

**ГРАЖДАНИН
ВЫБОРЫ
ВЛАСТЬ**

**CITIZEN
ELECTIONS
AUTHORITY**

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
SCIENTIFIC AND ANALYTICAL JOURNAL

**№ 1(23)
2022**

ЯНВАРЬ–МАРТ
JANUARY–MARCH

МОСКВА
MOSCOW

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

ПАМФИЛОВА Элла Александровна,
Председатель Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
(председатель)

ВАСИЛЕВИЧ Григорий Алексеевич,
заведующий кафедрой конституционного права
Белорусского государственного университета,
член-корреспондент Национальной академии
Беларуси, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Республики Беларусь
(Беларусь)

ГАБОВ Андрей Владимирович, заместитель
директора Института законодательства
и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации, член-
корреспондент Российской академии наук,
доктор юридических наук, заслуженный юрист
Российской Федерации

ГРОМЫКО Алексей Анатольевич, директор
Института Европы РАН, член-корреспондент
Российской академии наук, доктор
политических наук, профессор РАН

ЕНИКЕЕВ Шамиль Мидхатович, доктор
политологии Оксфордского университета,
управляющий директор Оксфордского
международного центра (Великобритания)

ПРОРОК Владимир, проректор Института
международных и общественных отношений,
доктор философии (Чехия)

Главный редактор Гасанов И. Б.

Журнал выходит 4 раза в год

Свидетельство: ПИ № ФС77-66246

ISSN 2587-6449

Подписной индекс
в каталоге «Пресса России» 85482

Учредитель: Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации

Издатель: Российский центр обучения избирательным
технологиям при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Адрес редакции:
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 47
Тел.: (495) 606-84-16
e-mail: gvv@rcoit.ru
<http://www.rcoit.ru/lib/gvv/>

© Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации, 2022

EDITORIAL BOARD

PAMFILOVA Ella Aleksandrovna,
Chairman of the Central Election Commission
of the Russian Federation
(Chairman)

VASILEVICH Grigorii Alekseevich,
Head of Department of the Constitutional Law,
Belarusian State University, Associate Member
of the National Academy of Belarus,
Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer
of Belarus Republic
(Republic of Belarus)

GABOV Andrei Vladimirovich, Deputy Director
of the Institute of Legislation and Comparative
Law under the Government of the Russian
Federation, Associate Member of RAS,
Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian
Federation

GROMYKO Aleksei Anatol'evich, Director
of the Institute of Europe of RAS, Associate
Member of RAS, Doctor of Political Sciences,
Professor of RAS

ENIKEEV Shamil' Midkhatovich, PhD (Pol.Sci.)
of the Oxford University, Managing Director
of the Oxford International Centre
(United Kingdom)

PROROK Vladimir, Vice-Rector of the College
of International and Public Relations
(Czech Republic)

Editor-In-Chief I. B. Gasanov

Published 4 times per year

Certificate: ПИ No. ФС77-66246

ISSN 2587-6449

Subscription index
in the catalogue «Russian Press» 85482

Founder: Central Election Commission
of the Russian Federation

Publisher: Russian Centre for Training in Election
Technologies under Central Election Commission
of the Russian Federation

Editorial Office:
Myasnitskaya ulitsa, 47, 101000, Moscow
Tel.: (495) 606-84-16
e-mail: gvv@rcoit.ru
<http://www.rcoit.ru/lib/gvv/>

© Central Election Commission
of the Russian Federation, 2022

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации (председатель)

ВЕДЕНЕЕВ Юрий Алексеевич, профессор кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор (заместитель председателя)

БАКУШЕВ Валерий Владимирович, заведующий кафедрой парламентаризма и межпарламентского сотрудничества отделения «Высшая школа правоведения» факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор политических наук, профессор

БОРИСОВ Игорь Борисович, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

БРОДОВСКАЯ Елена Викторовна, заведующий кафедрой социально-политических исследований и технологий Московского педагогического государственного университета (МПГУ), профессор Департамента политологии Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор политических наук, доцент

ВОЛКОВА Анна Владимировна, доцент кафедры политического управления Санкт-Петербургского государственного университета, Председатель научной комиссии в области политических наук Санкт-Петербургского государственного университета, доктор политических наук, доцент

ВОЛОДЕНКОВ Сергей Владимирович, профессор кафедры государственной политики факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор политических наук, доцент

ВЫДРИН Игорь Вячеславович, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

ГАСАНОВ Исмаил Байрамович, главный редактор журнала «Гражданин. Выборы. Власть», кандидат политических наук

EDITORIAL BOARD

EBZEEV Boris Safarovich, member of the Central Election Commission of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Worker of science of the Russian Federation (Chairman)

VEDENEEV Yuri Alekseevich, Professor of the Department of Theory of State and Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation (Deputy Chairman)

BAKUSHEV Valery Vladimirovich, Head of Department of Parliamentarism and Inter-Parliamentary Collaboration, Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Doctor of Political Sciences, Professor

BORISOV Igor Borisovich, Member of Central Election Commission of the Russian Federation, Candidate of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation

BRODOVSKAYA Elena Viktorovna, Head of the Department of Social and Political Studies and Technologies, Moscow Pedagogical State University (MPSU), Professor of the Department of Political Science, Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Political Sciences, Associate Professor

VOLKOVA Anna Vladimirovna, Associate Professor of the Department of Political Governance, Chairman of Scientific Commission in the Field of Political Sciences, Saint Petersburg State University, Doctor of Political Sciences, Associate Professor

VOLODENKOV Sergey Vladimirovich, Professor of the Department of State Policy of the Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University, Doctor of Political Sciences, Associate Professor

VYDRIN Igor Vyacheslavovich, Head of the Department of Constitutional and International Law, Ural Institute of Administration – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Doctor of Law, Professor

GASANOV Ismail Bairamovich, Editor-In-Chief of the Journal «Citizen. Elections. Authority», Candidate of Political Sciences

КАБЫШЕВ Сергей Владимирович, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

КОМАРОВА Валентина Викторовна, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук

ОСАВЕЛЮК Алексей Михайлович, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

ПЕТРИЩЕВ Вячеслав Николаевич, ректор Международного независимого эколого-политологического университета, кандидат политических наук

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

СЛАТИНОВ Владимир Борисович, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Курского государственного университета, доктор политических наук, доцент

СМИРНОВ Вильям Викторович, заведующий сектором теории права и государства Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, доцент

УСМАНОВ Рафик Хамматович, заведующий кафедрой политологии и международных отношений, директор департамента социально-политических и экономических исследований Евразии и Востока Астраханского государственного университета, доктор политических наук, профессор

ЧЕРНЫШОВ Алексей Геннадьевич, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор политических наук, профессор

KABYSHEV Sergey Vladimirovich, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation, Candidate of Law, Associate Professor

KOMAROVA Valentina Viktorovna, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor

MAKARTSEV Andrey Alekseevich, Associate Professor of the Department of Administrative, Financial and Corporate Law, Novosibirsk State University of Economics and Management, Candidate of Law

OSAVELYUK Aleksei Mikhailovich, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor

PETRISHCHEV Vyacheslav Nikolayevich, Rector of the International Independent Ecological and Political University (MNEPU), Candidate of Political Sciences

POSTNIKOV Aleksandr Evgen'evich, Head of the Department of Constitutional Law, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

SLATINOV Vladimir Borisovich, Head of the Department of State and Municipal Administration, Kursk State University, Doctor of Law, Associate Professor

SMIRNOV William Viktorovich, Head of the Sector of Theory of Law and State, Institute of State and Law of RAS, Candidate of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, Associate Professor

USMANOV Rafik Khammatovich, Head of the Department of Political Science and International Relations, Director of the Department of Socio-Political and Economic Studies of Eurasia and East, Astrakhan State University, Doctor of Political Sciences, Professor

THERHYSHOV Aleksei Gennadievich, Professor of the Department «State and Municipal Law», Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Political Sciences, Professor

В соответствии с решением Президиума Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (ВАК России) журнал «Гражданин. Выборы. Власть» включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по научным специальностям и соответствующим им отраслям науки, по которым присуждаются ученые степени:

12.00.01 — Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве (юридические науки),

12.00.02 — Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки),

23.00.02 — Политические институты, процессы и технологии (политические науки).

Журнал включен в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

Статьи, публикуемые в журнале «Гражданин. Выборы. Власть», индексируются в Научной электронной библиотеке ELIBRARY.RU.



Национальная библиографическая база данных научного цитирования, аккумулирующая более 9 миллионов публикаций российских авторов, а также информацию о цитировании этих публикаций из более 6000 российских журналов. Штаб-квартира – Российская Федерация

Конституционное право**11** **Е.А. Осавелок**

Национальная безопасность России: сравнительный анализ, понятие, определения и тенденции

34 **Б.М. Джанкезов**

Процессуальные формы конституционализации прав и свобод личности: теоретический анализ

40 **И.А. Митусова**

Региональный конституционный контроль в свете конституционной реформы 2020 года

Теория права**50** **Е.Ю. Вахрамеев**

Значение института публичной власти в контексте российского конституционализма

Избирательное право**58** **А.А. Макарецев, О.Н. Шерстобоев**

Отзыв выборных лиц местного самоуправления: правовая регламентация и проблемы реализации

Муниципальное право**83** **С.С. Кустов**

Голосование по вопросам муниципально-территориальных изменений: некоторые проблемы теории муниципальной демократии и правоприменения

Электоральные технологии**93** **С.Ю. Белоконев, Е.В. Левина**

Информационно-аналитические технологии изучения уровня доверия к власти

Электоральная практика**104** **Ю.Б. Бочаров**

О причинах отсутствия реальной оппозиции среди зарубежных российских избирателей (на примере ситуации в Израиле)

Актуальная трибуна**113** **И.Г. Чистобородов**

Государственное управление политическим конфликтом с использованием современных телекоммуникационных технологий

Мировая практика**122 И.Е. Минтусов, Д.С. Гуляев**

Дистанционное электронное голосование в странах англосаксонской системы: США, Австралия, Великобритания. Почему голосование ДЭГ не прижилось?

140 Го Фэнли

Гибридная война в исследованиях ученых Китайской Народной Республики

Реплика**152 Н.П. Артыкаева**

Профессиональная адаптация государственных служащих: Россия и зарубежный опыт

Пространство молодого ученого**157 Ю.Я. Дубровина**

Развитие законодательства России по защите избирательных прав: история и современность

166 Ю.А. Романова

Тема инновационной политики в агитационной кампании политических партий в рамках выборов в Государственную Думу

174 Г.В. Туманян

Трансформация электоральных процессов на примере выборов депутатов Жогорку Кенеша Республики Кыргызстан

186 С.В. Викулина, Е.И. Гребенникова

Праймериз как механизм рекрутирования депутатов Государственной Думы

События**196 Т.А. Трактина**

К 80-летию Р.Т. Биктагирова

203 Сведения об авторах

Constitutional Law

- 11 **E.A. Osavelyuk**
National Security of Russia: Comparative Analysis, Concept,
Definitions and Trends
- 34 **B.M. Dzhankezov**
Procedural Forms of Constitutionalization of Individual Rights
and Freedoms: Theoretical Analysis
- 40 **I.A. Mitusova**
Regional Constitutional Control in the Light of the 2020
Constitutional Reform

Theory of Law

- 50 **E.Y. Vakhrameev**
Importance of the Institution of Public Power in the Context
of Russian Constitutionalism

Electoral Law

- 58 **A.A. Makarcev, O.N. Sherstoboev**
Review of Elected Persons of Local Self-government: Legal Regulation
and Implementation Problems

Municipal Law

- 83 **S.S. Kustov**
Voting Regarding Municipal and Territorial Changes: Several
Problems of the Theory of Municipal Democracy and Law Enforcement

Electoral Technologies

- 93 **S.Y. Belokonev, E.V. Levina**
Information and Analytical Technologies for Studying the Level
of Trust in the Authorities

Electoral Practice

- 104 **Y.B. Bocharov**
The Reasons for the Absence of Real Opposition Among Russian
Voters Living Abroad (for Example, Israel)

Actual Tribune

- 113 **I.G. Chistoborodov**
State Management of Political Conflict Using Modern
Telecommunication Technologies

World Practice

- 122 I.E. Mintusov, D.S. Gulyaev**
Remote Electronic Voting in the Countries of the Anglosaxon System:
USA, Australia, Great Britain. Why didn't the Dag Vote Catch On?

- 140 Go Fanli**
Chinese Scholars' Research on Hybrid Warfare

Remark

- 152 N.P. Artykaeva**
Professional Adaptation Civil Servants: Russia and Foreign Experience

Young Scientist's Space

- 157 Y.Y. Dubrovina**
Development of the Legislation of Russia on the Protection
of Electoral Rights: History and Modernity

- 166 Y.A. Romanova**
The Theme of Innovative Policy in the Agitation Campaign
of Political Parties in the Framework of Elections to the State Duma
of the Russian Federation

- 174 G.V. Tumanyan**
Transformation of Electoral Processes. For Example Election
of Deputies to Jogorku Kenesh of the Republic of Kyrgyzstan

- 186 S.V. Vikulina, E.I. Grebennikova**
Primaries as the Mechanism of the State Duma Deputies Recruitment

Events

- 196 T.A. Traktina**
To the 80th Anniversary of R.T. Biktagirov

- 203** Our authors

Редакция журнала «Гражданин. Выборы. Власть» извещает читателей о преждевременном уходе из жизни постоянного автора нашего издания Е.А. Осавелюк и выражает искренние соболезнования члену Редакционной коллегии, доктору юридических наук, профессору А.М. Осавелюку в связи со скоропостижной кончиной любимой дочери. Предлагаем вниманию читателей последнюю работу Елены Алексеевны.

Е.А. ОСАВЕЛЮК

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ, ПОНЯТИЕ, ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ

Аннотация. В представленной статье проанализированы тенденции развития национальной безопасности и ее составных частей, которые, базируясь на конституционно-правовом оформлении, находятся в постоянном развитии. В ходе исследования автором выделяются следующие тенденции: рассмотрения национальной и международной безопасности как двух взаимосвязанных и взаимодействующих систем, развития национальной безопасности на базе большего учета законных интересов и прав граждан Российской Федерации, большей дифференциации и конкретизации понятий «национальная» и «общественная» безопасность, глобализации подхода в рамках государства. На основе анализа научных публикаций, положений Конституции, отечественного законодательства и постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, посвященных данному вопросу, автор пришел к выводу, что в законодательстве и в конституционно-правовой науке отсутствует единство терминологии в указанной сфере. Это создает правовую неопределенность и противоречия в правовом регулировании отношений в сфере безопасности и правоприменительной практике. Показаны причины, способствующие появлению указанной проблемы. Особое внимание уделено анализу поправки, включенной в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, которая заложила правовую основу для разрешения указанной проблемы. На основе проведенного анализа автор сформулировал свое определение понятий «безопасность» и «национальная безопасность», показал связь между ними.

Ключевые слова: безопасность, национальная безопасность, общественная безопасность, государственная безопасность, безопасность государства и общества, Конституция Российской Федерации, экономическая безопасность.

NATIONAL SECURITY OF RUSSIA: COMPARATIVE ANALYSIS, CONCEPT, DEFINITIONS AND TRENDS

Abstract. *The article analyzes the trends in the development of national security and its components, which, based on constitutional and legal design, are in constant development. During the research, the author identifies the following trends: consideration of national and international security as two interrelated and interacting systems, development of national security based on greater consideration of the legitimate interests and rights of citizens of the Russian Federation, greater differentiation, and concretization of the concepts of «national» and «public» security, globalization of the approach within the state. Based on the analysis of scientific publications, provisions of the Constitution of the Russian Federation, domestic legislation and resolutions of the Constitutional Court of the Russian Federation devoted to this issue, the author concluded that there is no unity of terminology in the legislation and in constitutional and legal science in this area. This creates legal uncertainty and contradictions in the legal regulation of relations in the field of security and law enforcement practice. The reasons contributing to the appearance of this problem are shown. Particular attention is paid to the analysis of the amendments included in the Constitution of the Russian Federation in 2020, which laid the legal basis for resolving this problem. Based on the analysis, the author formulated his definition of the concepts of «security» and «national security», showed the connection between them.*

Keywords: *security, national security, public security, state security, security of the state and society. Constitution of the Russian Federation, economic security.*

В отечественной науке конституционного права вопросам национальной безопасности уделяется пристальное внимание [см., например, 1, 2, 3, 4, 5]. Вместе с тем тенденции национальной безопасности исследованы недостаточно. Указанного рода тенденции начали свое существование с появления самого термина «национальная безопасность» и эволюции его содержания. Официальное появление данного понятия в российской науке в 1996 году [6] привело к коренному изменению подходов по регулированию и реализации отношений в сфере безопасности.

Надо сказать, что Советский Союз опирался на концепцию государственной безопасности, выражавшуюся в однозначной формуле: что хорошо для государства, то хорошо для всех. Концепция национальной безопасности Российской Федерации с самого начала была направлена на соединение безопасности государства с безопасностью общества и человека воедино [подробнее см.: 7]. Такое понимание позволило сформировать единое системное представление о конституционно-правовых основах национальной безопасности, базирующихся на положениях главы 1 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция), особенно на положениях статей 2, 3, 5, 6–10 и 13¹.

¹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399.

В настоящее время некоторые авторы настаивают на сохранении понятия «государственная безопасность», которая, по их мнению, «предполагает защищенность конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности» [8, см. также 9]. В то же время реальное в целом содержание конституционного строя гораздо богаче и разнообразнее подобных предположений. Только принципы государственного строя России, которым посвящена глава 1 Конституции, закрепляют основы правового статуса человека и гражданина (ст. 2, 6), гражданского общества (ст. 3, 12, 13), экономической системы (ст. 8, 9) и правового демократического государства (ст. 1, 4, 5, 7, 10, 14). Они не только конкретизированы в последующих главах Конституции, но и получили дальнейшее развитие в отраслевом законодательстве².

Указанные социальные институты «цементируют», наполняя их творческим потенциалом и являясь основным связующим звеном, человек со своими правами и свободами, провозглашенными высшей ценностью (ст. 2 Конституции); он так или иначе во всех институтах общества и государства присутствует как участник соответствующих социальных (в том числе и правовых) отношений, — как член семьи, различных общественных объединений, трудового коллектива, сотрудником органа государственной власти, муниципального образования и т.п. И естественно, что обеспечивая безопасность человека, невозможно игнорировать безопасность общества и государства. А все вместе взятое именуется национальной безопасностью.

Сказанное в полной мере подтверждается содержанием Стратегии национальной безопасности России до 2020 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537). В ней устанавливалось, что национальная безопасность — состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз³. Дальнейшее развитие понятия «безопасность» и обозначенной выше тенденции происходило в рамках Стратегии национальной безопасности от 31 декабря 2015 года⁴, в которой дано более развернутое определение данного понятия и его содержания. Было провозглашено, что национальная безопасность — это «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации»⁵.

В действующей Стратегии (от 2 июля 2021 года) национальная безопасность — это «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются

² http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399.

³ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

⁴ Российская газета — Федеральный выпуск. 2015 г. 31 дек.

⁵ Там же.

реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны»⁶.

В данном определении есть одна важная особенность — в отличие от документов 2009 и 2015 годов, в Стратегии 2021 года на первое место в национальной безопасности выходит не личность, а национальные интересы в целом, что демонстрирует *тенденцию глобализации подхода в рамках демократического государства*. В остальном прослеживается преемственность подходов, поскольку современный облик России «представлен действующей Конституцией Российской Федерации, верховенство которой есть главный фактор единства Российского государства» [10, с. 9].

Общим для всех редакций Стратегии национальной безопасности является то, что национальная безопасность основывается на базовых постулатах Конституции России, установивших фундаментальные основы статуса человека, общества и государства (ст. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15 и др.)⁷. Из этого следует, что, во-первых, в тексте Конституции были зафиксированы необходимые нормативные правовые положения, которые легли в основу указанных стратегических документов и составили конституционную основу для их совершенствования. Во-вторых, сами конституционные положения возникли не на пустом месте, а появились вследствие того, что в обществе и государстве сложились реальные отношения, которые послужили солидной основой для содержания самого Основного Закона. В-третьих, нельзя не согласиться со справедливым замечанием В.В. Володина о том, что долгое время некоторые из них, особенно принцип социального государства, были далекими от действительности декларациями о намерениях [11]. И только с вступлением в силу в 2020 году поправки в Конституцию России реальностью, а не намерением стало то, что «государство как политическая форма существования многонационального народа России предшествует всем последующим положениям Конституции, образует его основополагающий принцип, описание которого с точки зрения его организации, формы, принципов деятельности, ограничений и т.п. осуществляется в этих последующих положениях» [10, с. 9].

Исходя из развернутой характеристики тенденции национальной безопасности [см., например: 12, с. 12–14; 13, с. 39–46; 14, с. 124; 15, с. 270–297] вполне можно согласиться с близким к нашему пониманию утверждением о том, что понятие национальной безопасности объединяет в себе «все известные виды безопасности, носит многоплановый характер и охватывает важнейшие сферы общественной жизни, такие как экономическая, социальная, военная, информационная, технологическая и др.» [16, с. 14].

⁶ <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/401325792>.

⁷ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399.

Традиционно рассматривая национальную безопасность как двуединую, мы согласны с отечественными и зарубежными авторами, рассматривающими взаимодействие двух ее ведущих компонентов: внутренней [16, с. 10–18] и внешней безопасности государства [17, с. 72–83; 18]. При этом мы исходим из приоритета внутренней безопасности и ее влияния на производную от нее составляющую — внешнюю безопасность.

Смеем предположить, что именно такой подход был заложен законодателем в статье 1 Федерального Закона «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ, определяющей обеспечение «безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации» как «безопасность, национальную безопасность». Вместе с тем упоминание безопасности и национальной безопасности через запятую не позволяет их разграничить. Единственный вывод, который напрашивается в этой ситуации, — это вывод о равнозначности терминов «безопасность» и «национальная безопасность» в контексте названного закона.

Анализ статьи 71 Конституции о нахождении вопросов безопасности в ведении Российской Федерации и статьи 72 о совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации вопросов общественной и экологической безопасности позволяет сделать вывод, что общественная безопасность — отдельная часть национальной безопасности. При этом, если в прежних редакциях Стратегии национальной безопасности «состояние защищенности общества» могло в какой-то мере рассматриваться в качестве общественной безопасности, то в действующей редакции эта формулировка исчезла, уступив место «гражданскому миру и согласию в стране».

Как нам видится, данная формулировка более узкая, но и более конкретная, что позволяет говорить *о тенденции большей дифференциации и конкретизации понятий «национальная» и «общественная» безопасность*. В развитие указанной тенденции обратим внимание на следующее: ввиду того, что в Конституции неоднократно используется термин «общественная безопасность», — притом не только в упомянутой статье 72 о разграничении предметов ведения, но и в дополненной в 2020 году пунктом «д¹» статье 83 о полномочиях Президента Российской Федерации, — представляется целесообразным дать развернутое легальное определение общественной безопасности.

Говоря о предпосылках появления новых тенденций, отметим такое магистральное направление развития внутренней безопасности Российской Федерации, которое привело к внесению изменений в Конституцию в 2020 году: «поворот» к истокам отечественной государственности, приверженности многовековым традициям наших предков и религии и на этой основе — консолидации всего общества и его стабильного благополучия.

Это позволяет не только творчески применять и развивать опыт наших предков, но и обогащать современное правовое регулирование и правопри-

менительную практику в данной сфере нормами нравственности, которые в отличие от права, регулирующего социальные отношения формально установленными юридическими правами и обязанностями, могут воздействовать на поведение субъектов критериями добра, справедливости и уважения; другими словами — способны очеловечивать формализм права, придавая ему внутренне добровольный характер.

Свидетельством этому является включение в статью 75 Конституции двух новых частей, посвященных уважению к труду и гарантированию минимального размера оплаты труда, формированию пенсионной системы, установлению обязательного социального страхования и адресной социальной поддержки граждан, а также конституированию парламентского контроля, предусмотренного статьей 103¹. Тем самым формальные полномочия и «ритуальная роль, на которую обрекали парламент авторы проекта Конституции Российской Федерации в 1993 году, в полной мере утрачивает свою актуальность» [10, с. 16].

Нравственные начала и значение фундаментального принципа имеет дополнение Конституции статьей 75¹, согласно которой в Российской Федерации создаются условия для «устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая, социальная солидарность»⁸.

Опора на нравственность не только расширяет регулятивные возможности права, но и «сглаживает» его формализм. Поскольку нравственность — это внутренняя потребность человека творить добро, быть гуманным, щедрым и так далее. Следовательно, взаимодействие нравственности и права создает основу для добровольного союза индивидов и общества в целом. В рамках данного выбора поправка к Основному закону определяет конституционную программу деятельности законодательной и исполнительной власти по наполнению принципа социальной солидарности и защите экономических, социальных и культурных прав граждан. Таким образом, происходит конституционализация всех сфер: экономической, политической, гуманитарной и социальной деятельности общества и государства. Кроме того, с одной стороны, происходит конкретизация социальных обязательств государства перед обществом в целом и каждым гражданином, в том числе в сфере труда и его оплаты, пенсионного обеспечения, здравоохранения, культуры и науки; с другой, — меняется и активизируется отношение конкретного человека, институтов гражданского общества к участию в этих процессах. Неслучайно, что поправка к Конституции в части, относящейся к «принципу социального государства, касается всех граждан. Особый акцент сделан на социальную

⁸ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399.

защиту граждан старшего возраста, семьи, малообеспеченных и нуждающихся в поддержке, инвалидов и детей» [10, с. 21].

Указанные изменения естественным образом привели к существенному расширению полномочий органов законодательной власти и их сотрудничеству в сфере установления основ федеральной политики и федеральных программ, установления единых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования; расстановки новых акцентов в конституционном наполнении содержания принципа социального государства и др. (п. «е» ст. 71, п. «е», «ж», «ж¹» ст. 72 Конституции). Это говорит о том, что они не только актуальны, но и своевременны. В современную эпоху конституции играют все более значимую роль актов прямого действия в защите от глобализации угроз правам и свободам, жизни и достоинству, миру, безопасности, устойчивому развитию и другим непреложным ценностям для человека и будущих поколений. Реализация этих задач обуславливает расширение предмета конституционного регулирования, установление дополнительных запретов и ограничений в деятельности, возникновение новых конституционных комплексов [19, с. 19].

* * *

Расширение конституционного регулирования не только политических, но и экономических, социальных, экологических и духовных отношений происходит в других развитых государствах. В частности, усилиями экономистов и юристов Германии, Франции, Испании, Италии, США, Португалии была создана теоретическая конструкция, встроенная в систему конституционного права, которая пытается объяснить, как конституция должна регулировать экономические отношения [20, с. 3].

Таким образом, если бы конституционные изменения не были произведены, то со временем могла бы обозначиться тенденция относительного отставания нашей страны от других развитых государств в указанной сфере. Понятно, что подобные изменения способны привести к значительно более масштабной тенденции внутригосударственного регулирования. И.А. Умнова (Конюхова) отмечает, что в современную эпоху конституции все более отчетливо играют роль актов стабилизации и примирения противоборствующих сторон. В контексте урегулирования конфликтов, в которых в современном мире тесно переплетаются национальные, религиозные, политические, социокультурные, экономические интересы и взгляды, именно с помощью принятия или обновления конституции ставятся задачи укрепления национального единства; обеспечения мирного сосуществования в рамках одного государства различных народов, этносов и религиозных групп; решения проблем национального и социального неравенства и несправедливости; учета законных интересов и прав различных социальных групп и слоев [19, с. 21].

Все же следует подчеркнуть и ту несомненную реальность, что Российское государство, как многовековая политическая форма своего существования,

демонстрирует самую устойчивую тенденцию: единство многонационального народа. Несмотря на терминологические особенности своего выражения, она предшествует всем последующим положениям конституций, образует их основополагающий принцип народовластия. Другими словами, в настоящее время «Конституция и юридически оформленное ею Российское государство составляют определенное единство. Основной закон обращен не к оторванной от реальности абстрактной модели государства вообще, он легитимирует конкретное государство — Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, как это установлено частью 1 статьи 1 Конституции. При этом перечисленные в этом определении признаки дополняются далее указанием на то, что Российская Федерация также является социальным и светским государством (ст. 7, 14). Без учета этих конституционных характеристик целостная картина государственности России невозможна» [10, с. 9].

Еще одной *тенденцией развития национальной безопасности является учет законных интересов и прав граждан Российской Федерации*. Для более полного определения сути проблемы национальной безопасности России в новых условиях международного правопорядка, справедливо рассматривать ее как взаимодействие двух взаимосвязанных и взаимодействующих систем: «национальной (внутригосударственной) и международной (коллективной). Тем более что правовая база — основные принципы международного права (суверенное равенство государств, невмешательство во внутренние дела других государств, нерушимость государственных границ, территориальная целостность государств и др.) способствуют сохранению национальной государственности и гарантируют ее уникальность» [21, с. 95–96].

К сказанному добавим, что согласно статье 79¹, предложенной Президентом В.В. Путиным для включения в Конституцию, Российское государство принимает меры по «поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства»⁹. Данная конституционная новелла не только сблизила составные части системы национальной безопасности России, включив в текст Основного закона принципы международного права, но и существенно повысила правовой статус базы национальной безопасности.

Развитие национальной безопасности России в данном направлении стало возможным также благодаря тому, что, с одной стороны, положения части 4 статьи 15 Конституции создают правовую базу для взаимопроникновения и взаимодополнения норм международного и национального права, с другой, — активными действиями на международной арене (включая и членство в Совете Безопасности ООН, многочисленных универсальных, региональных и субрегиональных международных организациях) Россий-

⁹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399.

ская Федерация указанные правовые положения превращает в реальность и расширяет возможности национальной безопасности за счет подключения коллективных действий при сохранении государственного суверенитета.

В современных условиях подобный подход к национальной безопасности обретает особую актуальность. Поскольку любой конфликт внутри страны, как свидетельствует печальный мировой опыт последних десятилетий, может перекинуться на территорию другого государства, а локальный конфликт — перерасти в мировую войну. В частности, в статье 79 Конституции особо оговорено, что участие России в межгосударственных объединениях и передача им части своих полномочий возможны не только при условии, что такая передача не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина, но и не противоречит основам конституционного строя, в том числе суверенитету России.

Логичный вывод из этого положения — указание в новой редакции статьи 79 на то, что «решения межгосударственных органов, принятые на основании международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации»¹⁰. О своевременности и актуальности данной конституционной новеллы 2020 года свидетельствуют не только международные события, но и научные исследования последних лет [см., например: 22, с. 72–83; 23; 24]. Включение в Конституцию указанных изменений в статье 79 во многом вызвано тем, что одним из новых аспектов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, который ощутимо проявляется в последнее время, выступает тенденция повышения влияния внешних факторов на масштабы и разнообразие форм обеспечения национальной безопасности России и их учета в деятельности соответствующих органов государственной власти.

Российской Федерации и соответствующим органам государственной власти необходимо учитывать во внешнеполитической деятельности и обеспечении соответствующей безопасности тот факт, что в деятельности некоторых современных государств речь идет о создании ими гибридных угроз [25]. «В постиндустриальном мире это самая большая опасность. Она состоит в непредсказуемости той или иной акции, а также в масштабах вреда самой организации государства и общества. В условиях современного уровня развития средств массовой информации важен не сам факт совершения теракта или катастрофы, а информационный эффект, общественный резонанс, который создается подобными действиями»¹¹. Усилению и, одновременно, разнообразию и дифференциации гибридных угроз во многом способствует то обстоятельство, что в последние годы произошел поворот от традиционной доктрины континентального присутствия времен «хо-

¹⁰ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399.

¹¹ The Future Character of Conflict. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attach-ment_data/file/33685/FCOCReadactedFinalWeb.pdf.

лодной войны» к принципиально иной схеме применения вооруженных сил, например Великобритании. Как отмечают в некоторых иностранных источниках, происходит постепенный переход к формированию мобильных сил быстрого реагирования, ориентированных на действия, направленные против иррегулярных формирований за пределами территории Великобритании» [18]. Исходя из этого «военные резервы будут устроены таким образом, чтобы отставные военнослужащие и гражданские специалисты получили необходимые социальные лифты» [24, с. 183].

Последнее время наблюдается не только дифференциация, но и усиление военной составляющей международной безопасности. Например, точки зрения руководства Народно-освободительной армии Китая (НОАК), будущая структура безопасности должна выражать новую концепцию безопасности, основанную на учете трех принципов, а именно: общая безопасность, коллективная безопасность, региональная безопасность [26; 27, с. 79].

