 4,7 процента выше, чем на выборах 2013 года и на 5,4 процента, чем в 2009 году (однако, напомним, что в 1976 г. в ФРГ явка была 90,7%, а в 1998 г. – 82,2%).

Результаты волеизъявления германских избирателей представ-лены в таблице 1 (указаны только партии, преодолевшие 5%-ный избирательный барьер) <sup>1</sup>.

**Таблица 1. Результаты выборов в Бундестаг 24.09.2017 г.**

Партия	Одномандатные округа			Партийный список			Всего мест
	голосов	%	мест	голосов	%	мест	
ХДС	14027 804	30,2	185	12445 832	26,8	15	200
ХСС	3255 604	7,0	46	2869 744	6,2	0	46
СДПГ	11426 613	24,6	59	9538 367	20,5	94	153
АдГ	5316 095	11,5	3	5877 094	12,6	91	94
СвДП	3248 745	7,0	0	4997 178	10,7	80	80
«Левая»	3966 035	8,6	5	4296 762	9,2	64	69
«Союз 90/Зеленые»	3 717 436	8,0	1	4 157 564	8,9	66	67
<b>ВСЕГО:</b>	<b>46973 799</b>	<b>100</b>	<b>299</b>		<b>100</b>	<b>410</b>	<b>709</b>

<sup>1</sup> URL: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/>

Партии, составляющие правительственную коалицию (союз ХДС/ХСС и СДПГ), одержали на выборах «Пиррову победу»: в сумме они потеряли более 100 мест в Бундестаге. Союз ХДС/ХСС с набранными 32,9 процента (на 8,6% меньше, чем в 2013 г.) голосов показал слабейший результат, начиная с 1949 года. Свой худший результат на федеральных выборах показала и СДПГ – 20,5 процента, что было на 5,2 процента меньше, чем четыре года назад.

Результаты правящих партий, называемых в Германии пока еще «народными», говорят о кризисе традиционной партийной системы, сложившейся в ФРГ. Очевидно разочарование большого числа избирателей в ХДС, ХСС и СДПГ, программные положения которых: а) не во всем отвечают на страхи и потребности рядовых избирателей и б) стали весьма похожими друг на друга. На имидже лидера социал-демократов М. Шульца, помимо прочего, сказалось также то, что его кандидатура ассоциировалась у германских избирателей с нелюбимой ими европейской (брюссельской) бюрократией.

Главными триумфаторами выборов оказались «правофланговые» германского партийно-политического спектра АдГ и СвДП, которых не было в составе предыдущего парламента. Они буквально ворвались в Бундестаг 19-го созыва, заняв соответственно третье и четвертое места по набранным голосам избирателей.

«Прорыв в Бундестаг» правопопулистской АдГ вызвал настоящую истерию в мейнстримных СМИ и политическом истеблишменте Германии. Так, лидер социал-демократов и министр иностранных дел Германии Зигмар Габриэль в интервью журналу Spiegel заявил, что в Рейхстаге впервые с 1945 года будут высказываться нацисты, причем виновата в этом политика канцлера Меркель<sup>1</sup>.

Как изменился состав Бундестага в соответствии с сентябрьскими выборами, показывает таблица 2.

---

<sup>1</sup> Gathmann F., Weiland S. Gabriel gibt Merkel Mitschuld am Erfolg der AfD // URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/sigmar-gabriel-gibt-angela-merkel-mitschuld-am-aufkommen-der-afd-a-1167451.html>.

**Таблица 2. Состав Бундестага в 2013 и 2017 годах**

Партия	Процент голосов по партспискам		2017 г. к 2013 г., +/-	Число мест в Бундестаге		2017 г. к 2013 г., +/-
	2013 г.	2017 г.		2013 г.	2017 г.	
ХДС	34,1	26,6	-7,3	255	200	-55
ХСС	7,4	6,2	-1,2	56	46	-10
СДПГ	25,7	20,5	-5,2	193	153	-40
АдГ	4,7	12,6	+7,9	0	94	+94
СвДП	4,8	10,7	+5,9	0	80	+80
«Левая»	8,6	9,2	+0,6	64	69	+5
«Союз 90/ Зеленые»	8,4	8,9	+0,5	63	67	+4

При характеристике состав вновь избранного Бундестага 19-го созыва обратим внимание на то, что больше половины его депутатов находятся в возрасте от 45 до 59 лет. Молодых членов парламента менее 2 процентов от общего числа, больше всего их во фракции АдГ (как, впрочем, и депутатов старше 60 лет). Меньше всего депутатов в возрасте 60+ во фракции СвДП.

Граждане ФРГ с иностранными корнями составляют 8 процентов общего числа депутатов, тогда как доля таких граждан в населении страны – 13,1 процента. Самая большая доля парламентариев с иностранными корнями во фракции партии «Левая» (18,8%), самая маленькая – во фракции ХДС/ХСС (2,9%).

Женщины составляют 30,7 процента депутатов в Бундестаге (в 2013 г. их было больше – 36,5%), при этом доля женщин в структуре населения ФРГ – 50,6 процента. Во фракциях «Союза 90/Зеленые» и «Левые» женщин больше половины (соответственно 60,9% и 53,6%), меньше всего доля женщин – во фракции АдГ (10,9%).

Ход и результаты выборов в германский Бундестаг 19-го созыва показали трансформацию партийно-политического ландшафта современной Германии.

*Во-первых*, избиратели недвусмысленно выразили недовольство работой правительства «большой коалиции». За ХДС/ХСС и СДПГ в сумме отдали свои голоса лишь 53,4 процента проголосовавших избирателей, или около 25 млн избирателей. Выходит, что 60 процентов избирателей Германии (включая не голосовавших) не удовлетворены существующим положением в стране и политикой правящих партий. Третье место АдГ в рамках Федерации и второе – на землях

бывшей ГДР, став политической сенсацией, также подтверждает указанный вывод. Важно и то, что новыми избирателями АдГ стали почти 1 млн бывших сторонников ХДС/ХСС и около 250 тыс. – СДПГ и, что АдГ сумела мобилизовать протестный электорат, в том числе русскоязычного избирателя, а также тех, кто ранее уклонялся от своих прямых электоральных функций.

*Во-вторых*, стал очевиднее, чем на прошлых выборах, электоральный раскол страны на Восток и Запад. Так, союз ХДС/ХСС получил на Востоке менее 30 процентов голосов избирателей (своеобразный антирекорд), а результаты АдГ и «Левой» партии на Востоке оказались в 2 раза выше, чем на Западе. В федеральной земле Саксония АдГ даже сумела опередить правящий союз ХДС/ХСС. СДПГ же в восточногерманских землях вообще собрала лишь четвертую сумму голосов.

*В-третьих*, электоральное поведение германских граждан не просто «поправело», оно стало более изменчивым. С одной стороны, большое число избирателей «изменили» своей партии, проголосовав за другую политическую силу. С другой стороны, протестный электорат, не желая «складывать все яйца в одну корзину», нередко поступал, к примеру, в восточногерманских землях, так: первый свой голос (по одномандатному округу) отдавал «Левым», а вторым голосом выбирал АдГ (по партийным спискам).

*В-четвертых*, выборы в Бундестаг должны были показать, кто будет в ближайшие четыре года управлять страной, являющейся «локомотивом» европейской экономики и политическим лидером Европейского Союза, перед которым в 2018 году стоят сложнейшие вызовы. Однако определенности в данном ключевом вопросе сентябрьские выборы 2017 года не принесли. Ясно, что благополучные времена для канцлера А. Меркель с ее особым политическим стилем, основанным на спокойствии и постоянстве<sup>1</sup>, закончились. Что сразу же и подтвердил процесс формирования правительства.

## **Формирование федерального правительства Германии**

Для формирования стабильного правительства во главе с федеральным канцлером необходимо большинство в Бундестаге, которое

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Деревянченко А.А. Три жизни Ангелы Меркель: обычная, пропедевтическая, триумфальная. М., 2017.

составило по результатам выборов 355 мест и более. Очевидно, что новую правительственную коалицию должен был формировать статистический победитель выборов – союз ХДС/ХСС. Канцлер А. Меркель сразу же после выборов заявила о желательности союза с СДПГ и о том, что не будет вести переговоры о формировании правительства с представителями АдГ и «Левой» партии.

Однако уже вечером 24 сентября 2017 года СДПГ отказалась от участия в «большой коалиции» и объявила о намерении уйти в оппозицию. В качестве одного из аргументов своего ухода в оппозицию социал-демократы назвали успех АдГ на выборах. Ведь если СДПГ станет правящей партией, то роль лидера оппозиции достанется АдГ. А это значит, что ее представители займут посты председателей в нескольких комитетах Бундестага, будут открывать генеральные дебаты, получают право первыми отвечать на выступление канцлера с правительственным заявлением и др.

После отказа СДПГ от коалиции для А. Меркель остался вариант правительственной коалиции, включающий ХДС/ХСС, свободных демократов и «Союз 90/Зеленые», который немцы назвали «ямайской коалицией» по партийным цветам (желтый – у свободных демократов, черный – у консерваторов, зеленый – у «Зеленых» («Союза 90/Зеленые»)), которые в совокупности напоминают желто-черно-зеленый флаг государства Ямайка. О возможности подобной коалиции наблюдатели заговорили сразу же по завершении выборов, хотя подобного союза в истории Бундестага еще не было. В чем-то его потенциальные участники напоминают героев басни И.А. Крылова о лебедь, щуке и раке. Союз ХДС/ХСС, несмотря на обозначившийся в последнее время тренд к центру, составляют все-таки правые консервативные партии (особенно ХСС), СвДП – это правоцентристская либеральная партия, а «Союз 90/Зеленые» представляет собой левую (в некоторых вопросах даже левацкую) политическую силу (справедливости ради заметим, что на уровне земельных парламентов Германии имели место два случая «ямайской коалиции»). Первый – в маленькой земле Саар в 2009-2012 годах, причем не очень удачный; второй случился после майских 2017 г. выборов в небольшой земле Шлезвиг-Гольштейн).

Зондирующие переговоры между ХДС, ХСС, СвДП и «Союзом 90/Зеленые» начались 18 октября. Осознавая всю сложность предстоящих переговоров, А. Меркель первоначально рассчитывала создать «ямайскую коалицию» к Рождеству 2017 года. Однако все

закончилось уже 20 ноября. После очередного раунда переговоров, продолжавшегося 12 часов, лидер СвДП Кр. Линднер заявил, что противоречия между партиями по многим вопросам не удалось разрешить, и его партия выходит из переговорного процесса, поскольку, по его словам, «лучше вообще не управлять, чем управлять плохо»<sup>1</sup>. Ряд германских политиков и экспертов сразу же обвинили амбициозного лидера свободных демократов в безответственности, однако, на наш взгляд, Линднер просто разрубил «гордиев узел» огромного недоверия, которое сформировалось за месяц переговоров у четырех партий в отношении друг друга, особенно по вопросам европейской политики – важнейшей теме для А. Меркель.

АдГ в срыве переговоров обвинила как раз канцлера, поскольку переговоры в таком составе якобы изначально были обречены на неудачу. Лидер партии А. Гауланд даже заявил: «Госпожа Меркель провалилась, и пришло время, чтобы она покинула пост канцлера»<sup>2</sup>.

\* \* \*

Выход свободных демократов из переговорного процесса сделал невозможным гипотетическую «Ямайку» и поставил канцлера А. Меркель перед непростым выбором из трех возможных вариантов формирования правительства.

Первый вариант был связан с формированием «правительства меньшинства», которого история ФРГ (в отличие, скажем, от скандинавских стран) еще не знала. Здесь был возможен ряд комбинаций: 1) ХДС/ХСС и СвДП (у них в сумме 326 мест); 2) ХДС/ХСС и «Союз90/Зеленые» (313 мест); 3) только союз ХДС/ХСС (246); 4) комбинация «светофор»: СДПГ + СвДП + «Союз90/Зеленые» (300); 5) комбинация, которой Меркель запугивала избирателей: СДПГ + «Левая» + «Союз90/Зеленые» (289).

Очевидно, что все эти комбинации были бы весьма неустойчивыми и серьезно ослабили бы позиции канцлера Меркель как внутри страны, так и (особенно) в мире и Европе. Поэтому создание

---

<sup>1</sup> Гончаренко Р. Из-за кого провалились коалиционные переговоры в ФРГ: портрет Кристиана Линднера // URL: <http://www.dw.com/ru>.