Важно также учитывать то обстоятельство, что на территории некоторых государств помимо официальных властей и проводимой ими внешней политики нарастают альтернативные экстремистские устремления некоторых влиятельных групп населения. Как отмечают С.А. Сидоров и М.Л. Титаренко, антироссийские прозападные силы в КНР пользуются тем, что с уходом из жизни людей старших поколений постепенно «выдыхается» традиционная дружба между гражданами России и Китая. Молодые поколения, ориентированные на Запад, не наследуют дружеских чувств к России» [27, с. 82; с. 23, 553–554]. Таким образом, в новых условиях международного правопорядка четко прослеживается *тенденция рассмотрения национальной и международной безопасности как двух взаимосвязанных и взаимодействующих систем*. А векторы развития национальной безопасности и ее составных частей находятся в постоянной динамике и базируются на конституционно-правовом оформлении.

* * *

Считается, что впервые термин «интересы национальной безопасности» прозвучал из уст президента США Теодора Рузвельта в 1944 году в обращении к Конгрессу в связи с Панамским кризисом [28, р. 352; 29]. Но национальная безопасность как политико-юридическая реальность гораздо старше, чем сам термин [25; 30, с. 104–113; 31, с. 24–33]. Она практически возникла одновременно с государством. О ее надежности в течение многих веков заботились многие и многие государственные деятели. Речь шла исключительно о безопасности государства как основного инструмента защиты граждан.

В своем Послании Федеральному собранию 21 апреля 2021 года Президент Российской Федерации сказал: «Смысл и содержание политики России на международной арене... обеспечить мир и безопасность для благополучия наших граждан, для стабильного развития страны» [32].

Как отмечают авторы учебника «Конституционное право Российской Федерации», законодательно термин «национальная безопасность» впервые в нашей стране был употреблен в Федеральном законе от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»¹², а его трактовка была дана в Послании Президента России Федеральному Собранию 1996 года: «*Национальная безопасность* — состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз...» [33, с. 423].

Подчеркивая универсализм содержания и способов реализации конкретных его направлений, авторы издания «Актуальные проблемы конституционного права России» отмечают, что «вопросы обеспечения национальной безопасности связаны с реализацией самых разных задач во всех сферах функционирования и развития общества и государства — политико-правовой, социальной, экономической, духовной — и включают в себя множество аспектов, так как подразумевают защиту национальных интересов России» [34, с. 423].

Кроме того, они отмечают, что «национальные интересы во внутривнутриполитической сфере состоят в сохранении и поддержании стабильности конституционного строя, институтов государственной власти, в обеспечении суверенитета и национальной целостности России, единства правового пространства, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, а также в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и их последствий — социальных, межэтнических, религиозных конфликтов, терроризма»¹³ [34, с. 423].

Г.Ю. Семигин рассматривает безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз политического, экономического, социального, военного, техногенного, экологического, информационного и иного характера, предполагающее установление политической, экономической и социальной стабильности в государстве, безусловное исполнение законов и поддержание правопорядка, развитие международного сотрудничества на основе партнерства» [35, с. 83–84].

Вместе с тем, с термином «национальная безопасность», как с термином «безопасность», имеется некоторая неопределенность, что порождает ряд вопросов:

– пункт «м» статьи 71 Конституции устанавливает, что в ведении Российской Федерации находятся оборона и *безопасность*; ... обеспечение *безопасности личности, общества и государства* при применении информационных технологий, обороте цифровых данных. Означают ли эти формулировки,

¹² Закон утратил силу в 2006 году. Действует: Федеральный закон от 27 июня 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации // СЗ РФ 2006. I (ч. 1). Ст. 3448; с посл. изм. и доп.

¹³ Там же. С. 423.

что термин «безопасность» не включает в себя понятия общественной безопасности и экологической безопасности, поскольку подпункты «б» и «д» пункта 1 статьи 72 Конституции относят их к совместному ведению России и ее субъектов? Не может же безопасность быть полностью в ведении Российской Федерации, при этом часть ее находится одновременно в совместном ведении; что тогда включается в понятие «безопасность» в контексте пункта «м» статьи 71?

– если согласно тому же пункту «м» статьи 71 Конституции в ведении Российской Федерации находится обеспечение безопасности личности, общества и государства *при применении информационных технологий, обороте цифровых данных*, то вне сферы информационных технологий в чем ведении находится обеспечение безопасности личности, общества и государства?

– в пункте «м» статьи 71 Конституции в части предметов ведения Российской Федерации используется термин «безопасность общества», – как он коррелируется с термином «общественная безопасность», употребляемым в подпунктах «б» и «д» пункта 1 статьи 72 Конституции в части предметов совместного ведения?

Помимо Конституции в текущем законодательстве Российской Федерации понятие «общественная безопасность» также используется. В частности, в Федеральном законе «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. от 21.12.2021)¹⁴ в статье 1: полиция «предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, ...охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения *общественной безопасности*»).

– как соотносятся используемые в Конституции термины «безопасность», «безопасность государства» (п. «м» ст. 71), «государственная безопасность» «государственная безопасность» (пп. «д» п. 1 ст. 114) и общественная безопасность?

Один из вариантов ответа на часть поставленных нами вопросов состоит в том, что в настоящее время в связи с обновившимися обстоятельствами изменились взгляды к концепции и содержанию отношений в сфере обеспечения безопасности. Как уже отмечалось, с 1995 года вместо понятия «государственная безопасность» официально принята концепция национальной безопасности. Это не просто формальная замена терминов. Все гораздо глубже и масштабнее.

Указом Президента Российской Федерации от 17.12.1997 года № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации», вводится уточненное определение понятия «национальная безопасность». Под национальной безопасностью в преамбуле документа понималась «безопасность ее многонационального народа как носителя су-

¹⁴ СЗ РФ, 2011. № 7. Ст. 900.

веренитета и единственного источника власти в Российской Федерации»¹⁵. Помимо некоторой тавтологии в данном определении неясно и другое: неизвестно, следовало ли понимать этот термин как совокупность понятий общественной и государственной безопасности, либо только последней.

Тем не менее, одно принципиально важное новшество в данном определении несомненно имелось: в России, как в демократическом государстве, не только терминология принципиально поменялась, но и содержание и носитель безопасности изменились; как государство, Россия по-прежнему является носителем государственного суверенитета и ведущим актором обеспечения безопасности, но сместился акцент. Теперь она не государство само по себе, как это было во все предшествующие века, а государство — воплощение воли многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

В специальном законодательном акте — Федеральном законе «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ (в ред. от 09.11.2020 № 365-ФЗ)¹⁶ не содержится четкого определения понятия «безопасность». Но статья 1 этого закона закрепляет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации; полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также конституционно-правовой статус Совета безопасности Российской Федерации.

* * *

В предыдущей Стратегии национальной безопасности (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683)¹⁷ в пункте 6 отмечалось, что «национальная безопасность *включает в себя* оборону страны и все *виды безопасности*, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего *государственную, общественную*, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности».

Это в какой-то мере решало проблему, но почему-то в новую Стратегию национальной безопасности это определение не вошло, чем не только вернуло в правовое поле терминологическую неопределенность, но и внесло путаницу в другие виды стратегий, например, смешав экономическую и энергетическую безопасность в разных ипостасях.

¹⁵ СЗ РФ, 1997. № 52. Ст. 5909.

¹⁶ СЗ РФ, 2011. № 1. Ст. 2.

¹⁷ СЗ РФ, 2015. № 1 (часть II). Ст. 212.

Что касается определения понятия «национальная безопасность», то, как отмечалось, оно впервые появилось в преамбуле Концепции национальной безопасности (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17.12.1997 г. № 1300¹⁸), где под ним понималась «безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации». О неясности данного определения национальной безопасности в Законе «О безопасности» уже писалось выше, — если трактовать определение расширительно, то оно включало в себя безопасность государства, общественную безопасность, экологическую безопасность, безопасность личности, иных видов безопасности, предусмотренных российским законодательством.

На смену Концепции национальной безопасности 1997 года пришла Стратегия национальной безопасности 2009 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 года № 537¹⁹), пункт 6 которой провозгласил национальной безопасностью «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства».

В части 1 статьи 6 сменившей ее Стратегии национальной безопасности 2015 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683²⁰) национальная безопасность Российской Федерации была воспроизведена с незначительными дополнениями как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, *независимость, государственная* и территориальная целостность, устойчивое *социально-экономическое* развитие Российской Федерации», но с существенной ремаркой, что «национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации. Прежде всего, государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности».

Ныне действующая Стратегия национальной безопасности (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400²¹) в пункте 5 подпункта 1 под национальной безопасностью Российской Федерации понимает состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются

¹⁸ СЗ РФ, 1997. № 52. Ст. 5909.

¹⁹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87685.

²⁰ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669.

²¹ СЗ РФ, 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны.

Анализируя изменения в данном определении, отметим, что в новой редакции состояние защищенности не «личности, общества и государства», как в двух предыдущих, а «национальных интересов Российской Федерации», исчезла из определения «территориальная целостность», но появились «гражданский мир и согласие в стране».

Суммируя сказанное, приходится констатировать недопустимую терминологическую неопределенность в определении дефиниции «безопасность», что может привести к коллизиям в реализации субъектами Федерации своих полномочий по тем аспектам безопасности, которые входят в предметы совместного ведения с Российской Федерацией. Совершенно недопустима ситуация, когда специальный закон (Закон «О безопасности») не содержит четких соответствующих дефиниций, а документы стратегического значения — Стратегии национальной безопасности — в своих терминах не коррелируют с соответствующим законом. Необходимо в кратчайшие сроки привести в соответствие определения «безопасность», «национальная безопасность», «государственная безопасность / безопасность государства», «общественная безопасность / безопасность общества».

* * *

Нельзя сказать, что рассмотрением вопросов национальной безопасности не занимается Конституционный Суд Российской Федерации. По информации, размещенной на его официальном сайте по состоянию на 28.12.2021 год, Конституционный Суд вынес 112 постановлений и 206 определений по вопросам, которые так или иначе связаны с национальной безопасностью²².

Причем, по содержанию использованных в постановлениях Конституционного Суда терминов, связанных с безопасностью (независимо от того, принимались они в отношении регулирования внутригосударственных отношений или по вопросам, затрагивающим международную сферу), их можно разделить на две неодинаковые по объему группы: в подавляющем большинстве данных постановлений соответствующие термины используются формально (как правило, путем ссылок на соответствующие статьи Конституции или законодательства); в редчайших случаях (как например, в Постановлении Конституционного Суда от 1 ноября 2019 года № 33-П²³, а также в Постановлении от 18 июня 2019 года № 24-П) помимо употребления терминов «общественный порядок и безопасность граждан» предпринята попытка раскрытия их содержания и указания на цели их реализации: «пре-

²² <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 10.01.2022).

²³ СЗ РФ, 2019. № 45. Ст. 6407.

дусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц, и не расходится с прецедентной практикой Европейского Суда по правам человека, сформированной им относительно конвенционных стандартов свободы»²⁴; в Постановлении Конституционного Суда от 30 июня 2021 года № 31-П употребляется понятие «безопасность государства» как «обеспечение отношений, в том числе и с целью обеспечения интересов частных лиц, и на поддержание баланса интересов частных сторон, действующих в условиях установленного публичным регулированием контроля)»²⁵; в Постановлении Конституционного Суда от 17 января 2019 года № 4-П установлено, что «понятие «безопасность государства», использованное в части 3 статьи 55 и пункта «д» части 1 статьи 114 Конституции, включает в себя, помимо военной безопасности (что преимущественно охватывается понятием «оборона страны»), экономическую, санитарно-эпидемиологическую, продовольственную и иные виды безопасности, в том числе информационную безопасность (Постановление Конституционного Суда от 9 июля 2012 года № 17-П)²⁶.

В подавляющем большинстве других постановлений Конституционного Суда формально приводится соответствующий термин (термины) с формальным использованием соответствующих понятий. Например, в Постановлении от 9 июля 2021 года № 34-П²⁷ употребляется понятие «безопасность государства» (применительно к ст. 1 и 2, ч. 3 ст. 55 Конституции); в Постановлении от 9 июля 2012 года № 17-П — «безопасности государства, национальной безопасности, государственной и общественной безопасности, прав и свобод граждан»²⁸; в Постановлении от 19 апреля 2016 года № 12-П — «обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности»²⁹; в Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П — «обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства»³⁰; в Постановлении от 17 февраля 2015 года № 2-П — «обеспечения обороны страны и безопасности государства»³¹.

Исходя из проведенного анализа положений Конституции, федерального законодательства, научных публикаций и постановлений Конституционного Суда, мы солидарны с авторами, которые полагают, что понятие «безопасность» как состояние защищенности неоднозначно. Оно «может совпадать с безопасностью, может быть или не быть ей равнозначной. Безо-

²⁴ СЗ РФ, 2019. № 25. Ст. 3316.

²⁵ СЗ РФ, 2021. № 28 (часть II). Ст. 5630.

²⁶ СЗ РФ, 2019. № 4. Ст. 359.

²⁷ СЗ РФ, 2021. № 29. Ст. 5752.

²⁸ СЗ РФ, 2012. № 49. Ст. 4169.

²⁹ СЗ РФ, 2016. № 17. Ст. 2480.

³⁰ СЗ РФ, 2015. № 30. Ст. 4658.

³¹ СЗ РФ, 2015. № 9. Ст. 1389.

пасность интегрирует как объективные показатели (наличие нормативных, процессуальных, организационных и т.д.) условий, так и субъективные, предполагающие, в частности, оценку самим человеком своего состояния как безопасного и содействующего в сохранении такого состояния» [36, с. 10]. И поэтому не в полной мере раскрывает содержание данного понятия. И, как следствие, не может полностью и адекватно обеспечить безопасность.

Кроме того, приходится констатировать, что терминологического единообразия в определении понятий безопасности нет не только в действующем законодательстве, но и в постановлениях Конституционного Суда. Сказанное касается и определений понятия «безопасность», содержащихся в научных трудах и энциклопедических словарях. Наиболее распространенным является понимание безопасности как «отсутствие опасности» [37, с. 71; 38, с. 67], а также «положение, при котором не угрожает опасность кому-л., чему-л.» [39, с. 42].

* * *

Если не вдаваться в подробности, то все эти определения имеют несколько существенных недостатков. *Самый главный из них*, как это видно из предыдущего абзаца, не дает ясного представления о понятии «безопасность». Что из того, что это — отсутствие опасности? А внутреннее содержание понятия «безопасность» каково?

Второй недостаток также касается большого количества рассмотренных нами определений безопасности, данных в законодательстве и в научных трудах как «состояния защищенности жизненно важных интересов...». Во всех таких определениях в той или иной степени доминирует обеспечение обороны, защиты суверенитета, разрешение других катастрофических и кризисных ситуаций. То есть, они в большей мере пригодны для достаточно краткосрочных кризисных или катастрофических ситуаций. А в мирных условиях, которые, в отличие от кризисных, могут длиться десятилетиями, что делать? Или в эти периоды обеспечение безопасности не требуется?

По данному вопросу мы склонны соглашаться с авторами, по мнению которых «понятие “безопасность”, понимаемое традиционно, то есть с точки зрения политических и военных угроз национальному суверенитету, должно быть расширено таким образом, чтобы оно включало растущее воздействие государства на все сферы жизнедеятельности социума, — политическую, правовую, социальную, экономическую, духовную... В условиях глобализации не существует чисто военных решений проблемы обеспечения безопасности и целостности государств» [40, с. 8].

Третий недостаток также касается самой многочисленной группы определений национальной безопасности и состоит в том, что они не только недостаточно приспособлены для жизни в условиях мирного времени, но и не вполне согласуются с принципами демократического правового

государства, закрепленными в Основном законе страны, особенно с учетом новой конституционной доктрины и конституционных новелл 2020 года.

Если взять, например, конституционные принципы, составляющие демократическую основу российской государственности, то все они — и принцип разделения властей (ст. 10), и принципы федерализма, государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправия и самоопределения народов (ст. 5), социального государства (ст. 7) и другие — нацелены на обеспечение консолидации и сотрудничества всех органов публичной власти для регулирования и решения общегосударственных вопросов на всех уровнях публичной власти.

Особенно это касается принципов, включенных в Конституцию Российской Федерации в 2020 году: принципа признания исторически сложившегося государственного единства (ст. 67¹) и принципа единства публичной власти (ст. 132). Они нацелены на современное обеспечение консолидации и сотрудничества всех органов публичной власти с учетом и использованием многовекового опыта отечественной государственности, основанного на учете религиозного, исторического культурного опыта многонационального народа Российской Федерации.

Сказанное в полной мере касается конституционных принципов, лежащих в основе народовластия в Российской Федерации (ст. 3), правового статуса граждан (ст. 6, 13), институтов гражданского общества (ст. 8, 9, 13, 75, 75¹).

И если все институты публичной власти, граждане, институты гражданского общества на основе конституционных принципов должны действовать консолидированно, взаимодействуя друг с другом, то определение национальной безопасности только как «состояние защищенности» не вполне вписывается в указанные базовые нормы Конституции России.

Даже если не брать во внимание многочисленные другие причины, то хотя бы потому, что благодаря происшедшим тысячелетия назад разделений труда и вызванных ими специализаций, сложилась устоявшаяся и базирующаяся на конституционных принципах профессионализация деятельности в осуществлении государственной власти, политической, социально-экономической и других сферах общества, которые игнорировать невозможно. Тем более, что именно специализация (профессионализация) через разделение труда консолидирует государственные и общественные институты, индивидов.

Это означает, что при понимании национальной безопасности (безопасности) как «состояние защищенности» нация искусственно разделяется на защищаемых и защитников. Вследствие этого нет солидарности между людьми разных профессий. Кроме того, «защищаемые» могут вести себя пассивно, что приводит к «распылению», нерациональному и неэффективному использованию сил, ресурсов и т.д. Не говоря уже о том, что подспудно

могут возникать противоречия между «защищаемыми», которые чаще всего являются производителями материальных благ, и «защитниками», которые никаких материальных благ не производят.

* * *

Помимо рассмотренных выше встречаются и другие определения. Например, в «Социологической энциклопедии» понятие безопасность (англ. *security*; нем. *sicherheit*.) — состояние общественных отношений, при котором личность, социальная группа, общность, народ, страна (государство) может суверенно, без вмешательства и давления извне свободно избирать и осуществлять свою стратегию социального, экономического и политического развития³². В «Словаре-справочнике: политическая наука» термин безопасность означает состояние международных отношений, обеспечивающих стабильность мирового сообщества; основополагающие принципы безопасности международной — баланс сил и интересов³³. Следовательно, безопасность — условие повседневной жизни человека. Поэтому она всегда выражена в конкретных проявлениях, в том числе (возможно, в первую очередь) в создании условий, включая и действия самого человека, исключающие наступление негативных последствий. В связи с этим необходимы не только активные действия конкретного индивида, но и наличие соответствующих законодательства и организационно-функциональных структур, способствующих консолидации разных субъектов, участвующих в данной сфере.

В Российской Федерации, в частности после внесения изменений в Конституцию в 2020 году, создана конституционно-правовая база как для консолидации национальных интересов, традиционных российских духовно-нравственных ценностей и культурного развития граждан, так и для формирования конституционных принципов солидарности: человек — общество — государство.

Ключевым субъектом в этой связке является многогранный термин «нация», под которым нами понимаются граждане как социально-политическая общность, отличающаяся уникальным сознанием, традициями, культурой, представлением о нравственности и другими характеристиками ее самобытности. Соответственно, получающаяся в итоге модель имеет сложную структуру, включающую диалектически взаимосвязанные политические, социальные, духовно-культурные элементы общероссийской идентичности³⁴.

В одном из своих выступлений В.В. Путин отметил, что формирование современной национальной государственности происходит на основе общих ценностей, патриотического сознания, гражданской ответственности

³² Социологическая энциклопедия // <https://voluntary.ru/termin/bezopasnost-nacionalnaja.html>.

³³ Словарь-справочник: Политическая наука // <https://znachenie-slova.ru/%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C>.

³⁴ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

и солидарности, уважения к закону, сопричастности к судьбе Родины без потери связи со своими этническими, религиозными корнями как необходимое условие сохранения единства страны [41].

О необходимости консолидации солидарности «человек — общество — государство» пишут многие авторы [42, с. 39–46; 43]. В частности, по мнению Г.Н. Комковой, консолидацию и взаимную ответственность власти и человека следует отнести к конституционным принципам, поскольку в демократическом обществе «человек не совершает поступков, которые могут навредить другим людям или государственным интересам, а государство обеспечивает достойную и безопасную жизнь своим гражданам» [44, с. 349].

Несмотря на обилие публикаций по этому вопросу, наиболее широкое и полное видение консолидации «государство — общество — человек» сформулировал Б.С. Эбзеев. Он утверждает, что «Российская Федерация выступает не правопреемником всех предшествовавших форм российской государственности (Российской империи, РСФСР и СССР), а является продолжателем тысячелетней отечественной государственности» [10, с. 11]. Это означает не только консолидацию людей разных эпох, поколений и профессий, но и культур, конфессий, традиций и т.п.

* * *

Таким образом, поскольку отношения безопасности это не только и даже не столько состояние защищенности, а гораздо более широкая и разнообразная система повседневных отношений, то и определение данного понятия должно быть соответственным. Кроме того, как видно из вышеизложенного, указанные отношения регулируются соответствующими источниками права, — как национального, так и международного. В связи с этим предлагается определение понятия национальной безопасности, отвечающее современному содержанию Конституции Российской Федерации, отечественному законодательству, а также основам демократии и актуальным требованиям повседневности национального государственно организованного бытия.

Национальная безопасность — установленное нормами права состояние социальных отношений, когда народ (государство), политические институты и общества, а также граждане могут самостоятельно, без вмешательства извне свободно выбирать и осуществлять свои насущные потребности, определять свою стратегию международного поведения, духовного, социально-экономического и политического развития, а в период угроз или нападения защищать их всеми доступными средствами.

Для целей настоящего исследования понятия «безопасность» и «национальная безопасность» мы рассматриваем как синонимические. Поскольку Конституция была принята на референдуме до формирования концепции «национальная безопасность» и в целом ряде ее статей сохранились понятия «безопасность государства», «безопасность» (ст. 13, 55, 71 и др.), их адаптация

к современным условиям могла бы быть осуществлена Конституционным Судом Российской Федерации.

Список литературы

1. Балашова Т.Н. Национальный интерес и национальная безопасность в контексте миграции населения: взаимосвязь и взаимодействие // Общество и право. 2008. № 1.
2. Богомолов В.А., Эриашвили Н.Д., Барикаев Е.Н., Павлов Е.А. Экономическая безопасность. М., 2009.
3. Грибин Н.П., Диденко А.В. Концептуальные основы национальной безопасности Российской Федерации: монография. М., 2010.
4. Иващенко Г.В. О понятии «безопасность» // Credo. 2000. № 6 (24).
5. Колесников Д.В. Конституционно-правовой аспект национальной безопасности в области безопасности дорожного движения в Российской Федерации. Зарубежный опыт // Юридический мир. 2013. № 1.
6. Послание по национальной безопасности Президента РФ Федеральному собранию 13.06.1996. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. основополагающие государственные документы. Часть 1. М., 1998.
7. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд. перераб. и доп. М., 2015.
8. Комментарий к Уголовному кодексу РФ для работников прокуратуры (постатейный) / отв. ред. В.В. Малиновский. М., 2012.
9. Рогов А., Федотова Ю. Государственная безопасность: элемент или содержание национальной безопасности Российской Федерации // Власть. 2013. № 12.
10. Эбзеев Б.С. Актуализация Конституции России: собирательный образ поправок Президента В.В. Путина и новые смыслы Основного Закона // Государство и право. 2020. № 4.
11. Володин В.В. Живая Конституция развития // Парламентская газета. 2019. 17 июля.
12. Осавелюк Е.А. Применение «sanctions for decision-maker» как попытка ограничения внешнеэкономической деятельности государства и его органов // Юридический мир. 2020. № 7.
13. Осавелюк А.М., Осавелюк Е.А. Система коллективной безопасности как основа национальной безопасности России // Экономика и право. XXI век. 2013. № 1.
14. Осавелюк Е.А. Конституционно-правовые основы статусных полномочий высших органов государственной власти: монография / отв. ред. Б.С. Эбзеев. Москва: Проспект, 2020.
15. Осавелюк Е.А. Проблема регулирования и реализации полномочий Президента, парламента и Правительства в области национальной безопасности России: монография: отв. ред. Б.С. Эбзеев. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021.
16. Назаров В.П. К вопросу об эволюции Концепции национальной безопасности России // Вопросы политологии. 2020. Вып. 1(53). Т. 10.

17. Арсентьева И.И. Стратегия обеспечения национальных интересов КНР в контексте международной безопасности и национальной безопасности РФ // Вестник РУДН, серия Политология. 2009. № 1.
18. Reserves in the Future Force 2020: Valuable and Valued. Presented to Parliament by the Secretary of State for Defense by Command of Her Majesty. July 2013.
19. Умнова (Конюхова) И.А. Тенденции конституционного развития и конституционного правоприменения в условиях глобализации угроз и вызовов человечеству // Государство и право. 2018. № 2.
20. Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах. М., 2006.
21. Осавелюк Е.А. Понятие и основные этапы развития внешнеполитических полномочий главы государства // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 4 (18).
22. Арсентьева И.И. Стратегия обеспечения национальных интересов КНР в контексте международной безопасности и национальной безопасности РФ. <https://cyberleninka.ru>.
23. Кузык Б.Н., Титаренко М.Л. Китай – Россия – 2050: стратегия соразвития. М., 2006.
24. Шкробтак И.О. Характеристика основных вызовов британской обороне и безопасности // Власть. 2017. № 2.
25. Осавелюк Е.А. Информационная безопасность государства и общества в контексте деятельности СМИ. СПб.: Лань, 2018.
26. Гончаров С.Н., Виноградов Л.О. К вопросу об эволюции внешнеполитической концепции КНР // Проблемы Дальнего Востока. 1998. № 4.
27. Сидоров С.А. Концепция национальной безопасности КНР в контексте международной и национальной безопасности России // Национальная безопасность. 2012. № 1(18).
28. Kissinger H.A. Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century: Simon & Shuster. 2002.
29. Кастельс М., Химанен П. Информационное общество и государство благосостояния: Финская модель / пер. с англ. А. Калинина, Ю. Подороги. М.: Логос, 2002. 219 с.
30. Осавелюк А.М., Осавелюк Е.А. Эволюция внешнеполитических полномочий современных парламентов // Европейское измерение 2013: сб. научных трудов под общ. ред. С.Н. Бабурина и З.А. Станкевича. М., 2013.
31. Осавелюк А.М. Монарх – глава государства // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6 (46).
32. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ 21 апреля 2021 года // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382666.
33. Конституционное право России. Учебник для студентов вузов / Под научн. ред. В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева; под общ. ред. Е.Н. Хазова, Н.М. Чепурновой, А.С. Прудникова. 11-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020.
34. Актуальные проблемы конституционного права России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» (квалификация «магистр») / под ред. Б.С. Эбзеева, В.О. Лучина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019.

35. Социологическая энциклопедия: в 2 т. Т. 1 / Национальный общественно-научный фонд / рук. научного проекта Г.Ю. Семигин; гл. ред. В.Н. Иванов. М.: Мысль, 2003.
36. Безопасность детства. Социальные проблемы и правовые способы их решения. Монография / под ред. О.Ю. Рыбакова. М.: Проспект, 2021.
37. Толковый словарь русского языка: в 3 т. Т. 1 / под ред. проф. Д.Н. Ушакова. М., 2001.
38. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1981. Т. 1.
39. Ожегов С.Я. Словарь русского языка: под общ. ред. проф. Л.И. Скворцова 25-е изд., испр. и доп. М., 2007.
40. Эбзеев Б.С., Айбазов Р.У., Краснорядцев С.Л. Глобализация и государственное устройство России. М.: Формула права, 2006.
41. Путин В.В. Выступление на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай» 19 сентября 2013 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19243> (дата обращения: 10.03.2021).
42. Осавелюк А.М., Осавелюк Е.А. Система коллективной безопасности как основа национальной безопасности России // Экономика и право. XXI век. 2013. № 1.
43. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014.
44. Комкова Г.Н. Конституционные принципы взаимоотношений власти и личности: реализация в современной России // Lex russica (Русский закон). 2009. Т. 68. № 2.

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ФОРМЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Аннотация. *Статья посвящена исследованию процессуальной формы конституционного права как комплексной правовой категории. Проведен системный анализ конституционализации как перманентного процесса сведения к общему конституционному знаменателю текущего законодательства и правоприменительной практики на основе духа и буквы Основного закона. Дана характеристика конституционализации прав и свобод личности как процесса, базирующегося на функционировании процессуальных форм признания, соблюдения, защиты и оснований ограничения прав и свобод. Приведен практический пример сферы прав личности, нуждающийся в совершенствовании своей процессуальной формы, — проблема, возникающая при попытке реализации субъективного конституционного права по направлению обращения в органы публичной власти. На основе структурно-функционального анализа конституционного законодательства сделан вывод о необходимости выделения отдельной процессуальной формы в конституционном праве, но с определенной долей условности в силу комплексного материально-процессуального характера отрасли конституционного права.*

Ключевые слова: *процессуальная форма конституционного права; конституционализация; права и свободы личности; конституционализация прав и свобод личности; структурно-функциональный анализ.*

PROCEDURAL FORMS OF CONSTITUTIONALIZATION OF INDIVIDUAL RIGHTS AND FREEDOMS: THEORETICAL ANALYSIS

Abstract. *The article is devoted to the study of the procedural form of constitutional law as a complex legal category. A systematic analysis of constitutionalization as a permanent process of reduction to a common constitutional denominator of the current legislation and law enforcement practice based on the spirit and letter of the Basic Law has been carried out. The characterization of the constitutionalization of the rights and freedoms of the individual as a process based on the functioning of procedural forms of recognition, observance, protection and grounds for restricting rights and freedoms is given. A practical example of the sphere of individual rights, which needs to improve its procedural form,*

is given — a problem that arises when trying to implement a subjective constitutional right in the direction of an appeal to public authorities. Based on the structural and functional analysis of the constitutional legislation, it was concluded that it is necessary to single out a separate procedural form in constitutional law, but with a certain degree of conventionality due to the complex material and procedural nature of the constitutional law branch.

Keywords: *procedural form of constitutional law; constitutionalization; individual rights and freedoms; constitutionalization of the rights and freedoms of the individual; structural-functional analysis.*

Процессуальная форма конституционного права как комплексная терминологическая конструкция представляет собой относительную новеллу в отечественной конституционно-правовой доктрине. В новейший период развития науки конституционного права соответствующую процессуальную форму исследовал известный конституционалист О.Е. Кутафин в фундаментальной монографии, посвященной предмету конституционного права. После анализа эволюции соответствующих идей и концепций в советский период автор подчеркивает, что «необходимость использования процессуальных форм и регламентирующих их норм в конституционном праве обусловлена тем, что нормы всех отраслей права, включая и конституционное, имеют своим назначением регулирование общественных отношений. Это назначение может быть реализовано только в том случае, если нормы права будут применяться на практике и оказывать реальное воздействие на соответствующие общественные отношения» [1, с. 97].

В аналогичном ключе высказывает свою позицию и Б.С. Эбзеев: «Именно отсутствие должной конкретизации конституционных норм в текущем законодательстве и таких процессуальных форм, в которых должна протекать реализация положений федеральной Конституции и конституций, уставов ее субъектов, отрицательно сказывается на их эффективности или даже обрекает ту или иную норму на неосуществление» [2, с. 279].

Процессуальную форму конституционного права можно определить как «урегулированную конституционно-правовыми нормами определенную последовательную деятельность в сфере устройства и функционирования государства и других политических институтов, а также защиты прав человека и гражданина посредством осуществления учредительного, федеративного, законодательного, избирательного, конституционного судебного и других видов процессов и процедур» [3, с. 189].

Ключевыми элементами процессуальной формы конституционного права России, на наш взгляд, являются:

- избирательный процесс (избирательная процессуальная форма);
- федеративный процесс;
- процессуальная форма признания, соблюдения, защиты и ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;
- законодательный процесс;

– процессуальная форма осуществления конституционного правосудия. Таким образом, на основе структурно-функционального анализа конституционного законодательства можно сделать вывод о необходимости выделения отдельной процессуальной формы в конституционном праве, но с определенной долей условности в силу комплексного материально-процессуального характера отрасли конституционного права [4, с. 12].