<sup>2</sup> «Госпожа Меркель провалилась»: «Альтернатива для Германии» настаивает на отставке канцлера // URL: <http://www.mk.ru/politics/2017/11/20/gospozha-merkel-provalilas-alternativa-dlya-germanii-nastaiвает-na-otstavke-kanclera.html>.

правительства меньшинства не устраивало А. Меркель, о чем она неоднократно публично заявляла.

Второй вариант предусматривал проведение досрочных выборов. Тем более что в течение первых же суток после провала переговоров по «Ямайке» все семь партий, представленные в Бундестаге, заявили о своей готовности к новым выборам. Проблема, однако, в том, что в результате повторных выборов большинство парламентских партий примерно сохранило бы свое представительство в Бундестаге. Помимо данного обстоятельства, необходимо еще учитывать и то, что в «Основной закон для Федеративной Республики Германия» встроены ряд механизмов, препятствующих политикам проводить голосования до тех пор, пока результат их не устроит. Германский Бундестаг не может самораспуститься. Распустить его и назначить новые выборы имеет право только федеральный президент, причем исключительно в тех случаях, когда депутаты оказываются неспособными выбрать канцлера или выносят главе правительства вотум недоверия.

Досрочные выборы на основании вотума недоверия федеральному канцлеру имели место в истории ФРГ только три раза – в 1972, 1983 и в 2005 годах. При этом инициатива все три раза исходила от действовавших в те годы канцлеров. Но у А. Меркель такой возможности не было, поскольку новый состав Бундестага ее еще не избирал канцлером, в связи с чем она не имела права ставить на голосование вопрос о доверии.

В соответствии с Основным законом для Германии срок полномочий канцлера А. Меркель и ее министров закончился через 30 суток после парламентских выборов, т.е. 24 октября 2017 года. Тем не менее канцлер и правительство по просьбе федерального президента остались у власти, правда, они назывались уже не действующими, а исполняющими обязанности (и.о.). Такое правительство и.о. имеет практически те же самые полномочия, что и действующее, так что безвластия в Германии не было. К тому же никаких ограничений по времени для такого правительства Основной закон для Германии не устанавливает. Правда, принимать решения, предполагающие одобрение парламентского большинства, а также ставить перед Бундестагом вопрос о доверии самому себе, подписывать межгосударственные соглашения правительство и.о. не может, как не имеющее демократической легитимности.

Наконец, третий вариант был связан с возвратом к идее «большой коалиции» (Große Koalition – GroKo) с участием союза ХДС/ХСС

и социал-демократов. Руководство СДПГ, тем не менее, сразу после провала «Ямайки» вновь отказалось от коалиции с консервативным союзом, понимая, что среди рядовых членов партии подобный отказ не может не вызвать поддержки.

Однако влиятельные германские политики, эксперты, ведущие СМИ призвали руководство СДПГ отказаться от узкопартийных интересов в пользу общегосударственных. Самый популярный, по опросам, политик страны федеральный президент Германии Франк-Вальтер Штайнмайер (приостановивший свое членство в СДПГ на период выполнения обязанностей президента) призвал руководство своей партии отказаться от принятого решения, уйти в оппозицию и вернуться к коалиционным переговорам. Председатель СДПГ М. Шульц, уступая внешнему давлению, вынужденно согласился на переговоры, тем более что, учитывая шаткие позиции А. Меркель, можно было добиться от нее дополнительных уступок в пользу социал-демократов (что в дальнейшем частично и произошло). 30 ноября 2017 года состоялась встреча Ф.В. Штайнмайера с лидерами ХДС, ХСС и СДПГ, на которой началось обсуждение вопроса о формировании правительства «большой коалиции». Стороны провели непростые зондирующие переговоры по данному вопросу в первой половине января 2018 года, закончившиеся подписанием итоговой «Декларации о намерениях», содержащей перечень задач, которые партии собираются совместно решать. Важнейшей задачей будущего правительства переговорщики назвали укрепление Европейского Союза. Обращает на себя внимание достигнутый компромисс о том, что германское общество способно интегрировать 180-220 тыс. мигрантов в год, поэтому общий приток беженцев не должен выходить за эти рамки.

Глава СДПГ М. Шульц решил на каждый этап формирования коалиционного правительства получать санкцию однопартийцев (на внеочередном съезде и путем почтового опроса рядовых социал-демократов). Состоявшийся в январе 2018 года съезд СДПГ небольшим перевесом голосов («за» – 362 делегата и «против» – 279) проголосовал за проведение официальных переговоров о создании правительства «большой коалиции», успокоив германские и европейские элиты.

Межпартийные переговоры в начале февраля завершились подписанием Коалиционного договора правительства «большой коалиции» под названием «Новый прорыв для Европы. Новая динамика для Германии. Новая сплоченность для нашей страны» (179 с.) и рас-

пределением министерских портфелей: ХДС и СДПГ получили по шесть портфелей, ХСС – три. Все это стало плодом компромисса со стороны всех трех партий.

Опрос рядовых членов СДПГ, проведенный по почте с 20 февраля по 2 марта 2018 года, показал, что за коалицию с союзом ХДС/ХСС высказались 66 процентов социал-демократов, против – 34 процента (в голосовании приняли участие почти 380 тыс. из 463 тыс. членов партии). Как только эти результаты стали известны, президент Германии Ф.В. Штайнмайер предложил кандидатуру А. Меркель на пост федерального канцлера.

14 марта 2018 года Бундестаг в четвертый раз подряд избрал Ангелу Доротею Меркель канцлером Германии. 364 депутата голосовали «за» Меркель (для избрания было необходимо 355 голосов), 315 – «против», 9 – «воздержались». Получается, что 35 депутатов правящей коалиции (около 10%) не поддержали избрание А. Меркель. В тот же день правительство «А. Меркель 4.0» было приведено к присяге и приступило к работе. До Ангелы Меркель стать канцлером ФРГ в четвертый раз подряд удавалось только двум ее великим предшественникам – Конраду Аденауэру и Гельмуту Колю.

Тем самым завершился политический кризис в Германии. Еще никогда в истории страны не проходило столько времени (почти полгода) между выборами в Бундестаг и созданием правительственной коалиции: второй раз подряд и четвертый – в истории ФРГ ее сформировали консервативный союз ХДС/ХСС и СДПГ.

### **Что ожидать от правительства «Меркель 4.0»?**

Присмотримся к составу этого правительства. В нем 16 человек (см. табл. 3): федеральный канцлер А. Меркель, еще 6 женщин (3 – от ХДС и 3 – от СДПГ) и 9 мужчин (от ХДС – 3, ХСС – 3 и от СДПГ – 3).

**Таблица 3. Состав правительства «А. Меркель 4.0»**

Имя и должность	Год и место рождения	Партийность	Образование	Предыдущее место работы	Семейное положение
Ангела Меркель (Dr. Angela Merkel) – федеральный канцлер	1954, г. Гамбург (ФРГ), росла в ГДР	ХДС	«физика», доктор естественных наук	канцлер Германии с 2005 г., председатель ХДС с 2000 г.	замужем, детей нет
Олаф Шольц (Olaf Scholz) – вице-канцлер и министр финансов	1958, г. Оснабрюк (Нижняя Саксония, ФРГ)	СДП	«юридические науки», адвокат	2011-2018 гг. – первый бургомистр Свободного Ганзейского города Гамбург	женат, детей нет
Хорст Зеехофер (Horst Seehofer) – министр внутренних дел, строительства и родины	1949, г. Ингольштадт (Бавария, ФРГ)	ХСС	«управление и экономика»	2008-2018 гг. – премьер-министр Баварии	женат, четверо детей
Хайко Маас (Heiko Maas) – министр иностранных дел	1966, г. Саарлуис (Саар, ФРГ)	СДП	«юридические науки»	2013-2018 гг. – министр юстиции и защиты прав потребителей	женат, двое детей
Петер Альтмайер (Peter Altmaier) – министр экономики и энергетики	1958, коммуна Энсдорф (Саар, ФРГ)	ХДС	«юридические науки»	2013-2018 гг. – министр по особым поручениям, глава канцелярии канцлера	не женат

Имя и должность	Год и место рождения	Партийность	Образование	Предыдущее место работы	Семейное положение
Катарина Барли (Katarina Barley) – министр юстиции и защиты прав потребителей	1968, г. Кельн (Северный Рейн-Вестфалия, ФРГ)	СДПГ	«юридические науки»	2017-2018 гг. – министр по делам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи	разведена, двое детей
Хубертус Хайль (Hubertus Heil) – министр труда и социальных вопросов	1972, г. Хильдесхайм (Нижняя Саксония, ФРГ)	СДПГ	«политические и социальные науки»	2009-2018 гг. – заместитель председателя фракции СДПГ в Бундестаге	женат, двое детей
Урсула фон дер Ляйен (Ursula von der Leyen) – министр обороны	1958, г. Брюссель (Бельгия)	ХДС	медицина, «акушерство и гинекология»	с 2013 г. – министр обороны	замужем, семеро детей
Юлия Клекнер (Julia Klöckner) – министр продовольствия и сельского хозяйства	1972, г. Бад-Кройснах, (Рейнланд-Пфальц, ФРГ)	ХДС	«политические науки, теология и педагогика»	с 2012 г. – заместитель председателя партии ХДС	не замужем, детей нет
Франциска Гиффай (Franziska Giffey) – министр по делам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи	1978, г. Франкфурт-на-Одере (ГДР)	СДПГ	«магистр европейского менеджмента»	2015-2018 гг. – бургомистр района Нойкельн в Берлине	замужем, один ребенок
Йенс Шпан (Jens Spahn) – министр здравоохранения	1980, г. Ахаус (Северный Рейн-Вестфалия, ФРГ)	ХДС	«банковское дело», «политические науки»	2015-2018 гг. – статс-секретарь в министерстве финансов	в однополном браке

Имя и должность	Год и место рождения	Партийность	Образование	Предыдущее место работы	Семейное положение
Андреас Шойер (Andreas Scheuer) – министр транспорта и цифровой инфраструктуры	1974, г. Пассау (Бавария, ФРГ)	ХСС	«политические науки, экономика и социология»	2013-2018 гг. – генеральный секретарь ХСС	женат, один ребенок
Свеня Шульце (Svenja Schulze) – министр окружающей среды, защиты природы и ядерной безопасности	1968, г. Дюссельдорф (Северный Рейн-Вестфалия, ФРГ)	СДП	«германистика и политические науки»	2017-2018 гг. – генеральный секретарь СДП в земле Северный Рейн-Вестфалия	замужем, детей нет
Аня Карличек (Anja Karliczek) – министр образования и науки	1971, г. Иббенбюрен (Северный Рейн-Вестфалия, ФРГ)	ХДС	«гостиничный бизнес»	с 2013 г. – депутат Бундестага	замужем, трое детей
Герд Мюллер (Gerd Müller) – министр экономического сотрудничества и развития	1955, г. Крумбах (Бавария, ФРГ)	ХСС	«педагогика, политические и экономические науки», доктор философии	с 2013 г. – министр экономического сотрудничества и развития	женат, двое детей
Хельге Браун (Helge Braun) – министр по особым поручениям, глава канцелярии канцлера	1972, г. Гиссен (Гессен, ФРГ)	ХДС	медицина, «анестезиология», доктор медицины	2013-2018 гг. – государственный министр при федеральном канцлере	женат, детей нет

В состав правительства «Меркель 4.0» из предыдущего кабинета вошли 4 человека. Бывший министр юстиции, обладающий репутацией непримиримого противника нарушений прав и свобод человека, *Х. Маас* стал министром иностранных дел, не имея опыта дипломатической службы. Тяжеловес ХДС *П. Альтмайер*, считающийся ближайшим доверенным лицом А. Меркель, вновь возглавил ключевое министерство экономики и энергетики. Его преемником во главе канцелярии канцлера стал *Х. Браун*, ранее работавший в данном ведомстве в должности министра. Сохранили свои посты *У. фон дер Ляйен* и *Г. Мюллер*, подвергавшиеся критике и не добившиеся больших успехов на своих участках работы в предыдущий законодательный период.

Лидер ХСС *Х. Зеehoфер* получил важный пост министра внутренних дел, в ведении которого находятся вопросы миграции и статуса беженцев.

Важнейший пост вице-канцлера и министра финансов в правительстве занял сильный политик и хозяйственник *О. Шольц*, мечтающий и о следующей карьерной ступеньке. С Меркель он неплохо знаком, поскольку в первом составе ее правительства он занимал пост министра труда и социальных отношений (в 2007-2009 гг.)

*К. Барли*, начинавшая карьеру судьей, стала министром юстиции и защиты прав потребителей. *Ю. Клекнер* – еще один представитель в правительстве, чье образование (и происхождение – из семьи виноделов) соответствует занимаемой должности – министра продовольствия и сельского хозяйства.

Выбор и назначение остальных членов правительства, очевидно, стало результатом, прежде всего, внутри- и межпартийных договоренностей, которые были не вполне понятны наблюдателям.

Так, малоизвестная широкой общественности *Ф. Гиффай*, по происхождению «осси» (т.е. из Восточной Германии), совершила громадный скачок в карьере, неожиданно пересев из кресла муниципального руководителя задыхающегося от мигрантов берлинского района в кресло федерального министра по делам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи. *А. Карличек*, работавшая с 1993 года в семейном гостиничном бизнесе и всего 4 года в Бундестаге 18-го созыва, где была замечена исключительной лояльностью к А. Меркель, вдруг возглавила министерство образования и науки страны. Профессиональный партийный функционер *Х. Хайль* занял кресло федерального министра труда и социальных вопросов. Политолог

и специалист по PR *С. Шульце*, работавшая прежде только на региональном (земельном) уровне, стала руководителем федерального министерства окружающей среды. Профессиональный политик *А. Шойер* получил пост министра транспорта и цифровой инфраструктуры. Депутат Бундестага в 22 года *Й. Шпан*, будучи в рядах ХДС одним из самых острых критиков политики А. Меркель (и, возможно, поэтому), оказался в составе правительства в должности министра здравоохранения.

По мнению большинства экспертов, это будет для А. Меркель последний и самый сложный срок на посту канцлера. В своем первом после переизбрания правительственном заявлении А. Меркель сформулировала задачи своего правительства, среди которых особо выделила с точки зрения будущего страны необходимость решения пяти взаимосвязанных проблем<sup>1</sup>. Во-первых, недопущение повторения миграционного кризиса 2015-2016 годов. Во-вторых, увеличение финансирования программ ООН, направленных на помощь беженцам и мигрантам. В-третьих, урегулирование ситуации в Сирии (при этом была отмечена роль России). В-четвертых, совершенствование защиты внешних границ ЕС, улучшение работы спецслужб. В-пятых, усиление требований к беженцам и тем, кто желает остаться жить в Германии.

Через неделю после назначения министры правительства «Меркель 4.0» представили в Бундестаге планы своих ведомств на ближайшее время. Не ставя своей целью анализ всех этих планов, отметим некоторые из них.

Так, министр финансов О. Шольц намерен увеличить финансирование инфраструктуры, науки и исследований, а также детских пособий и доплат. Требуемое президентом США Д. Трампом повышение расходов на оборону до двух процентов ВВП (в текущем году эти расходы составляют менее 1,3% ВВП), запланировано на срок не ранее середины следующего десятилетия.

Министр внутренних дел Х. Зеехофер планирует увеличить количество полицейских и видеомониторов на улицах Германии, а также ограничить ежегодный прием мигрантов в страну в диапазоне 180-220 тысяч, как записано в Коалиционном договоре. Впервые введенное в название министерства слово «родина» в интерпрета-

---

<sup>1</sup> Merkel: «Deutschland, das sind wir alle!» // URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2018/03/2018-03-21-reg-erkl-kanzlerin.html>.

ции министра означает стремление к сплоченности, безопасности и созданию равных условий жизни по всей Германии.

Достижение благосостояния для всех в рамках социального рыночного хозяйства – эту задачу в текущем законодательном периоде будет решать министр экономики и энергетики П. Альтмайер. В энергетической политике он полагается на рост возобновляемых источников энергии при уменьшении государственных субсидий в эту сферу.

Министр иностранных дел Х. Маас заявил, что поскольку германская внешняя политика привержена миру, федеральное правительство намерено сделать все возможное для сохранения и содействия дальнейшему развитию многостороннего сотрудничества по ключевым вопросам безопасности, климата и торговли.

По мнению министра обороны, фон дер Ляйен, Европа должна отвечать требованиям большей безопасности. В данной связи целью является создание «европейской армии», для чего необходимы дополнительные финансовые ресурсы (не на НАТО, как требует Д. Трамп) и глубокая модернизация бундесвера. Однако, по некоторым прогнозам, германский военный министр и одновременно «супермама» является претендентом на пост генерального секретаря НАТО и, возможно, в скором времени переедет из Германии в город, в котором она родилась, – Брюссель.

В целом, выступления министров показали, что правительство намерено активно действовать по выполнению и даже перевыполнению задач, сформулированных в Коалиционном договоре.

\* \* \*

А что ожидать России от нового германского правительства? В Коалиционном договоре России уделено немного места: в двух контекстах она упоминается прямо и в нескольких – косвенно. Прямое упоминание Российской Федерации содержится в разделах, относящихся к геополитике и ситуации в Европе. Во-первых, в рамках анализа изменения глобального соотношения сил в мире в первом разделе «Новый прорыв для Европы» констатируется, что «новые приоритеты США, усиление Китая и политика России четко показывают: Европа должна в большей степени, чем прежде, брать судьбу в свои руки»<sup>1</sup>. Во-вторых, при рассмотрении проблем двустороннего

---

<sup>1</sup> Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land / Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und

и регионального сотрудничества в Европе и мире (глава 12 параграф 4) России посвящено 8 абзацев текста договора, причем только два из них содержат критику российской политики.

Уже в первом абзаце указывается, что «Германия крайне заинтересована в хороших отношениях с Россией и тесном сотрудничестве по обеспечению мира и решению важных международных проблем»<sup>1</sup>. В тексте справедливо отмечается «большой потенциал экономического обмена (между нашими странами – *А. Д. и А. Д.*) и значительный интерес к кооперации в сфере гражданского общества». Далее текст соглашения содержит традиционную критику России по двум темам – ситуации с правами человека (она якобы ухудшилась) и вмешательстве в дела Украины (здесь записаны прежние обвинения – об «аннексии Крыма» и «вмешательстве в дела на востоке Украины»). При этом важным является положение из данного абзаца о том, что не только Россия, но и Украина «должна выполнять свои обязательства по Минским договоренностям»<sup>2</sup>.

В ходе коалиционных переговоров социал-демократы предлагали включить в итоговый документ пункт о частичной отмене санкций ЕС в ответ на размещение на Донбассе миссии ООН («голубые каски»). Консерваторы данное предложение не приняли. В итоге в Коалиционное соглашение была внесена трактуемая неоднозначно запись: «При выполнении Минских договоренностей мы готовы отменять санкции и об этом мы будем вести диалог с нашими европейскими партнерами»<sup>3</sup>. Здесь возникает, по меньшей мере, три вопроса. Во-первых, «выполнение» до какого уровня? Ведь Россия является не стороной, а гарантом Минских соглашений. Во-вторых, может ли готовность Германии отменять антироссийские санкции быть поколеблена неготовностью к этому ее европейских партнеров? И, в-третьих, как будет осуществляться возможная отмена санкций: одномоментно или поэтапно?

Эти и другие вопросы ставят под сомнение последующие заверения участников коалиции как в том, что они твердо придерживаются представления о едином экономическом пространстве от Лиссабона до Владивостока, так и в том, что целью германской политики в отношении России является «возвращение к базирующимся на

---

SPD.– Berlin, 7. Februar 2018.– S.6.

<sup>1</sup> Там же.– S.151.

<sup>2</sup> Там же.– S.152.

<sup>3</sup> Там же.

двустороннем доверии и мирном согласовании интересов отношениях, которые вновь сделают возможным тесное партнерство»<sup>1</sup>.

Косвенно подразумевается Россия, прежде всего, в разделах «Энергетика» (глава 6 параграф 3) и «Климат» (глава 11), поскольку наша страна является крупнейшим поставщиком нефти, газа и угля в Германию. Согласно долгосрочным планам Германии, ее энергетическая политика будет идти вразрез с интересами основных российских экспортеров. Новое правительство ФРГ намерено всерьез взяться, во-первых, за возобновляемую энергетику, ее производство, сохранение и накопление (в рамках германского научного Общества им. Фраунхофера планируется создать отдельный институт по технологиям накопления энергии), во-вторых, за энергоэффективность и сокращение энергопотребления в стране к 2050 году на 50 процентов и, в-третьих, за создание инфраструктуры для сжиженного природного газа. Эти и другие положения Коалиционного договора в случае их реализации могут ударить по стратегическим планам «Газпрома», «Роснефти», «Сибирской угольной энергетической компании» (СУЭК) и других российских компаний в отношении Германии.

Тем не менее, в конце марта 2018 года власти Германии одобрили строительство газопровода «Северный поток- 2», который соединит поставщиков газа из России с потребителями в Германии и Европе. Стоимость проекта оценивается почти в 10 млрд евро. Газопровод будет состоять из двух ниток общей мощностью 55 млрд кубометров газа в год.

Однако А. Меркель, прежде рассматривавшая данный проект как сугубо коммерческий, вдруг обнаружила у него политическое измерение. После встречи с украинским президентом она заявила, что газопровод возможен только при условии сохранения украинского транзита российского газа. Такой же точки зрения придерживается и министр иностранных дел Х. Маас, которого даже в его партии (СДПГ) начали критиковать за чрезмерно жесткий курс в отношении Российской Федерации. Например, его предшественникам в МИД и однопартийцам Ф.-В. Штайнмайеру и З. Габриэлю не пришлось бы в голову использовать в контексте российско-германских отношений слово «враждебность», как это сделал Маас, заявивший: «Если Россия все больше определяет свою внешнюю политику как разграничи-

---

<sup>1</sup> Там же.

вающую и даже враждебную по отношению ко многим странам на Западе, то это меняет реалии нашей внешней политики»<sup>1</sup>. Однако, несмотря на подобную антироссийскую риторику отдельных германских политиков и мейнстримных СМИ, в Германии, во-первых, существует значительная часть населения, не желающая участвовать в антироссийских кампаниях, инспирируемых в последние годы США и Великобританией, и, во-вторых, канцлер Меркель тепло поздравила Президента России В.В. Путина с переизбранием 18 марта 2018 года. В ее телеграмме отправленной на следующий день после российских выборов, указывается: «Сегодня важнее, чем когда-либо, продолжать диалог друг с другом и укреплять отношения между нашими государствами и народами. На этой основе мы должны стремиться конструктивно решать важные двусторонние и международные проблемы и находить жизнеспособные решения»<sup>2</sup>. Одной из таких проблем, омрачающих российско-германские отношения, является проблема антироссийских санкций, которые Запад начал вводить после мирного воссоединения Крыма с Россией в 2014 году.

Во время краткого рабочего визита канцлера А. Меркель в Вашингтон 27 апреля 2018 года (заметим, что после избрания в марте это был ее первый зарубежный визит вне ЕС) предполагалось, что она попытается договориться с американским президентом Д. Трампом о смягчении для Германии новых антироссийских санкций со стороны Белого Дома, введенных в апреле и затрагивающих интересы германского бизнеса (в 2018 г. он потеряет из-за них до 400 млн евро). Судя по состоявшейся после переговоров пресс-конференции, сделать фразу канцлерин это не удалось, что вызвало критику А. Меркель в Германии. Самая массовая германская газета «Бильд» резюмировала итоги визита своего канцлера в США такими словами: «Самая влиятельная женщина мира (согласно «Forbes») возвращается домой с пустыми руками»<sup>3</sup>. Однако непредвзятый анализ показывает, что в ходе переговоров А. Меркель мало в чем уступила Д. Трампу. Более того она продемонстрировала стремление к большей независимости от политики США, что было довольно

---

<sup>1</sup> Цит. по: Почему МИД ФРГ ужесточил тон с Москвой? // URL: <http://www.dw.com/ru>.

<sup>2</sup> URL: <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2018/03/2018-03-19-glueckwunsch-russland.html>.

<sup>3</sup> URL: <https://www.bild.de/politik/ausland/angela-merkel/tag-von-donald-trump-55538242.bild.html>.

болезненно воспринято как американским истеблишментом, так и проамериканскими медиа в самой Германии.

\* \* \*

Критика первых шагов правительства «Меркель 4.0», давление на него и лично на фрау канцлера (особенно со стороны представителей левого и правого политических флангов) начались в Германии практически сразу после формирования кабинета министров. В данном контексте небезопасной для правительства представляется перспектива координации действий оппозиционных партий в Бундестаге. Если АдГ сумеет наладить сотрудничество хотя бы с одной политической партией, то они смогут усложнить прохождение правительственных законопроектов. Правда, реальные возможности для такого альянса трудно спрогнозировать: немного может объединить «Зеленых», «Левых», СвДП и АдГ.