Конституционализация как сложный социально-правовой процесс

В настоящее время конституционализация представляет собой магистральное направление развития права в целом и конституционного права в частности, наряду с интернационализацией и глобализацией.

В самом общем виде можно выделить три уровня конституционализации: международный, наднациональный и внутригосударственный.

Конституционализация различных сфер внутригосударственной системы права представляет собой перманентный процесс сведения к общему конституционному знаменателю текущее законодательство и правоприменительную практику на основе ценностей духа и буквы Основного закона.

По мнению Т.Я. Хабриевой, конституционализацию можно обозначить как «процесс освоения конституционных ценностей и норм» [5, с. 26].

В качестве примера конституционализации отдельных элементов государственно-правового порядка уместно привести представленную Н.С. Бондарем классификацию форм конституционализации институтов российского гражданского общества, обеспечиваемых посредством конституционного правосудия:

- 1) обоснование конституционной природы соответствующих общественных отношений;
- 2) выявление конституционного содержания в конкретных институтах отраслевого законодательного регулирования;
- 3) конкретизация правового (специального) статуса субъектов правоотношений через выявление их конституционной природы [6, с. 237–240].

Также можно сослаться на точку зрения, связанную с конституционализацией института прокуратуры, в соответствии с которой этот процесс можно определить как «процесс ориентирующего системного воздействия конституционных ценностей и норм на принципы организации и функционирования прокуратуры, определяющий цели, задачи и приоритеты деятельности ее органов по обеспечению безопасности личности, общества и государства» [7].

Что касается конституционализации прав и свобод человека и гражданина, то, на наш взгляд, этот процесс должен базироваться на функционировании процессуальных форм признания, соблюдения, защиты и ограничения прав и свобод личности в Российской Федерации. Это направление требует особого внимания в силу того, что «актуальная связь феномена конститу-

ционализации с определяющим значением прав и свобод человека и гражданина, конституционными принципами их опосредования обозначалась сравнительно редко и без серьезной научной проработки» [8].

В силу обширного перечня каталога конституционных прав и различных сложностей, возникающих при их закреплении, реализации и защите представляется невозможным разработка единых принципов и подходов к конституционализации, но можно говорить об установлении определенных общих алгоритмов, на основе которых возможно дальнейшее углубление процессов конституционализации.

Процессуальные формы конституционализации прав и свобод личности

Права человека как современная форма абсолютного аксиологического императива получили новый этап развития в нашей стране с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года. Впервые в отечественной истории права и свободы личности были декларированы не только как непосредственно действующие, но и как конституционно закрепленные. Это не означает моментального воплощения в жизнь указанных постулатов, «поскольку подавляющее большинство прав, хотя и действует непосредственно, реализуется в определенной процессуальной форме (по установленной процедуре)» [9, с. 10].

Под конституционализацией прав и свобод личности Л.А. Нудненко понимает усиление гарантий реализации и защиты прав и свобод человека, судебной и иной правоприменительной практики, обеспечивающих эффективную реализацию и защиту прав и свобод личности [10, с. 93].

В.И. Крусс определяет конституционализацию более конкретно и во многом как актуальную сущностно-содержательную конкретизацию прав, свобод и обязанностей личности как метаправовых феноменов, которая в литературе зачастую подменяется методологически невыверенными суждениями о «пределах» их реализации [11, с. 16–17].

В качестве примера можно указать конституционализацию права на частную жизнь путем расширения смысловой нагрузки как сложносоставного права, включающего в себя право быть забытым (в глобальной сети), право на создание семьи и общение с членами семьи, право стать родителем и другие [12, с. 32].

В качестве аналогичного примера конституционализации сложносоставного субъективного права можно привести право на доступ в Интернет, которое включает в себя:

- качественный сервис и доступ к технологическим возможностям;
- свободу выбора и использования устройств и программного обеспечения, с которых осуществляется доступ;
- сетевую и технологическую нейтральность;
- запрет дискриминации сетевого трафика и качества услуг;

– обеспечение максимального охвата для доступа с мобильных устройств в общественных местах [13, с. 147].

В качестве важного элемента конституционализации прав человека — естественных, неотчуждаемых и принадлежащих каждому человеку от рождения, международно признанных — Б.С. Эбзеев выделяет возложение на государство обязанности соблюдения этих прав, которые в результате их государственного признания обретают качество юридических прав граждан, а также иностранцев и лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации [14, с. 64].

Еще одной разновидностью конституционализации является конституционализация европейских стандартов в области прав человека, под которой понимается «проблема внедрения и реализации международных правовых стандартов прав и свобод человека в национальное конституционное и правовое поле, взаимоувязывания международного и собственно российского дискурсов» [15, с. 33].

Таким образом, основной функцией конституционализации как процесса (конституционного регулирования прав, свобод и обязанностей личности) является достижение гармонии интересов отдельной личности с обществом и государством [16, с. 35].

В качестве практического примера сферы прав человека, нуждающегося в конституционализации, можно привести проблемы, возникающие при попытке реализации субъективного конституционного права по направлению обращения в органы государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» на орган власти или должностное лицо возложена обязанность по объективному, всестороннему и своевременному рассмотрению обращения. Но, как показывает практика, в ходе реализации этого положения происходит нарушение фундаментального правового принципа «*nemo iudex in propria causa*» (никто не может быть судьей в собственном деле). Соответствующее должностное лицо запрашивает объяснение у органа власти, должностного лица или организации и просто пересылает это заявителю без какого-либо анализа сути жалобы и представленного ответа. Безусловно, эта процедура не заменяет судопроизводство, но в тоже время не должна быть сведена к фикции.

Таким образом, дальнейшее изучение и совершенствование процессуальных форм конституционализации прав и свобод личности — залог развития российского конституционализма.

Список литературы

1. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001.
2. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б.С. Эбзеев. М.: Норма, 2008.

3. Джанкезов Б.М. К вопросу о специфике процессуальной формы конституционного права // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 4.
4. Джанкезов Б.М. К вопросу о возможности (невозможности) существования самостоятельной отрасли конституционного процессуального права // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8.
5. Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 26.
6. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.
7. Ульянов А.Ю. Конституционализация института прокуратуры как закономерный этап развития российской государственности // Вестник Томского государственного университета. Право. 2016. № 3.
8. Крусс В.И. Понятие, актуальность и формы конституционализации права // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2012. Выпуск 31.
9. Белявская О.Я. Право личности на судебную защиту: проблемы классификации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11.
10. Нудненко Л.А. Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2010. № 12.
11. Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории: монография / В.И. Крусс. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.
12. Кротов А.В. Проблемы конституционализации права на частную жизнь в России в условиях глобализации // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9.
13. Щербович А.А. Реализация конституционных прав и свобод в Интернете. М.: ТЕИС, 2015.
14. Эбзеев Б.С. Статья 2 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации / под. ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
15. Велиева Д.С. Конституционализация европейских стандартов в области прав человека // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4.
16. Нудненко Л.А. Функции конституционных прав и свобод личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2012. № 2.

И.А. МИТУСОВА

РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА

***Аннотация.** В результате конституционной и судебной реформ, проведенных в 2020 году, региональный конституционный контроль, представленный органами конституционной (уставной) юстиции, претерпит серьезные изменения, так как конституционные (уставные) суды в регионах должны быть упразднены к 2023 году. На смену конституционным (уставным) судам придут советы, и то в случае необходимости в них региональной власти. Правовому исследованию будет подлежать место новых органов регионального конституционного контроля в системе конституционного контроля в целом, правовая позиция, основы организации и закрепления в нормативных правовых источниках, причем, на наш взгляд, не только в региональных, но и в федеральных. Автор предлагает проанализировать региональные нормативные правовые источники в рамках конституционного контроля в результате проведенных реформ посредством традиционных методов научного анализа и познания с помощью специальных юридических методов сравнительно-правового и формально-юридического анализа.*

***Ключевые слова:** конституционная юстиция, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционный контроль, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, конституционные (уставные) советы, Президент Российской Федерации, обнародование, референдум, демократия, нормативные правовые акты, законодательные органы власти, квазисудебные органы власти.*

REGIONAL CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE LIGHT OF THE 2020 CONSTITUTIONAL REFORM

***Abstract.** As a result of the constitutional and judicial reforms carried out in 2020, the regional constitutional control, represented by the authorities of constitutional (statutory) justice, will undergo serious changes, since the constitutional (statutory) courts in the regions should be abolished by 2023. The constitutional (statutory) courts will be replaced by councils and, if necessary, by regional authorities. The place of the new authorities of regional constitutional control in the system of constitutional control, the legal position, the foundations of organization and consolidation in regulatory legal sources, and, in our opinion, not only in regional, but also in federal, will be subject to legal research. As the heterogeneous experience of the creation of constitutional (statutory) courts in the subjects of the Russian Federation has shown, few subjects have decided on their existence, and*

МИТУСОВА Инна Александровна — кандидат юридических наук, г. Москва

those who have decided, in half of them the courts have been abolished, thereby delineating the circle, seen by the federal legislator, of unsolvable problems in the system of regional constitutional control related to constitutional (statutory) justice.

Keywords: *constitutional justice, Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional control, constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation, constitutional (statutory) councils, President of the Russian Federation, promulgation, referendum, democracy, regulatory legal acts, legislative authorities, quasi-judicial authorities.*

В Российской Федерации более 20 лет региональный конституционный контроль осуществлялся специализированными судебными органами — конституционными (уставными) судами. Субъектам Российской Федерации в 1996 году законодательно было предоставлено право на создание собственных судов для защиты своих учредительных законов. Так как это было право, а не обязанность, то им воспользовались далеко не все субъекты Федерации. Конституционные (уставные) суды создала менее чем четвертая часть из них.

К основным причинам ликвидации данных судов праведы относят необоснованные материальные расходы на их содержание из региональных бюджетов, низкие показатели активности и эффективности и даже невостребованность. В такой ситуации целесообразность существования конституционных (уставных) судов в субъектах для федерального законодателя была утрачена.

Судьба органов региональной юстиции определилась после внесения поправок к Конституции России, исключив конституционные (уставные) суды из судебной системы Российской Федерации. Ученым еще предстоит подвести итоги деятельности данных судов, но факт остается фактом: третья ветвь власти в субъектах федеративного государства в качестве демократического принципа утрачена. Стоит отметить, что решение по данному вопросу было принято на федеральном уровне.

В новых реалиях субъекты Российской Федерации по указанию федерального законодателя должны будут определиться с созданием своих органов конституционного контроля согласно ограничениям федерального законодателя, — исключительно при законодательном (представительном) органе субъекта. Судьба нормативных правовых актов в регионах, где не будут создаваться специализированные органы конституционного контроля, остается непонятной; скорее всего, конституционность региональных законов будут проверять суды общей юрисдикции.

Для дальнейшего развития системы конституционного (уставного) контроля в регионах необходимо решить определенные задачи. В частности, нужно проанализировать пока еще существующую систему регионального конституционного контроля, так как не все субъекты создали специализированный судебный орган. В субъектах, не создавших или ликвидировав-

ших уже созданные конституционные (уставные) суды, предстоит оценить эффективность существующего контроля, чтобы понять необходимость создания специализированных органов конституционного контроля в них.

Для такой оценки требуется провести сравнительный анализ существующих систем конституционного контроля, в том числе в зарубежных странах. Существует необходимость в исследовании правовых и исторических основ функционирования органов регионального конституционного контроля. На основе проведенного анализа и при использовании сравнительного метода нужно выявить особенности создания и деятельности органов конституционного контроля и определиться с наиболее эффективными из них.

Возникает необходимость выяснить уровень взаимодействия органов конституционного (уставного) контроля с иными региональными органами власти. В свете последних новелл большой интерес представляет взаимодействие конституционных (уставных) советов с законодательным органом, при котором они будут создаваться. Необходимо также проанализировать и понять роль новых квазисудебных органов конституционного контроля в обеспечении защиты учредительного закона субъекта Федерации.

Важной задачей является регулирование взаимоотношений новых органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации с Конституционным Судом, который по запросу Президента осуществляет предварительный конституционный контроль обнаруженных главой региона законов субъекта. Требуется понять судьбу законов, принимаемых на референдуме, так как в этом процессе не участвует высшее должностное лицо субъекта Федерации. Необходимо установить круг лиц и законную силу принимаемых решений конституционными (уставными) советами. Важным становится определение формы и порядка принятия решений. Нужно выявлять востребованность и перспективу создания конституционных (уставных) советов в связи с тем, что их создание необязательно для регионов России.

В рамках полученных результатов необходимо определить пути и средства дальнейшего развития института конституционного (уставного) контроля в регионах как системы защиты основного закона субъекта Российской Федерации, а также конституционных прав и свобод граждан, проживающих на территории определенного субъекта.

История вопроса

Понятие института конституционного контроля связано с именем Г. Кельзена, который впервые определил соотношение государства и права, в котором приоритет принадлежит Основному закону и его особой защите [1, с. 5]. В науке конституционного права обычно выделяют три формы конституционного контроля, которые развивались в различные исторические эпохи:

– американская; считается, что американская модель начала формироваться с 1803 года Дж. Маршалом в рамках судебного дела «Мербери против

Медисона»; ее основным отличием от других форм является осуществление конституционного контроля посредством судов общей юрисдикции;

– европейская, она же кельзеновская, при которой конституционный контроль осуществляет специально созданный для этого орган, – конституционный суд или квазисудебный орган;

– смешанная, сочетающая в себе признаки американской и европейской форм.

В государствах, в которых конституционный контроль отсутствует, применяется парламентский контроль.

Формирование указанных форм конституционного контроля связано с особенностями построения государственной системы управления и конституционализма в отдельно взятой стране. В России институт конституционного контроля появился с принятием первой Конституции в 1918 году. Некоторые ученые склонны считать, что идеи данного института начали зарождаться в конце XIX начале XX века [2; 3; 4].

* * *

В развитии института конституционного контроля в России можно выделить следующие этапы:

1. 1918 год до принятия Конституции. Создание Верховного судебного контроля с контрольными функциями в области законодательства¹. Можно сказать, что это была модель первого специализированного судебного органа по контролю и надзору в сфере законодательства до принятия Конституции и до создания Верховного суда СССР [5, с. 37].

2. 1918 год после принятия Конституции РСФСР. Конституционный контроль осуществлялся Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом как высшим распорядительным, законодательным и контролирующим органом РСФСР.

3. 1920–1930 годы. В 1923 году был создан Верховный Суд СССР. Однако по мнению М.А. Митюкова [6, с. 7], на практике Верховный Суд был не контролирующим судебным органом, а консультирующим Президиум ЦИК СССР и всего лишь сообщал ему о конституционных нарушениях вместо принятия самостоятельных мер по ним. Но согласно Конституции СССР Верховный Суд выполнял функции по конституционному надзору (наблюдению) за законностью нормативных правовых актов СССР на соответствие Союзной Конституции. Кроме этого, Верховный суд был наделен полномочиями по даче верховным судам Союзных Республик толкований и разъяснений общесоюзного законодательства. У Верховного Суда была обязанность делать заключения по запросу Президиума Центрального

¹ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О суде» от 15 февраля 1918 г. (Декрет № 2) // СУ РСФСР. 1918. № 26. Ст. 420.

Исполнительного Комитета СССР о законности на основании Союзной Конституции актов ЦИК и СНК Союзных Республик.

Здесь впервые прослеживается формирование регионального конституционного контроля, который осуществлялся не специализированными органами самих республик, а Верховным Судом СССР. Стоит отметить, что в настоящее время Конституционный Суд Российской Федерации наделен подобными полномочиями, но только уже по запросу Президента.

Помимо двух названных органов конституционного контроля функции по конституционному надзору были переданы еще одному органу власти — Прокуратуре СССР [7, с. 28].

4. В 1930–1980 годы конституционный контроль осуществлялся Президиумом Верховного Совета СССР.

5. В 1988–1991 годы конституционный контроль осуществлялся Комитетом конституционного надзора СССР, Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР.

Комитет конституционного надзора СССР стал первым специализированным органом конституционного контроля в нашей стране. Создать специализированные органы конституционного контроля как отдельные учреждения в виде постоянного комитета или комиссии при палатах представительного органа либо при конституционных советах правоведа предлагали еще в 1960-е годы. Они должны были осуществлять конституционный надзор как верховный орган, в том числе и в республиках, которые в свою очередь могли создавать свои органы конституционного контроля.

Обсуждения ученых закончились созданием Комитета конституционного надзора СССР в 1988 году, который осуществлял предварительный и последующий конституционный надзор. Решения Комитета не были окончательными; окончательное решение принималось законодательным (представительным) органом либо высшим исполнительным органом власти [8, с. 43–55].

В одних республиках уже были созданы республиканские комитеты, в других — после принятия закона о Конституционном Суде РСФСР и одобрения Верховным Советом РСФСР создания ими органов конституционного контроля в республиках — стали обсуждать создание своих конституционных судов.

6. 1991 год. В России впервые был создан специализированный судебный орган конституционного контроля — Конституционный Суд Российской Федерации, одной из функций которого являлось обеспечение верховенства Конституции и ее правовая защита.

7. 1996 год. Субъектам Российской Федерации законодательно предоставлена возможность формирования собственных конституционных (уставных) судов для защиты своей Конституции (Устава).

Что касается судебного конституционного контроля в России на современном этапе, то данному институту характерны черты именно европейской

модели конституционного контроля, то есть существование специализированного органа власти. Некоторые субъекты Российской Федерации пошли по европейскому пути; до недавнего времени в них действовали специализированные судебные органы конституционного контроля, а с 2023 года будут создаваться специализированные квазисудебные органы.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации

Конституционные (уставные) суды — это судебные органы конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющие судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Правовую природу конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации характеризует Определение Конституционного Суда 2015 года № 421-О, в котором указано, что данный вид судов является самостоятельным конституционным (уставным) органом судебной власти на региональном уровне в рамках принципа разделения властей, который подчиняется как общим принципам, установленным Конституцией Российской Федерации и федеральным, так и специальным региональным в сфере воздействия субъекта Федерации с федеральным центром в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации².

Упразднение конституционных (уставных) судов субъектов Федерации поставило под сомнение демократические и федеративные принципы нашего государства.

Опыт зарубежных стран показывает, что без соблюдения принципа разделения властей построить демократическое государство не представляется возможным. Конституция Российской Федерации закрепляет принцип разделения властей, который является основным элементом основ конституционного строя. Данный институт напрямую взаимосвязан с другими конституционно-правовыми принципами, такими, как верховенство прав и свобод человека и гражданина, принципы правового государства, федерализма, демократизма, суверенитета. При нарушении любого из этих конституционных принципов реализация принципа разделения властей в Российской Федерации и в ее субъектах будет дефектной [9].

Конституционные (уставные) суды — необходимое звено в судебной системе нашей страны. Будучи механизмом дополнительных гарантий конституционных прав и свобод граждан, конституционная юстиция субъектов Федерации дополняет и судебную систему государства, выстраивая

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 марта 2015 г. № 421-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием закона Республики Бурятия «О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201503240005> (дата обращения: 08.12.2021).

ее до логического завершения. Наличие подобного суда в регионах придает истинный смысл принципу разделения властей. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации при разрешении конституционно-правовых споров обеспечивают баланс в системе сдержек и противовесов между исполнительными и законодательными органами региональной власти [10, с. 69–72].

В настоящее время в России происходит активное федеральное вмешательство в конституционное пространство регионов, которое ограничивает их свободу в определении собственных институтов права и механизмов отношений между органами региональной власти. Ликвидация конституционных (уставных) судов стала результатом процесса централизации федеральной власти.

Нельзя не отметить еще одну проблему, связанную с упразднением конституционных (уставных) судов: законодательно ни один суд не может быть упразднен, если его полномочия не были одновременно переданы в подведомственность другого суда. Данные суды являются региональными и их полномочия могут быть переданы только региональным судам. Кроме того, при упразднении судов стоит учитывать не только их особое предназначение и полномочия, но и практику самой процедуры их ликвидации.

В действительности, на данный момент в Российской Федерации таких судов не осталось. Теперь мировые судьи в рамках судебной реформы носят название субъекта только формально; фактически финансируемые из федерального бюджета, они по факту являются федеральными. Указанную коллизию в действующем законодательстве необходимо устранить. Было бы целесообразно внести соответствующие изменения в федеральный закон о судебной системе для ликвидации существующих законодательных противоречий.

Коллизия наметилась еще в одном вопросе. Региональные суды создавались субъектами Российской Федерации и это была их конституционная прерогатива, а упраздняются федеральным законодателем, что не соответствует конституционным началам федеративного государства и, прежде всего, действующему законодательству.

На смену конституционным (уставным) судам придут конституционные (уставные) советы. К настоящему времени ни на федеральном, ни на региональном уровнях не существует нормативных правовых актов, регулирующих порядок формирования, осуществления деятельности, вынесения решений создаваемыми советами. Представляется необходимым федеральным законом урегулировать обязательность создания советов во всех регионах страны, а также установить общие нормы создания и деятельности советов для придания законодательной силы их решениям и статуса для обеспечения единообразия и равного доступа граждан к конституционной защите во всех субъектах России.

Что касается зарубежного опыта создания специализированных квазисудебных органов, то нужно отметить, что в некоторых странах он успешно

реализуется. В Польше действует Конституционный трибунал, во Франции — Конституционный совет, в Латинской Америке палата конституционных гарантий, в Иране — Наблюдательный совет, в Эфиопии — Совет конституционных расследований, в Пакистане — Исламский совет при законодательном органе власти. Идентичные зарубежные модели вполне можно использовать при формировании квазисудебных органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации.

Взаимоотношения органов регионального конституционного контроля с Конституционным Судом России

На протяжении существования конституционных (уставных) судов их взаимоотношения с Конституционным Судом складывались довольно противоречиво. Конституционный Суд то признавал их самостоятельность³, то пересматривал решения этих судов в порядке надзора⁴. Неразрешимые противоречия в судебной системе Российской Федерации, мешающие самостоятельной деятельности региональных судов, могли поспособствовать подрыву авторитета их решений и, как следствие, ликвидации неугодных судов.

В свете конституционной реформы судебная защита регионального законодательства, его проверка на конституционность будет осуществляться в том числе Конституционным Судом в рамках предварительного конституционного контроля законов, подлежащих обнародованию высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, по запросу Президента Российской Федерации. Законодатель не определил судьбу законов, принимаемых на референдуме. Данный пробел также требуется устранить с одновременным внесением дополнений в действующее законодательство.

* * *

Региональный конституционный (уставный) контроль является важнейшим институтом защиты основного закона субъектов Российской Федерации, гарантом соблюдения и обеспечения конституционных прав граждан.

В ходе исследования установлено, что современная модель регионального конституционного (уставного) контроля приближена к европейской, при которой создаются специализированные органы конституционного контроля. В рамках постепенного развития данного института конституционного права он модернизировался и на современном этапе представлен региональными

³ Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2003 № 103-О «По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». СПС Консультант Плюс (дата обращения: 08.12.2021).

⁴ Обзор практики Конституционного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2018 года. Ч. 2. С. 2–3.

квазисудебными органами конституционного контроля, подлежащими формированию в целях защиты прав и свобод человека и гражданина.

Мы предлагаем внести изменения в действующее законодательство в целях устранения правовых коллизий и пробелов, установления места и роли новых органов конституционного (уставного) контроля в регионах.

Считаем необходимым разработать новый закон о конституционных (уставных) советах субъектов Российской Федерации в целях закрепления общих норм об этом институте. При этом субъекты Федерации должны принять свой закон, детализирующий федеральный в части формирования и деятельности данных органов власти. Нужно законодательно закрепить силу решения советов и круг лиц, в отношении которых оно принимается. Полагаем, что действие решения должно распространяться на все субъекты правоотношений отдельного региона России и быть обязательным к исполнению. Таким образом, будет хотя бы в части устранена проблема взаимоотношений органов конституционного (уставного) контроля и иных органов власти субъекта Российской Федерации.

Целесообразно было бы создать такие советы во всех субъектах Федерации для равного доступа к защите своих прав всех граждан России и исключения приоритетности положения одних субъектов по отношению к другим.

Кроме того, конституционные (уставные) советы, создаваемые при законодательных органах власти регионов, должны быть максимально самостоятельны в проверке законов на конституционность, принимаемых последними.

Субъектам Федерации следует учитывать зарубежный опыт функционирования квазисудебных органов конституционного контроля для эффективной работы своих советов.

Дальнейшим развитием сложившейся модели регионального конституционного нормоконтроля может являться расширение предмета проверки Конституционного Суда Российской Федерации региональных законов на конституционность путем включения в него законов, принимаемых в субъектах на референдуме. Так как согласно действующему законодательству Конституционный Суд проводит предварительный конституционный контроль исключительно необнародованных региональных нормативных правовых актов, к которым законы, принимаемые на референдуме, не относятся.

В заключение хотелось бы отметить теоретическую и практическую значимость данного исследования. Теоретическая значимость заключается в установлении ряда выводов в области регионального конституционного (уставного) контроля, которые расширяют познания об органах конституционного контроля, особенностях их деятельности и роли в защите конституционных прав граждан. Настоящая работа подтверждает, что институт регионального конституционного (уставного) контроля является новым и имеет свою актуальность и востребованность в системе конституционного контроля в целом.

Практическая значимость работы проявляется в возможности использования ее результатов в целях совершенствования действующего законодательства для эффективной работы органов конституционного (уставного) контроля в субъектах Российской Федерации. Проанализированный опыт существующих конституционных (уставных) судов может быть полезен при формировании новых квазисудебных органов. Опыт деятельности конституционных советов в зарубежных странах органы государственной власти субъектов могут применить при создании своих органов конституционного контроля — конституционных (уставных) советов.

Список литературы

1. Митюков М.А., Барпашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999.
2. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995.
3. Митюков М.А. Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30-е — начало 90-х гг. XX в.). М.: Формула права, 2006. 179 с.
4. Григорьева Н.В. Исторические этапы формирования органов конституционного контроля в России // Вестник Томского государственного университета. История. 2020. № 65.
5. Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Громов К.Э. Историко-правовой опыт становления конституционной юстиции в России // Вестник Московского университета МВД России Юридические науки. 2015. № 8.
6. Митюков М.А. О некоторых теоретических аспектах судебного конституционного надзора в СССР (1924–1933 гг.) // Вестник Томского государственного университета. 2006. № 292.
7. Крыжан А.В. Борьба местных советских прокуроров за соблюдение законных прав граждан в конце 20-х — начале 30-х гг. // Ученые записки: электронный научный журнал Курского государственного университета. 2014. № 3 (31).
8. Пастернак С.Н. Конституционная юстиция в субъектах РФ: становление и перспективы развития // Контентус. 2020. № 4.
9. Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П.П. Сергуна. Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции РФ», 2010. 244 с.
10. Зубарева М.А. Проблемы существования конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 69–72.

ЗНАЧЕНИЕ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

***Аннотация.** В настоящей статье рассматривается правовая связь института публичной власти с российским конституционализмом. Публичная власть является особым видом власти, которая включает в себя государственную власть и местное самоуправление, действует в интересах общества и реализует свои полномочия во многих сферах общественных отношений. Конституционализм — одно из ключевых понятий конституционного права, которое, кроме института публичной власти, включает в себя многие другие важные элементы. Представляется необходимым подчеркнуть взаимосвязь публичной власти с конституционализмом как одним из значительных явлений конституционного права.*

***Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, конституционализм, публичная власть, институт публичной власти, конституционализация, права и свободы, конституционное право, демократия.*

IMPORTANCE OF THE INSTITUTION OF PUBLIC POWER IN THE CONTEXT OF RUSSIAN CONSTITUTIONALISM

***Abstract.** This article considers the legal connection of the institution of public power with Russian constitutionalism. Public power is a special type of power, which includes state power and local self-government, acts in the interests of society, and exercises its powers in many areas of public relations. Constitutionalism is one of the most important concepts of constitutional law, which, in addition to the institution of public power, includes many other important elements. It is important to emphasize the relationship of public authority with constitutionalism as one of the most important phenomena of constitutional law.*

***Keywords:** The Constitution of the Russian Federation, constitutionalism, public power, institute of public power, constitutionalizing, rights and freedoms, constitutional law, democracy.*

Одним из важнейших институтов конституционного права и, в частности, элементов российского конституционализма является публичная власть, которая исследовалась многими учеными. Ее свойства и взаимо-

ВАХРАМЕЕВ Евгений Юрьевич — преподаватель сектора среднего профессионального образования кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ», аспирант кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука Российского государственного университета правосудия, г. Новосибирск

связь с другими правовыми явлениями становились предметами исследований не только в конституционном праве, но и в иных юридических науках.

В юридической науке высказывались разные мнения относительно определения публичной власти и ее свойств. Так, С.А. Авакьян указывал, что публичной властью является многогранное понятие, которым охватываются разные средства организационного характера, использующиеся в управлении; она может рассматриваться как самостоятельная организация социума; также отмечалось то, что она включает в себя управление делами местного значения [1, с. 20–30]. Публичная власть взаимосвязана с институтами представительства и народовластия, политической властью, а также с теорией разделения властей и практикой ее реализации [2, с. 445–446, 490, 548; 3, с. 7–13].

И.К. Советов указывал, что публичная власть отделена от народа и в то же время наделена им правом на осуществление определенных действий от своего (народного) имени. При этом она, после того, как создается обществом, с ним больше не совпадает. Публичность данной власти заключается в том, что она осуществляется в интересах общества, в ней не находит отражение личный характер, напротив, ценности, разделяемые создавшим публичную власть обществом, придают ей определенные особенности. По мнению данного автора, она может быть определена как власть общества или как организационно-правовой институт, в котором органы государственной власти и органы местного самоуправления образуют единую систему [4, с. 43–52].

Как отмечал В.А. Лебедев, термин «публичная власть» воспринимается как родовое понятие, которым обобщаются и объединяются государственная власть (как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов) и местное самоуправление. В таком смысле она стала восприниматься после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году [5, с. 5, 8–9].

С точки зрения О.Б. Угурчиева и Р.О. Угурчиевой, публичная власть — это признак государства, которое определяется ими как политическая организация общества, обладающая властными полномочиями, аппаратом управления и принуждения. Задачи, решаемые государством, носят общественно значимый характер. Именно по признаку наличия публичной власти государство отличается от первобытного общества и того способа, которым до возникновения государства организовывались власть и управление. В современных государствах, в особенности федеративных (в том числе и в Российской Федерации), выделяют несколько уровней управления, в соответствии с которыми публичную власть можно разделить на центральный (федеральный), региональный (субфедеральный) и местный (субрегиональный) уровни [6, с. 15, 29].

Таким образом, публичная власть — это понятие, объединяющее в себе разные уровни власти, которые непременно отличаются публичностью,

то есть, тесной связью с обществом. Публичность проявляется как в самой правовой природе публичной власти, поскольку именно общество, народ принимает решающее участие в формировании важнейших органов государственной власти и принятии иных публично-правовых решений на референдумах, так и в способе, которым публичная власть в дальнейшем реализует свои полномочия (от имени общества, народа), целях и задачах, для достижения и выполнения которых публичная власть действует (в первую очередь — это интересы общества, защита прав и свобод каждого из индивидов, его составляющих).

Поскольку публичная власть имеет тесную, очень важную взаимосвязь с обществом, в котором она осуществляет свои полномочия и в интересах которого действует, логичным представляется установление ее взаимосвязи с другим явлением конституционного права, также связанным с российским обществом, правами и свободами человека и гражданина, — с конституционализмом.

* * *

Конституционализм является одним из важнейших правовых явлений, которое сочетает в себе разные конституционно-правовые элементы. Обычно он раскрывается как понятие, охватывающее своим содержанием учение о конституции как основном законе государства, конституционно-правовое мировоззрение, институт прав и свобод человека и гражданина, их гарантирования, охраны и защиты, институты конституционного судебного контроля, народовластия, представительства, федерализма и др. Отдельно отметим, что многими учеными при раскрытии определения конституционализма или описании его сущностных свойств указывается на заметное участие публичной власти в регулировании общественных отношений, связанных с конституционализмом. При этом в конституционно-правовом научном сообществе отсутствует единое мнение относительно того, как именно должна быть сформулирована его дефиниция.

В определении конституционализма, пишет К.С. Коровин, можно выделить два критерия: политико-системный и культурно-идеологический. Применяя политико-системный критерий, конституционализм можно обозначить как форму правления, ограниченную законом; конституционную политическую систему; юридическую политику; правовой и государственно-политический режим. Культурно-идеологический критерий предполагает восприятие конституционализма как части мировой культуры; учения о конституции; политико-правовой идеологии; явления западной цивилизации. Рассмотрение конституционализма в качестве совокупности политических институтов, практики функционирования публичной власти возможно в политико-системном измерении [7, с. 27, 30].

По мнению К.В. Арановского, конституционализм — это традиция, которая, с одной стороны, обладает непосредственно видимой частью в виде

нормативных текстов, институтов публичной власти и политико-правовых учреждений; а с другой стороны, конституционализм характерен наличием мировоззренческих представлений, образов, верований, а также поведенческих навыков и автоматизмов. С этой точки зрения, под образованием конституционного режима следует понимать не только и не столько официальный акт, которым провозглашается основной закон, сколько формирование целого образа жизни, ее философии с присущими ей ценностями и достоинствами, изъянами и противоречиями [8, с. 41].

С учетом разнообразия подходов к определению конституционализма С.А. Авакьян считает наиболее логичным способом его понимания следующий подход: конституционализм — это набор идей, которые отражены в конституции и иных конституционно-правовых актах. В основном, отмечает ученый, к этим идеям относят свободное общество, демократию, демократические способы формирования органов публичной власти, свободную личность, имеющую большое количество прав и свобод, и другие идеи [9, с. 60–62].

М.В. Самигуллин отмечает, что во многих случаях конституционализм можно описать как интегральное понятие, выполняющее роль системообразующего фактора. В качестве объекта и предмета конституционализма он указывает публичную власть с ее структурными и функциональными аспектами, а также замечает, что она является одним из основных институтов. По определению, приводимому данным автором, «конституционализм — это все то, что направлено на оптимальное устройство и функционирование структур легитимной публичной власти в целях безопасности и благополучия самодостаточного общества, развивающегося на основе органического сочетания частного (индивидуального) и публичного (общественного) начал». Ученый выделяет разные модели конституционализма и полагает, что разные исследователи вкладывают неодинаковый смысл в данное определение. Конституционализм описывается им в качестве сложной системы, в содержании которой находится совокупность тесно взаимодействующих, взаимообусловленных, взаимозависимых компонентов. Конституционализм является интегративной системой, из которой практически недопустимо изъятие отдельных элементов вследствие их последовательности и упорядоченности. Он также характерен сложностью, что объясняется множеством системных элементов, из которых данное явление состоит, и их самостоятельным политико-правовым значением. При этом конституционализм открыт к взаимодействию с другими средами — социальными, экономическими, политическими, правовыми. Цель функционирования конституционализма как системы — конституционная законность, под которой Самигуллин понимает неуклонное, точное соблюдение Основного закона, а также иных актов конституционно-правового характера всеми субъектами, которым данные акты адресованы. Обеспечение конституционной законности возлагается в первую очередь на структуры публичной власти [10, с. 110–115].

* * *

В конституционном праве — и в контексте конституционализма в частности — институт публичной власти исследуется уже достаточно давно. Значительный стимул исследованию публичной власти был придан поправками, внесенными в Конституцию Российской Федерации в 2020 году. Термин «публичная власть» присутствует в конституционных нормах, регулирующих общественные отношения в сфере федеративного устройства (ч. 1 ст. 67), разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (п. «г» ст. 71), правового статуса главы российского государства — Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 80, п. «е. 5» ст. 83), организации местного самоуправления (ч. 3 ст. 131, ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации)¹.

Помимо вышеуказанных изменений, которые привнесли в Основной закон России термин «публичная власть», следует отметить и иные положения. Так, были внесены изменения или добавлены новеллы, касающиеся демографической и социальной политики, признания детей в качестве наиболее приоритетного направления государственной политики Российской Федерации; культуры государства и общества; трудовой политики; социального обеспечения. Характерной особенностью приведенных положений является то, что они содержатся в одном и том же нормативном правовом акте вместе с теми поправками, которыми в текст Основного закона России был внесен термин «публичная власть», — в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»². Следует отметить наименование данного закона, поскольку оно указывает на общую специфику всех изменений и нововведений в связи с институтом публичной власти.

* * *

Некоторые исследователи конституционализма связывают его возникновение и наличие с определенным нормативным правовым актом особой юридической силы — конституцией, основным законом. Однако существует и другая точка зрения, в соответствии с которой наличие или отсутствие основного закона не является решающим признаком, однозначно свидетельствующим в пользу вывода о наличии или отсутствии сформированного конституционализма в государстве. Некоторые ученые рассматривают возникновение и развитие конституционализма иначе: ими прослеживается

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 19.01.2022).

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 16 марта 2020 г. № 11. Ст. 1416.

ся появление признаков, характерных для конституционализма, которые по отдельности, возможно, и не позволяют сделать вывод о существовании конституционализма, например, в древности, однако позволяют указать на развитие политико-правовой мысли и предпосылок его возникновения.

Д.В. Лисицын в своем исследовании отмечает наличие многих признаков, характерных для конституционализма в те времена, когда сам конституционализм в его современном понимании оформлен не был. Эти признаки, по нашему мнению, связаны не только с конституционализмом, но и с публичной властью, которая в указываемые Д.В. Лисицыным времена уже была сформирована в том или ином виде. Он пишет о религиозно-мифологической культуре разных народов, в которой в древности проявлялись представления этих народов об устройстве власти в их обществе и о ее характере. Например, основатель даосизма Лао-Цзы (VI в. до н.э.) отстаивал права каждой личности и всего народа на свободу, труд, жилище, говорил о единстве закона для всех. Конфуций (551–479 гг. до н.э.) основывал свой идеал управления на добродетелях и знании, считал, что в государственном управлении следует соблюдать требования в виде принципов добродетели, таких, как, например, забота о людях и преданность правителю. В Древней Греции обнаруживаются прообразы конституционализма в его современном понимании, что подтверждает достаточно четко сформулированная древнегреческими философами доктрина естественного права. Одним из важнейших вопросов периода Средних веков, отмечает Д.В. Лисицын, была дискуссия о том, какой из властей принадлежит приоритет, — светской или духовной, какая из них должна находиться у истоков государства. Новое время характерно возникновением самостоятельной отрасли, которой регулировалась организация учреждений государственной власти в центре государства и на местах. Впоследствии, отмечает ученый, эта отрасль стала называться конституционным правом [11, с. 16–46].

* * *

Итак, конституционализм — одно из самых всеобъемлющих понятий в конституционном праве. Несмотря на некоторую разницу в приведенных научных определениях, одним из сущностных правовых свойств конституционализма однозначно можно назвать его прочную связь с конституционно-правовым институтом публичной власти, что отражено в последних конституционно-правовых реформах.

Исследование данного института представляется важным и актуальным направлением в российском конституционном праве, поскольку публичная власть, состоящая, как это следует из Конституции Российской Федерации, из государственной власти и местного самоуправления, оказывает значительное влияние на жизнь всего российского общества. С теоретической точки зрения публичная власть представляется проявлением особого способа организации управления в обществе. Социум, развиваясь и эволюци-

онируя, создавал особые институты управления, наделял их властными полномочиями и способностью придавать своим решениям признак общезначимости. С течением времени, изменением обстоятельств, совершенствованием культуры в целом и политико-правового сознания в частности, данные институты эволюционировали и развивались. В настоящий момент властные институты разных уровней с разной компетенцией объединены общим институтом публичной власти, характеризующейся значительной самостоятельностью, при этом сохраняющей важную связь с обществом, которое принимает участие в формировании основных органов государственной власти и местного самоуправления, а также иными способами присутствует в управлении делами государства.

Вместе с тем лица и органы, реализующие публичную власть, являясь самостоятельными субъектами общественных отношений, реализуют предоставленные им властные полномочия в интересах общества, прежде всего — с целью создания условий, при которых права и свободы человека и гражданина будут реально действующими, гарантируемыми, охраняемыми и защищаемыми государством. С этой позиции институт публичной власти представляется одним из важнейших элементов конституционализма. Конституционализм в контексте настоящей статьи можно обозначить как обобщающее понятие конституционного права, сочетающее в себе как практическую составляющую (например, правоохранительная деятельность специальных органов государственной власти в сфере охраны и защиты прав и свобод), так и теоретическую, доктринальную часть (включающую в себя, например, учение о конституции, ее сущности и назначении). Представляется, что одна из важнейших функций публичной власти как части конституционализма — это обеспечение надлежащего воплощения в жизнь иных элементов данного явления, поддержание основных его идей, которые заключаются в принципах равенства, гарантированности прав и свобод человека и гражданина, демократии и законности.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11.
2. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.
3. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33).
4. Советов И.К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87).
5. Лебедев В.А. Государственная власть как форма выражения публичной власти // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: право. 2010. Вып. 25 (206).

6. Угурчиев О.Б., Угурчиева Р.О. Основы государственного и муниципального управления: учеб. пособие. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2019. 378 с.
7. Коровин К.С. Доктринальные основы формирования советского конституционализма в 1917–1918-е гг.: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2021. 212 с.
8. Арановский К.В. Конституция как государственно-правовая традиция и условия ее изучения в российской правовой среде // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 1 (240).
9. Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2014. № 1.
10. Самигуллин М.В. К вопросу о понятии конституционализма // Право и политика. 2007. № 11.
11. Лисицын Д.В. Российский конституционализм как модель взаимодействия общества и государства: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Ставрополь, 2004. 173 с.

А.А. МАКАРЦЕВ
О.Н. ШЕРСТОБОЕВ

ОТЗЫВ ВЫБОРНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

***Аннотация.** В статье рассматриваются особенности правового регулирования, процедурные вопросы и основания отзыва выборных лиц местного самоуправления. На основе проведенного анализа российских и зарубежных нормативных и доктринальных источников авторы приходят к выводу, что институт отзыва противоречит как с политической, так и юридической точек зрения, однако он присутствует в самых разных правовых системах и связывается с проявлением народовластия. Практика реализации отзыва в России показывает фактически полное отсутствие его нормативного оформления. Причем в разных субъектах Российской Федерации отзыв представлен с различной степенью формализации, что минимизирует роль этого правового института как формы народовластия. Правовое регулирование должно быть достаточно детальным. Отзыв депутатов, членов выборных органов или выборных должностных лиц местного самоуправления, — не просто процесс, по завершению которого лицо, занимающее публичную должность, ее лишается/ не лишается, это, в первую очередь, форма управления государством и принятия публично властных решений.*

***Ключевые слова:** отзыв, демократия, непосредственная демократия, выборы, депутат, выборное должностное лицо, избиратель.*

REVIEW OF ELECTED PERSONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: LEGAL REGULATION AND IMPLEMENTATION PROBLEMS

***Annotation.** The article examines the features of legal regulation, procedural issues, and grounds for recalling elected officials of local self-government. Based on the analysis of normative and doctrinal sources, both Russian and foreign, the authors note that the institution of revocation is contradictory both from a political and exclusively from a legal point of view, but it is present in a variety of legal systems and is associated with the manifestation*

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры административно-го, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, г. Новосибирск

ШЕРСТОБОЕВ Олег Николаевич — кандидат юридических наук, декан юридического факультета Новосибирского государственного университета экономики и управления, г. Новосибирск

of democracy. The practice of implementing the recall in Russia shows that there is virtually a complete absence of normative registration of the recall of elected officials. Moreover, in different constituent entities of the Russian Federation, the review is presented with varying degrees of formalization, which minimizes the role of this legal institution as a form of democracy. Legal regulation should be detailed enough. The recall of deputies, members of elected bodies or elected officials of local self-government is not just a process, upon completion of which a person holding a public office is / is not deprived of it. According to the authors, first, this is a form of government, public decision-making.

Keywords: *revocation, democracy, direct democracy, elections, deputy, elected official, voter.*

Летом 2021 года политическую повестку России определяли выборы депутатов Государственной Думы, но в палитру новосибирской политики добавился отзыв мэра регионального центра и, одновременно, одного из самых крупных муниципальных образований страны. В июле 2021 года в городскую муниципальную избирательную комиссию поступило заявление о времени и месте проведения собрания инициативной группы по выдвижению инициативы проведения голосования по отзыву мэра города Новосибирска. Среди инициаторов выделялись депутаты регионального законодательного собрания и городского совета депутатов. До этого возможность отзыва выборного лица время от времени обсуждалась, но при этом даже запуск процедуры казался маловероятным и достойным скорее академической литературы. Интересно и то, что инициатива отзыва развивалась на фоне избирательной кампании: три члена инициативной группы являлись кандидатами в депутаты Государственной Думы; мэр возглавлял региональное отделение одной из партий, которая активно участвовала в избирательной кампании; а список кандидатов этой партии по федеральному округу занимал первый номер в региональной группе. В связи с этим исследовательский интерес представляют правовые аспекты, связанные с оформлением инициативы отзыва, но также и оценка субъектов избирательных правоотношений как инициаторов отзыва.

Как и любая иная юридическая процедура, отзыв формируется из стадий, последовательное прохождение которых является залогом как его легальности, так и легитимности. Поэтому от участников стадий требуется правильное понимание соответствующих норм права, четкое следование им, включая соблюдение сроков и требований к документальному оформлению стадий. В таких условиях большое значение имеет степень правовой регламентации отношений, складывающихся в связи с отзывом, а также качество закрепляющих его источников права. Это еще и потому актуально, что достаточно часто в литературе встречается точка зрения о «практической неприменимости» данного института [1, с. 193].

* * *

В качестве юридической процедуры отзыв выборных лиц представлен и в зарубежных правопорядках. Как отмечается в литературе, в каждой стране находятся свои причины для его закрепления, но во всех случаях он является правовым институтом, в котором граждане выступают окончательным арбитром в вопросе: должны ли избранные лица и дальше оставаться на своих должностях [2]. Относительно недавно некоторый резонанс вызвали попытки отозвать мэров Варшавы (в 2013 г.¹) и Кишинева (2017 г.²).

В 2019 году позицию об отзыве выборных лиц сформулировала Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская Комиссия)³, справедливо указав на его двойственную природу. Ведь отзыв, помимо юридической составляющей, служит инструментом, обеспечивающим политическую подотчетность. Комиссией также было отмечено, что отзыв затрагивает суть представительной демократии, опирающейся на регулярные выборы, при которых политическая подотчетность проявляется в праве граждан решать судьбу выборного лица в процессе его переизбрания. В таких условиях неизбежным становится вопрос о правомерности досрочного прекращения статуса избранного лица голосованием избирателей, ранее проголосовавших за эту кандидатуру (во всяком случае, допустивших ее избрание).

Дело в том, что отзыв связан с конструкцией императивного мандата депутата, которая исторически противопоставляется свободному мандату. Венецианская комиссия в докладе «Об императивном мандате и аналогичной практике» 2009 года⁴ подчеркнула, что «основной конституционный принцип, который запрещает императивный мандат или любую иную форму политического лишения представителей их мандатов, должен доминировать как краеугольный камень европейской демократической конституционности». Но при этом было указано, что «национальные, политические и конституционные традиции допускают наличие законодательных положений и правоприменительной практики, которые отклоняются от этого принципа: «В данных странах эта практика была расценена как соответ-

¹ Варшава проголосовала ногами. Жителям Варшавы не удалось отправить мэра в отставку // https://www.gazeta.ru/politics/2013/10/14_a_5706625.shtml.

² В Кишиневе пройдет референдум по вопросу отставки мэра // <https://ria.ru/20171116/1508949368.html>.

³ Report on the recall of mayors and local elected representatives, adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th meeting (Venice, 20 June 2019) and the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21–22 June 2019) on the basis of comments by Mr. Josep Maria Castella Andreu (Member, Spain), Ms. Monique Jametti (Substitute Member, Switzerland) Ms. Tanja Karakamisheva-Jovanovska (Member, North Macedonia) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e).

⁴ Report on the Imperative Mandate and Similar Practices, adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting (Venice, 14 March 2009) and by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009) on the basis of comments by Mr Carlos Closa Montero (Member, Spain) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-e).

ствующая их собственным конституциям». То есть фактически наличие института отзыва в системе свободного мандата депутата не является антидемократичным. Хотя свободный мандат выступает одним из базовых основополагающих принципов политического представительства, отзыв применяется в правовых системах, где он разрешен лишь как механизм реагирования и не активируется в автоматическом режиме.

Формальное противоречие между отзывом и выборами, а также политическая подоплека отзыва отмечается и за пределами европейского континента. В 1987 году «безумный» отзыв мэра города Омаха (штат Небраска, США) был вызван неподобающим поведением главы города, который, оказавшись излишне вспыльчивым, пытался влиять на должностных лиц. Например, требовал дисциплинарных мер для сотрудников полиции, задержавших его родственника за вождение в нетрезвом виде. В то же время мэр был чрезвычайно популярен, рассматривался в числе претендентов на пост губернатора, более того, даже его противники признавали хорошее управление городом. Сам мэр расценивал отзыв как путь к анархии (нельзя отзываться только за неправильный взгляд и иные подобные поступки) и заявлял, что именно это удерживает его от добровольной отставки. Но «безумие» отзывной кампании выразилось и в числе попыток: только в 1987 году в штате Небраска под угрозой отзыва оказалось сорок муниципальных должностных лиц, а незадолго до этого — в 1985–1986 годах — было начато одиннадцать отзывных производств, что вынудило должностных лиц к изобретению способов обхода такой процедуры [3, р. 618–619].

Конституционная основа отзыва депутатов, выборных должностных лиц

Общепризнано, что институт отзыва противоречив как с политической, так и с юридической точек зрения, однако он присутствует в самых разных правовых системах и связывается с проявлением народовластия. Для его обоснования используется определенное умозаключение: если народ вправе выбирать своих представителей, то почему ему нельзя досрочно прекращать их полномочия. Теоретически его конструкция восходит к идеям Жан-Жака Руссо об общественном договоре, в котором провозглашался народный суверенитет с возможностью народа решать судьбу лиц, наделенных им властью [4, с. 620–621].

В американской конституционной традиции отзыв связывается с прямой демократией, практиковавшейся колонистами, которые собирались вместе и могли принимать любое решение, в том числе связанное с карьерой официальных лиц; процедура отзыва серьезно обсуждалась и на стадии принятия Конституции США, но в ее структуру не вошла. В итоге свое место в системе конституционного права Соединенных Штатов отзыв занял лишь в самом начале XX века. Считается, что он впервые был нормативно

закреплен в 1903 году в Лос-Анжелесе [5, р. 79], а частью правовой системы государства стал лишь с 1911 года⁵.

Как говорит научная литература, появление отзыва в США связано волей законодателя штатов, тогда как суды предпочитали по данному поводу хранить молчание. Американский специалист Э.Е. Мак видит в этом скорее отрицательное значение, поскольку судебная власть, отвергая вмешательство в политический процесс, отрицает свою роль посредника между конкурирующими интересами, а такая позиция судов может способствовать злоупотреблению этим институтом и его политизации, что в конечном счете негативно сказывается на стабильности политической системы [6, р. 635].

* * *

В отечественное право отзыв выборных лиц вошел в процессе формирования советской модели избирательного права, опиравшейся на конструкцию императивного мандата депутата. Избиратели получили право давать депутатам наказания и требовать их исполнения под угрозой ответственности, которая выражалась в голосовании по вопросу о лишении депутатских полномочий [7, с. 5]. В конце XX века ситуация изменилась, избирательный мандат стал свободным, но институт отзыва все же не канул в лету; напротив, поиск путей политической демократизации вызвал его ренессанс [8, 9, 10]. В науке и практической юриспруденции шли активные поиски рычагов воздействия граждан на власть, дополнительных механизмов ответственности выборных лиц перед населением [11, с. 409]. В современной литературе процедура отзыва выборных лиц рассматривается чаще всего за пределами выборов и в структуре иной научной проблематики [12, 13, 14, 15, 16].

Важную роль в упорядочивании и унификации процедуры отзыва и его системы сыграли правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Конституционный Суд или Суд). Именно в них разрешались проблемы соответствия (несоответствия) института отзыва на региональном и местном уровнях федеральному законодательству. Первым шагом на этом пути стал запрос о проверке конституционности и правомерности установления на региональном уровне отзыва депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта.

Заявитель ссылаясь на пункт «н» статьи 72 и часть 1 статьи 77 Конституции, а также на статью 4 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» и выдвинул следующую аргументацию: установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов; субъект Федерации, устанавливая систему своих органов государственной власти, должен со-

⁵ Procedures for Recalling State and Local Officials. Prepared by the Office of the Secretary of State. 2020 // <https://elections.cdn.sos.ca.gov/recalls/recall-procedures-guide.pdf>.

блюдают положения главы 1 Конституции России и федеральные законы; отсутствие в федеральном законодательстве института отзыва делает невозможным его закрепление и на региональном уровне. Конституционный Суд постановил, что отсутствие института отзыва на федеральном уровне не препятствует его установлению законом субъекта Федерации⁶.

Следующим этапом признания института отзыва стало Постановление Конституционного Суда от 7 июня 2000 года № 10-П⁷, вынесенное по запросу главы Республики Алтай. Данную правовую позицию можно считать первым современным теоретическим обоснованием юридической природы отзыва как самостоятельного правового института. Важность обоснования обусловлена тем, что оно выполнено органом официального контроля, что заставляет подробно изложить его основные положения. Аргументация Суда заключалась в следующем: 1) в Конституции отзыв не закреплен, но ее нормы не препятствуют его введению нормами федерального законодательства и региональных законов; 2) институт отзыва не является частью избирательного права, его следует считать особой формой осуществления непосредственной (прямой) демократии; 3) его конституционная основа заключается в положении о народовласти (ч. 2 ст. 3): народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти.

В связи с этим Б.С. Эбзеев отмечает важное теоретическое и практическое значение следующего посыла: установление субъектами Российской Федерации института отзыва не может само по себе рассматриваться как ограничение ряда прав и свобод человека и гражданина, его пассивного и активного избирательного права. Юридическое содержание указанных прав определяется избирательным процессом и не нарушает установленный Конституцией статус депутатов [17, с. 490–493].

Непосредственное отношение к развитию института отзыва на местном уровне имеет Постановление Конституционного Суда от 2 апреля 2002 года № 7-П⁸. Правовая позиция сводится к нескольким утверждениям:

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. “О порядке отзыва депутата Московской областной Думы” в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 5.

⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

– федеральные и региональные законы не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно устанавливать основания и порядок отзыва в их уставах;

– отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов местной власти⁹, вследствие чего облегченная процедура отзыва недопустима;

– права отзываемого также следует защищать; например, важным условием является его право давать пояснения по обстоятельствам, служащим основанием отзыва; поскольку деяние отзываемого может обнаружиться без предварительного юрисдикционного подтверждения, то у заинтересованных лиц должна быть возможность установить посредством обращения в суд ничтожность основания (деяние не совершалось) или невиновность отзываемого (совершилось помимо его воли).

Таким подходом отзыв был окончательно выведен за пределы избирательного права, а вместе с тем исчезли последние остатки императивного мандата. В какой-то мере в отечественной правовой системе произошло перерождение отзыва, — он получил иные теоретические посылки, иное основание и новую процедуру. И в результате приобрел очертания, свойственные многим правовым порядкам, в которых идеи свободного мандата и голосования о досрочном прекращении полномочий выборного лица развивались параллельно и относительно мирно. Так, Э. Твоми указывает на два обоснования отзыва. В первом, депутат — это агент избирателей и проводник их воли. Такой подход, как она указывает, противоречит идее ответственного правительства, излишне политизирует волю избирателей, формирует предпосылки для разбалансировки политической системы. Во втором случае отзыв самостоятелен, не связан с выборами, это — форма политической ответственности и возможность досрочно лишить статуса «коррупцированных, некомпетентных или ленивых должностных лиц, особенно в тех случаях, когда установлен фиксированный и длительный срок их полномочий» [18, р. 42–43].

Итак, Конституционный Суд подтвердил возможность отзыва, как минимум, на региональном и муниципальном уровнях, нашел его конституционную основу, определив отзыв как самостоятельную форму народовластия, задал параметры для оснований и процедуры. Первые связывались с вступившим в силу юрисдикционным решением, то есть фактически правонарушением, совершенным отзываемым. Процедурные правила, согласно позиции Суда, не должны быть простыми. Отзываемому также следует предоставить стандартные гарантии, восходящие к конструкции естественной

⁹ На это обращается внимание и в Докладе Венецианской комиссии: Отзыв может быть использован в качестве инструмента — политическими партиями в борьбе против своих политических конкурентов, а также повторно баллотирующимися должностными лицами для искусственного изменения условий избирательной конкуренции — и станет политическим «оружием». Более того, различные группы интересов или группы давления могут злоупотребить отзывом для дестабилизации управления, делая его неэффективным и не допуская принятия отдельными политиками определенных шагов или решений из-за опасности быть отстраненными гражданами от должностей.

справедливости (право быть выслушанным до принятия решения). Наконец, сложное регулирование оценивается как гарантия от излишней политизации отзыва, способной существенно нарушить систему власти на уровне регионов и особенно муниципалитетов. Именно эта позиция оказалась востребованной в нормах права.

Правовое регулирование отзыва депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления

В упомянутом выше Докладе Венецианской комиссии голосование избирателей с целью отзыва выборного лица как механизм предусмотрено на местном уровне по меньшей мере в пятнадцати государствах с различной частотой применения на практике¹⁰. Институт демократии и помощи в проведении выборов в 2008 году насчитал 26 таких стран (очевидно, данные его исследования неполные) [19, р. 114–115]. Есть и такие примеры, как швейцарские кантоны, где отзыв предусматривается актами, причем его регулирование может сильно отличаться, прежде всего в части числа подписей, необходимых для начала отзывного производства, а также сроков, предоставленных для их сбора. Кроме того, в некоторых кантонах допускается отзыв депутатов, тогда как в других регионах к ним добавляются выборные лица исполнительных органов.

Надо сказать, что отзыв, хотя и давно прописался в законодательстве, но популярностью никогда не пользовался. Известны лишь единичные и неудачные попытки из XIX века. Позже этой даты он не применялся, что объясняется широким использованием референдумов, через которые население традиционно меняет неудачные нормы права [20, р. 52].

В США, как уже отмечалось, отзыв выборных лиц стал продуктом законодательной деятельности штатов и местного нормотворчества. Сейчас 18 штатов допускают применение этого института в отношении выборных лиц на региональном и местном уровнях [21, р. 114], в 29 штатах отзыв возможен лишь в отношении местных выборных лиц¹¹. Отзыву, как институту, посвящены подпункты 13–19 статьи II Конституции Калифорнии¹² и параграфы 11000–11386 Избирательного кодекса Калифорнии¹³. Со-

¹⁰ Report on the Regall of Mayors and Local Elected Representatives Adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th meeting (Venice, 20 June 2019) and the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21–22 June 2019) based on comments by Mr Josep Maria Castella Andreu (Member, Spain) Ms Monique JAMETTI (Substitute Member, Switzerland) Ms Tanja Karakamisheva-Jovanovska (Member, North Macedonia). С. 8. // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e).

¹¹ The first use of a 'recall petition' in the UK, Published Friday, 10 August 2018 // commonslibrary.parliament.uk/the-first-use-of-a-recall-petition-in-the-uk.

¹² The Constitutions of California and the United States with Related Documents / 2017–18 Edition. 2018. P. 173–174.

¹³ Elections Code of California // <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?ocCode=ELEC&tocTitle=+Elections+Code+-+ELEC>.

гласно этим положениям, отозванными могут оказаться любые выборные региональные и местные официальные лица. В параграфах 11000 и 11004 под термином «местное должностное лицо» для целей отзыва понимаются выборные должностные лица города, графства, школьного округа, округа местных колледжей, специального округа, судьи судов первой инстанции. При этом региональный кодекс не отменяет возможности муниципалитетов устанавливать собственное регулирование. В конституционном праве оговаривается, что отзыв допускается только для штатов и муниципалитетов, — на федеральном уровне действуют иные юридические конструкции, к примеру решение палаты, принятое не менее чем 2/3 голосов депутатов или сенаторов и импичмент¹⁴.

В Японии отзыв депутатов местных советов практикуется с окончания Второй мировой войны: между 1947 и 1992 годами инициировалось 400 петиций, и только 11 процентов из них потерпели неудачу. Такой результат объясняется завышенными требованиями к инициативе, которая становится возможной после поддержки не менее чем 1/3 от общего числа избирателей. Поскольку явка на местных выборах часто не превышает указанной цифры, то сбор подписей в поддержку инициативы фактически превращается в предварительное голосование за отзыв. Как правило, в крупных городах шансы на успех снижаются в сравнении со средними и небольшими муниципалитетами. Правда, в японском варианте отзывается не «провинившийся» депутат, а выборный орган в целом [22, р. 54].

В японской практике встречаются довольно экстравагантные основания отзыва муниципальных советов. Например, в 2010 году мэр города Нагои объявил о подготовке инициативы в связи с конфликтом между ним и местным советом, который отказался реализовывать его предвыборные обещания о снижении местных налогов. Основная проблема заключалась в необходимости заручиться поддержкой 366 124 избирателей, от которых требовалось поставить подписи в петиции, а также указать полное имя, адрес и дату рождения¹⁵. Кстати, завышенные требования к числу подписей могут стимулировать их подделку. Последний случай датируется 2021 годом. Дело касалось производства против губернатора одной из провинций Японии, и оно весьма показательно: петиционеры представили 435 000 подписей, 108 000 из которых имели признаки подделки. По данному нарушению по сей день ведется следствие. В отношении данного прецедента интересна и причина отзыва: речь шла о неудачной статуе на выставке, председателем организационного комитета которой являлся глава провинции¹⁶.

¹⁴ Procedures for Recalling State and Local Officials / Prepared by the Office of the Secretary of State 2020. Preface.

¹⁵ Nagoya mayor petitions to recall city assembly // The Japan Time. 2010. 21 August // <https://www.japantimes.co.jp/news/2010/08/21/national/nagoya-mayor-petitions-to-recall-city-assembly>.

¹⁶ Fraudulent signatures in recall petition rattle Aichi's political world // The Japan Time. 2021. 10 May // <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/05/10/national/crime-legal/aichi-governor-petition/>

* * *

В России правовую основу отзыва на муниципальном уровне составляют положения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ¹⁷. В статье 24 заключается следующая логика: отозванным может быть депутат, член выборного органа, выборное должностное лицо местного самоуправления; отзыв осуществляется только по инициативе населения; порядок отзыва определяется федеральным законом и принятыми в соответствии с ним региональными законами о местных референдумах; особенности отзывного производства закрепляются законом № 131-ФЗ.

Несмотря на легальное сопоставление отзывного производства с референдумом, их тождество остается внешним, касающимся стадий реализации. Очевидно, что они обладают существенными различиями. Отзывные правоотношения отличаются от референдумных субъектным составом и правовым содержанием, что влияет на агитацию по вопросам отзыва, использование средств массовой информации, финансирование кампании по отзыву и так далее. Вопрос об отзыве, в отличие от вопроса о референдуме, имеет персонально-субъектный характер, что требует особых гарантий прав инициаторов отзыва и отзываемого лица в ходе агитации. Такие гарантии не предусмотрены законодательством о местном референдуме, что сразу же выявит практика правоприменения [23, с. 414]. При этом законодательное сопоставление отзыва с референдумом объяснимо тем, что референдум и выборы представляют две главные и наиболее известные формы непосредственной демократии. Если отзыв не может быть частью избирательного права в связи с отсутствием императивного мандата, то напрашивается его сближение с референдумным процессом. Тем более, в отечественной традиции процессы выборов и референдума имеют единую правовую основу¹⁸. Хотя в литературе встречаются попытки оставить отзыв в орбите избирательных правоотношений. Например, Е.И. Колюшин считает, что отзыв является в той или иной степени своеобразными антивыборами, в связи с чем реализация института отзыва должна являться некоторым отражением муниципальных выборов [24, с. 105].

На фоне иных нормативных актов хотелось бы отметить соответствующие законы Архангельской области и Республики Бурятия, структура которых, приводимая ниже в качестве примера, демонстрирует детальное правовое регулирование, четкое определение стадий отзыва, раскрытие их содержания, сроков реализации.