Еще одной неприятностью для правительства «большой коалиции» могут стать депутаты СДПГ, не согласные с GroKo большой коалицией, и потому способные нарушать партийную дисциплину. Более того, в середине легислатурного срока, то есть, уже осенью 2019 года, партнеры по «большой коалиции», согласно договоренности, намерены подвести промежуточные итоги совместной работы, что может обернуться развалом альянса и досрочными выборами в Бундестаг. Поэтому не факт, что федеральное правительство «Меркель 4.0» продержится до очередных парламентских выборов осенью 2021 года.

# Электоральные процессы в Чешской Республике: современные тенденции

*(С.В. Расторгуев)*

Объектом анализа представленного исследования являются электоральные процессы в современной Чешской Республике на примере выборов в Палату депутатов Чешской Республики в период 2002-2017 годов, отдельным сюжетом рассматриваются выборы 20–21 октября 2017 года. Нижняя палата парламента Чехии состоит из 200 депутатов и избирается по пропорциональной системе с избирательным барьером в 5 процентов. Следует отметить, что в выборах участвует значительное количество политических партий и политических движений: в 2002 году – 29, в 2006 году – 26, в 2010 году – 27, в 2013 году – 24, в 2017 году – 31. Начиная с 2006 года, в парламент проходят партии и движения, которые являются «новичками», что свидетельствует об активных процессах поиска оптимальных форм представительства социальных групп, выдвижения новой повестки дня, активном использовании новых форм политической коммуникации.

В 2002 году в парламенте были представлены четыре классические партии, отражающие традиционные расколы индустриального и позднего индустриального общества: правая Гражданская демократическая партия (ODS), правоцентристский Христианско-демократический союз – Чехословацкая народная партия (KDU-ČSL), левоцентристская Социал-демократическая партия (ČSSD), левая Коммунистическая партия Чехии и Моравии (KSČM)<sup>1</sup>. В 2006 году в парламент прошла партия зеленых (SZ), которая располагалась в правоцентристской части политического спектра и акцентировала вопросы экологии<sup>2</sup>. В 2010 году место партии зеленых заняли два пражских либеральных проекта: либерально-консервативная партия TOP-09 и либеральная, центристско-популистское «Общественное

---

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://volby.cz/pls/ps2002/ps2?xjazyk=CZ>(дата обращения 15.01.2018).

<sup>2</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://volby.cz/pls/ps2006/ps2?xjazyk=CZ>(дата обращения 15.01.2018).

дело) (Veci verejne)<sup>1</sup>. В 2013 году вместо Veci verejne появились два новых политических движения ANO 2011 и «Заря прямой демократии» (Úsvit přímé demokracie)<sup>2</sup>. В 2017 году был установлен новый рекорд – в парламент прошли три новые политические силы: Партия пиратов (Česká pirátská strana), Свобода и прямая демократия (Svoboda a přímádemokracie), Мэры и независимые (Starostové a nezávislí)<sup>3</sup>.

По результатам выборов в Палату депутатов Чешской республики 20–21 октября 2017 года избирательный пятипроцентный барьер преодолели 9 партий и политических движений. ANO 2011 – 29,64 процента, ODS – 11,32 процента, Česká pirátská strana – 10,79 процента, Svoboda a přímádemokracie – 10,64 процента, KSČM – 7,76 процента, ČSSD – 7,27 процента, KDU-ČSL – 5,8 процента, TOP-09 – 5,31 процента, STAN – 5,18 процента<sup>4</sup>. Всего в выборах участвовали 31 политическая партия и политические движения. Если классифицировать парламентские партии и движения по классической схеме «правые – центристы – левые», то можно выстроить следующую последовательность:

Правые	Правоцентристы	Центристы	Левоецентристы	Левые
TOP-09 ODS STAN	KDU-ČSL Svoboda a přímádemokracie	ANO 2011 Česká pirátská strana	ČSSD	KSČM

Предвыборные программы девяти партий и движений содержат много общих требований. Среди них можно указать следующие: борьба с коррупцией, создание электронного правительства, поддержка семьи, рыночная экономика, упрощение налогового администрирования, поддержка малого бизнеса, фермерских хозяйств, строительство шоссейных и скоростных железных дорог. Все партии

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://volby.cz/pls/ps2010/ps2?xjazyk=CZ>(дата обращения 15.01.2018).

<sup>2</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=CZ>(дата обращения 15.01.2018).

<sup>3</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://volby.cz/pls/ps2017nss/ps2?xjazyk=CZ>(дата обращения 15.01.2018).

<sup>4</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://volby.cz/pls/ps2017nss/ps61?xjazyk=CZ&xv=1>(дата обращения 15.01.2018).

отвергают квоты Евросоюза на прием мигрантов, выступают за охрану природы, развитие ядерной энергетики при поддержке альтернативной энергетики, повышение зарплаты учителям и врачам. При схожести программ ставка скорее делается не на идеологию и принципиальные социально-экономические вопросы, а на привлекательность лидеров, политический маркетинг, новизну.

Рассмотрим правые партии, на долю которых приходится около 21,8 процента голосов.

TOP-09 (tradice, odpovednost, prosperita/традиции, ответственность, процветание) либерально-консервативная партия, созданная в 2009 году лидерами KDU-ČSL, STAN, Партии зеленых. Отличительные черты программы TOP-09: приоритет прав человека, воспитание активных демократических граждан, изучение в школах ценностей европейского культурного гуманизма. Социальные пособия не требуют увеличения, приветствуется расширение платного образования в вузах, добровольного медицинского страхования, накопительной пенсии. Во внешней политике акцентируются трансатлантические связи, активное участие в ЕС, НАТО, сохранение санкций против России до возврата Крыма Украине, развитие чешского военно-промышленного комплекса. TOP-09 выступает за введение евро, снижение социальных платежей с доходов работников<sup>1</sup>.

ODS (Občanská demokratická strana/Гражданская демократическая партия) либерально-консервативная партия, сформировавшаяся в 1991 году после распада Гражданского форума. В ODS состояли Председатель Правительства и президент Чехии В. Клаус, Председатели Правительства М. Тополанек, П. Нечас. Партия выступает за малое и дешевое государство, снижение НДС, социальных отчислений работодателей, налога на приобретение недвижимости, налога на сверхдоходы, против введения прогрессивного налогообложения. Социальные пособия должны быть адресными, часть пенсионных отчислений можно сразу переводить своим родственникам. ODS против перехода с кроны на евро. Курс на трансатлантизм сочетается с поддержкой Израиля, партия выдвигает требование равноправного партнерства в рамках ЕС<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.top09.cz/proc-nas-volit/volebni-program/volebni-program-2017/>(дата обращения 15.01.2018).

<sup>2</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://ods-zlinskykraj.cz/>(дата обращения 15.01.2018).

STAN (Starostové a nezávislí / Мэры и независимые) политическое движение либерально-консервативного толка, созданное в 2009 году, берущее свои истоки от аналогичного регионального движения Злинского края. Предвыборный лозунг: «Хотим вернуть государство ответственным гражданам». Особенностью движения STAN является требование перераспределения власти в пользу муниципалитетов и краев с оставлением за центральной властью вопросов обороны, внешней политики, внутренней безопасности, юстиции. Движение предлагает передать на местный уровень вопросы назначения социальных пособий, водоснабжения, сократить государственный аппарат на 10 процентов (8 тыс. человек), снизить социальные отчисления, ввести электронные выборы в Сенат. Для приостановки репатриации прибыли крупных международных ТНК предлагается обнулить налог на часть прибыли, которая будет реинвестироваться в экономику Чехии в виде инвестиций или повышения зарплаты. За нанесение ущерба гражданам предлагается ввести материальную ответственность судей и государственных служащих. Предлагается упростить приток иностранных работников высокой квалификации или на рабочие места, которые не востребованы гражданами Чехии. STAN поддерживает введение евро<sup>1</sup>.

К правоцентристам можно отнести Христианско-демократический союз и политическое движение «Свобода и прямая демократия», хотя эти организации существенно разнятся по стратегии и тактике. На правоцентристов приходится около 16,5 процентов голосов избирателей.

KDU-ČSL (Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová / Христианско-демократический союз – Чехословацкая народная партия) правоцентристская партия, созданная в 1919 году. В настоящее время территориальным ядром KDU-ČSL является Моравия, а среди электората значительна доля сельского населения и католиков-прихожан. Партия известна своим коалиционным потенциалом – в 2006 году входила в коалицию с правой ODS, а в 2013 году – с левой ČSSD. Предлагается введение налоговых льгот для работающих родителей, льготные условия ипотеки для многодетных семей, развитие сети хосписов. Партия выступает против абортов, за поддержку христиан в странах ислама. KDU-ČSL акцентирует проблемы современной чешской деревни, отсюда тре-

---

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.starostove-nezavisli.cz/volby/poslanecke-volby-2017/volebni-program> (дата обращения 15.01.2018).

бования максимального сохранения медицинской, образовательной, полицейской инфраструктуры на селе, развитие электронных услуг. Для уменьшения оттока капитала за границу предлагается взимать налоги с ТНК по месту производства товаров, для формирования фонда будущих поколений предлагается часть средств от добычи полезных ископаемых не тратить, а накапливать. KDU-ČSL выступает за переход на евро<sup>1</sup>.

К правоцентристам относится популистское политическое движение «Svoboda a přímá demokracie» (Свобода и прямая демократия) во главе с Томио Окамурой. Лидерский характер движения подчеркивается тем, что достаточно часто название движения включает имя и фамилию основателя – SPD-ТО. Первоначально сенатор от Злина прошел в парламент 2013 года с движением «Úsvit přímé demokracie» (Заря прямой демократии) под лозунгами «Работа – нашим гражданам, а не мигрантам!», изменения Конституции на манер Швейцарии с введением системы референдумов. Однако в ходе внутрипартийной закулисной борьбы Т. Окамура был вынужден уйти из движения и основать новую организацию – SPD.

Программа SPD наполнена эмоциональными лозунгами: «Покончим с правлением мафии партийных вождей!», «Деньги – работающим семьям и пенсионерам, а не мигрантам и паразитам!», «Общественный сектор для граждан, а не для обогащения правящей партийной мафии!». Подчеркивается, что основа чешского общества – средний класс, малый и средний бизнес. Для них планируется снижение косвенных налогов, семьи с тремя детьми не должны уплачивать подоходный налог. Одновременно отказывается в социальной поддержке трудоспособным гражданам, которые не могут найти работу. Отличительная особенность движения заключается в жесткой критике ислама, который рассматривается не столько как религия, сколько в качестве антигуманной идеологии. Соответственно категорически отвергается миграция мусульман в Чешскую республику.

Предлагается ввести уголовное преследование политиков и государственных чиновников за коррупцию, обязательное объявление источников доходов при наличии имущества свыше 20 млн крон (в противном случае необходимо уплатить налог в размере 100

---

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kdu.cz/getattachment/f3c301fb-b96a-4915-87e4-6ad5713164a3/Volebni-program-2017-2021.aspx>(дата обращения 15.01.2018).

процентов стоимости имущества). Контроль над НКО, которые финансируются из иностранных источников. Предлагается приостановить вывод капиталов за границу с обязательством инвестировать 50 процентов прибыли международных ТНК в Чехии<sup>1</sup>.

SPD предлагает широко использовать референдумы и укреплять роль президента республики, который должен реально контролировать правительство. Это требует конституционных изменений и именно к ним призывает Т. Окамура. Хотя SPD часто ассоциируют с крайне правыми и проводят аналогию с французским Национальным фронтом, на региональном уровне движение Окамуры сотрудничает с коммунистами и социал-демократами, поддерживает центристов из ANO 2011 (Akce nespokojených občanů/ акция недовольных граждан).

К центристам можно отнести политическое движение ANO 2011 и Партию пиратов, достаточно молодые политические организации, которые сумели добиться значительной электоральной поддержки. Суммарно на них приходится более 40 процентов голосов избирателей.

Движение ANO 2011 было основано в 2011 году вторым по рейтингу журнала «Forbes» миллиардером Чехии Андреем Бабишем (состояние 88 млрд крон, приблизительно 3,4 млрд евро)<sup>2</sup>. Он является собственником крупного холдинга «Agrofert», которому принадлежат предприятия производящие удобрения, сельскохозяйственную продукцию, пищевые продукты в Чехии, Словакии, Польше, Венгрии, Нидерландах, Германии. А. Бабиш также является собственником медиа-концерна MAFRA, который включает газеты, телевизионные станции, радиостанции, новостной портал «iDNES.cz»<sup>3</sup>.