¹⁷ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁸ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 04.06.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Закон Республики Бурятия от 6 октября 2004 года № 822-III «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия»

Глава I. Общие положения

Статья 1. Термины, используемые в настоящем Законе
Статья 2. Право отзыва
Статья 3. Принципы проведения голосования по отзыву
Статья 4. Право граждан на участие в голосовании по отзыву
Статья 5. Перечень оснований отзыва
Статья 5.1. Порядок исчисления сроков

Глава II. Порядок возбуждения вопроса отзыва

Статья 6. Субъекты права на возбуждение вопроса об отзыве
Статья 7. Реализация гражданами, избирательными объединениями права на возбуждение вопроса об отзыве
Статья 8. Порядок принятия решения по инициативе проведения голосования по отзыву
Статья 9. Сбор подписей в поддержку проведения голосования по отзыву
Статья 10. Сроки сбора подписей

Закон Архангельской области от 21 июня 2006 года № 194-11-ОЗ «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области»

Глава I. Общие положения

Статья 1. Основные термины и понятия
Статья 2. Право на инициирование процедуры отзыва
Статья 3. Основания для отзыва, назначение голосования по отзыву
Статья 4. Право на участие в голосовании по отзыву
Статья 5. Условия назначения голосования по отзыву

Глава II. Порядок инициирования и реализации процедуры отзыва

Статья 6. Порядок инициирования процедуры отзыва депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица непосредственно избирателями
Статья 7. Порядок инициирования процедуры отзыва депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица избирательным объединением
Статья 8. Регистрация инициативной группы
Статья 9. Сбор подписей избирателей в поддержку проведения отзыва депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица
Статья 10. Проверка подписных листов
Статья 11. Порядок назначения голосования по отзыву

Глава III. Назначение голосования по отзыву

Статья 11. Количество подписей в поддержку проведения голосования по отзыву

Статья 12. Представление подписных листов в представительный орган местного самоуправления

Статья 13. Назначение голосования по отзыву

Глава IV. Участки для проведения голосования, списки участников голосования, комиссии по проведению голосования по отзыву

Статья 14. Участки для проведения голосования по отзыву

Статья 15. Списки участников голосования по отзыву

Статья 16. Система и статус комиссий по проведению голосования по отзыву

Статья 17. Наблюдатели

Глава V. Гарантии, предусмотренные для инициаторов отзыва, и лица, отзыв которого инициируется

Статья 18. Равенство участников кампании по отзыву

Статья 19. Гарантии, предусмотренные для депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

Статья 20. Гарантии, предусмотренные для инициаторов отзыва

Глава VI. Агитация в период кампании по отзыву.**Финансирование кампании**

Статья 21. Право на агитацию

Статья 22. Финансирование кампании по отзыву

Глава III. Права участников кампании по отзыву

Статья 12. Равенство участников кампании по отзыву

Статья 13. Гарантии прав депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица

Статья 14. Гарантии прав инициативной группы

Глава IV. Комиссии по проведению голосования по отзыву

Статья 15. Комиссии по проведению голосования по отзыву

Статья 16. Гласность в деятельности комиссий по отзыву

Глава V. Участки для голосования по отзыву. Списки избирателей

Статья 17. Участки голосования по отзыву

Статья 18. Списки избирателей-участников голосования по отзыву

Глава VI. Информационное обеспечение кампании по отзыву

Информационное обеспечение кампании по отзыву осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Глава VII. Голосование по отзыву

- Статья 23. Помещение для голосования
- Статья 24. Бюллетень для голосования по отзыву
- Статья 25. Порядок досрочного голосования в помещении комиссии по отзыву
- Статья 26. Порядок голосования в день голосования
- Статья 27. Порядок голосования вне помещения для голосования
- Статья 28. Протокол участковой комиссии об итогах голосования
- Статья 29. Порядок подсчета голосов участников голосования и составления протокола об итогах голосования участковыми комиссиями
- Статья 30. Обработка итогов голосования в избирательной комиссии
- Статья 31. Порядок определения результатов голосования
- Статья 32. Установление и опубликование общих итогов и результатов голосования по отзыву
- Статья 33. Прекращение полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления
- Статья 34. Обжалование решений и действий (бездействия), связанных с голосованием по отзыву

Глава VIII. Заключительные положения

- Статья 35. Вступление в силу настоящего Закона
- Статья 36. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Законом
- Приложение
- Подписной лист

Глава VII. Финансирование кампании по отзыву

- Статья 27. Финансирование деятельности комиссий по отзыву
- Статья 28. Фонд инициативной группы, депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица
- Статья 29. Финансовая отчетность комиссий по отзыву
- Статья 30. Финансовые отчеты по использованию фондов

Глава VIII. Организация и порядок голосования по отзыву. Подсчет голосов избирателей. Установление результатов голосования по отзыву и их опубликование

- Статья 31. Помещение для голосования
- Статья 32. Бюллетень для голосования по отзыву
- Статья 33. Порядок голосования по отзыву

- Статья 34. Порядок досрочного голосования
- Статья 35. Порядок голосования избирателей вне помещения для голосования
- Статья 36. Протокол участковой комиссии по отзыву об итогах голосования
- Статья 37. Подсчет голосов избирателей на участке голосования по отзыву
- Статья 38. Порядок определения результатов голосования по отзыву. Опубликование и обнародование итогов голосования по отзыву
- Статья 39. Обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих права граждан Российской Федерации на отзыв
- Статья 40. Основания для отмены регистрации инициативной группы

Глава IX. Заключительные положения

- Статья 41. Вступление в силу настоящего закона
- Приложение № 1*
- Протокол собрания избирателей
- Приложение № 2*
- Список лиц, присутствовавших на собрании в связи с инициированием процедуры отзыва депутата (члена выборного органа, выборного должностного лица)
- Приложение № 3*
- Свидетельство о регистрации

С одной стороны, структура этих двух законов демонстрирует детальное правовое регулирование, четкое определение стадий отзыва, раскрытие их содержания, сроков реализации. Как отмечается в научной литературе, разделение нормативного правового акта «на рубрики, их наименования помогают лучше уяснить нормативные предписания, определить связи между ними» [25, с. 113]. Чем ближе структура акта к системе регулируемых отношений, тем он более понятен [26, с. 123].

Позитивным моментом является закрепление в приложениях этих законодательных актов образцов документов, связанных с отзывом. На практике это упрощает инициаторам отзыва процесс оформления, — у них нет необходимости проводить аналогию референдумной документации с официальными документами, связанными с отзывом. Наличие форм документов существенно облегчает реализацию контрольных функций соответствующих избирательных комиссий в отношении законности проведения процедур. В то же время детальность регулирования носит оптимальный характер, проявляющийся в незагруженности правовых конструкций, что достигается за счет наличия отсылочных норм к федеральному законодательству.

Сопоставление отзывного производства с референдумом определяют модель регулирования, при которой у субъекта Федерации отсутствует необходимость принимать отдельный закон, посвященный отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления. При том как отзывы, так и референдумы представляются крайне редким, исключительным явлением муниципальной политики. Несмотря на это, регионы сформировали несколько подходов, определяющих правовой режим отзыва.

Основы правового регулирования на уровне субъекта Российской Федерации отзыва закладывают законы, закрепляющие региональную систему местного самоуправления (Республика Марий Эл¹⁹, Республика Крым²⁰, Краснодарский край²¹ и др.). При этом в разных субъектах могут различаться названия и пределы правового регулирования. Например, в статье 117 Закона Краснодарского края от 7 июня 2004 года № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» полностью дублируется федеральная норма с отсылкой к закону края для проведения местного референдума. При другом подходе отзыв закрепляется вместе с иными институтами народовластия на местном уровне: голосованием по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ч. 3 ст. 16 Закона Республики Крым от 21 августа 2014 г. № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым»).

В ряде субъектов Федерации отношения, связанные с отзывом депутатов и должностных лиц местного самоуправления регламентируются отдельными кодифицированными актами, — избирательными кодексами, которые были приняты в начале XXI века в Республике Татарстан²², Тюмен-

¹⁹ Закон Республики Марий Эл от 4 марта 2005 г. № 3-З «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Закон Республики Крым от 21 августа 2014 г. № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Закон Краснодарского края от 7 июня 2004 г. № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

²² Закон Республики Татарстан от 7 мая 2007 г. № 21-ЗРТ «Избирательный кодекс Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2007. № 5. Ст. 384.

ской²³, Белгородской²⁴, Свердловской²⁵ областях и в других субъектах Федерации. В части таких кодексов содержатся или содержались²⁶ положения, касающиеся отзыва. Например, в Избирательном кодексе Белгородской области²⁷ регулирование этих общественных отношений ограничивается пунктом 1 статьи 15 «Общие положения об отзыве депутатов и выборных должностных лиц», в которой закрепляется возможность реализации отзыва на местном уровне и содержатся отсылочные нормы в части закрепления оснований отзыва (правовому регулированию отзыва Губернатора Белгородской области посвящено четыре пункта этой статьи).

Избирательный кодекс Владимирской области содержит отдельную главу, посвященную отзыву депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, которая включает пять статей (ст. 114–116 были исключены Законом Владимирской области от 6 июня 2006 года № 78-ОЗ). В кодексе достаточно подробно раскрывается содержание права на отзыв, рамки его реализации, основания, инициатива проведения отзыва.

В ряде субъектов Федерации были приняты законы, непосредственно посвященные отзыву депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления (Пермская область²⁸, Республика Бурятия²⁹, Архангельская область³⁰ и др.). Отличительной чертой этих нормативных правовых актов является подробная регламентация отзыва, понятная не только специалистам в области конституционно-правового регулирования, но и рядовым гражданам.

Как уже было отмечено выше, статья 24 Закона № 131-ФЗ закрепляет возможность проведения отзыва в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федера-

²³ Закон Тюменской области от 3 июня 2003 г. № 139 Избирательный кодекс (закон) Тюменской области // Вестник Тюменской областной Думы. 2003. № 10.

²⁴ Закон Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182 Избирательный кодекс // Белгородские известия. Специальный выпуск. 16 апреля 2005 г.

²⁵ Областной закон от 29 апреля 2003 г. № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2003. № 4. № 219.

²⁶ В 1990-е гг. главы, посвященные отзыву депутатов и выборных должностных лиц, содержались почти во всех избирательных кодексах субъектов Российской Федерации. В первое десятилетие 2000-х гг. из многих законов они были исключены (например, глава «Отзыв депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований» была исключена из Избирательного кодекса Алтайского края с 1 января 2006 г. Законом Алтайского края от 29.11.2005 № 102-ЗС).

²⁷ Закон Белгородской области от 01 апреля 2005 г. № 182 «Избирательный кодекс Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Закон Пермской области от 15 июня 1999 г. № 552-83 «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления в Пермской области» // СПС «КонсультантПлюс» (Закон признан утратившим силу Законом Пермской области от 17 октября 2002 г.).

²⁹ Закон Республики Бурятия от 6 октября 2004 г. № 822-III «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия».

³⁰ Закон Архангельской области от 21.06.2006 № 194-11-ОЗ «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области» // СПС «КонсультантПлюс».

ции для проведения местного референдума. Эти законы приняты во всех российских регионах. Название этих актов говорит об их основном предназначении — регулирование проведения местного референдума. В некоторых субъектах Федерации действуют законы, посвященные регулированию только местного референдума (Вологодская область³¹, Камчатский край³², ХМАО — Югра³³, Астраханская область³⁴ и др.). В других регионах приняты законы, регулирующие проведение нескольких видов референдумов (Кировская область³⁵) либо референдумов и отзыва (Ярославская область³⁶ и др.).

В большинстве этих актов отзыву посвящена одна из статей (Астраханская область, Амурская область³⁷, Камчатский край, Краснодарский край³⁸, Вологодская область и др.), в которой констатируется возможность применения норм закона при инициировании и проведении отзыва. В некоторых законах, посвященных местному референдуму, особенности применения положений закона при проведении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления раскрываются достаточно широко (ст. 65 Закона Астраханской области, ст. 17 Закона Краснодарского края): инициативная группа, фонд, агитация, порядок голосования и др. В других региональных законах упоминание института отзыва ограничивается заключительными и переходными положениями (ст. 98 Закона Амурской области, ст. 59 Закона Камчатского края), в которых относительно подробно определяется реализация процедуры отзыва.

Некоторые региональные законы о местном референдуме не содержат статей, касающихся возможности применения их правовых норм в части реализации процедуры отзыва депутатов, членов выборных органов или выборных должностных лиц местного самоуправления, и как следствие не содержит форм документов, связанных с ним. К таким законам относится Закон Новосибирской области от 12 апреля 2004 года № 175-ОЗ «О местном референдуме». Подобные акты будут применяться при инициировании от-

³¹ Закон Вологодской области от 06 июля 2006 г. № 1468-ОЗ «О местном референдуме в Вологодской области» // СПС «КонсультантПлюс».

³² Закон Камчатского края от 04 апреля 2008 г. № 60 «О местном референдуме в Камчатском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

³³ Закон ХМАО — Югры от 11 ноября 2005 г. № 104-ОЗ «О местном референдуме» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ Закон Астраханской области от 05 февраля 2007 г. № 4/2007-ОЗ «О местном референдуме в Астраханской области» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁵ Закон Кировской области от 29 июня 2003 г. № 186-ЗО «О референдуме Кировской области и местном референдуме в Кировской области» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ Закон Ярославской области от 12 февраля 2007 г. № 6-з «Об отдельных вопросах назначения и проведения референдума Ярославской области и местного референдума и о порядке голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁷ Закон Амурской области от 09 июня 2012 г. № 72-ОЗ «О местном референдуме в Амурской области» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁸ Закон Краснодарского края от 07 июня 2004 г. № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

зыва в силу норм федеральных законов, в которых на них содержатся отсылки. Но, исходя из их содержания и отсутствия даже элементарных отсылок к институту отзыва, можно предположить, что регулирование общественных отношений будет фрагментарным, региональное законодательство и акты органов местного самоуправления в этом случае не смогут в полной мере компенсировать рамочный характер федерального законодательства.

На уровне местного самоуправления положения, имеющие отношения к отзыву содержатся в уставах муниципальных образований. Исходя из уровня правового регламентирования общественных отношений все уставы можно разделить на две группы. Одни ограничиваются закреплением возможности отзыва, статуса инициативной группы, количеством ее членов, основаниями отзыва и правом отзываемого дать объяснения (Устав муниципального округа «Текстильщики» в городе Москва, Устав муниципального образования муниципальный округ «Гражданка» Санкт-Петербурга, Устав внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ «Владимирский округ», Устав муниципального образования «Гиагинский район» Республики Адыгея и др.). Другие уставы, как и некоторые законы субъектов, достаточно подробно определяют процедуру отзыва, дают характеристику форм документов (Устав поселения Воскресенское Ленинского муниципального района Московской области, Устав муниципального образования город Петергоф Санкт-Петербурга, Устав муниципального района Зилаирский район Республики Башкортостан и др.): регламентация собрания, оформление документов и так далее.

* * *

Возвращаясь к началу статьи, к инициированию процедуры отзыва мэра, отметим, что устав Новосибирска относится к первой группе. В связи с тем, что Закон Новосибирской области «О местном референдуме» не содержит ни одного положения, напрямую касающегося реализации отзыва на местном уровне, и его нормы будут применяться лишь в силу отсылочных норм федерального законодательства, понятно, что процедура отзыва изначально будет носить интуитивный характер как со стороны инициаторов, (им практически самим придется составлять формы документов, раскрывать организационные основы содержания этапов), так и со стороны контрольных органов.

Подтверждением неравномерности правового регулирования отзыва в муниципальных образованиях может являться то, что при лаконичности правовых положений Устава города Новосибирска в части регулирования отзыва главы муниципального образования и депутатов в другом муниципальном образовании Новосибирской области есть отдельное положение по отзыву депутатов представительного органа³⁹.

³⁹ Решение Совета депутатов г. Бердска от 18 февраля 2010 г. № 630 «Об утверждении Положения о порядке отзыва депутата Совета депутатов города Бердска, Главы города Бердска» // СПС «КонсультантПлюс».

Основания отзыва депутатов, членов выборных органов или выборных должностных лиц местного самоуправления: проблемы формализации

Основания отзыва — это одна из самых дискуссионных проблем, решение которой во многом определяет место этого института в правовой и политической системе и даже возможность его существования. Если в рамках теории императивного мандата отзыв заключается в избирательном праве, а его основанием является явно выраженное и надлежаще оформленное недовольство избирателей депутатом, который их представляет, то самостоятельность отзыва диктует иной подход к определению его оснований. В большинстве своем отзыв рассматривается как форма политической ответственности, при которой население получает право прекратить полномочие выборного лица. Вопрос в том, что ответственность выступает результатом правонарушения, то есть виновного деяния, неисполнения обязанности. В таком понимании важно определить круг обязанностей выборного лица, за которые оно может быть лишено статуса. При этом обязанности следует отграничить от тех, неисполнение которых влечет досрочное прекращение полномочий по иным основаниям (например, лишение свободы делает невозможным замещение должности мэра и пр.). Сравнительно-правовой анализ демонстрирует разные точки зрения на основания отзыва. Градация распределяется от максимально свободного подхода, при котором выборное лицо объявляется ответственным за все, что произошло (не произошло) и вызывает неприязнь избирателей. Здесь роль фактического основания (деяние отзываемого) умалывается, а на первое место выходит процессуальное основание (нужное число подписей под инициативой, их правильное оформление). Выше упоминался пример 2021 года из практики Японии, в котором инициатива началась с недовольства скульптурой на выставке, организационный комитет которой возглавляло выборное лицо. Или американский вариант, где отзываемый мэр, обвиненный в давлении на должностных лиц полиции и слишком эмоциональном поведении, выдвигал встречные претензии, заключавшиеся в том, что по действующим правилам глава муниципалитета может лишиться статуса и за неправильный «взгляд», непонравившийся избирателям.

Так, в штате Алабама избирателям дозволяется избирать любых выборных муниципальных должностных лиц, притом каких-либо оснований для этого не требуется; петиция может быть подана в любое время, подписи можно собирать без ограничений по времени, но нужно собрать не менее 30 процентов от числа избирателей-участников предыдущего голосования. В Аризоне также нет требований к основаниям, но начать отзыв можно после 6 месяцев пребывания отзываемого в его должности; срок сбора подписей составляет 120 дней, собрать следует не менее 25 процентов подписей от числа голосов, поданных за отзываемое лицо на выборах. В Аляске

устанавливаются основания, правда, довольно абстрактные: должностное правонарушение, некомпетентность, неисполнение обязанностей, петиция подается после первых 120 дней пребывания в должности, подписи следует собрать в течение 60 дней, число подписей совпадает с требованием, установленным в Аризоне. В Арканзасе перечень оснований не устанавливается, но количество подписей, требующихся для лишения статуса мэров, увеличивается до 35 процентов от числа голосов, поданных за отзываемое лицо на выборах. В Калифорнии также нет конкретных оснований, а нужное количество подписей за инициативу варьируется от числа избирателей в избирательном округе: 30 процентов, если их количество менее 1000; 25 процентов — от 1000 до 9999; 20 процентов — от 10 000 до 49 999; 15 процентов — от 50 000 до 99 999; 10 процентов — от 100 000⁴⁰.

Интересна британская дискуссия, касавшаяся отзыва депутатов, начавшаяся по инициативе самих парламентариев. Как сообщается на сайте Парламента, допускается лишь отзыв депутатов этого органа, другие выборные лица лишаются полномочий в иных процедурах. Причем, эта форма ответственности была введена лишь в 2015 году, как официальная реакция на «скандал с расходами депутатов» 2010 года. Теперь отзыв возможен только по трем основаниям: совершение преступления (за исключением случаев, при которых наказание автоматически прекращает депутатский статус); отдельно оговаривается привлечение к ответственности за предоставление ложных сведений о расходах; отстранение от участия в сессиях на основании решения Комитета по стандартам на срок не менее 10 дней заседаний или не менее 14 дней, если дни заседаний не указаны. Петицию об отзыве должны подписать не менее 10 процентов зарегистрированных избирателей, правда, после этого депутат лишается статуса, но может баллотироваться вновь на досрочных выборах (всего было подано 3 такие петиции)⁴¹.

В соответствии со статьей 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основания отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставом муниципального образования. При анализе муниципальных правовых актов можно увидеть несколько подходов в закреплении оснований отзыва.

В одних случаях в уставах прописываются общие для главы муниципального образования, выборного должностного лица и депутата основания отзыва. Общепринятым подходом является закрепление в качестве основания отзыва депутата и должностного лица местного самоуправления его конкретных противоправных решений или действий (бездействий) в случае

⁴⁰ Recall of Local Officials // <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-local-officials.aspx>.

⁴¹ Johnston N., Kelly R. Recall elections. Briefing paper. Number 5089, 2 June 2021 // <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05089/SN05089.pdf>.

их подтверждения в судебном порядке (Устав муниципального образования «Гиагинский район» Республики Адыгея).

В других уставах основания отзыва депутата и выборного должностного лица местного самоуправления разводятся (Устав муниципального образования «Сунженский район» Республики Ингушетия, Устав внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Владимирский округ и др.). Общим правилом является закрепление оснований отзыва в отдельной главе, статье, посвященной данной форме ответственности. Но бывает и исключение. Так, в Уставе муниципального образования «Город Кизляр» одно из оснований отзыва получило закрепление в пункте 6 статьи 44 «Система муниципальных правовых актов городского округа»: «Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва Главы городского округа или досрочного прекращения полномочий Собрания депутатов городского округа».

В современной науке конституционного права существует мнение, что отзыв «сохранит свое самостоятельное значение только тогда, когда в основе процедуры будет лежать волеизъявление граждан, не связанное с реализацией дополнительной судебной процедуры» [27, с. 136]. Но, как указывается в научных исследованиях, федеральный законодатель, хотя и сохранил за муниципалитетами право определять основания отзыва, но жестко ограничил круг этих оснований для отзыва выборного лица местного самоуправления и принципиально изменил процедуру. Основаниями отзыва могут быть только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие), которые должны быть установлены судебным решением [28, с. 25].

Подобный подход нашел отражение и в Уставе г. Новосибирска, статья 16 которого закрепляет, что основаниями для отзыва депутата Совета депутатов города Новосибирска, мэра города Новосибирска являются нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава Новосибирской области, законов Новосибирской области, настоящего Устава, иных муниципальных нормативных правовых актов города Новосибирска, допущенные при осуществлении ими своих полномочий. Факты совершения указанных правонарушений должны быть подтверждены в судебном порядке.

В науке и практике существует мнение о сложности подтверждения действия (бездействия) главы муниципального образования, депутата в судебном порядке. Например, утверждается, что характер этих оснований отзыва депутатов представительного органа местного самоуправления до такой степени абстрактен, что возможность вынесения судебного решения, констатирующего необходимый для отзыва юридический факт, практически нереализуема [29, с. 24]. С этим можно согласиться лишь частично. Зна-

чально, если создавать теоретическую конструкцию возможного отзыва должностного лица местного самоуправления, то необходимо на основании устава муниципального образования определить его основные полномочия (осуществление общего руководства структурными подразделениями администрации муниципального образования, организация и обеспечение исполнения полномочий администрации и т.д.) и провести анализ эффективности их реализации. Выявленные возможные недостатки необходимо попытаться зафиксировать в судебном порядке.

На дискуссионность вопроса о подтверждении действий отзываемого лица в судебном порядке обращает внимание и Венецианская комиссия со следующей позицией: там, где это допускается национальным законодательством, процесс отзыва должен инициироваться только как один из способов (причем исключительного характера) привлечения к политической ответственности избранного должностного лица; для обеспечения необходимой независимости и объективной оценки ни одно решение избирателей не должно касаться вопросов (например, обвинений в совершении определенных конкретных преступлений), относящихся к исключительной компетенции судов. В таких случаях, предполагающих юридическую ответственность правонарушителей, отзыв не будет являться приемлемым механизмом отстранения от должности.

Заключение

30 августа 2021 года Новосибирская городская муниципальная избирательная комиссия приняла решение об отказе в регистрации инициативной группы. Оснований отказа было несколько: во-первых, были обнаружены ошибки в данных о членах инициативной группы; во-вторых, не был предоставлен список участников инициативной группы, который должен был являться приложением к протоколу собрания; в-третьих, по мнению избирательной комиссии, инициаторам отзыва не удалось доказать установленного судом факта нарушения мэром законов или Конституции Российской Федерации.

Ситуация с отзывом в Новосибирске была осложнена еще и предстоящими выборами депутатов Государственной Думы (сентябрь 2021 г.). Инициаторы отзыва мэра являлись, как уже говорилось, кандидатами на этих выборах, в итоге два процесса наложились друг на друга, а законодательных ответов на возникшие в связи с этим вопросы не находилось. Например, собрание инициативной группы по отзыву в количестве более 1000 человек проводилось на площади у одного из торговых центров города, а его организатором являлся кандидат в депутаты Государственной Думы. Очевидно, что критика мэра (также кандидата на этих выборах) в рамках отзывного производства вполне могла иметь и избирательные последствия. Более того, инициатор отзыва и кандидат на выборах проинформировал окружную избирательную комиссию о проведении встречи с избирателями в месте

собрания инициативной группы. И это — не единственная иллюстрация пересечения двух форм непосредственной демократии. Положение осложнялось и тем, что в Уставе Новосибирска и в Законе Новосибирской области «О местном референдуме» механизм регулирования отзывных отношений представлен слишком фрагментарно, что осложняло жизнь всем сторонам возникших отношений.

Практика показывает фактически полное отсутствие нормативного оформления отзыва выборных лиц. Причем в разных субъектах Российской Федерации отзыв представлен с различной степенью формализации, что минимизирует роль этого правового института как формы народовластия. Представляется, что эту проблему можно разрешить только путем строгого регламентирования отзывных отношений на федеральном уровне, допустив определенные возможности для регионов и муниципалитетов (например, в части определения числа необходимых подписей в поддержку инициативы). Такое решение позволит в большей степени, чем сейчас, гарантировать принцип доверия граждан, которые получают относительно понятный, хотя и сложно осуществимый, отзывной механизм.

Правовое регулирование должно быть достаточно детальным. Необходимо четко определить максимально возможное количество членов инициативной группы. В связи с тем, что в правовых актах содержится только минимальное количество членов инициативной группы, но отсутствует предельная цифра, то в избирательную комиссию была представлена информация о 1120 членах инициативной группы. В дальнейшем, в случае отсутствия ограничения, эта цифра может превышать необходимое количество в несколько раз.

Отзыв депутатов, членов выборных органов или выборных должностных лиц местного самоуправления — не просто процесс, по завершению которого лицо, занимающее публичную должность, ее лишается/не лишается. В первую очередь, это — форма управления государством, принятия публично властных решений. И от того, существуют ли реальные механизмы инициирования и реализации отзыва депутатов, членов выборных органов или выборных должностных лиц местного самоуправления, зависит легитимность не только системы муниципальной власти, но и публичной власти в целом.

Список литературы

1. Волох О.В., Безвиконная Е.В. Самоуправление в системе публичного управления в России. М.: Логос, 2010. 328 с.
2. Karakamisheva-Jovanovska T. Why fear of recall for elected officials? // <http://pf.ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2019/07/2.-Tanja-Karakamisheva-Jovanovska.pdf>.
3. Mack E.E. The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform // *Nebraska Law Review*. 1988. Vol. 67. Iss. 3.

4. Руссо Ж.Ж. Политические сочинения / Изд. подгот. Б. Бернарди, С.В. Занин; Отв. ред. И.А. Исаев. СПб.: ООО «Изд-во Росток», 2013. 640 с.
5. Dodd W.F. The recall and the political responsibility of judges // Michigan Law Review. 1911. Vol. X. № 2.
6. Mack E.E. The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform // Nebraska Law Review. 1988. Vol. 67. Iss. 3.
7. Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. М., 1967. 135 с.
8. Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Отзыв депутата представительного органа: соотношение политической и конституционной ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 7.
9. Кузько А.В. Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера дисциплинарной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21.
10. Черепанов В.А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5.
11. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект, ТК Велби, 2006. 432 с.
12. Болдырев О.Ю. Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы. Часть 1. Государство по Конституции 1993 года: на бумаге и в жизни // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9.
13. Курбанова З.М. Перспективы развития конституционно-правовой ответственности депутатов в России: пути совершенствования законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11.
14. Лолаева А.С. Цифровая (электронная) и традиционная демократия: вопросы соотношения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 4.
15. Нанба С.Б. Конституционные преобразования: перенастройка российского местного самоуправления // Журнал российского права. 2021. № 6.
16. Нудненко Л.А. Справедливость как критерий баланса публичных и частных интересов // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1.
17. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Юрист, 2000. Т. 1.
18. Twomey A. The recall of members of parliament and citizens'-initiated elections // UNSW Law Journal. 2011. Vol. 34 № 1.
19. Direct Democracy. The International IDEA Handbook / Virginia Beramendi, Andrew Ellis, Bruno Kaufman and others. Bulls Graphics AB, 2008.
20. Twomey A. The recall of members of parliament and citizens'-initiated elections // UNSW Law Journal. 2011. Vol. 34 № 1.
21. Direct Democracy. The International IDEA Handbook / Virginia Beramendi, Andrew Ellis, Bruno Kaufman and others. Bulls Graphics AB, 2008.
22. Twomey A. The recall of members of parliament and citizens'-initiated elections // UNSW Law Journal. 2011. Vol. 34 № 1.
23. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. 432 с.
24. Колюшин Е.И. Муниципальное право России. М.: Норма, 2008. 463 с.

25. Нормография: теория и технология нормотворчества. Под. ред. Ю.Л. Арзамасова. М. Изд. дом Высшей школы экономики. 2019. 452 с.
26. Сложность российских законов. Опыт синтаксического анализа / А.В. Кнутов, С.М. Плаксин и др. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2020. 311 с.
27. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в Российской Федерации: основания классификации и проблемы реализации // Российский юридический журнал. 2011. № 1.
28. Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества // Административное и муниципальное право. 2018. № 6.
29. Кузько А.В. Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера дисциплинарной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21.

ГОЛОСОВАНИЕ ПО ВОПРОСАМ МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

***Аннотация.** В статье рассматриваются особенности муниципально-правового регулирования голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений как формы реализации субъективных публичных прав населения муниципального образования в сфере территориальной организации местного самоуправления. Исследование материалов судебной практики позволило выявить проблему разграничения голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений и местного референдума. Отмечается, что в некоторых случаях субъекты соответствующих муниципальных правоотношений не разграничивают указанные институты муниципальной демократии, и происходит подмена одного института непосредственной муниципальной демократии другим. Произведено правовое и институциональное разграничение голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений и местного референдума.*

***Ключевые слова:** голосование по вопросам муниципально-территориальных изменений, местное самоуправление, местный референдум, население муниципального образования, субъективные публичные права.*

VOTING REGARDING MUNICIPAL AND TERRITORIAL CHANGES: SEVERAL PROBLEMS OF THE THEORY OF MUNICIPAL DEMOCRACY AND LAW ENFORCEMENT

***Abstract.** The article deals with the particular aspects of municipal and legal regulation of voting regarding municipal and territorial changes as a form of enforcement of subjective public rights of the local community in the field of territorial management of local self-government. Research of the judicial practice materials allowed to identify a problem of differentiating voting regarding municipal territorial changes and local referendum. It is noted that in some cases subjects of the corresponding municipal legal relations do not differentiate denoted institutions of municipal democracy, and the substitution of one direct municipal*

democracy institution with the other takes place. The legal and institutional differentiation regarding municipal and territorial changes and local referendum was carried out.

Keywords: *voting regarding municipal and territorial changes, local self-government, local referendum, local community, subjective public rights.*

Тенденцией последних лет в сфере территориальной организации местного самоуправления является укрупнение муниципальных образований и отказ от поселенческого уровня местного самоуправления в некоторых субъектах Российской Федерации [1, с. 50–56; 2, с. 22–26; 3, с. 3–12]. С 2019 года укрупнение муниципальных образований связано главным образом с созданием муниципальных округов в результате объединения всех поселений, входивших в состав муниципального района¹. По мнению А. Ларичева и Э. Маркварта, территориальная консолидация является одной из угроз для существования местного самоуправления [4, с. 78].

Конституционная реформа 2020 года² затронула сферу территориальных основ местного самоуправления. Новая редакция части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации предусматривает отказ от закрепления поселенческого принципа организации местного самоуправления и предоставляет значительную свободу усмотрения законодателю в определении территорий, на которых осуществляется местное самоуправление. Представляется, что указанная новелла меняет конституционно-правовую модель территориальной организации местного самоуправления и снижает гарантии сохранения поселенческого уровня местного самоуправления.

Одной из форм реализации субъективных публичных прав населения муниципального образования в процедурах, связанных с изменением границ муниципального образования и преобразованием муниципальных образований, является голосование, предусмотренное частью 3 статьи 24 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Однако в последние годы значимость института голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (далее – голосование по вопросам муниципально-территориальных изменений) значительно снизилась. Исследование практики реализации института голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений приобретает особую актуальность в свете внесенного в Государственную Думу проекта

¹ См.: Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 20.12.2021).

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. 2020. 16 марта.

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

нового закона о местном самоуправлении⁴. Законопроект предусматривает исключительно опосредованное участие населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений и исключение из числа форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений.

Голосование по вопросам муниципально-территориальных изменений как институт муниципальной демократии было введено в законодательство о местном самоуправлении Федеральным законом № 131-ФЗ в 2003 году. В соответствии с частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ для получения согласия населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений проводится голосование в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

По словам С.А. Авакьяна, при производстве изменений в территориальной организации местного самоуправления в некоторых случаях используются процедуры местной демократии, родственные местному референдуму [5, с. 50].

В науке конституционного и муниципального права отсутствует единая точка зрения о возможности рассмотрения голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений в качестве самостоятельной формы муниципальной демократии наряду с местным референдумом. В юридической литературе сложилось два основных подхода.

Представители первого подхода рассматривают голосование по вопросам муниципально-территориальных изменений в качестве самостоятельного института непосредственной муниципальной демократии [6, с. 74; 7, с. 235; 8, с. 186]. В пользу такого подхода А.Н. Дементьев отмечает, что статус принятого решения по итогам голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений сближается с институтом референдума, однако существует определенная специфика закрепления данного института, на основе чего его можно рассматривать в качестве отдельного института непосредственной демократии [9, с. 9–15].

Сторонники второго подхода рассматривают голосование по вопросам муниципально-территориальных изменений в качестве разновидности референдума [10; 11].

В.В. Комарова полагает, что процедура проведения голосования устанавливается нормами о порядке проведения местного референдума, и в итоге приходит к выводу, что использование в законодательстве различных формулировок и названий одной формы народовластия не расширяет пределы демократического поля и создает путаницы в нормотворчестве и правоприменении.

⁴ Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 21.01.2022).

менении. Поэтому она предлагает переименовать процедуру «голосование» на «референдум» [11, с. 16–19].

Представляется возможным согласиться с мнением тех авторов, которые не рассматривают голосование по вопросам муниципально-территориальных изменений в качестве самостоятельной формы народовластия. Главное различие между голосованием по вопросам муниципально-территориальных изменений и местным референдумом состоит в предмете. На местный референдум выносятся только вопросы местного значения⁵; проблемы изменения границ и преобразования муниципальных образований не относятся к вопросам местного значения.

Голосование по вопросам муниципально-территориальных изменений назначает представительный орган муниципального образования. Оно проводится в том же порядке, что и местный референдум, за исключением особенностей, которые установлены Федеральным законом № 131-ФЗ и состоят в следующем: голосование по вопросам муниципально-территориальных изменений может проводиться на всей территории муниципального образования или на его части в отличие от местного референдума; не применяется запрет на проведение органами публичной власти и лицами, замещающими публичные должности, агитации, а также положения, регламентирующие юридическую силу решения, принятого на референдуме.

Особенностью голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений является также то, что оно проводится только в случаях, указанных в Федеральном законе № 131-ФЗ. В остальном голосование по вопросам муниципально-территориальных изменений проводится по процедуре местного референдума, установленной нормами федерального и регионального законодательства о местном референдуме. В большинстве субъектов Российской Федерации законы, регулирующие подготовку и проведение местного референдума, содержат отдельные нормы, которыми устанавливается порядок проведения голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений⁶. Только в некоторых субъектах Федерации приняты специальные законы, регламентирующие подготовку и проведение голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений (например, Пермский край⁷).

⁵ Часть 3 статьи 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ). См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня.

⁶ См., например: 1) статья 48 Закона Омской области от 15 февраля 2005 г. № 616-ОЗ «О местном референдуме в Омской области» // Омский вестник. 2005. 25 февраля. 2) статья 49.2 Закона Республики Алтай от 13 января 2005 г. № 7-РЗ «О референдумах в Республике Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2004. № 22(28). Ст. 154. 3) статья 100 Закона Закон Иркутской области от 6 мая 2006 г. № 25-оз «О местных референдумах в Иркутской области» // Областная. 2006. 22 мая.

⁷ Закон Пермского края от 9 октября 2010 г. № 493-ПК «О голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в Пермском крае» // СЗ Пермского края. 2009. № 10. I часть.

Исследование материалов судебной практики позволяет говорить, что значительное число споров связано с рассмотрением судами общей юрисдикции вопроса о разграничении голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений и местного референдума. В некоторых случаях субъекты соответствующих муниципальных правоотношений не разграничивают указанные институты муниципальной демократии, в результате происходит подмена одного института непосредственной муниципальной демократии другим⁸.

Например, в избирательную комиссию муниципального образования поступило ходатайство о регистрации инициативной группы по выдвижению инициативы проведения местного референдума по вопросу «Хотите ли Вы изменить статус Звезднинского городского поселения на статус Звезднинского сельского поселения: «да» или «нет». Решением представительного органа вопрос был признан не соответствующим части 7.2 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, статье 12 Федерального закона № 67-ФЗ и нормам Закона Иркутской области о местных референдумах. Решением Усть-Кутской территориальной избирательной комиссии Иркутской области было отказано в регистрации инициативной группы по выдвижению инициативы проведения местного референдума на территории поселения.

Представитель инициативной группы по проведению местного референдума В.Г. Гусаченко обратилась с административным иском в суд с требованием о признании незаконным решения территориальной избирательной комиссии и представительного органа. Иркутский областной суд частично удовлетворил заявленные исковые требования и признал недействующим решение думы Звезднинского муниципального образования.

Пятый апелляционный суд общей юрисдикции отменил решение суда первой инстанции. В апелляционном определении от 11 февраля 2021 года по делу № 66-а-110/2021 суд отметил, что в соответствии с нормами Федерального закона № 67-ФЗ и Закона Иркутской области о местных референдумах на местный референдум могут быть вынесены вопросы местного значения. Преобразование муниципальных образований к вопросам местного

⁸ См.: 1) Апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 11 февраля 2021 г. по делу № 66а-110/2021 // ГАС РФ «Правосудие». 2) Решение Саратовского районного суда Саратовской области от 24 ноября 2021 г. по делу № 2а-1112/2021 // ГАС РФ «Правосудие». 3) Апелляционное определение Иркутского областного суда от 26 сентября 2017 г. по делу № 33а-8586/2027 // ГАС РФ «Правосудие». 4) Апелляционное определение Белгородского областного суда от 25 сентября 2012 г. по делу № 33-2955 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 5) Решение Ишимбайского городского суда Республики Башкортостан от 21 ноября 2017 г. по делу № 2а-1820/2017 // ГАС «Правосудие». 6) Апелляционное определение Верховного Суда Республики Башкирия от 29 января 2018 г. по делу № 33а-1676/2018 // ГАС РФ «Правосудие». 7) Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 29 января 2013 г. по делу № 33-570/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 8) Решение Иркутского областного суда от 21 августа 2020 г. по делу № 3а-87/2020 // ГАС РФ «Правосудие». 9) Решение Саратовского районного суда Саратовской области от 20 декабря 2021 г. по делу № 2а-1247/2021 // ГАС РФ «Правосудие».

значения не относится. В итоге суд пришел к выводу, что «применительно к настоящему административному делу, вопрос, который предлагается вынести на местный референдум, в силу вышеуказанных положений федерального закона не относится к вопросам местного значения, следовательно, не может быть вынесен на местный референдум». Поэтому основания для удовлетворения административного иска в части признания незаконным решения думы Звезднинского городского поселения у суда первой инстанции не имелось⁹.

Проблема разграничения институтов голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений и местного референдума исследовалась и в практике Конституционного Суда Российской Федерации в контексте конституционности норм федерального законодательства, исключающих возможность вынесения на местный референдум вопроса преобразования муниципальных образований¹⁰.

В последние годы значимость голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений среди форм непосредственной муниципальной демократии снижается. Это обусловлено тенденцией законодательных изменений, вносимых в Федеральный закон № 131-ФЗ, направленной на замену формы получения согласия населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений с голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ либо на сходах граждан на выражение согласия населения решением представительного органа муниципального образования [8, с. 37; 12, с. 143].

К примеру, в первоначальной редакции части 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривалось проведение голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений в пяти случаях (ч. 2 и 3 ст. 12, ч. 3, 5 и 7 ст. 13). Федеральный закон № 131-ФЗ (в редакции от 30 декабря 2021 г.) предусматривает проведение голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений только при производстве трех муниципально-территориальных изменений (ч. 2 и 3 ст. 12, ч. 5 ст. 13). В остальных случаях согласие населения муниципального образования выражается решением представительного органа муниципального образования.

⁹ Апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 11 февраля 2021 г. по делу № 66а-110/2021 // ГАС РФ «Правосудие».

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2019 г. № 2176-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Банникова Артемия Юрьевича на нарушение его конституционных прав частями 1 и 7 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пунктами 5 и 6 статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision426255.pdf> (дата обращения: 01.02.2022).

Подобный подход законодателя не позволяет четко разграничить категории «согласие населения» и «мнение населения», используемые в главе второй Федерального закона № 131-ФЗ, что необходимо рассматривать как отступление от одного из концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ в первоначальной редакции¹¹.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации в 2015 году было зафиксировано 30 случаев проведения голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений¹², в 2019 году 8 раз на территории Чеченской Республики и Белгородской области¹³, в 2020 году 1 раз¹⁴.

В 2021 году согласно данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации проводилось одно голосование по вопросам муниципально-территориальных изменений в Кировской области¹⁵.

Выражение согласия населения муниципального образования решением представительного органа (в случае осуществления существенного муниципально-территориального изменения) не учитывает правовую позицию Конституционного Суда о допустимости выражения мнения населения муниципального образования решением представительного органа, которая была сформулирована в определении от 6 марта 2008 года № 214-О-П¹⁶.

¹¹ Федеральный закон № 131-ФЗ в первоначальной редакции предусматривал, что согласие населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений могло быть выражено на голосовании, предусмотренном частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ либо на сходах граждан.

При определении формы учета мнения населения или получения согласия населения при осуществлении муниципально-территориальных изменений необходимо руководствоваться критерием важности (существенности) изменения. В нормах Федерального закона № 131-ФЗ указанный критерий не нашел своего закрепления и не во всех случаях он учитывается. На данное обстоятельство обращалось внимание в науке муниципального права. Так, Е.В. Гриценко приходит к выводу, что «однако нельзя сказать, что этот критерий (существенности и важности территориального изменения — С.К.) выдерживается законодателем. Более того, можно констатировать его нарушение при установлении различных форм мнения населения в Федеральном законе о местном самоуправлении в процессе муниципально-территориальных преобразований» [13, с. 31].

В своей практике Конституционный Суд ссылается на данный критерий, например, в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П. См.: определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 5. 2008.

¹² Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. — начало 2017 г.) // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/informacionno-analiticheskie-materialy-o> (дата обращения: 09.01.2022).

¹³ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). Под общей редакцией Первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации Ю.С. Любимова. Москва. 2020. С. 63.

¹⁴ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 01.02.2022).

¹⁵ Сведения о проводящихся выборах и референдумах // Официальный сайт ЦИК РФ. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 02.02.2022).

¹⁶ Конституционный Суд отметил, что «учитывая конституционно-правовые характеристики природы представительного органа муниципального образования, федеральный законодатель был вправе наделить его полномочием выступать от имени населения, в том числе при решении вопроса

В Федеральном законе № 131-ФЗ не установлена специальная процедура принятия решения представительным органом, которым выражается согласие населения и, исходя из рекомендательного характера публичных слушаний, представительный орган может принять решение без учета позиции населения муниципального образования по предполагаемому муниципально-территориальному изменению и вопреки его интересам, что подтверждается материалами судебной практики¹⁷.

Все это необходимо рассматривать как отсутствие должных гарантий реализации субъективного публичного права населения муниципального образования в процедурах, связанных с изменением границ и преобразованием муниципальных образований.

Во многом подобное правовое регулирование приводит к возникновению споров, в которых отдельные жители пытаются инициировать процедуру проведения голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений в тех случаях, когда согласие населения муниципального образования выражается актом представительного органа, при этом интересы органа и населения не совпадают¹⁸.

Так, представитель инициативной группы 31 января 2017 года направил в Территориальную комиссию Ступинского района Московской области ходатайство о проведении голосования по вопросу «Поддерживаете ли вы объединение сельского поселения Семеновское Ступинского муниципального района с другими муниципальными образованиями Ступинского муниципального района, предполагающее (в том числе) утрату сельским поселением Семеновское статуса самостоятельного муниципального образования, ликвидацию выборных должностей Главы и Депутатов поселения, а также передачу контроля за финансовыми ресурсами поселения органам власти вновь создаваемого — объединенного муниципального образования на территории Ступинского муниципального района Московской области».

Решением территориальной избирательной комиссии Ступинского района на основании решения Совета депутатов сельского поселения Семенов-

об изменении границ муниципального образования, напрямую не затрагивающего интересы большинства населения данного муниципального образования». См.: абзац 4 п. 3.2 мотивировочной части определения Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П.

¹⁷ См., например: 1) Определение Конституционного Суда РФ от 24 октября 2019 г. № 2955-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Павловой Татьяны Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 3 статьи 13 и частью 4 статьи 28, а также частью 3 статьи 43 во взаимосвязи с частями 1, 4 и 5 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision438345.pdf> (дата обращения: 11.02.2022). 2) Решение Малоपुरгинского районного суда Удмуртской Республики от 25 мая 2020 г. по делу № 2а-418/2020 // ГАС РФ «Правосудие». 3) Решение Верещагинского районного суда Пермского края от 25 февраля 2019 г. по делу № 2а-132/2019 // ГАС РФ «Правосудие». 4) Решение Саратовского районного суда Саратовской области от 14 октября 2021 г. по делу № 2а-924/2021 // ГАС РФ «Правосудие».

¹⁸ Решение Ступинского городского суда Московской области от 28 апреля 2017 г. по делу № 2а-1148/2017 // ГАС РФ «Правосудие».

ское Ступинского муниципального района вопрос, предлагаемый для вынесения на голосование, признан несоответствующим нормам Федерального закона № 67-ФЗ, Федерального закона № 131-ФЗ и Закона Московской области о местном референдуме.

30 марта 2017 года инициативной группой был получен ответ от Территориальной избирательной комиссии Ступинского района с решением об отказе в проведении голосования и регистрации инициативной группы.

Представители инициативной группы обратились в суд с административным иском об оспаривании решений Территориальной избирательной комиссии Ступинского района и Совета депутатов сельского поселения Семеновское.

Ступинский городской суд Московской области, отказывая в удовлетворении заявленных исковых требований, отметил, что в случае осуществления преобразования муниципальных образований в форме объединения сельского поселения с городским округом проведение голосования населения не требуется, так как учитывается мнение населения, выраженное представительным органом. «Поэтому по указанному истцами и инициативной группой вопросу возможности объединения сельского поселения Семеновское с другими муниципальными образованиями Ступинского района проведение голосования населения не требуется, органы местного самоуправления не обязаны организовывать голосование в данном случае»¹⁹.

Таким образом, значимость голосования по муниципально-территориальным вопросам как формы реализации прав населения муниципального образования в сфере территориальной организации местного самоуправления в последние годы значительно снизилась. Это обусловлено тенденцией изменений, внесенных в федеральное законодательство о местном самоуправлении, связанной с заменой голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ, как формы выражения согласия населения при производстве муниципально-территориальных изменений на выражение согласия актом представительного органа. В судебной практике преобладают споры, связанные с разграничением голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений и местного референдума, а также дела об оспаривании решений, которыми было отказано в проведении голосования по вопросам муниципально-территориальных изменений в тех случаях, когда согласие населения муниципального образования выражается актом представительного органа. Наличие подобной правоприменительной практики свидетельствует о дефиците форм непосредственного участия населения муниципального образования в решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления.

¹⁹ Решение Ступинского городского суда Московской области от 28 апреля 2017 г. по делу № 2а-1148/2017 // ГАС РФ «Правосудие».

Список литературы

1. Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // *Пространственная экономика*. 2017. № 3.
2. Дементьева О.А. Территориальные реформы местного самоуправления в Российской Федерации как способ достижения экономических целей // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. 2020. № 4.
3. Бабичев И.В., Павлов А.В., Мадьярова А.В. Предпосылки и перспективы реформирования территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации в свете процессов «укрупнения» муниципалитетов // *Местное право*. 2020. № 1.
4. Ларичев А., Маркварт Э. Локальные сообщества как инструмент развития общемуниципальной демократии: опыт Германии и уроки для России // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2020. № 5 (138).
5. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы локального уровня развития демократии в Российской Федерации // *Право и государство*. 2013. № 1 (58).
6. Холопов В.А. Проблемы реализации непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения // *Федерализм*. 2009. № 1 (53).
7. Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы. Монография / рук. авт. колл. и отв. редактор доктор юридических наук, профессор Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2015. 652 с.
8. Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография. М.: Юрлитинформ, 2020. 272 с.
9. Дементьев А.Н. Правовые гарантии учета мнения населения при изменении границ и преобразовании муниципальных образований в Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2005. № 10.
10. Нудненко Л.А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // *Право и политика*. 2004. № 3.
11. Комарова В.В. Референдум и сходные формы непосредственного народовластия (соотношение и проблемы) // *Конституционное и муниципальное право*. 2005. № 9.
12. Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Учет мнения населения при преобразовании и изменении границ территорий муниципальных образований и субъектов Российской Федерации // *Государство и право*. 2019. № 3.
13. Гриценко Е.В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2014. № 6 (103).

С.Ю. БЕЛОКОНЕВ
Е.В. ЛЕВИНА

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ ИЗУЧЕНИЯ УРОВНЯ ДОВЕРИЯ К ВЛАСТИ

***Аннотация.** Предметом данного исследования стали информационно-аналитические технологии, применяемые при изучении проблем доверия населения к органам власти. Целью статьи является формирование информационно-аналитического инструментария для исследования уровня доверия граждан к власти. Методологическую базу исследования составили системный и структурно-функциональный подходы для изучения экзогенных и эндогенных факторов, влияющих на доверие граждан к органам государственного управления, ситуационный подход, позволяющий оценить уровень доверия к властным структурам в конкретный пространственно-временной интервал. Также авторами были использованы методы анализа и синтеза, классификации и обобщения в разработке инструментария для изучения уровня доверия граждан и элит к власти. В работе представлен алгоритм проведения анализа и оценки уровня доверия граждан к власти в современной России, который может быть использован в практике проведения исследования данного феномена. Предложенные в статье информационно-аналитические технологии открывают спектр возможностей в исследовании заявленной проблематики.*

***Ключевые слова:** власть, доверие, методы исследования, информационно-аналитические технологии, интеллектуальный анализ данных, предикативный анализ данных, киберметрия, фокус-группа.*

INFORMATION AND ANALYTICAL TECHNOLOGIES FOR STUDYING THE LEVEL OF TRUST IN THE AUTHORITIES

***Abstract.** The subject of this study is information and analytical technologies used in the study of the problems of public confidence in the authorities. The purpose of this article is the formation of information and analytical tools for the study of the level of trust of citizens*

БЕЛОКОНЕВ Сергей Юрьевич — кандидат политических наук, доцент, научный руководитель Факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

ЛЕВИНА Елена Владимировна — кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Института проблем рынка Российской академии наук, доцент Департамента социологии Факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований. Проект 21-011-31678 «Разработка индекса доверия к власти граждан и элит современной России».

in the government. The methodological basis of the study consisted of such methods and approaches as systemic and structural-functional approaches for studying exogenous and endogenous factors affecting citizens' trust in public administration, a situational approach that allows assessing the level of trust in power structures in a specific space-time interval. The authors of the article also used methods of analysis and synthesis, classification, and generalization in the development of tools for studying the level of trust of citizens and elites in power. This paper presents an algorithm for analyzing and assessing the level of citizens' trust in government in modern Russia, which can be used in further practice of conducting research on this phenomenon. The information and analytical technologies proposed in the article open a range of possibilities in the study of the stated problems.

Keywords: *power, trust, research methods, information and analytical technologies, data mining, predicative data analysis, cybermetry, focus group.*

Глобальная цифровизация внесла масштабные изменения в коммуникационные процессы. Интернет-пространство стало основным ресурсом, обеспечивающим взаимодействие между индивидами, социальными группами и институтами. Виртуальные источники завоевывают у масс доверие, по своему уровню значительно превосходящее доверие к традиционным средствам массовой информации. Альтернативным форматом СМИ в настоящее время выступает коммуникация в социальных медиа, синтезирующая традиционные форматы коммуникации с населением и новые технологии, и отвечает требованиям современности. Социальные сети стали площадкой, где формируется представление о политической ситуации и транслируется гражданская позиция. В них открывается возможность пропаганды, внушения и быстрого распространения информации. Информация о митингах и протестах также может интенсивно распространяться в интернет-пространстве. В связи с этим особую важность приобретают социальные медиа в формировании доверия населения и элит к власти и построении эффективных коммуникаций между органами государственного управления и гражданами.

Объектом данного исследования становятся информационно-аналитические технологии, позволяющие изучить и дать оценку уровню доверия граждан к властным структурам. Предмет исследования заключается в особенностях и возможностях применения методов социологии и политологии в контексте изучения феномена доверия к власти.

Целью данного исследования является разработка методологического обеспечения для разработки индекса доверия населения и элит России к власти. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: выделение методов сбора и анализа данных для оценки уровня доверия граждан к властным структурам; формирование комплекса методов и информационно-аналитических технологий для изучения феномена доверия населения современной России к власти.

Зарубежные и российские политологи, социологи, философы осветили многие аспекты изучаемой проблемы. Цифровая трансформация всех сфер

общественной жизни воздействует и на траектории развития исследований. Особое внимание современных специалистов и экспертов по уровню доверия к власти уделяется анализу позиций различных слоев населения посредством изучения цифровых следов в социальных сетях и информационных платформах. К данной группе исследователей относятся Н.М. Великая [1], Е.Б. Шестопад, В.В. Вагина и П.С. Пасс [2].

Проблеме цифровизации политической сферы, использования цифровых технологий в политических процессах и коммуникациях посвящены работы С.В. Володенкова [3, с. 39–47; 4, с. 409–415; 5, с. 205–212], А.М. Дружинина [6, с. 1–16] и А.В. Маковейчука [7, с. 10–15].

Методология анализа интернет-СМИ и социальных сетей в контексте политических коммуникаций, особенности проведения социологических исследований с применением технологий социально-медийной предиктивной аналитики (СМПА) представлены в работах Е.В. Бродовской [8, с. 79–104], А.Ю. Домбровской, Д.Н. Карзубова, А.В. Синякова, С.Ю. Белоконева [9], В.В. Титова, З.Р. Усмановой [9, с. 365–381], Е.В. Левиной [10, с. 47–55] и Е.С. Чимириш [11, с. 93–102].

Несмотря на достаточно глубокое и всестороннее изучение концепта доверия населения и элит к власти, данная проблема носит актуальный характер особенно в контексте разработки индекса доверия, включающего в себя несколько показателей (индикаторов).

* * *

Связь экономического и социально-политического развития с переходом к информационному обществу и экономике знаний приводит к необходимости анализа показателей, описывающих состояние информационно-коммуникационных технологий, с целью выявления соответствия экономики современным требованиям. Важность использования динамики показателя количества интернет-пользователей и динамики ВВП в качестве индикатора инновационного потенциала социально-политического развития освещена в исследованиях В.М. Сергеева и В.Ф. Артюшкина [12, с. 114–126]. Авторы настоящего исследования приходят к выводу о том, что для стран с переходной экономикой с целью избегания стагнации необходим запуск новых социально-экономических и политических механизмов и реализации институциональных изменений [12 с. 114–126], которые, на наш взгляд, могут быть возможны только в случае доверия населения и элит власти.

Поскольку предмет исследования является достаточно сложным и имеет несколько аспектов и уровней оценки, следует выделить группы факторов, позволяющих выявить степень сформированности доверия/недоверия у населения к властным структурам:

- Социокультурные факторы, включающие в себя установки и ценности, сохранение и распространение которых возможно посредством системы

образования, религии, институтов культуры и традиций (эти индикаторы достаточно постоянны и редко поддаются изменениям).

- Социально-политические и правовые факторы, обусловленные характером и структурой власти, формой государственного устройства, политическим режимом, особенностями взаимодействия общества с властными структурами (данная группа факторов непосредственно воздействует на формирование политического и институционального доверия).

- Социальные факторы, зависящие от структуры общественного устройства, социальной дифференциации, распространенности различных социальных групп, наличие социальной поляризации (к этому блоку факторов следует отнести индикатор социальной безопасности, связанный с уровнем преступности в обществе).

- Социально-экономические факторы, к числу которых относятся производственные отношения, классовая структура общества, качество жизни населения, занятость и уровень безработицы [13, с. 12–20].

- Информационно-коммуникационные факторы, позволяющие оценить доступность цифровых технологий для населения, провести анализ проблемы цифрового неравенства (в отношении данной группы факторов можно сказать, что они способны косвенно указывать на уровень доверия населения к власти, но имеют первостепенное значение для проведения анализа индивидов в виртуальном пространстве).

Ориентируясь на выделенные группы факторов, можно сформировать перечень относящихся к ним индикаторов и индексов (табл. 1).

Таблица 1

Индикаторы социально-политического и институционального доверия

Факторы социально-политического и институционального доверия	Индикаторы доверия
Социокультурные факторы	Индекс социального капитала ¹ .
Социально-политические и правовые факторы	Частный индекс текущего положения России. Частный индекс оценок деятельности государственной власти. <i>Входят в состав Индекса социальных настроений, разработанного Левада-центром* в начале 1990 года².</i>

¹ Индекс социального капитала. URL: <https://solability.com> (дата обращения: 24.10.2021).

² Обновленная методика измерения индекса социальных настроений (ИСН). URL: <https://www.levada.ru/obnovlennaya-metodika-izmereniya-indeksa-sotsialnykh-nastroenii-isn> (дата обращения: 24.08.2021).

*Некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента.

	Рейтинги доверия политикам и одобрения институтов власти, предложенные на основе социологических опросов, проводимых Левада-центром* на регулярной основе ³ . Уровень недовольства властями и готовности протестовать, оценка которого производится Фондом общественного мнения ⁴ .
Социальные факторы	Индекс социальной мобильности ⁵ . Уровень поляризации общества и индекс Джини ^{6,7} .
Социально-экономические факторы	Уровень занятости и безработицы в стране. Частный индекс ожиданий. Частный индекс личного положения. <i>Входят в состав Индекса социальных настроений, разработанного Левада-центром* в начале 1990 года⁸.</i>
Информационно-коммуникационные факторы	Индекс развития ИКТ. Индекс представлен Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации ⁹ .

Несмотря на достаточно широкий перечень индикаторов и критериев уровня доверия населения к институтам власти, актуальной остается разработка индекса доверия к власти граждан и элит, основанного на группе выделенных, особо значимых показателей.

* * *

Основу формирования комплекса информационно-аналитических технологий изучения уровня доверия к власти составили следующие методы и подходы:

- мультипарадигмальный подход, позволяющий оценить уровень доверия населения и элит к власти, используя методы и подходы различных наук, что приводит к формированию комплексной модели оценки доверия

³ Одобрение институтов власти. URL: <https://www.levada.ru/2020/05/06/odobrenie-institutov-vlasti-i-doverie-politikam> (дата обращения: 24.10.2021).

⁴ Протестные настроения. Уровень недовольства властями и готовность протестовать. URL: <https://fom.ru/obshchestvo/11090> (дата обращения: 24.10.2021).

⁵ Global Social Mobility Index 2020 | World Economic Forum. URL: <https://weforum.org> (дата обращения: 24.10.2021).

⁶ [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/hDh382iS/Stob%202020-2\(105\)_rus.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/hDh382iS/Stob%202020-2(105)_rus.pdf) (дата обращения: 24.10.2021).

⁷ ЕМИСС. URL: <https://fedstat.ru> (дата обращения: 24.10.2021).

⁸ Обновленная методика измерения индекса социальных настроений (ИЧН). URL: <https://www.levada.ru/obnovlennaya-metodika-izmereniya-indeksa-sotsialnykh-nastroenii-isn> (дата обращения: 24.08.2021).

⁹ <https://digital.gov.ru/ru/activity/statistic/rating/indeks-razvitiya-informacionno-kommunikacionnyh-tehnologij-ict-development-index/#tabs|Compare:Place> (дата обращения: 24.10.2021).

*Некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента.

и позволяет разрабатывать методы и подходы к формированию доверия и повышения его уровня (в данном контексте могут применяться методы социологии, социальной психологии, философии, политологии, культурологии и истории);

- структурно-функциональный и системный подходы, позволяющие выделять причинно-следственные связи в проявляемом поведении (в выборе стратегии поведения, фрейма), зависящим от определенного уровня доверия к власти; сконструировать модель и представить индекс оценки уровня доверия населения и элит к власти;

- сравнительно-исторический метод, позволяющий проследить изменение подходов к определению понятия «доверие», к особенностям формирования доверия к власти, к критериям оценки его уровня;

- метод анализа и синтеза, предполагающий выявление основных факторов, тенденций и закономерностей в процессе формирования доверия к власти;

- метод типологизации, выявляющий стратегии поведения индивидов в условиях доверия/недоверия к власти;

- социологический метод, направленный на сбор первичных данных и качественный анализ документов (интернет-контента), в том числе специализированных интернет-ресурсов, методы киберметрии, predictor mining, социального картирования в обработке контента, выгруженного из социальных сетей и интернет-СМИ с помощью онлайн-сервисов (с применением технологии СМПА), проведение исследований в формате фокус-групп для оценки доверия элит к власти, а также для выявления причинно-следственных связей между поведением индивидов и уровнем их доверия к власти, статистическая обработка полученных данных.

На наш взгляд, для изучения уровня доверия к властным структурам с целью дальнейшей разработки индекса следует придерживаться следующего алгоритма:

I шаг. Проведение дискурс-анализа научных трудов отечественных и зарубежных исследователей, посвященных изучению феномена доверия в общем и политического доверия в частности. Данный этап необходим для разработки комплекса критериев (показателей), которые позволят оценить уровень доверия/недоверия населения и элит к властным структурам.

II шаг. Проведение глубинного интервью с экспертами в области изучения доверия к органам управления, что даст возможность определить векторы дальнейшего исследования.

III шаг. Проведение анализа открытых эмпирических данных, вторичного анализа результатов проведенных социологических опросов (к числу данных исследований можно отнести опросы, проведенные ВЦИОМ, ФОМ, Левада-центром* и пр.). На данном этапе производится оценка актуально-

*Некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента.

го состояния уровня доверия населения к власти по разработанным ранее показателям.

IV шаг. Проведение фокус-группы с участием экспертов в области политической культуры, политтехнологов, специалистов в сфере электорального поведения, экономистов и социологов, исследующих качество жизни для определения финального перечня индикаторов доверия граждан и элит к власти (этот перечень необходим для реализации следующего этапа исследования, предполагающего анализ информации, опубликованной в Интернете).

V шаг. Проведение исследования контента, размещенного в социально-медийном пространстве с использованием методологии социального компьютеринга и интеллектуального анализа данных с дальнейшей возможностью применения технологий социально-медийной предикативной аналитики (данный подход обладает достаточно большим потенциалом, может использоваться как самостоятельный метод сбора и анализа данных в виртуальном пространстве, который обеспечивает получение большого объема, или в комплексе с другими методами социологии, например, анкетным опросом, глубинным интервью или фокус-группой).

В контексте нашего исследования методы интеллектуального анализа будут использоваться в комплексе с другими методами проведения социально-политических исследований. Социально-медийная предикативная аналитика может быть представлена на нескольких уровнях, варьирующихся по степени сложности и ценности для исследователей и экспертов. Следует выделить два уровня в работе с BigData:

- Data Mining (интеллектуальный анализ данных), позволяющий формировать простые отчеты, проводить анализ большого объема данных с использованием инструментов для визуализации и мониторинга, применяя дашборды и системы показателей.
- социальный компьютеринг или Predictor Mining (технологии предикативной аналитики), обеспечивающие прогнозирование поведения индивидов как в онлайн-, так и офлайн-пространстве, подтверждающих доверие или недоверие органам власти и их представителям.