А. Бабиш в 2014-2017 годах был министром финансов, а после победы его движения на выборах 2017 года сформировал правительство меньшинства, став председателем Правительства. В программе ANO 2011 делается акцент на борьбе с коррупцией традиционных партий и повышении эффективности государственного управления, в частности А. Бабиш в интервью журналу «Forbes» сравнил Чехию

---

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.spd.cz/program>(дата обращения 15.01.2018).

<sup>2</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.forbes.cz/miliardari/> (дата обращения 15.01.2018).

<sup>3</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Andrej\\_Babi%C5%A1](https://en.wikipedia.org/wiki/Andrej_Babi%C5%A1) (дата обращения 15.01.2018).

с задолжавшей фирмой, управляемой неспособными менеджерами, которые к тому же воруют. Показательно, что сама программа занимает всего 4 страницы и оформлена в качестве личного обращения А. Бабиша к избирателям. В программе в ярком стиле указаны проблемы предыдущих правых и левых правительств: работа в интересах лоббистов и своих партий, коррупция. Предлагается 4 приоритета. Широко трактуемая *безопасность*: оборона в рамках ЕС и НАТО, продовольственная безопасность (борьба с засухой), энергетическая безопасность, фискальная безопасность (сохранение кроны). *Эффективное и экономичное государство*: сокращение госдолга, принятие закона о сообщении о фактах коррупции (whistleblowing), электронные государственные услуги. *Инвестиции в экономику*: принятие закона о ключевых стройках, строительство новых автодорог. *Инвестиции в людей*: бесплатное образование и здравоохранение<sup>1</sup>.

Особый упор делается на позиционировании менеджерских способностей А. Бабиша эффективно управлять фирмой, подбирать команду грамотных специалистов и на неспособности других политических сил реально воплотить обещания на практике. На сайте движения особенно выделяется роль семьи и необходимость сотрудничества поколений в условиях старения населения. Указывается, что Чехия потенциально может стать таким же преуспевающим государством, как Швеция и Швейцария. Поскольку лидер партии неоднократно обвинялся в финансовых махинациях и сотрудничестве со спецслужбами коммунистической Чехословакии, то в автобиографии А. Бабиша основное внимание уделено опровержению данных обвинений<sup>2</sup>.

Česká pirátská strana (Чешская партия пиратов) возникла в 2009 году по образцу шведской партии пиратов. Основным программным лозунгом партии является развитие прямой демократии и максимальная цифровизация всех сторон жизни. Председатель партии Иван Бартош (1980 г. рождения) представляет собой своеобразную новую икону политического стиля «политика-популиста» – специалист в области информационных технологий, доктор философии, консультант маркетинговых агентств, диск-жокей, участник панк-группы «Ногами вперед». В предвыборной программе Партия

---

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.anobudelig.cz/cs/volby/program/>(дата обращения 15.01.2018).

<sup>2</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.anobudelig.cz/cs/onas/blogy/12512/muj-podrobny-zivotopis>(дата обращения 15.01.2018).

пиратов провозгласила следующий лозунг: «Мы – единственная партия, не связанная со скандалами, коррупцией, бюрократией. Нам 8 лет. Боремся за свободу. Несем новые идеи и не боимся говорить, что думаем».

Отличительные особенности политической программы пиратов следующие. «Циркуляция информации, а не людей в учреждениях», что предполагает максимальное внедрение ИТ-технологий в государственном управлении (за пример берутся Великобритания и Эстония), бизнесе. При этом пираты выступают против распространения на малый бизнес введенной А. Бабишем системы электронного подтверждения продаж, которая минимизирует уклонение от налогов. Ликвидация всех форм цензуры, особенно в Интернете, предоставление свободного доступа ко всем базам данных и произведениям с окончившимся сроком защиты авторских прав. Снижение подоходного налога на 1 процент в год, отказ от прогрессивного налогообложения. Исключительной особенностью является предложение легализовать легкие наркотики и брать налоги с их продажи, что позволит пополнить бюджет и прекратит обогащение наркобизнеса. В связи с тем, что в семейном бюджете среднего гражданина Чехии 24 процента расходов приходится на содержание жилища и коммунальные платежи, пираты предлагают снизить цену электроэнергии для конечных потребителей. Предлагается ограничить лоббизм фармацевтических компаний, которые продвигают свои дорогие лекарства посредством соглашений с врачами<sup>1</sup>.

В отличие от правоцентристской KDU-ČSL Чешская партия пиратов отказывается от парламентского взаимодействия с KSČM, SPD, ANO 2011 в связи с тем, что данные партии и движения угрожают основам либеральной демократии.

Левоецентристы представлены чешской социал-демократической партией (Česká strana sociálně demokratická), которая зародилась в 1878 году. Наиболее знаковой фигурой современного политического поля Чехии является президент Чешской Республики М. Земан, который способствовал становлению партийной организации и партийной идеологии после «бархатной революции» 1989 года. Он относится к консервативному крылу, которое делает ставку на традиционные социал-демократические ценности: социальная рыночная экономика, демократические свободы, солидарность. Бывший председатель

---

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: [https://www.pirati.cz/assets/pdf/program\\_cerne\\_na\\_bilem.pdf](https://www.pirati.cz/assets/pdf/program_cerne_na_bilem.pdf) (дата обращения 15.01.2018).

правительства Чехии Б. Сobotка относится к либеральному крылу социал-демократии, которое акцентирует защиту гражданских и политических прав, охрану прав меньшинств, общественный контроль политической сферы, экологические вопросы.

Программа партии сосредоточена на соблюдении трудового законодательства, перераспределении средств в пользу низкооплачиваемых и нуждающихся категорий граждан, выравнивании заработной платы чешских работников с зарплатами западноевропейских работников, которые не отличаются большей производительностью труда. Достойная зарплата позволит не искать дополнительные заработки, освободит досуг для воспитания детей, саморазвития. Предлагается поднять минимальную зарплату к 2022 году до 16 тыс. крон, а среднюю зарплату до 40 тыс. крон. (в 2017 г. минимальная зарплата была 11 тыс. крон, средняя зарплата – 27 тыс. крон). Поддерживается модель трипартизма: диалог правительства, бизнеса и профсоюзов. Предлагается создать Чешский инвестиционный банк для кредитования малого и среднего бизнеса под низкие ставки.

ČSSD предлагает переложить налоговое бремя на фирмы и состоятельных граждан путем введения прогрессивного налогообложения (в настоящее время 85% бюджетных доходов формируется за счет обложения зарплат, доходов и потребления). Также предполагается прогрессивное налогообложение банковской прибыли, увеличение налога на наследство. Поддерживаются бесплатная медицина и образование, программа доступного социального жилья, беспроцентные кредиты для молодых семей, бесплатный проезд в транспорте для детей, школьников и пенсионеров. Ставится задача стать ядром Евросоюза и сравняться по стандартам жизни с развитыми странами Западной Европы. Поддерживается переход на евро<sup>1</sup>.

На выборах 2017 году ČSSD потерпела самое сокрушительное поражение в своей истории, набрав 7,27 процента голосов (6 место). При этом в 2002 году партия набрала 30,2 процента (1 место), в 2006 году 32,32 процента (2 место), в 2010 году 22,08 процента (1 место), в 2013 году 20,45 процента (1 место). Данное поражение можно объяснить несколькими причинами. Во-первых, избиратели предпочли новых политических игроков – ANO 2011, SPD, Пиратскую партию, которые суммарно набрали более 40 процентов голосов, заняв часть спектра от центра вправо. Новые яркие ли-

---

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.cssd.cz/data/files/program-210x210-seda.pdf> (дата обращения 15.01.2018)

деры, современные маркетинговые приемы воздействия на аудиторию, акцентирование новых элементов повестки дня оторвали значительную часть электората от классических, традиционных социал-демократов. Во-вторых, избиратели, особенно молодежь, все больше ориентируются на повестку дня постиндустриального общества с постматериальными ценностями, правда, при условии сохранения существующих социальных гарантий, воспринимаемых как данность. В-третьих, у избирателей сформировался запрос на борьбу с коррупцией, которая отчасти отождествляется с периодом правления традиционных партий ČSSD и ODS.

Левый спектр представлен KSČM (Komunistická strana Čech a Moravy/Коммунистическая партия Чехии и Моравии), которая оформилась в 1990 году и является одной из самых крупных партий с постоянным членством – более 40 тыс. человек. Для сравнения в KDU-ČSL – 26 тыс. членов, в ČSSD около 20 тыс., в ODS – 14 тыс., в SPD – 11 тыс., ANO 2011 – 3 тыс., TOP-09 – 3 тыс. Партия шла на выборы под лозунгом «С народом для народа!». У KSČM наиболее последовательно выражена левая повестка дня.

В частности, они предлагают установить минимальную зарплату в размере 50 процентов от средней зарплаты (для сравнения ČSSD – в размере 40%), ликвидировать разрыв в оплате труда мужчин и женщин, снизить цену на электроэнергию, активно развивать профсоюзное и кооперативное движение, индексировать пенсии и пособия, не повышать пенсионный возраст, полностью оплачивать больничные листы, организовать бесплатный проезд детей до 15 лет и лиц старше 65 лет. Провести инвентаризацию приватизированных предприятий с проверкой законности их передачи в частные руки. Национализировать сырьевые ресурсы и водоснабжение. Предлагается ввести прогрессивное налогообложение прибыли крупных фирм.

Во внешней политике KSČM провозглашает курс на равноправие членов ЕС, отказ от экономических санкций против любых стран, отказ от участия в военных операциях НАТО, которые не получили мандата ООН. Предлагается организовать референдум о выходе из НАТО. Коммунисты – единственная партия, которая в своей программе провозглашает необходимость борьбы с расизмом, фашизмом, религиозной нетерпимостью и всеми формами дискриминации<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://volby.kscm.cz/volebni-program>(дата обращения 15.01.2018).

В чем причины успеха новых партий и движений на выборах 2013 года и 2017 года, почему теряют электоральную поддержку традиционные партии? В 2013 году фиксируется электоральный провал правящей право-либеральной ODS – по сравнению с 2010 годом они недосчитались 12,5 процента голосов, в 2017 году провалилась следующая правящая партия ČSSD – по сравнению с 2013 годом она недобрала 13 процентов голосов. Чешские политологи объясняют потерю доверия избирателей коррупционными скандалами, слишком явным лоббированием интересов бизнес-групп в ущерб интересам общества. ODS и ČSSD стали посредниками между бизнесом и государством, частью клиентских сетей. На протяжении 1998-2010 годов, когда две идеологически различные партии заключили пакт о сотрудничестве, крупный нетранспарентный бизнес активно колонизировал партийные организации ODS и ČSSD снизу и сверху. Колонизация снизу происходила посредством вхождения в региональные организации бизнесменов, которые приводили своих сторонников (сотрудников своих фирм и подкупленных граждан) для продвижения на должности в муниципалитетах и краях. Колонизация сверху осуществлялась за счет личных связей представителей крупного бизнеса Чехии с лидерами партии. Среди крупных компаний можно выделить ČEZ (České Energetické Závody) – крупнейший производитель и дистрибьютор электроэнергии, PPF (První privatizační fond/Первый приватизационный фонд) самого богатого чеха в мире П. Келлнера, вероятно, самое известное и одно из самых крупных предприятий Чехии ŠkodaHolding<sup>1</sup>.

Выстраивание личных отношений партийной верхушки с крупным бизнесом привело к нескольким парадоксальным результатам. Вовлеченность в клиентелизм привела к отдалению от партий их фактических создателей – президенты В. Клаус и М. Земан не просто дистанцировались от своих детищ, но и публично критиковали преемников. В 2010 году 10,8 процента голосов получила партия Veci verejne во главе с В. Бартой, которая сделала основным лозунгом борьбу с коррупцией и клиентелизмом. Однако журналистские, а потом и судебные расследования выявили противоправные практики в деятельности партии, начиная от сомнительных источников финансирования, заканчивая установлением тотальной слежки за

---

<sup>1</sup> Klíma M. Od totality k defektnídemokracii – Praha: EPS, 2015.– 364 s.

конкурентами силами частного детективного агентства и планированием расстановки лояльных кадров в муниципальных районах Праги.