В настоящее время для реализации интеллектуального и предикативного анализа большого объема данных широко используются интернет-сервисы, к числу которых относятся YouScan, IQBuzz, Popsters, Медиалогия и прочие. Технология киберметрии с использованием предложенных сервисов, представлена на рисунке 1.

На начальной стадии интеллектуального анализа следует определиться, какие социальные сети и площадки для обсуждений необходимо включить в исследование. Далее целесообразно сформировать перечень запросов (цифровых маркеров), которые будут отражать отношение аудитории к властным структурам. После проведения интернет-парсинга онлайн-сервис выгружает достаточно большой массив сообщений, требующих качественного анализа для идентификации корректного информационного потока. Зачастую для

создания правильной карты запросов необходимо реализовать несколько выгрузок сообщений. После определения нужного информационного потока исследователи проводят мониторинг его динамики, выявляют тональность сообщений и выделяют гендерно-возрастные параметры аудитории, участвующей в обсуждениях.

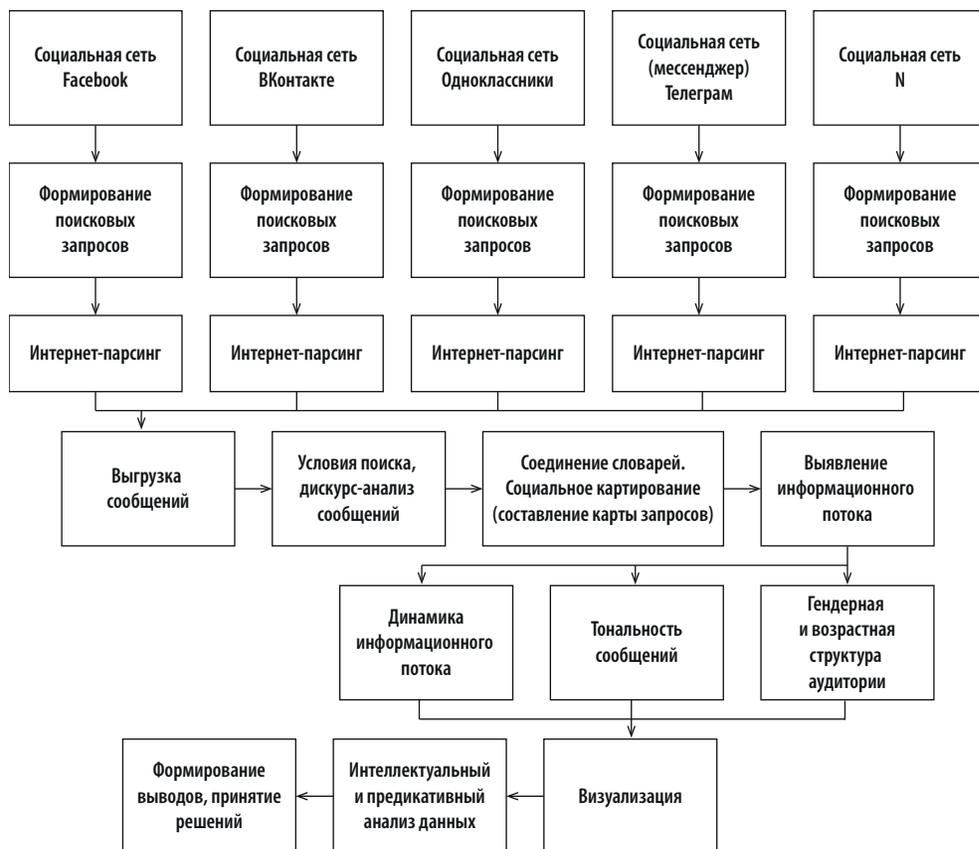


Рисунок 1. Социально-медийная предикативная аналитика в изучении уровня доверия населения к власти

При формировании цифровых маркеров, на наш взгляд, в карту запросов следует включить государственные и общественные институты: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Федеральное собрание Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Вооруженные силы Российской Федерации, Русская Православная Церковь, Средства массовой информации, Правоохранительные органы, Судебная система, Политические партии, Оппозиция.

Современные цифровые сервисы, позволяющие реализовывать интеллектуальный анализ большого объема данных, обеспечивают формирование

цифровых профилей пользователей социальных сетей, выявляют особенности аудитории, что в дальнейшем способствует построению прогнозной оценки ее поведения.

VI шаг. Проведение фокус-группы с участием представителей элит современной России с целью выявления отношения к властным структурам и оценки уровня доверия системе управления.

Последовательность шагов может быть изменена в зависимости от запросов проводимого исследования. Предложенный комплекс методов и информационно-аналитических технологий (рис. 2) позволит выявить основные индикаторы доверия к власти, оценить уровень политического доверия и в дальнейшем представить расчет индекса.

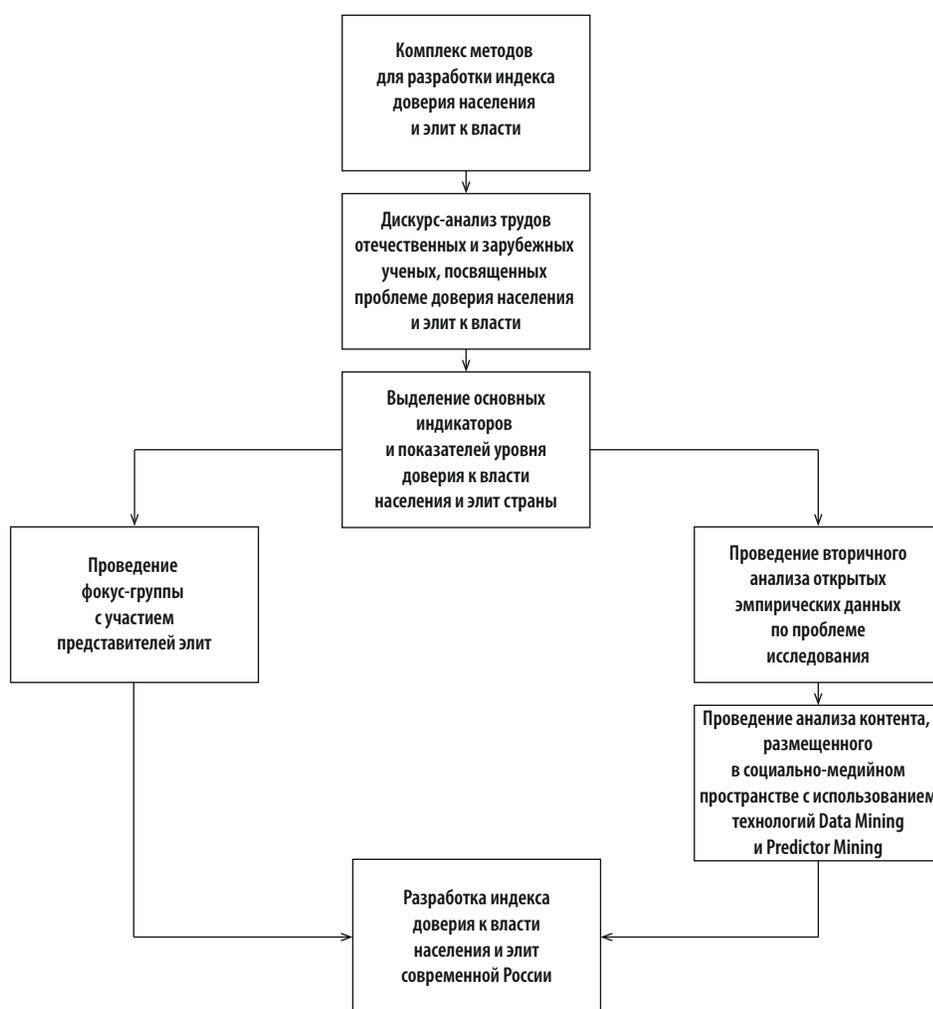


Рисунок 2. Комплекс методов и технологий для разработки индекса доверия к власти населения и элит современной России

* * *

По итогам исследования были сделаны следующие выводы и заключения: методологическая база работы представлена методами, подходами и технологиями социологии, политологии, экономики и психологии, к числу которых следует отнести: ситуационный и структурно-функциональный подход, методы анализа и синтеза, обобщения и классификации, технологии киберметрии, в том числе интеллектуальный и предикативный анализ данных; развитие цифровизации обусловило появление комплекса методов и информационно-аналитических технологий, позволяющих проводить оценку уровня доверия к властным структурам в интернет-пространстве, основанную на анализе большого объема данных, что способствует объективности полученных результатов.

Дальнейшее развитие данного исследования может быть реализовано в следующих направлениях: на основе Computer Mining и Predicative Mining проведение анализа аудитории, которая демонстрирует доверие/недоверие властным структурам, на основе изучения цифровых профилей пользователей социальных сетей, проявляющих активную гражданскую позицию в социально-медийном пространстве; сравнение показателей онлайн-активности с проявляемым поведением в офлайн-режиме; разработка индекса политического доверия граждан и элит с дальнейшим расчетом показателей.

Список литературы

1. Великая Н.М. Российская молодежь в поле современной политики: между традиционализмом и оппозиционностью // Вестник РГГУ. Серия «Философия. Социология. Искусствоведение». 2020. № 2 (21). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-molodezh-v-pole-sovremennoy-politiki-mezhdu-traditsionalizmom-i-oppozitsionnostyu> (дата обращения: 12.08.2021).
2. Шестопап Е.Б., Вагина В.В., Пасс П.С. Новые тенденции в восприятии власти российскими гражданами // Полития. 2019. № 4 (95). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novye-tendentsii-v-voopriyatii-vlasti-rossiyskimi-grazhdanami> (дата обращения: 12.08.2021).
3. Володенков С.В. Digital-технологии в системе традиционных институтов власти: политический потенциал и современные вызовы // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2018. № 2.
4. Володенков С.В. Total data как феномен формирования постреальности // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». 2017. № 3 (15).
5. Володенков С.В. Технологии BIG DATA в современных политических процессах: цифровые вызовы и угрозы // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2018. № 44.
6. Дружинин А.М. От диалога к манипуляции: критический анализ современных медиапрактик [Электронный ресурс] // Философская мысль. 2017. № 1.

7. Маковейчук А.В. Перспективы цифровизации политической сферы на региональном уровне в современной России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2018. Т. 8. № 4 (34).
8. Бродовская Е.В., Домбровская А.Ю., Карзубов Д.Н., Синяков А.В. Развитие методологии и методики интеллектуального поиска цифровых маркеров политических процессов в социальных медиа // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2017. № 5 (141).
9. Белоконев С.Ю., Титов В.В., Усманова З.Р. Резонансные события и непопулярные политические решения: специфика репрезентации в пространстве рунета // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 5. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.5.17>.
10. Белоконев С.Ю., Левина Е.В. Теоретико-методологические аспекты изучения электорального потенциала публичных политиков и их позиционирование в социальных медиа // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021. Т. 11. № 2. DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-2-47-55
11. Абрамов В.Л., Живалов В.Н., Иванченко В.С., Переход Е.К., Чимирис Е.С., Чистилин Д.К. Экспертные подходы к исследованию социальных сетей в Интернете на постсоветском пространстве (на примере Молдовы) // Власть. 2020. Том. 28. № 6.
12. Сергеев В.М., Артюшкин В.Ф. Индикаторы инновационного потенциала политико-экономического развития // Полис. Политические исследования. 2016. № 6. DOI: 10.17976/jpps/2016.06.08
13. Реутов Е.В. Факторы формирования социального доверия и недоверия в российском обществе // Среднерусский вестник общественных наук. 2018. Т. 13. № 1.

О ПРИЧИНАХ ОТСУТСТВИЯ РЕАЛЬНОЙ ОППОЗИЦИИ СРЕДИ ЗАРУБЕЖНЫХ РОССИЙСКИХ ИЗБИРАТЕЛЕЙ (на примере ситуации в Израиле)

***Аннотация.** В статье рассматриваются противоречивые мнения международных наблюдателей о ходе голосования и результатах выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, состоявшихся 19 сентября 2021 года. На примере ситуации в Израиле рассказывается о публикациях в местных СМИ накануне выборов. Анализируются ход выборов, их итоги и состав избирателей, проголосовавших на выборах в Государственную Думу и на территории Израиля, и на территории России. Автор делает вывод об отсутствии реальной массы оппозиционно настроенных к России граждан в Израиле и о поддержке действий российской власти со стороны основной массы проголосовавших. В заключение статьи автор излагает свое мнение об ангажированности зарубежной прессы и причинах появления антироссийских высказываний в зарубежных СМИ.*

***Ключевые слова:** выборы в Государственную Думу, оппозиция, избирательное право, голосование за рубежом, явка, избиратель.*

THE REASONS FOR THE ABSENCE OF REAL OPPOSITION AMONG RUSSIAN VOTERS LIVING ABROAD (FOR EXAMPLE, ISRAEL)

***Abstract.** The article examines the conflicting opinions of international observers about the course of voting and the results of the elections to the State Duma of the Russian Federation, held on September 19, 2021. On the example of Israel, publications in local media on the eve of the elections are analyzed. The course of the elections, their results and the composition of voters who voted in the elections to the Duma of the Russian Federation both on the territory of Israel and on the territory of Russia are considered. This analysis allows us to conclude that there is no real mass of citizens who are opposed to Russia in Israel and that many voters support the actions of the Russian authorities. In conclusion, conclusions are drawn about the bias of the foreign press and the reasons for the appearance of anti-Russian statements in foreign media.*

***Keywords:** elections to the State Duma of the Russian Federation, opposition, suffrage, voting abroad, turnout, voter.*

Осенью 2021 года прошли очередные выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Как и ожидалось, с большим отрывом победила партия власти — «Единая Россия». По итогам выборов, а особенно в их преддверии, было много заявлений в зарубежных СМИ на тему их нелегитимности и необъективности. Немало было сказано об административном ресурсе, давлении на подконтрольный электорат, о приписках, об ангажированности избирательных комиссий и многом другом.

Особенно сильно раскручивалась тема отсутствия свободы в СМИ и о «загоне» всей реальной оппозиции в «подполье». Эта тема нашла поддержку и в различных комитетах и структурах Евросоюза. В частности, уже в преддверии выборов — 15 сентября — Европарламент большинством голосов принял резолюцию, призывающую ЕС к готовности не признать парламент России и учесть обращение об исключении России из ПАСЕ [1]. В итоге Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) впервые с 1993 года не направила на выборы в России наблюдательную миссию.

Говорит ли отсутствие каких-либо международных наблюдателей на выборах в стране о недемократическом характере выборов? На мой взгляд, нет. К примеру, на выборах в Израиле, признанном одной из самых демократичных стран Ближнего Востока, международные наблюдатели не присутствуют. Как сообщалось в свое время в газете «The Times of Israel», спикер Кнессета Юлий Эдельштейн заявил группе наблюдателей при Организации Объединенных Наций, что в Израиле нет места для внешних наблюдателей за выборами и что сама эта идея оскорбительна [2].

В то же время подтасовки и фальсификации в ходе выборов мы можем видеть практически во всех странах Евросоюза, несмотря на присутствие там бесчисленного числа наблюдателей. Достаточно вспомнить поствыборные скандалы во Франции, Италии, Австрии и ряде других стран, в результате которых рассыпались созданные коалиции, а их руководители уходили в отставку.

За ходом осенних выборов в России кроме нескольких сот тысяч российских наблюдателей, представленных баллотирующимися партиями и общественными объединениями, наблюдало 383 международных наблюдателя и эксперта из 80 стран мира. Среди них были делегаты от парламентов, избирательных комиссий, социальных советов и омбудсмены. Им был предоставлен доступ к видеотрансляциям и наблюдению за электронным голосованием. По высказываниям многих из них, они увидели на выборах хорошо организованную процедуру голосования, соблюдение высоких стандартов по санитарной безопасности на участках, а также полный общественный контроль. В итоге иностранные наблюдатели не зафиксировали каких-либо нарушений на выборах в Государственную Думу. Об этом заявил представитель делегации независимых иностранных наблюдателей,

депутат Национального собрания (нижней палаты парламента) Франции Жан-Клод Эдмон Буше [3].

Так кто же прав — не поехавшие на выборы в Россию представители Евросоюза или представители независимых иностранных наблюдателей, ознакомившиеся с ходом выборов на местах? Возможно, мы вновь сталкиваемся с системой двойных стандартов. Почему-то практически во всех зарубежных СМИ и социальных сетях, которых интересовала тема российских выборов, раскручивалась одна и та же история о том, что на самом деле народ хочет другой власти, но ему этого не позволяют; то есть, в таком стереотипном подтексте, что если бы в России была демократия, то все было бы по-другому!

Насколько этот стереотип верен и как его проверить?

В принципе, все это очень легко выясняется. Дело в том, что согласно российскому законодательству о выборах, любой гражданин России, вне зависимости от места проживания, а так же наличия у него гражданства других стран, имеет право на участие в выборах в верховные органы власти, а, точнее, в выборах в Государственную Думу и Президента Российской Федерации. Не многие из признанных демократическими стран могут похвастаться таким пунктом в своем избирательном законодательстве. В том же Израиле в случае выезда гражданина страны за рубеж он тут же «лишается» своего избирательного права. То есть, любой израильтянин (если только он не дипломат), находясь в день выборов за рубежом, не имеет право (в отличие от россиян) проголосовать в дипломатическом представительстве Израиля за рубежом.

По данным ЦИК России, в день выборов в Государственную Думу за границей находилось более двух миллионов российских граждан, большая часть которых там проживает постоянно [4]. В частности, в Израиле право голоса имеет более 150 тысяч израильтян, имеющих и российское гражданство. При этом, как не трудно догадаться, практически все израильские СМИ, в том числе и русскоязычные, неподконтрольны Кремлю и, судя по содержанию их публикаций в преддверии выборов, позволяли себе писать все, что они думают о «демократии» в России. Значит, можно считать, что на территории Израиля средства массовой информации, а уж тем более социальные сети, о российских выборах высказывались так, как хотели, а российскую власть вряд ли вообще хвалили. Те, кто считал себя оппозиционером по отношению к последней, мог выйти с любым флагом и в знак протеста помахать им перед российским посольством, призывая кремлевских сановников к ответу и порядку. Кстати говоря, подобное случалось, притом не раз.

После ареста Алексея Навального напротив Посольства Российской Федерации в Тель-Авиве и ее Генерального консульства в Хайфе прошли

демонстрации протеста. По сообщениям участников, в протестной акции в Хайфе приняло участие до тысячи протестующих, хотя, судя по фото в социальных сетях, народу было не более трехсот человек. При этом большая часть явно пришла как бы поучаствовать в «тусовке», — к тому времени карантин, связанный с пандемией коронавируса, ликвидировал практически весь досуг, а тут хоть какое-то мероприятие [5].

Главного инструмента давления на электорат — административного ресурса, тем более подконтрольной прессы, у российской власти в Израиле не было. Плюс ко всему каждый желающий, не боясь никаких последствий, мог прийти на выборы и проголосовать так, как ему велит совесть. Кстати, если судить по публикациям в израильской прессе, «совесть» велела выйти на баррикады и показать той далекой и нелегитимной российской власти «кузькину мать». Но здесь нам просто необходимо отвлечься на небольшую ремарку.

О голосовании за пределами России

Для участия в выборах российских избирателей, проживающих за ее пределами, ЦИК России на базе дипломатических миссий открыл 388 избирательных участков в 144 странах мира [6]. Именно в Израиле дипмиссия России всегда старается открыть как можно больше избирательных участков, чтобы у всех желающих проголосовать была возможность воспользоваться своим конституционным правом. В период осенней избирательной кампании 2021 года, несмотря на строгие пандемийные ограничения, введенные как в России, так и в Израиле, было открыто 13 избирательных участков в различных городах страны. Голосование шло несколько дней [7].

Сотрудники Посольства России организовали выборы в городах Ашдоде, Ашкелоне, Ришон ле-Ционе, Иерусалиме, Беэр-Шеве, Араде, Эйлате, Нетании и Тель-Авиве, а сотрудники Генерального консульства — Кармиэле, Ноф ха Галиле, Хедере и Хайфе. При этом генконсульство дополнительно организовало и досрочное выездное голосование еще в четырех городах на севере страны — Нагарии, Цфате, Кирьят Шмоне и Йокнаме. Ряд выездных голосований в день выборов состоялись в соседних с Хайфой городах Кирьят Моцкине и Нешере. В итоге почти в 20 городах Израиля для российских граждан, обладающих правом голоса, были созданы все условия для свободного волеизъявления.

Казалось бы, те избиратели, кого ситуация в России не устраивает, могли свободно и без оглядки не только на власть, но и на что-либо вообще, прийти и проголосовать против российской власти и тем самым продемонстрировать миру, что в России нет демократии. Но что получилось в итоге? Из-за тяжелой эпидемиологической обстановки и отдаленности избирательных участков на выборы пришло чуть более 3,2 тысяч человек, что значительно меньше, чем на предыдущих выборах в Государственную Думу.

И как же проголосовали россияне, живущие в Израиле? Если посмотреть на приведенную ниже таблицу 1, то практически так же, как и в России.

Таблица 1

**Итоги выборов в Государственную Думу
на территории России и Израиля в 2021 году**

Партии	Россия (в %)	Израиль (в %)
Единая Россия	49,84	34,36
КПРФ	18,95	23,38
ЛДПР	7,50	7,38
Справедливая Россия – За правду	7,45	7,13
Новые люди	5,33	5,43
Итого	89,07	77,70

На выборах в Израиле вновь победила «Единая Россия», — не с таким отрывом, как в России, но победила. За ней идет партия КПРФ с несколько улучшенным вариантом показателей, а вот партии ЛДПР, «Справедливая Россия – За правду» и «Новые люди» набрали практически те же проценты, что и в России. В большинстве своем, все пять прошедших в Государственную Думу политических партий суммарно набрали от 74 до 82 процентов голосов на избирательных участках в Израиле.

При этом, если посмотреть статистику выборов в Израиле за последние 20 лет (см. таблицу 2), то мы увидим очень показательную динамику для большинства партий, практически соответствующую тенденциям их электорального предпочтения на территории самой России. Так, в Израиле «Единая Россия» всегда впереди с показателями 35–40 процентов. Политическая партия «ЯБЛОКО» уже вторые выборы подряд теряет привлекательность для зарубежного электората и, скорее всего, отображает реальные цифры протестного электората за рубежом.

Таблица 2

Итоги выборов в Думу РФ в Израиле за период 2007–2021 годов

	2007	2011	2016	2021
	в процентах			
Единая Россия	40,5	34,2	39,9	34,4
КПРФ	3,5	7,1	5,0	23,4
ЛДПР	1,5	4,6	5,1	7,4
Справедливая Россия – За правду	14,7	15,0	2,5	7,1
ЯБЛОКО	20,9	35,1	28,6	12,7
Другие	18,9	3,9	18,8	15,0

Последний скачок показателей КПРФ скорее всего можно объяснить старением большей части избирателей, некогда приехавших из России и успевших пожить в том советском прошлом, когда якобы все было и было хорошо. Израильская реальность, порой, по их мнению, несправедливое отношение к их нуждам со стороны местных властей и «суровые» будни домов престарелых, где в основном проживают пенсионеры, вызывает у них ностальгические чувства по прошлому и заставляют идеализировать КПРФ. Социальная политика данной партии, вернее ее громогласная реклама, находит реальную поддержку среди пенсионеров в Израиле. При этом, как показывали опросы, проводимые в период местных выборов в Израиле, преобладающее большинство пенсионеров, прибывших из стран СНГ, чаще всего голосует за сильного лидера, обещающего «железной рукой» навести порядок и призвать к ответу всех чиновников и бюрократов. Этот подход проецируется и на российские выборы.

Анализ состава голосующих на выборах в Государственную Думу и опросы избирателей позволяют сделать вывод, что подавляющая часть избирателей, голосующих за оппозицию в виде непарламентских партий, состоит в основном из молодежи, то есть новых репатриантов из России, находящихся в Израиле от одного года до трех лет. Чем дольше российские избиратели живут в Израиле (десять, пятнадцать и более лет), тем чаще они поддерживают курс партии власти. Видимо, реалии жизни за рубежом по-новому высвечивают всю международную обстановку.

Надо сказать, что избиратели-пенсионеры составили около половины проголосовавших в Израиле. Это практически отражает ситуацию в самой России. В целом возрастной состав избирателей, просчитанный по ряду участков северного округа Израиля, показан в таблице 3. При этом женщины составляют большинство голосующих и доминируют во всех возрастных категориях (таблица 4). Вывод здесь достаточно очевиден: пенсионеры и женщины чаще всего выбирают стабильность и заинтересованы в сильной власти, с которой они отождествляют партию власти и парламентские партии; отсюда и итоги голосования.

Таблица 3

Возрастное деление избирателей на выборах в Государственную Думу в 2021 году в Израиле

Возраст (лет)	До 25	26–40	41–60	61–65	66–91
	в процентах				
Мужчины	4,8	23,2	20,7	4,1	47,2
Женщины	4,1	20,1	20,4	7,6	47,8
Итого	4,4	21,4	20,5	6,1	47,6

Таблица 4

Процентное соотношение голосующих мужчин и женщин по возрастам

Возраст (лет)	До 25	26–40	41–60	61–65	66–91
	в процентах				
Мужчины	46	46	43	28	42
Женщины	54	54	57	72	58

Специфика голосующих, да и само голосование в Израиле, практически полностью отражают картину волеизъявления на территории России. Исходя из того, что в Израиле однозначно отсутствуют пресловутый административный ресурс и какие-либо варианты принуждения голосования со стороны власти, — можно быть уверенным, что здесь выборы в Государственную Думу состоялись на демократической основе.

Заслуживает внимания еще один немаловажный момент: несмотря на «крики» в прессе и социальных сетях, никто из имеющих право «митинговать» и выразить недовольство так и не дошел до избирательных участков. Возможно, потенциально протестный электорат, проживающий в Израиле, готов голосовать у себя на кухне, в Интернете, высказывать свои претензии в адрес российской власти в социальных сетях, но не ходит на избирательные участки. Возможно, это все происходит потому, что оппозиция, по крайней мере в Израиле, существует только в виртуальном пространстве и чаще всего анонимно.

Активное участие на выборах принимали наблюдатели от общественной палаты Российской Федерации. По линии Генерального консульства России они присутствовали на семи выездных и досрочных голосованиях, а также работали на территории избирательного участка в самом генконсульстве. Там же за выборами наблюдали представители политической партии «ЯБЛОКО». По итогам выборов все наблюдатели отметили четкую работу сотрудников генконсульства, которые, во-первых, сделали все, чтобы соблюсти все санитарные требования в связи с эпидемиологической ситуацией, во-вторых, проконтролировали весь ход голосования как на участке, так и при выездах на места.

* * *

В заключение хотелось бы поделиться некоторыми размышлениями. На зарубежных участках практически невозможны так называемые вбросы бюллетеней за какую-то партию: во-первых, МИД России от своих дипмиссий не требует показателей по итогам выборов; во-вторых, для проведения такой «операции» зарубежные комиссии довольно малочисленны, а на участках постоянно присутствуют либо избиратели, либо наблюдатели; в-третьих, в случае «попадания» работник дипмиссии, входящий в состав участковой избирательной комиссии или так или иначе занимающийся

организацией выборов, рискует не только карьерой, но и местом работы, а «вбросы» точно того не стоят. Получается, что на зарубежных выборах приходится обходиться без пресловутого административного ресурса, при этом в той или иной мере у избирателя есть возможность проголосовать в соответствии со своими желаниями и убеждениями. В таком случае сложно объяснить причину, по которой на выборах в зарубежных странах, в том же Израиле, выигрывают те же партии, что и в России. Не говорит ли это о том, что деятельность парламентских политических партий вполне устраивает «российское» зарубежье? При этом подобная ситуация повторяется из года в год и практически повсюду.

Голосование на территории Израиля, возможно, и не показывает всю картину отношения как израильтян, так и бывших россиян к событиям в России, но те, кто держит «камень за пазухой» и осуждает политику России, обладает полным правом высказывать свое мнение вслух. Исходя из числа избирателей, раз за разом голосующих за парламентские партии, возникает естественный вопрос: где же оппозиция, о которой так много разговоров. Согласитесь, что мнение трех тысяч избирателей из 150 тысяч, это более чем репрезентативная выборка. Вряд ли *все потенциальные оппозиционеры* по чьему-то «приказу» вдруг, ни с того ни с сего, проигнорировали выборы. А может быть, это средства массовой информации слишком заиклены на антироссийской тематике; или подобное положение вещей кому-то очень выгодно как в политическом, так и экономическом плане, а вся ангажированность просто хорошо проплачивается? Волей неволей, приходишь к выводу, что возможно все: у большинства мировых лидеров в нашем многополярном мире слишком уж диаметрально противоположные интересы и задачи и, к сожалению, проблемы благополучия одних чаще всего решаются за счет нестабильного жизненного положения других.

Список литературы

1. Заявление от имени Европейского Союза о выборах в Государственную Думу, региональных и местных органах власти // https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/09/20/russia-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-state-duma-regional-and-local-elections/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Russia%3a+Declaration+by+the+High+Representative+on+behalf+of+the+European+Union+on+the+State+Duma%2c+regional+and+local+elections.
2. Израиль не допускает на выборы международных наблюдателей. 28 января 2019 г. // <https://hamodia.com/2019/01/28/knesset-rebuffs-international-election-observers>.
3. Иностранцы не зафиксировали нарушений на выборах в Госдуму // <https://iz.ru/1223522/2021-09-18/inostrannye-nabliudateli-ne-zafiksirovali-narushenii-na-vyborakh-v-gosdumu>.
4. ЦИК РФ: Сведения о численности зарегистрированных в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации избирателей,

- участников референдума Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2021 года // <http://www.cikrf.ru/izbiratel/quantity/01072021.php>.
5. Голосуем за Путина, митингуем за Навального // <https://stmegi.com/opinions/posts/86182/golosuem-za-putina-mitinguem-za-navalnogo>.
 6. ЦИК РФ: Информация об участках, образованных за пределами территории Российской Федерации для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва, по состоянию на 27 августа 2021 года // <http://cikrf.ru/analog/edinyden-golosovaniya-2021/kategorii-viborov/vibori-deputatov-gosdumi/ggzr>.
 7. Посольство РФ в Израиле о выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации VIII созыва // https://israel.mid.ru/ru/press-centre/news/o_vyborakh_v_gosudarstvennyu_dumu_federalnogo_sobraniya_rossiyskoy_federatsii_viii_sozyva.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИМ КОНФЛИКТОМ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СОВРЕМЕННЫХ ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

***Аннотация.** В статье рассматривается политический кризис как феномен общественной жизни. Кризисы наступают во всех отраслях жизнедеятельности, в том числе и в общественно-политической сфере. Он сопровождается нарушением связей между составными частями формы общественного устройства, что приводит к быстрому переходу от одной формы к другой. Политический кризис — это всегда перемены, которые изменяют форму государственного устройства или, как минимум, изменяют расклад политических сил. Очевидно, что для того, чтобы избежать наступление политических кризисов, необходимо иметь устойчивые связи между государством и обществом, между противоборствующими политическими силами. Разумеется, устойчивые связи не сведут наличие кризисов к нулю, но в то же время позволят переместить политические конфликты в кабинеты чиновников либо парламентские залы. Сегодня в условиях цифровизации общественных отношений и быстрого развития новых телекоммуникационных технологий государство должно обеспечить политические коммуникации именно в информационной среде. Современные технологии позволяют вывести политическую коммуникацию между государственными органами и обществом, между противоборствующими политическими акторами на качественно новый уровень.*

***Ключевые слова:** кризис, политический кризис, общественно-политическая сфера, форма государственного устройства, связи, политические коммуникации, цифровое общество, интернет, государственное управление.*

STATE MANAGEMENT OF POLITICAL CONFLICT USING MODERN TELECOMMUNICATION TECHNOLOGIES

***Annotation.** the article examines the political crisis as a phenomenon of public life. Crises occur in all sectors of life, including in the social and political sphere. It is accompanied by a breakdown of connections between the constituent parts of the form of a social structure, which leads to a rapid transition from one form to another. A political crisis is always a change that changes the form of government or, at least, changes the alignment of political forces. Obviously, to avoid the onset of political crises, it is necessary to have stable ties between*

the state and society, between opposing political forces. Of course, stable ties will not reduce the presence of crises to zero, but at the same time, they will make it possible to move political conflicts to the offices of officials or parliamentary halls. Today, in the context of the digitalization of public relations and the rapid development of new telecommunication technologies, the state must ensure political communications in the information environment. Modern technologies will make it possible to bring political communication between state bodies and society.