Следует отметить, что клиентские сети в современной Чешской республике функционируют в рамках рыночной экономики и демократических политических институтов, пусть и деформированных коррупцией и характеризуются как «дефективная демократия». Отдельная роль бизнеса как особой группы интересов была выявлена в начале 70-х годов XX века. Р. Даль и Ч. Линдблом признали доминирующее положение групп интересов бизнеса в принятии политических решений по сравнению со всеми остальными группами<sup>1</sup>. Г. Адамс обосновал формирование устойчивых связей между группами интересов, чиновниками исполнительной власти и законодателями, определяющих формирование государственной политики в публичном секторе<sup>2</sup>. Группы интересов бизнеса «приватизируют» отношения с государственными структурами, добиваясь выгодного перераспределения ресурсов.

Также очевидно, что чешский вариант клиентских сетей партийной элиты и нетранспарентных бизнесменов не аналогичен российскому клиентелизму, сформировавшемуся в результате трансформации советского экономического и политического режима. Российский исследователь М.Н. Афанасьев проанализировал постсоветское государство через призму патрон-клиентских отношений, которые замещают неэффективные институты политической власти. Вокруг политиков и крупных бизнесменов выстраиваются клиентелы («буржуазно-бюрократические группировки»), которые борются за доступ в государственную власть. При этом автор считает, что западная концепция корпоративизма, основанная на взаимоотношениях иерархически соподчиненных групп интересов, не применима к России, где клиентелы выражают сугубо эгоистичные частные интересы симбиотической группы бюрократов-бизнесменов. Правящая группа характеризуется как постноменклатурный патронат, ротация государственной власти, политическая деятельность контрэлит осуществляются на базе отношений «патрон – клиент». Автором ставится под сомнение эффективность клиентарного государства

---

<sup>1</sup> Dahl R., Lindblom C.E. Politics, economics, and welfare: planning and politico-economic systems resolved into basic social processes. Chicago: University of Chicago Press, 1976. 557 p.

<sup>2</sup> Adams G. The politics of defense contracting: the Iron Triangle. New Brunswick, N. J.: TransactionBooks, 1982. 465 p.

как центрального института политической системы, призванного реализовывать общественные интересы<sup>1</sup>.

Голосование за новые партии и движения можно объяснить не только размытостью традиционных расколов (клевиджей) в обществе. В частности расколы города и деревни, атеистов и верующих видны только в программе одной партии KDU-ČSL. Раскол центр-периферия не акцентирован ни одной партией, а статистика уровня доходов по регионам показывает относительную ровность краев по отношению к столице. Максимальное отставание от Праги по критерию чистого располагаемого дохода домохозяйства на душу в Устецком крае составляет 33 процента. Раскол «бедные–богатые» акцентируется левыми партиями, но в период экономического роста, доминирования среднего класса, достижения основной частью населения определенного стандарта жизни, распространения пост материальных ценностей данный раскол трансформируется. Вместо требования перераспределить доходы посредством прогрессивного налога и увеличения социальных пособий, популярным становятся требования не мешать зарабатывать деньги, увеличить эффективность общественных благ (посредством борьбы с коррупцией), остановить отток финансовых ресурсов за границу (инвестиции внутри страны приведут к созданию новых рабочих мест и росту зарплат). Этнические расколы в Чехии отсутствуют и единственной формой их проявления послужило единодушие всех партий в отказе от квот Евросоюза по приему беженцев.

Средний класс Чехии на выборах 2013 года и 2017 года оказал поддержку центристам и правоцентристам – ANO 2011, SPD, Чешской партии пиратов, которые характеризуются несколькими общими чертами. Программы данных политических сил минимальны, неидеологичны, они в принципе основаны на принятии по умолчанию постулатов постепенной евроинтеграции, рынка, демократии, социального государства. Повестку дня занимают угрозы коррупции, государственного долга, терроризма, миграции, кибербезопасности, экологии. Лидеры новых партий и движений представляют собой яркие, неклассические образцы политиков-популистов, причем, приход к власти популистов не несет угрозы демократии и рынку. Пугающий некоторых чешских интеллектуалов радикальный популизм Т. Окамуры, И. Бартоша, А. Бабиша не простирается дальше принятия

---

<sup>1</sup> Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М.: Московский Общественный Научный Фонд, 2000. 298 с.

законов об уголовной ответственности чиновников за нанесение ущерба, ужесточения правил миграции из мусульманских стран, легализации легких наркотиков, принятия закона о доносительстве на коррупционеров. Новые партии и движения представляют собой партии менеджерского типа или партии-фирмы, которые создаются как инвестиционные проекты для продажи определенной группе потребителей. Однако это является результатом отражения запросов избирателей, кризисом доверия к традиционным партиям. Политическая система эволюционирует в новых социально-экономических условиях, когда процессы региональной интеграции, глобализации, информатизации оказывают сильное обратное воздействие на агентов политических процессов.

Таким образом, можно констатировать эволюцию электоральных и партийных процессов в современной Чешской Республике в сторону утраты поддержки традиционных правых и левых партий либералов и социал-демократов. Успехов добиваются новые партии и движения центристов-популистов, правоцентристов-популистов с яркими лидерами, инновационными маркетинговыми стратегиями, минимальной программой. Средний класс сформулировал запрос на новые политические силы, которые готовы бороться с коррупцией, миграцией нежелательных иностранцев, оттоком капитала в офшоры и иностранные юрисдикции, упрощением государственного администрирования при сохранении основ социального государства, политического плюрализма, ценностей евроинтеграции. Для объяснения причин электоральных предпочтений приходится прибегать не только к традиционной теории расколов (кливоджей), приверженности идеологии, которые в определенной мере сохранились, но и к анализу постматериальных ценностей, демографических изменений, форм современного европейского политического популизма.

## Список литературы

1. Абалихин Б.С., Дунаевский В. А. 1812 год на перекрестке мнений советских историков. М., 1990.
2. Абрамов С.Н. Советский гражданский процесс. М., 1952.
3. Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. – В 2-х т. Т. 1. – М.: Юрист, 2007.
4. Азаркин М.Н. Всеобщая история юриспруденции. М., 2003.
5. Азаркин Н.М. История юридической мысли России: Курс лекций. М., 1999.
6. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961.
7. Алексеев А.С. Манифест 17 октября 1905 г. и политическое движение, его вызвавшее. Москва, Отдельный оттиск из журнала «Юридический вестник» 1915, кн. XI (III).
8. Алексеев С., Собчак А. Конституция и судьба России // Известия, 1992, 29 марта.
9. Андреев А.Ю. Роль избирательных комиссий Оренбургской области в реализации конституционных принципов народовластия. Оренбург, 2009.
10. Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М., 2010.
11. Андрианов Н.В. Воспроизводство права как проблема семиотики права // Постклассическая онтология права. СПб., 2016.
12. Антология мировой правовой мысли. В 5-ти т. М., 1999.
13. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. Учебник для вузов М.: ИГ «Форум-Инфра», 2003.
14. Аргунова В.Н. Социальная справедливость: социологический анализ: автореф. дис. ... д-ра соц. наук: 22.00.01. СПб, 2005.
15. Арутюнян Г.Г. Некоторые деформации в конституционно-правовом развитии постсоветских государств // Общее и особенное в современном экономическом и конституционно-правовом развитии постсоветских государств: материалы VIII Международной научной конференции по конституционному праву. 28–30 мая 2010 г. Ч. 1. / Под ред. А.А. Ливеровского. СПб., 2010.
16. Ауэрбах Э. Мимесис. Изображение действительности в западноевропейской литературе. М., 1976.

17. Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М.: Московский Общественный Научный Фонд, 2000.
18. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: ИГ «Норма-Инфра. М», 1998.
19. Байтин М.И., Петров Е.Д. Система права: продолжение дискуссии; Мозолин В.П. Система российского права // Государство и право, 2003. № 1.
20. Баранов В.М. О гражданской самозащите // Правовые средства и методы защиты законопослушного гражданина: Вестник Нижегородского государственного университета. Н. Новгород. 1996.
21. Баранов В.М. Энциклопедия юриспруденции – интегративное развитие общей теории права и государства // Теория государства и права в науке, образовании, практике: Монография. М., 2016.
22. Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Изд-во БЕК, 1993.
23. Бегельсдайт Ш., Маселанд Р. Культура в экономической науке. М., СПб., 2016.
24. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М., 1995.
25. Бердяев Н.А. Народ и класс в русской революции. Москва, Тип. Т-ва Рябушинскихъ. 1917.
26. Бердяев Н.А. О человеке, его свободе и духовности // Избранные труды. М., 1999.
27. Берк П. Что такое культуральная история? М., 2015.
28. Берман Г. Дж. Вера и закон: примирение права и религии. М., 2008.
29. Берман Г. Западная традиция права. Эпоха формирования. М., 1998.
30. Бикбов А. Грамматика порядка: Историческая социология понятий, которые меняют нашу реальность. М., 2014.
31. Биктагиров Р.Т. Некоторые теоретические и практические проблемы совершенствования избирательной системы Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2001. № 11.
32. Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. В двух томах. Том 1. Уфа, УПК, 2007.

33. Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М., 2014.
34. Брольо Ф.М., Мирабели Ч., Онида Ф. Религии и юридические системы. Введение в сравнительное церковное право. М., 2008.
35. Бурдые П. Формы капитала // Классика новой экономической социологии. М., 2014.
36. В память графа Михаила Михайловича Сперанского. СПб., 1872.
37. Валадес Д. Язык права и право языка. М., 2008.
38. Варга Ч. Право и язык? Право как язык? Об окончательном единстве онтологии и эпистемологии // Загадка права и правового мышления. СПб., 2015.
39. Варламова Н.В. Источник права как единство нормативного юридического текста и надлежащей процедуры позитивации // Российский ежегодник теории права. № 4. 2011. СПб. 2012.
40. Варламова Н.В. Предметно-методологическое единство и дифференциация теоретического знания о праве // Ежегодник либертарно-юридической теории. Вып. 1. М., 2007.
41. Васильев Э.А. Общественная опасность – основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. 2007. № 4.
42. Васильев А.В. Теория права и государства. Учебник. Изд. 3-е доп. и переработ. М.: Изд-во РАГС, 2003.
43. Введение в юридическую профессию / Под ред. проф. Т.Н. Радько. М., 2017.
44. Вебер М. О России. М., 2007.
45. Веденеев Ю.А. К вопросу о теории государства и права // Материалы IV Международной научно-практической конференции. Кутафинские чтения: Сборник тезисов. М., 2012.
46. Веденеев Ю.А., Миронов Н.М. Современное избирательное право: понятие и система // «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». 2004. № 8.
47. Веденеев Ю.А., Навальный С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России // «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». 2003. № 2.
48. Ветютнев Ю.Ю. Аксиология правовой формы. М., 2013.
49. Вешняков А.А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Москва, 2003.

50. Вешняков А.А. Международные избирательные стандарты: сборник документов. М.: Весь мир, 2004.
51. Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан современной России: вопросы теории и практики. Автореф. на соиск. ученой степени доктора юридических наук. М., 2013.
52. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное, конституционное право и процесс. Учебное пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 2005.
53. Вудс Т. Как католическая церковь создала западную цивилизацию. М., 2010.
54. Гаджиев Г.А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). М., 2013.
55. Галас М.Л. Некоторые аспекты институционализации референдумов в новейшей истории // Пространство и время. 2014. № 2.
56. Гасанов И.Б. Роль средств массовой информации в создании и использовании национальных стереотипов / Современная Россия: власть, общество, политическая наука. Том 1. М.: 1998.
57. Гачев Г. Ментальности народов мира. М.: Изд-во «Эксмо», 2003.
58. Гегель Г. Работы разных лет. В 2 т. М., 1973.
59. Генон Р. Духовное владычество и мирская власть. М., 2012.
60. Генон Р. Очерки о традиции и метафизике. СПб., 2000.
61. Государственное право Германии. М., 1994. Т. 2.
62. Графский В.Г. История политических и правовых учений: Учебник. М., 2005.
63. Графский В.Г. Концепция интегральной (синтезированной) юриспруденции: актуальные направления дальнейшей разработки // Государство и право на рубеже веков. Проблемы теории и истории. М., 2011.
64. Гроций Г. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права. М., 1956.
65. Гуттман А. От ритуала к рекорду: Природа современного спорта. М., 2016.
66. Дамаскин О.В., Визер А.И. Выборы в Бундестаг ФРГ в 2017 году в контексте вопросов международной и национальной безопасности // Гражданин. Выборы. Власть. 2018. № 1.

67. Данилов С.Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный анализ предметов и последствий // Современное право. 2012. № 8.
68. Деревянченко А.А. Выборы в германский Бундестаг в 2017 году: основные результаты и тенденции // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 1.
69. Деревянченко А.А. Три жизни Ангелы Меркель: обычная, пропедевтическая, триумфальная. – М.: ЛЕНАНД, 2017.
70. Дмитриев Ю.А. Конституция Российской Федерации: Доктринальный комментарий (постатейный): 2-е издание, измененное и дополненное / научн. ред. Ю.И. Скуратов. М.: Статут, 2013.
71. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону. «Феникс», 2004.
72. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б., Чудина С.Ю. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Иркутск, «Макаров С.Е.», 2001.
73. Дождев Д.В. Сравнительное право: состояние и перспективы // Российский ежегодник сравнительного права. 2007. СПб., 2008.
74. Дугин А.Г. Социология воображения. Введение в структурную социологию. М., 2010.
75. Дунаев В.И., Никитский А.А. Очерки о государстве / Вступит. статья А.С. Яценко. М., 1909.
76. Ежов Д.А. Проблема легитимации верховной власти в контексте российского политического проекта // Власть. 2013. № 1.
77. Еремян В.В., Клишас А.А. Публичное право России: дискуссионные вопросы теории и практики. М.: Норма, 2015.
78. Жильсон Э. Дух средневековой философии. М., 2012.
79. Жуков В.Н. Государство, право, власть: Философия и социология. М., 2015.
80. Зарубежное избирательное право: Учебное пособие / под ред. В.В. Маклакова. М.: Норма, 2003.
81. Зелинский Я.В. Вопросы юридической ответственности за использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9.
82. Ивановский В.В. Учебник государственного права. Казань. Типо-литография Императорского Университета, 1908.

83. Иванченко А.В. Избирательная система Российской Федерации в условиях становления многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности // «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». Спец. выпуск. 1998. № 9.
84. Игнатенко В.В., Князев С. Д., Кутафин О.Е., Михалева Н. А., Яшин А.А. Избирательное право Российской Федерации. Учебное пособие. Иркутск, 2001.
85. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: «Норма», 2003.
86. Ильин И.А. Национальная Россия. Наши задачи. М.: Алгоритм, 2017.
87. Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1993.
88. История политических и правовых учений. Ч. 1–5 / Отв. ред. В.С. Нерсесянц. М., 1985-1995.
89. История политических и правовых учений: Учебник для вузов / отв. ред. О.В. Мартышин. М., 2004.
90. История понятий, история дискурса, история метафор: Сб. статей. М., 2010.
91. История юридических наук в России: Сб. статей / под ред. проф. О.Е. Кутафина. М., 2009.
92. Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни: избранные научные труды. М., 2013.
93. Кабышев В.Т. Российский конституционализм на рубеже тысячелетий // Правоведение. 2001. № 4.
94. Кабышев С.В. Конституционализация правовой системы Канады // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12.
95. Кант И. Сочинения в 6 т. Т. 4 (2). М., 1965.
96. Кантор М. Чертополох. Философия живописи. М., 2016.
97. Карасик В.И. Язык социального статуса. М., 2002.
98. Катков В.Д. К анализу основных понятий юриспруденции. Харьков, 1903.
99. Катков М.Н. Русская правовая и политическая мысль: Антология / Ред.–составитель С.Л. Чижков. Москва, Летний сад, 2013.
100. Кистяковский Б.А. Методологическая природа науки о праве // Радбрух Г. Введение в науку права. М., 1915.
101. Китновская О.В. Смешанная избирательная система: понятие, достоинства и недостатки // Актуальные вопросы

- юридических наук: материалы международной научной конференции (Челябинск, ноябрь 2012). Челябинск: Два комсомольца, 2012.
102. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999.
  103. Кобрин К.Р. Средние века: очерки о границах идентичности и рефлексии. М., СПб., 2016.
  104. Козелек Р. К вопросу о темпоральных структурах в историческом развитии понятий // История понятий, история дискурса, история метафор. М., 2010.
  105. Козер Л. Мастера социологической мысли. Идеи в историческом и социальном контексте. М., 2006.
  106. Козлова Е.И., Головин А.Г. Направления дальнейшего совершенствования системы избирательного законодательства в Российской Федерации // Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика. Под ред. С.В. Юсова. М. ТК Велби. Изд-во «Прспект», 2005.
  107. Коллинз Р. Социология философий: Глобальная теория интеллектуального изменения. Новосибирск, 2002.
  108. Колюшин Е.И. Принцип свободных выборов // Конституционное право и политика: Сб. мат-лов Международной научной конференции (28–30 марта 2012) / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012.
  109. Комарова В.В. Референдумный процесс в Российской Федерации / под редакцией доктора юридических наук, академика РАН О.Е. Кутафина. М., 2004.
  110. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII-XIX вв. М., 1957.
  111. Конституционное законодательство России. Под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Городец, 2002.
  112. Конституционное право как отрасль российского права // Проблемы науки конституционного права. Отв. ред. Кокотов А.Н., Кукушкин М.И. Екатеринбург. 1998.
  113. Конт О. Дух позитивной философии. СПб., 1910.
  114. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1913.
  115. Кочев В.А, Мальцев А.Е. Основные конституционные гарантии референдума как высшей формы выражения власти народа // Вестник Пермского университета. 2011. № 2.

116. Локк Дж. Избранные философские произведения: В 2 т. М., 1960.
117. Коркунов Н.М. Энциклопедия права. Кн. 1–2. СПб., 1883.
118. Корнев А.В. Консервативная и либеральная теории государства и права в России (XIX – начало XX вв.). М., 2003.
119. Корф С.А. Русское государственное право. Часть I. 1915.
120. Корчиго Е.В. Стадии избирательного процесса // Дамаскин О.В., Корчиго Е.В., Сеченова Р.Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура. М.: «Норма», 2005.
121. Кратенко М.В. Злоупотребление свободой договора: частноправовые и публично-правовые аспекты. М: ВолтерсКлувер, 2010.
122. Кругленья А.Н. Уголовно-правовая охрана избирательных прав и права на участие в референдуме: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
123. Крупин В.Г. К вопросу о стадиях избирательного процесса // Актуальные проблемы юридического процесса в общенациональном государстве. Вып. 1. Ярославль, 1979.
124. Кузнецова О.Д. Экономическая история: учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2013.
125. Лазарев В.В. Истоки интегративного понимания права // Наш трудный путь к праву. Материалы философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсисянца. М., 2006.
126. Лазарев В.В., Липень С.В. История и методология юридической науки. М., 2016.
127. Лазаревский Н.И. Лекции по Русскому государственному праву. Том I. Конституционное право (издание 2-е). С.-Петербург, типография акц. общ. «Слово» 1910.
128. Лафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003.
129. Лебон Г. Психология народов и масс. М.: Академический проект, 2011.
130. Липшман У. Общественное мнение. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2004.
131. Логический анализ языка. Информационная структура текстов разных жанров и эпох. М., 2016.
132. Лукашева Е.А. Общая теория права и многоаспектный анализ правовых явлений // Советское государство и право. 1975. № 4.

133. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. Москва, Норма: ИНФРА-М, 2010.
134. Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2015.
135. Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах. М., 1995.
136. Маклаков В.В. Народные голосования (выборы, отзыв, референдум) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник для вузов. Общая часть. Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун, Издание 4-е обновл. и доработ. М.: «Норма», 2005.
137. Малинова О.Ю. Партийные идеологии в России: атрибут или антураж // Полис. 2001. № 5.
138. Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2007.
139. Малиновский А.А. Программа курса «История и методология юридической науки: дискуссионные вопросы» // Теория государства и права в науке, образовании, практике: Монография. М., 2016.
140. Малышева Н.И. Политическое наследие Самуила Пуфендорфа // Правоведение. 1999. № 1.
141. Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности России. Саратов, 2002.
142. Марей Е.С. Исидор Севильский и его представления о праве и правосудии. М., 2014.
143. Марков Б.В. Храм и рынок. Человек в пространстве культуры. СПб., 1999.
144. Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Социалистическое право. М., 1973.
145. Мартышин О.В. О соотношении общетеоретических юридических дисциплин // Теория государства и права в науке, образовании, практике: Монография. М., 2016.
146. Мартышин О.В. Политическая обязанность // Государство и право. 2000. № 4.
147. Масловская М.В. Избирательный процесс в Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. наук. Волгоград, 1999.

148. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003.
149. Михайлов А.М. Генезис континентальной юридической догматики. М., 2012.
150. Михайловский И.В. Очерки философии права. Т. 1. Томск, 1914.
151. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955.
152. Мотин С.В. Учебная литература по теории государства и права (1810-2010 гг.): Аналитический обзор // Теория государства и права в науке, образовании, практике: Монография. М., 2016.
153. Муромцев Г.И. Священный религиозный текст как основа права // Право и литература. Материалы восьмых философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца. М., 2014.
154. Муромцев С.А. Образование права по учениям немецкой юриспруденции. М., 1886.
155. Нерсесянц В.С. Право: множество определений и единство понятия // Советское государство и право. 1983. № 10.
156. Нерсесянц В.С. Философия права. М.: Норма, Инфра-М. 2005.
157. Нерсесянц В.С. Философия права: либертарно-юридическая концепция // Вопросы философии. 2002. № 3.
158. Нерсесянц В.С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М., 1999.
159. Николаев А.М. Криминализация общественно опасных деяний, граничащих со сферой административных правонарушений (основания и направления совершенствования): Дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004.
160. Никоненко С.А. Навстречу думским выборам 2016 г.: готовность и предпосылки взаимодействия политических партий и гражданского общества // Вестник Тамбовского государственного университета. 2015. № 4(4).
161. Новая философская энциклопедия: в 4 томах / Гл. ред. В.С. Степин – 2-е изд., испр. и доп. М., 2010. Т. 1.
162. Новгородцев П.И. Историческая школа юристов, ее происхождение и судьба. М., 1896.
163. Новгородцев П.И. Кризис современного правосознания: Введение в философию права. Москва: Типо-лит. т-ва И.Н. Кушнерев и Ко, 1909.

164. Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1991.
165. Норбер Р. Историческое введение в право. М., 2005.
166. Нудненко Л.А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституционное и муниципальное право. 2005, № 1, 2.
167. Осипов Ю.К. Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973.
168. Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013.
169. Очерки парламентского права (зарубежный опыт). М.: 2003.
170. Очерки по истории выборов и избирательного права. Учебное пособие. Калуга, 2002.
171. Паламарчук А.А. Гражданское право в раннеисторической Англии: Институты и идеи. СПб., 2016.
172. Панов А.П. Естественные обязанности человека: миф или реальность? // Известия СГУ, серия «Экономика, управление, право». Т. 12. Вып. 1.
173. Панов А.П. Система обязанностей граждан Российской Федерации. Саратов, 2012.
174. Панова И.В. Юридический процесс. Саратов, 1998.
175. Панофский Э. Готическая архитектура и схоластика // Богословие в культуре Средневековья. Киев, 1992.
176. Парандовский Я. Алхимия слова. М., 1990.
177. Парламентское право России. Учебное пособие. Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юристъ, 2002.
178. Перевезенцев С.В. Теория естественного права в трудах Самуила Пуфендорфа // Историческое образование. 2014. № 2.
179. Пестель П. Русская правда. М., 1993.
180. Плеханов Г.В. Избранные философские произведения. В 5 томах. М., 1957.
181. Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени. М.: Русская книга, 1993.
182. Полдников Д.Ю. Этапы развития научной доктрины *ius commune* в Западной Европе в XII–XVIII вв. // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2013. № 1.
183. Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9.

184. Политическая наука в Западной Европе / под ред. Х.-Д. Клингеманна. М., 2009.
185. Полный сборник платформ всех Русских политических партий с приложением Высочайшего Манифеста 17 октября 1905 г. и всеподданейшего доклада графа Витте. С.-Петербург, Тип. Север, 1906.
186. Поппер К. Открытое общество и его враги. М.: Феникс, 1992.
187. Постников А.Е. Избирательное право России. М.: Инфра-Норма, 1996.
188. Постовалова В.И. Божественное откровение в религиозной коммуникации // Логический анализ языка. Информационная структура текстов разных жанров и эпох. М., 2016.
189. Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы / Рук. авт. кол и отв. ред. проф. Авакьян С.А.М., 2015.
190. Правовые позиции избирательных комиссий России / Под ред. С.В. Кабышева. М.: Формула права. 2016.
191. Рагуз В. Н, Прусс А.П. Формирование гражданского общества в Оренбуржье. Оренбург, 1998.
192. Рехт Р. Предмет истории искусства (Лекция, прочитанная в марте 2002 г. в Коллеж де Франс) // Верить и видеть. М., 2014.
193. Романов Н.В. Октябристы и Кадеты. С.-Петербург, Книгоиздательство «Зерно», 1906.
194. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969.
195. Сабо И. Идеологическая борьба и права человека. М., 1981.
196. Садохин А.П. Введение в теорию межкультурной коммуникации. М.: «Высшая школа», 2005.
197. Сепир Э. Статус лингвистики как науки // Язык как образ мира. М.–СПб., 2003.
198. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби. Изд-во «Проспект», 2006.
199. Сергеев А.А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19.
200. Синцов Г.В. Референдумное право и процесс: методические рекомендации и задания для семинарских занятий. Пенза, 2011.

201. Синцов Г.В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах: автореф. дис... канд. юрид. наук. Пенза, 2009.
202. Современная Германия. Экономика и политика / Под общ. ред. В.Б. Белова. М.: Издательство «Весь Мир», 2015.
203. Современное правопонимание / Под ред. проф. М.Н. Марченко. М., 2016.
204. Современные избирательные системы: выпуски 1–11 / Под ред. В.И. Лысенко, А.В. Иванченко, В.И. Лафитского. М.: РЦОИТ, 2006–2016.
205. Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию? Посильные соображения // Литературная газета. 1998. № 38.
206. Солженицын А.И. Россия в обвале. М., 1998.
207. Соловьев В.С. Оправдание добра. СПб., 1897.
208. Сорокин П.А. Элементарный учебник общей теории права в связи с учением о государстве. Ярославль, 1919.
209. Спекторский Е.В. Христианство и культура. Прага, 1925.
210. Сперанский М.М. Руководство к познанию законов. СПб., 1845.
211. Спиноза Б. Этика. СПб., 1993.
212. Сравнительное избирательное право: Учебное пособие / Под ред. В.В. Маклакова. М.: Норма, 2003.
213. Сравнительное конституционное право. М., 1996.
214. Старостина И.А. Конституционный референдум в России и Японии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8.
215. Степанов С.А. Политические партии России: история и современность: Учеб. пособие. Москва, РУДН, 2008.
216. Степашин С.В. Безопасность человека и общества (политико-правовые вопросы). СПб., 1994.
217. Сырых В.М. История и методология юридической науки. М., 2012.
218. Таева Н.Е. Нормы конституционного права Российской Федерации. М., 2010.
219. Тейлор Ч. Секулярный век. М., 2017.
220. Темнов Е.И. Звучащая юриспруденция. М., 2010.
221. Тимошина Е.В. Как возможна теория права? Эпистемологические основания права в интерпретации Л.И. Петражицкого. М., 2012.

222. Тисье М. Высококатусная дисциплина, неясная наука: теория и практика российского правоведения в конце XIX – начале XX в. // Науки о человеке. История дисциплин. М., 2015.
223. Тихомиров А.Д. Сравнительное правоведение: методологические проблемы компаративной рефлексии в украинской интерпретации // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Выпуск «Сравнительное право». № 3(19). 2016.
224. Тихомиров Ю.А. Развитие теории конституционного права // Государство и право, 2000. № 7.
225. Толпегин А. Свобода и ответственность неразделимы // Здра- вый смысл. 2006. № 3 (40).
226. Толпыгина О.А. Идеино-политические контуры партийного ландшафта современной России. М., 2014.
227. Трофимова Г.А. Проблемы правовой регламентации инсти- тута отзыва // Государственная власть и местное самоуправ- ление. 2014. № 8.
228. Трубецкой Е.Н. Умозрение в красках. М., 1915.
229. Тюлина Е.В. Храм, Мир, Текст. М., 2010.
230. Тютюкин С.В. История политических партий России / Под ред. А.И. Зевелева. М.: Высшая школа, 1994.
231. Ударцев С.Ф. История политических и правовых учений (Древний Восток): Академический курс. СПб., 2007.
232. Утченко С.Л. Трактат Цицерона «Об обязанностях» и образ идеального гражданина. М., 1974.
233. Утченко С.Л. Цицерон и его время. 2-е изд. М., 1986.
234. Фадеев В.И., Рауткина Н. И., Миронов Н.М. Муниципаль- ные выборы в Российской Федерации: учебное пособие. М.: Норма, 2006.
235. Фарбер И.Е. Права человека, гражданина и лица в социали- стическом обществе // Правоведение. 1967. № 1.
236. Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском госу- дарстве. Саратов, 1974.
237. Фельдман П.Я. Динамика электоральной поддержки лейбо- ристских партий в западных странах // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 3.
238. Феофанов О.А. Агрессия лжи. М.: 1987.
239. Фергюсон Н. Великое вырождение. Как разрушаются ин- ституты и гибнут государства. М., 2016.

240. Флад К. Политический миф: Теоретическое исследование. М., 2004.
241. Фомин А.А. Юридическая безопасность субъектов российского права. Саратов, 2005.
242. Фуко М. Слова и вещи. Археология гуманитарных наук. СПб., 1994.
243. Хабермас Ю. Структурное изменение публичной сферы. Исследования относительно категории буржуазного общества. М., 2016.
244. Харрисон Л. Евреи, конфуцианцы и протестанты: культурный капитал и конец мультикультурализма / пер. с англ. Ю. Кузнецова. М.: Мысль, 2014.
245. Харт Г.Л.А. Философия и язык права. М., 2017.
246. Хвостов В.М. Общая теория права. М., 1914.
247. Хрусталева Е.Н. Избирательный процесс в России: понятие и стадии // Правоведение. 1998. № 2.
248. Цицерон. О старости. О дружбе. Об обязанностях. М., 1993.
249. Цицерон. Об обязанностях. СПб., 1903.
250. Черепанов В.А. Избирательное право: новые законы и старая проблема // Российская юстиция. 2017. № 9.
251. Черепанов В.А. К вопросу об ограничении пассивного избирательного права // Государство и право. 2015. № 12.
252. Чернышев И.В. Всеобщее избирательное право. Теория и практика всеобщего избирательного права: Что может дать России всеобщее избирательное право. С.-Петербург, Изд. А.Е. Лосицкого, 1906.
253. Чернышов А.Г. Выборы как спецоперация // Власть. 2016. № 5.
254. Чичерин Б.Н. История политических учений. В 5-ти ч. М., 1869-1902.
255. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899.
256. Чудаков М.Ф. Избирательный процесс: понятие и основные стадии. Минск, 2001.
257. Шерстобоев О.Н. Теория интереса в административно-правовом измерении: на примере высылки иностранных граждан за пределы принимающего государства // Российский юридический журнал. 2014. № 3.
258. Шершеневич Г.Ф. История философии права. СПб., 1907.

259. Шин А.Г. Конституционно-правовая ответственность кандидатов в депутаты или на выборные должности за использование на выборах преимуществ своего должностного (служебного) положения. Иркутск, 2013.
260. Шульженко Ю.Л. Отечественная наука государственного права периодов конституционной монархии, буржуазной республики в России (1905 г.– октябрь 1917 г.). М.: Институт государства и права Российской академии наук, 2012.
261. Шульженко Ю.Л., Шульженко Д.Ю. Наука русского государственного права второй половины XIX века. М.: ИГП РАН. 2010.
262. Эбзеев Б.С. Великая российская революция, власть и свобода: идейные истоки и конституционное устройство // Государство и право. 2017. № 7.
263. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007.
264. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М., 2014.
265. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005.
266. Эбзеев Б.С. Человек, народ и государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016.
267. Эйдельман Н.Я. Грань веков: Политическая борьба в России. Конец XVIII – начало XIX столетия. СПб., 1992.
268. Эко У. Сотвори себе врага. И другие тексты по случаю. М., 2014.
269. Энциклопедия правоведения или интегральная юриспруденция? Проблемы изучения и преподавания // Материалы седьмых философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсисянца. М., 2013.
270. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М.: ИГ «Форум»-ИНФРА, 2004.
271. Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей. Вторая половина XVIII века / Под общей ред. С.А. Покровского. М., 1959.
272. Юсубов Э.С. Дискурс о стабильности Конституции Российской Федерации 1993 г. // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1.

273. Языковые параметры современной цивилизации // Сб. трудов первой научной конференции памяти академика РАН Ю.С. Степанова. Институт языкознания РАН. Москва–Калуга, 2013.
274. Яркова Е.И. История и методология юридической науки. Тюмень, 2012.
275. Adams G. The politics of defense contracting: the Iron Triangle. New Brunswick, N. J.: Transaction Books, 1982.
276. Dahl R., Lindblom C.E. Politics, economics, and welfare: planning and politico-economic systems resolved into basic social processes. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
277. Klima M. Od totality k defektnídemokracii. Praha: EPS, 2015.
278. Laakso M., Taagepera R. «Effective» Number of Parties: A Measure with Application to West Europe // Comparative Political Studies. 1979. № 12 (1).
279. McGaley M., Gibson J. A Critical Analysis of the Council of Europe Recommendations on E-voting Standards: [веб-сайт]. URL: [https://www.usenix.org/legacy/event/evt06/tech/full\\_papers/mcgaley/mcgaley.pdf](https://www.usenix.org/legacy/event/evt06/tech/full_papers/mcgaley/mcgaley.pdf).
280. Staveley E.S. Greek and Roman Voting and Elections, Cornell Univ Pr, 1972.

## Авторский коллектив

АНДРИЕНКО Юрий Иванович – председатель Избирательной комиссии Ульяновской области

БАРАБАНОВ Михаил Владимирович – председатель Избирательной комиссии Костромской области

БИКТАГИРОВ Раиф Терентьевич – доктор юридических наук

БОРИСОВ Игорь Борисович – кандидат юридических наук, председатель Совета Российского общественного института избирательного права

ВАВИЛОВ Станислав Владимирович – доктор политических наук, первый заместитель директора Института государства и права РАН

ВЕДЕНЕЕВ Юрий Алексеевич – доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

ГАСАНОВ Исмаил Байрамович – кандидат политических наук

ГОЛОВИН Алексей Геннадьевич – кандидат юридических наук

ДАСНИЧЕВА Наталья Викторовна – кандидат экономических наук, доцент кафедры высшей математики Академии МЧС России

ДЕРЕВЯНЧЕНКО Александр Алексеевич – доктор социологических наук, профессор Московского гуманитарного университета

ДЕРЕВЯНЧЕНКО Алексей Александрович – магистрант программы «Коммуникативное пространство современного мегаполиса» социологического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

ДМИТРИЕВ Илья Владимирович – председатель Избирательной комиссии Иркутской области

ЕЖОВ Дмитрий Александрович – кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник Центра политологических исследований Департамента политологии и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

ЗАМЕТИНА Тамара Владимировна – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии

ЗАХАРОВ Сергей Алексеевич – аспирант кафедры философии и социологии социально-гуманитарного факультета ОУП ВО «Академия труда и социальных отношений»

КАБЫШЕВ Владимир Терентьевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии

КОСОВ Александр Васильевич – председатель Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич – кандидат юридических наук, доцент, декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии

МАЛКАРОВ Ахмат Идрисович – аспирант кафедры Конституционного права имени Н.В. Витрука Российского государственного университета правосудия

НАЛЬВАДОВ Александр Юрьевич – председатель Избирательной комиссии Оренбургской области

ПЕТРИЦЕВ Вячеслав Николаевич – кандидат политических наук, директор института политологии Международного независимого эколого-политологического университета (Академия МНЭПУ)

ПЫРМА Роман Васильевич – кандидат политических наук, доцент Департамента политологии и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

РАСТОРГУЕВ Сергей Викторович – доктор политических наук, профессор Департамента политологии и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

РЕУТ Дмитрий Алексеевич – кандидат юридических наук, член Московской городской избирательной комиссии

СИНЮКОВ Александр Андреевич – председатель Избирательной комиссии Пензенской области

ФЕДОРОВ Владислав Иванович – аспирант факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

ФЕЛЬДМАН Павел Яковлевич – кандидат политических наук, доцент кафедры философии и социологии социально-гуманитарного факультета ОУП ВО «Академия труда и социальных отношений»

ЧУМАНИН Александр Владимирович – председатель Избирательной комиссии Республики Хакасия

ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович – член ЦИК России, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации



ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ И ПРАКТИКА:  
АКТУАЛЬНЫЙ ВЗГЛЯД

Оригинал макет изготовлен в ООО «АБВ»  
Компьютерная верстка К.Е. Лякин  
Корректор Е.Л. Буракова

Подписано в печать 18.10.2018. Формат 60х90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Печать офсетная. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 30. Тираж 525 экз. Заказ №.

Отпечатано в ООО «Тамбовский полиграфический союз»,  
392000, г. Тамбов, Моршанское ш., д. 14А