Keywords: *crisis, political crisis, socio-political sphere, form of government, communications, political communications, digital society, Internet, public administration.*

Общественно-политическая сфера насыщена различными явлениями и событиями, одним из которых является кризис, вызывающий неподдельный интерес, поскольку именно во время политического кризиса возможна смена властвующих элит, формы государственного устройства или политико-экономической модели. По нашему мнению, управляя конфликтом и, как следствие, кризисом, можно добиваться определенных результатов, необходимых для обеспечения устойчивого развития государства. Конфликт между властвующими элитами носит перманентный характер, а политический кризис — достаточно распространенное явление.

Ярким примером политического кризиса являются события, произошедшие в августе 2020 года в Республике Беларусь. Представляется, что случившееся стало возможно ввиду нарушения прямых и обратных связей между государственными органами Республики Беларусь и обществом. Отсутствие возможности выразить свою позицию во время избирательной кампании у ряда кандидатов, выдвинувших свою кандидатуру на пост президента, привели к тому, что политическое противостояние выплеснулось на улицы и площади городов. Дополнительным поводом для волнения граждан стали ограничения, введенные из-за пандемии COVID-19, которые, несомненно, повлияли не только на экономическое развитие страны, но и на возможность коммуникации между противоборствующими политическими силами [1].

Вторым примером политического кризиса являются события, произошедшие 6 января 2021 года, когда протестующие, поддерживавшие попытки 45-го президента США Дональда Трампа отменить результат президентских выборов 2020 года, совершили несанкционированный властями вход в Капитолий. Беспорядки были спровоцированы комментариями, сделанными Трампом на митинге, непосредственно предшествующем этому событию. Штурм сорвал совместную сессию Конгресса, собравшуюся для подсчета голосов выборщиков и официального оформления победы Джо Байдена на выборах [2].

Политический кризис — вполне закономерное явление, поскольку партии борются за власть. Однако необходимо избегать крайних проявлений партийных конфликтов, выливающих в кризис, ввиду чрезвычайных сложностей при прогнозировании его последствий как для правящих элит,

так и для государства в целом. Вместе с тем следует обратить внимание на два особенно важных аспекта политического кризиса: *во-первых*, негативный окрас кризиса, — он подразумевает под собой быструю смену формы или резкий переход государственного и политико-экономического устройства от одного состояния к другому. При этом важно отметить, что изменение формы прежде всего связано с нарушением имеющихся связей между составными частями рассматриваемого объекта (в нашем случае в общественно-политической сфере). Разрушение связей может быть следствием различных обстоятельств (военный конфликт, техногенные катастрофы, резкое ухудшение благосостояния граждан, пандемии и т.д.), в то время как нарушение политических коммуникаций часто провоцируется обострением борьбы за власть различных политических сил, имеющихся в стране. Заметим, что борьба за власть никогда не прекращается и конфликт между политическими акторами носит перманентный характер. В то же время борьба за власть имеет четко выраженную цель: навязать собственную политику обществу в социальных и экономических отраслях. Следовательно, негативный окрас выражается в том, что конфликт перерастает в такую стадию, когда он неизбежно приводит к политическому кризису; в результате происходит быстрая смена властвующей элиты, сопровождаемая массовыми выступлениями сторонников той или иной политической силы. Это может привести к смене государственного устройства, разрушению экономических связей и человеческим жертвам.

Во-вторых, положительный окрас рассматриваемого явления заключается в том, что конфликт и, как следствие, кризис, неизбежен и, одновременно, перманентен, а здоровая конкуренция взглядов при развитии страны позволяет осуществлять поиск наиболее оптимальных вариантов общественно-политического устройства и экономической модели. Взгляд в ретроспективу наглядно иллюстрирует высказанное предположение. В прошлом веке в мире доминировали три основных модели общественного устройства: либерализм, коммунизм и фашизм. Сегодня фашистская идеология запрещена, а коммунизм практически лишен своей былой популярности, хотя и является востребованной парадигмой общественного устройства (Коммунистическая партия Китая, Корейская коммунистическая партия); либеральная идея с торжеством прошагала по миру на рубеже прошлого и нынешнего столетия, но и про нее современные политики говорят в прошедшем времени, отмечая необходимость поиска новой модели общественно-политического устройства [3].

Другими словами, постоянный поиск позволяет обществу сравнивать возможности, предоставляемые той или другой моделью политико-экономического устройства развития страны и личного благосостояния граждан. В свою очередь кризис в общественной-политической сфере обусловлен переходом от одной формы государственного устройства и политико-

экономической модели к другой — наиболее эффективной в данный отрезок исторического развития.

Из вышеизложенного следует, что государственное управление перманентным конфликтом между противоборствующими политическими акторами и кризисом в общественно-политической сфере, как его крайней формой, является необходимостью, которой должно заниматься государство, стремящееся к постоянному развитию и доминированию на мировой арене. Иначе говоря, внешнеполитическая экспансия возможна только при наличии внутривнутриполитического спокойствия и планомерного развития страны, в которой политические конфликты управляются таким образом, чтобы они своими последствиями приносили только положительный результат. Государство в первую очередь должно управлять политическими конфликтами как первоначальной стадией кризиса и не допускать политических кризисов, которые также подлежат государственному управлению.

Примером политического конфликта, который перерос в политический кризис, являются события, произошедшие в январе 2022 года в Республике Казахстан. Скрытый конфликт между политическими элитами и нынешнем главой государства К.К. Токаевым вылился в массовые беспорядки. Протесты были спровоцированы резким скачком цен на газ, однако на первоначальном этапе они не носили массового и радикального характера. Ситуация в стране обострилась сразу после того, как президент согласился снизить цены на газ, отправил правительство в отставку, объявил об отставке главы правительства Аскара Мамина, главы КНБ Карима Масимова, Государственного секретаря Крымбека Кушербаева и главы Совета безопасности Нурсултана Назарбаева, место которого занял сам. Таким образом, социальный по сути конфликт перерос в полномасштабный политический кризис [4].

В свою очередь политические конфликты имеют два основных сценария развития. При *первом сценарии* конфликт развивается умеренно, постепенно, и политические силы договариваются между собой, балансируя между общественными интересами, интересами других политических акторов с учетом своих собственных предпочтений. При этом важно, что противоборствующие политические силы придерживаются действующего законодательства, которое регламентирует и устанавливает порядок борьбы за власть, правила проведения выборов и, одновременно, порядок реализации имеющихся властных полномочий. Это приводит к появлению более стабильной формы государственного устройства, выработки наиболее эффективной политико-экономической модели, поиск которой осуществляется по сценарию медленного прогресса и достижению согласия между различными слоями общества.

Для разрешения конфликта в его умеренном сценарии необходимо выстраивать прочные и устойчивые связи, политические коммуникации между противоборствующими политическими силами, государством и обществом. До тех пор, пока имеющиеся устойчивые связи позволяют успешно дого-

вариваться в рамках имеющейся политической системы, конфликт развивается умеренно, не перерастая в кризис, который ведет за собой быструю смену формы государственного устройства и резкое изменение политико-экономической модели. Таким образом, устойчивые связи и политические коммуникации между политическими акторами должны позволять им успешно конкурировать в рамках традиционных и правовых установлений. Наличие возможности успешной конкуренции политических сил должно перевешивать желание перехода к острой фазе конфликта и, как следствие, кризиса в общественно-политической сфере.

Второй сценарий, это острый конфликт, вызванный в первую очередь нарушением связей между конкурирующими политическими силами. Представленные им политической системой возможности коммуникации и конкуренции исчерпывают себя и противостояние выливается за пределы правовых государственных установлений. Конфликт из «тиши» кабинетов и залов заседаний вырывается на улицы, где противоборствующие политические силы призывают поддержать своих сторонников массовыми протестами, забастовками, саботажем и так далее. Конкурирующие между собой политические партии, представляющие различные модели развития страны (либеральная, коммунистическая или другая), не могут прийти к какому-либо решению, в итоге конфликт порождает политический кризис. Важно обратить внимание, что политический кризис может привести к человеческим жертвам, насилию в отношении как определенных групп граждан, так и сотрудников правоохранительных органов. Возможны погромы зданий и помещений, принадлежащих политическим партиям, органам государственной власти; не исключены факты мародерства и вандализма.

При рассмотрении различных сценариев развития политических конфликтов становится очевидно, что государственное управление просто необходимо в общественно-политической сфере, так как именно государственная администрация должна позаботиться о выстраивании политических связей и коммуникаций, способных обеспечить устойчивое развитие страны. А в случае, если кризис преодолеть не представляется возможным, то сценарий его развития должен быть предсказуемым и управляемым. Как отмечалось выше, политический кризис, как острая фаза конфликта, может привести к двум основным последствиям:

- развитие событий, когда противоборствующие политические силы примерно равны, то возможна смена формы государственного устройства и политико-экономической модели, которая разделит страну на конфедерацию либо на множество независимых государств. В то же время возможна частичная утрата государственного суверенитета, когда одна из противоборствующих сторон прибегнет к помощи иностранного государства;
- развитие событий, при котором одна из противоборствующих политических сторон более сильная и ее поддерживает значительная часть

населения, может завершиться сменой формы государственного устройства, политико-экономической модели и властвующей элиты без нарушения границ страны и ее суверенитета.

Таким образом, кризис в общественно-политической сфере — *это нарушение связей, политических коммуникаций между различными политическими силами, приведшее к острой фазе конфликта, который обеспечил переход к новой форме государственного устройства и, как результат, новой политико-экономической модели.*

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что государственная администрация должна обратить внимание на необходимость целенаправленного государственного управления в общественно-политической сфере. Его необходимо осуществлять с учетом постоянно развивающегося (перманентного) конфликта между различными политическими акторами. Государственное управление конфликтом между различными политическими силами и его острой фазой — политическим кризисом, необходимо выстраивать с помощью установления устойчивых связей, политических коммуникаций, способных обеспечить развитие государства. От внутривнутриполитической устойчивости и эффективной формы государственного устройства зависит его социальное и экономическое развитие и, как итог, внешнеполитическое превосходство на мировой арене. Как уже отмечалось, одним из факторов, влияющих на развитие конфликта, является наличие либо отсутствие возможности политической коммуникации.

Сегодня в условиях пандемии данная проблема стоит очень остро, отсутствие возможностей у людей общаться в традиционном формате вызывает массу недовольства. Граждане воспринимают ограничения, вводимые для соблюдения санитарных норм, как посягательства на их права и свободы. Политическая коммуникация осложняется ограничениями на собрания, митинги, демонстрации, шествия и другие публичные мероприятия. Даже съезды партий невозможно провести в традиционном формате, приходится использовать современные средства связи. Очевидно, что нарушение связей может привести к политическому кризису, который может вылиться в противостояние различных политических сил.

В настоящий момент мир находится на пороге создания новой политической реальности; уходит в прошлое противостояние политико-экономических систем — коммунизма и либерализма. Многие ученые сходятся во мнении, что мы находимся в процессе создания и формирования постиндустриального, цифрового общества, в котором будет выстраиваться новая модель политико-экономического устройства [5]. Граждан больше интересует их будущее с точки зрения материального благосостояния и соблюдения имеющихся прав и свобод в условиях развития технологий цифровизации. При наблюдении за ситуацией в Беларуси и Казахстане можно прийти к очевидному выводу, что важнейшей задачей государственной администрации на нынешнем этапе истории является необходимость обеспечения

баланса политических сил, способных в режиме диалога выработать новую концепцию развития общества.

Таким образом, задачей государственной администрации является обеспечение развития политических связей и коммуникаций, а государственное управление в общественно-политической сфере должно заключаться в опережающих время управленческих решениях, способных наладить диалог имеющихся в стране политических акторов. Данные управленческие решения носят двухаспектный характер: применение современных технологий коммуникации; наличие организационных решений по созданию интерактивных площадок для коммуникаций.

Итак, первое технологическое решение лежит на поверхности. Развитие систем передачи данных необходимо взять под особый контроль государственной администрации, обратить внимание на развитие спутниковой коммуникационной связи. В настоящий момент британская компания OneWeb планирует по аналогии со SpaceX Starlink развернуть спутниковый широкополосный доступ в Интернет в масштабах всей планеты. Государственная администрация приняла правила использования спутниковых сетей связи, находящихся под юрисдикцией иностранных государств. Весь трафик, который исходит от спутниковых устройств абонентов, в том числе находящихся на территории страны в роуминге, должен проходить через станцию сопряжения национального оператора связи [6]. Очевидно, что такие изменения правильны и вызваны соображениями обеспечения государственного суверенитета, так как политические коммуникации будут осуществляться через спутниковый Интернет и также подлежат контролю со стороны официальных органов.

Следующие технологии, которые необходимо развивать под контролем государственных органов, это — стандарт 5G, как естественное продолжение предыдущих поколений связи. Он использует чуть более высокие частоты микроволнового диапазона, что позволяет увеличить объем пропускаемой информации и уменьшить размеры базовых станций. Идея 5G зародилась в плотно населенном Китае. Принципиальное отличие 5G с точки зрения качества связи — не столько скорость, сколько минимизация задержек при передаче информации [7].

Стандарт 5G необходим для масштабного функционирования миллионов новых интернет-устройств: от беспилотных автомобилей до «умных» электрочайников. Пятое поколение коммуникационной электроники позволяет внедрить новые технологии в социальные, экономические и общественно-политические сферы.

Практически очевидно, что в условиях развития телекоммуникационных систем политические связи будут перемещаться именно в эту сферу, а государственное управление возможно в общественно-политической сфере только при наличии национального спектра информационных технологий. Важно отметить, что необходимо выстраивать не только телекоммуникационные

сети, но и иметь возможность производства от микропроцессоров до программного обеспечения систем искусственного интеллекта. Государственная администрация обязана поддерживать в актуальном состоянии устойчивое развитие технологической среды, обеспечить ее эволюцию, опережающее развитие и эффективное использование в общественно-политической сфере.

В то же время имеются и организационные решения, которые позволяют осуществлять эффективное государственное управление в общественно-политической сфере. Эти решения лежат в плоскости организации политической коммуникации при помощи современных технологий. Они предоставляют возможность выстраивания связей между различными политическими акторами, государством и обществом.

Речь здесь о цифровых экосистемах, с которыми каждый пользователь так или иначе взаимодействовал. Они чаще формируются вокруг крупных банков и операторов мобильной связи. Цифровая экосистема — термин достаточно новый и расплывчатый, хотя с самими экосистемами пользователи Интернета сталкиваются каждый день [8].

Важно отметить, что экосистемы разрабатываются не только в коммерческих целях, но и для реализации государственных функций. Ярким примером может послужить цифровая экосистема города Москвы, представляющая ныне множество цифровых услуг и сервисов. Портал Мэра и Правительства Москвы mos.ru, платформы «Электронный дом», «Наш город» являют собой удобные мобильные приложения. Ядро московской цифровой экосистемы — официальный портал Мэра Москвы mos.ru — выступает единой точкой доступа ко всему многообразию онлайн-возможностей, доступных москвичам [9]. Рассматриваемая нами экосистема позволяет наладить связи и коммуникации между избирателями и политическими партиями. В частности, в Москве избиратели голосовали в онлайн-режиме в 2020 и 2021 годах с помощью платформы электронного голосования, разработанной городским Департаментом информационных технологий. Голосование проходило в рамках экосистемы на сайте mos.ru [10].

Но самое интересное организационное решение, которое предоставляют современные средства коммуникации, — это метавселенная или постоянно действующее виртуальное пространство, в котором люди могут взаимодействовать друг с другом и с цифровыми объектами через свои аватары с помощью технологий виртуальной реальности. Очевидно, что это новое пространство для осуществления политических коммуникаций. Взаимодействие может происходить с помощью различных технологических приспособлений, — как с помощью традиционных персональных компьютеров, так и с гарнитурами виртуальной и дополненной реальности. Представляется, что многие политические мероприятия, например, такие, как съезд политической партии, праймериз, митинги, демонстрации, шествия, да и просто политическая агитация, которая увенчается выборами, будет происходить именно в метавселенной. Уже сейчас властной администрации необходимо

задуматься над государственным управлением в общественно-политической сфере именно с применением современных технологий. Только занимая наступательную позицию в обеспечении политической коммуникации в условиях развития цифрового общества, удастся избежать политических кризисов, способных тормозить развитие страны.

Список литературы

1. Протесты в Белоруссии (2020–2021). URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%8B_%D0%B2_%D0%91%D0%B5%D0%BB%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8_\(2020%E2%80%942021_\(дата_обращения:_09.01.2022\)\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%8B_%D0%B2_%D0%91%D0%B5%D0%BB%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8_(2020%E2%80%942021_(дата_обращения:_09.01.2022))).
2. Захват Капитолия США (2021). URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D1%85%D0%B2%D0%B0%D1%82_%D0%9A%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%8F_%D0%A1%D0%A8%D0%90_\(2021_\(дата_обращения:_09.01.2022\)\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D1%85%D0%B2%D0%B0%D1%82_%D0%9A%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%8F_%D0%A1%D0%A8%D0%90_(2021_(дата_обращения:_09.01.2022))).
3. Путин объявил конец эпохи либерализма перед саммитом G20. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/06/27/805261-putin> (дата обращения: 09.01.2022).
4. Протесты в Казахстане (2022). URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%8B_%D0%B2_%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B5_\(2022_\(дата_обращения:_09.01.2022\)\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%8B_%D0%B2_%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B5_(2022_(дата_обращения:_09.01.2022))).
5. Даниел Белл, создатель теории постиндустриального (информационного) общества. URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 09.01.2022).
6. OneWeb построит три наземные станции в России, чтобы законно предоставлять доступ к спутниковому интернету. URL: <https://3dnews.ru/1036999/oneweb-postroit-tri-nazemnie-stantsii-v-rossii-chtobi-zakonno-predostavlyat-dostup-k-sputnikovomu-internetu> (дата обращения: 12.12.2021).
7. Опасные связи 5G. Что ждать от сетей нового поколения. URL: <https://ria.ru/20200620/1573205230.html> (дата обращения: 12.12.2021).
8. Что такое цифровая экосистема? URL: <https://rb.ru/opinion/what-is-digital-ecosystem/> (дата обращения: 12.12.2021).
9. Цифровую экосистему Москвы отметили премией Рунета. URL: <https://www.mos.ru/news/item/100021073/> (дата обращения: 12.12.2021).
10. Обзор систем дистанционного электронного голосования в России. URL: <https://www.comnews.ru/content/214863/2021-06-23/2021-w25/obzor-sistem-distancionnogo-elektronnogo-golosovaniya-rossii> (дата обращения: 12.12.2021).

И.Е. МИНТУСОВ
Д.С. ГУЛЯЕВ

ДИСТАНЦИОННОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ В СТРАНАХ АНГЛОСАКСОНСКОЙ СИСТЕМЫ: США, АВСТРАЛИЯ, ВЕЛИКОБРИТАНИЯ. ПОЧЕМУ ГОЛОСОВАНИЕ ДЭГ НЕ ПРИЖИЛОСЬ?

***Аннотация.** В статье представлена практика использования дистанционного электронного голосования в странах с англосаксонской правовой системой. В качестве примера рассмотрен опыт тестирования электронного голосования в США, Австралии и Великобритании. Во всех этих странах в XXI веке проходили эксперименты по внедрению системы дистанционного электронного голосования, однако на февраль 2022 года в каждой из них эксперименты были признаны неудачными. На данный момент проекты по внедрению дистанционного электронного голосования в изучаемых странах свернуты. Задача статьи заключается в подробном разборе причин неэффективности системы электронного голосования в развитых демократиях во избежание катастрофических ошибок, которые при ее применении в России могут привести к дальнейшему подрыву доверия к институту выборов.*

***Ключевые слова:** дистанционное электронное голосование (ДЭГ), электронная демократия, избирательная система, голосование, выборы.*

REMOTE ELECTRONIC VOTING IN THE COUNTRIES OF THE ANGLOSAXON SYSTEM: USA, AUSTRALIA, GREAT BRITAIN. WHY DIDN'T THE DAG VOTE CATCH ON?

***Abstract.** This article examines the experience of using remote electronic voting systems in countries with an Anglosaxon legal system. As examples, the experiments with testing electronic voting systems in the USA, Australia and the UK are considered. In all these countries, experiments on the introduction of remote electronic voting systems took place in the XXI century, but as of February 2022, experiments with such systems were considered unsuccessful in each of them, and now projects on the introduction of remote electronic voting in the studied countries have been curtailed. This article aims to analyze in detail*

МИНТУСОВ Игорь Евгеньевич — президент Европейской ассоциации политических консультантов (ЕАРС), доцент Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций СПбГУ, г. Москва
ГУЛЯЕВ Дмитрий Сергеевич — политолог, американист, выпускник МГИМО (У) МИД России, г. Москва

why electronic voting systems were found ineffective in the developed democracies to avoid catastrophic mistakes when using the remote electronic voting system (DEG) in Russia, the main of which is the most serious undermining of confidence in the institution of elections in Russia.

Keywords: *remote electronic voting, electronic democracy, electoral system, voting, elections.*

В 2021 году в России прошли выборы депутатов Государственной Думы. На них впервые на федеральном уровне было использовано дистанционное электронное голосование (ДЭГ), которое практиковалось в Москве, Севастополе, Курской, Мурманской, Нижегородской, Ростовской и Ярославской областях. До того в России ДЭГ уже применялось, — в 2019 году на выборах в Московскую городскую думу и в 2020 году на референдуме о поправках в Конституцию.

Появление на выборах в России такого инструмента вызвало широкие споры в экспертной среде. Некоторые исследователи видят за электронными системами будущее, другие настаивают на том, что дистанционное электронное голосование неизбежно влечет за собой огромное количество рисков, способных подорвать доверие к самой процедуре выборов.

По мнению отдельных экспертов, в системе электронного голосования существует сразу несколько недостатков, с которыми необходимо справиться, прежде чем начать ею активно пользоваться. В число возможных минусов включаются технические сбои и сложности с реальной идентификацией личности голосующего, а также аномальные результаты по явке [1, с. 95–96] (на выборах в Мосгордуму в 2019 году ДЭГ показало явку в 90%, что выглядит странным по сравнению с другими участками, где явка в среднем составляла 27%).

Сторонники электронного голосования перечисляют такие преимущества системы, как «универсальность применения в отношении выборов любого уровня, гарантия конфиденциальности и защищенности результатов голосования, простоту и удобство в применении» [2, с. 31]. Что касается «гарантий конфиденциальности и защищенности», то после сентябрьских выборов 2021 года к ДЭГ возникли обоснованные вопросы: наблюдатели от парламентских партий заявляли о *невозможности контролировать процедуру подсчета голосов*, а крупнейшая оппозиционная партия КПРФ не признала результаты выборов по одномандатным округам в Москве из-за разительного различия результатов голосования с помощью дистанционного электронного голосования и голосования в тех же округах традиционным «бумажным» способом. Сторонники ДЭГ приводят в пример другие страны, в частности Эстонию, где успешно в том или ином виде применялась система дистанционного электронного голосования [3, с. 9–21].

В рамках данного исследования авторы видят своей целью систематизацию данных о применении системы дистанционного электронного голосования в некоторых странах с англосаксонской правовой системой.

В качестве примеров выступают США, Австралия и Соединенное Королевство. Выбор именно этих государств неслучаен: с одной стороны, на опыт некоторых из них ссылаются как сторонники [3, с. 9–21], так и противники [1, с. 95–96] применения ДЭГ в Российской Федерации, а с другой, — эти страны обладают целым рядом схожих черт, которые позволяют судить о тенденции.

Во-первых, страны англо-саксонской правовой семьи традиционно имеют устойчивую двухпартийную демократию: в каждой из рассматриваемых стран с подобной системой в течение как минимум последних 50 лет к власти приходили исключительно представители одной из двух крупнейших партий, при этом власть регулярно менялась в результате открытых федеральных выборов. Это позволяет судить о наличии в этих странах реальной конкуренции, а также о демократичности в них избирательных процессов.

Во-вторых, в каждой из стран с англосаксонской правовой системой существовали попытки внедрения системы дистанционного электронного голосования, однако в ходе реализации данных проектов избирательные системы сталкивались с трудностями, которые фактически не позволяли продолжать ее внедрение на общенациональном уровне. На данный момент в названных странах дистанционное электронное голосование *либо не применяется в принципе, либо имеет место лишь в одном штате*, что нельзя сравнивать с его масштабным применением.

Электронное голосование в Соединенных Штатах Америки

По мнению исследователя систем с англосаксонской правовой моделью М.Г. Тирских, в странах с данной системой право имеет колоссальную стабилизирующую роль в формировании политического режима и, благодаря устоявшейся системе, изменения происходят постепенно и не вызывают у граждан кризиса доверия [4, с. 139–143].

Соединенные Штаты Америки выступают отличной иллюстрацией этого тезиса. Там общество, отвергая сомнительные новшества, постепенно принимает изменения, вводя в распространенную практику то, что кажется удачным нововведением. В контексте избирательной системы этой страны можно говорить о трех аспектах, связанных с электронными системами голосования. Речь идет о подсчете голосов, поданных традиционным способом, который производится с помощью оптических сканеров (они применяются на большинстве участков в России); о голосовании-офлайн у специального компьютера, находящегося на избирательном участке; а также непосредственно дистанционном электронном голосовании (ДЭГ), которое по всем внешним характеристикам похоже на российскую версию ДЭГ. Ни одна из этих систем не является безупречной, однако распространение каждой из них и их подверженность сбоям сильно различается.

Самой *надежной* электронной системой является *автоматический подсчет голосов с помощью оптических сканеров*. Он применяется во всех 50 штатах США, а также в столичном округе Вашингтон. В некоторых штатах (Пенсильвания, Западная Вирджиния) параллельно с данной системой обязательно проводится ручной пересчет бюллетеней, в других (Алабама, Оклахома) он фактически запрещен. Целый ряд штатов находятся между этими крайними позициями: как правило, проверка результатов сканирующих компьютеров проводится выборочно.

Система автоматического подсчета голосов с помощью оптических сканеров признается экспертами весьма надежной. Американский исследователь Дуглас Джонс заявляет, что использование компьютеров для подсчета голосов может быть вполне безопасно, если делать это правильно. «И делать это правильно означает иметь *действительно проверяемую технологию* — с избирательными бюллетенями, где любой избиратель знает, что отметки, которые он сделал в своем бюллетене, выражают его реальные намерения», — считает исследователь [5].

В то же самое время Д. Джонс признает, что и у такой системы бывают сбои: например, компьютер может неправильно считать или аннулировать голос из-за ничтожной пометки, а то и вовсе допустить ошибку в порядке кандидатов. В качестве примера эксперт приводит ситуацию, произошедшую в 2006 году на праймериз в штате Айова. Тогда случилась явная ошибка местной избирательной комиссии: была допущена «печать бюллетеня с кандидатами в одном порядке, но программирование сканера с кандидатами в другом порядке». В результате итоги выборов оказались абсолютно неправдоподобными и был объявлен ручной пересчет, который и устранил проблему. Так что даже в случае масштабного сбоя эта система остается подконтрольной и весьма надежной, — заключает эксперт [5].

Гораздо больше споров вызывает *использование компьютеров для голосования непосредственно на территории избирательного участка*. В такой ситуации процесс волеизъявления проходит следующим образом. Избиратель приходит на участок, подтверждает свое право голосовать через электронную систему, затем проходит в кабинку к специальному аппарату, на экране которого можно сделать свой выбор. Как правило, такие машины подключены к Интернету и к главному компьютеру, на который стекаются все данные, что делает их уязвимыми. Для перестраховки в отдельных случаях помимо электронного бюллетеня сразу же печатается его бумажная версия, по которой можно провести ручной пересчет.

На президентских выборах в США 2016 года с помощью компьютеров для голосования на избирательном участке свои голоса отдали 28 процентов избирателей [6]. Данная система применялась в 21 штате, в большинстве из которых речь шла лишь о нескольких муниципалитетах. Однако в нескольких штатах голосование с помощью специальных компьютеров было

основным способом отдать свой голос за кандидата (Нью-Джерси, Делавэр, Южная Каролина, Джорджия, Луизиана и Невада).

Данный метод многие исследователи критикуют из-за его уязвимостей. Эксперт по компьютерной безопасности Алекс Хальдерман считает этот метод голосования «устаревшим и недостаточно протестированным». Он приводит сразу несколько примеров, когда компьютеры для голосования на участках по тем или иным причинам неправильно засчитывали голоса избирателей. На выборах 2018 года в Сенат от штата Техас были зафиксированы случаи, когда компьютеры для голосования на участках самостоятельно изменяли голоса избирателей: например, часть голосов, отданных за демократа Бето О'Рурка чуть не достались республиканцу Теду Крузу [7].

Примеров подобных ошибок немало: в 2010 году произошел сбой в работе компьютеров для голосования в Южной Каролине, где как минимум 420 бюллетеней были посчитаны неправильно, при этом общий размах проблем мог быть гораздо больше, — дело касалось около 12 тысяч неверно учтенных голосов [8].

В 2017 году произошла скандальная история с выборами в округе Йорк, штат Пенсильвания. Тогда неправильно запрограммированные электронные машины позволяли избирателям проголосовать дважды. Всего ошибкой системы воспользовались более 3 тысяч человек или 5 процентов от проголосовавших [9].

Еще более скандальная история произошла на выборах 2011 года в небольшом городе Фэрфилд, штат Нью-Джерси. Тогда фавориты выборов Синтия и Эрнест Зиркль проиграли с удивительно низкими результатами, однако они подали в суд и нашли больше людей, готовых подтвердить свой голос в суде за них, чем по официальным данным получили голосов. В результате суд назначил повторные выборы без использования компьютеров для голосования на участках, — на них эти кандидаты победили с существенным отрывом [10].

Однако все эти происшествия меркнут перед одним из главных скандалов за всю историю использования машин для голосования в США. На выборах в Джорджии долгое время компьютеры работали не автономно, а были подключены по сети к главному компьютеру, куда и передавали все данные. В 2014 году один или несколько злоумышленников взломали систему, проникли в главный компьютер и в течение нескольких лет могли вмешиваться в процесс подсчета голосов. Все упоминания о деятельности взломщиков удалены из системы, поэтому точно сказать, чем они занимались, невозможно. Впрочем, ФБР заявило, что никаких доказательств фальсификаций у них нет, а бумажные бюллетени в Джорджии не распечатываются, следовательно, насколько этот взлом повлиял на результаты в «Персиковом штате», сказать затруднительно [11].

События в Джорджии стали поворотным пунктом, — после вскрывшихся нарушений многие штаты стали настаивать на том, чтобы машины для голо-

сования также выдавали на руки печатный вариант бюллетеня, где избиратель мог проверить, что его выбор указан верно. По подсчетам специалиста по безопасности Дерека Тислера в период с 2016 по 2020 год такие системы установили 6 из 14 штатов, где ранее бюллетени не дублировались. При этом по настоящему утверждению Тислера, в обществе есть устойчивый консенсус, что голосование с помощью машин небезопасно, если оно не может быть подстраховано выдачей на руки обычного бумажного бюллетеня. Это понимают и представители штатов, которые не отказались от старой системы.

«Когда мы разговариваем с должностными лицами избирательных комиссий, многие из них понимают ценность наличия бумажных бюллетеней. Но у них есть ограничение по ресурсам. Избирательная администрация просто долгое время испытывала прискорбное недофинансирование», — считает Тислер [12].

Наименее распространенный и подвергающийся наибольшему количеству критики метод голосования с участием электроники в Америке — это *непосредственно дистанционное электронное голосование*. Если оптические сканеры используются в Соединенных Штатах Америки повсеместно, а компьютеры для голосования на участках — примерно в половине штатов, то на данный момент существует только один штат, где любой гражданин США может проголосовать по Интернету без каких-либо дополнительных условий. Это — Гавайи.

В случае с данным штатом для того, чтобы проголосовать, нужно пройти несколько этапов: в начале необходимо зарегистрироваться (общеамериканская практика); после этого избиратель должен заполнить заявление о том, что он желает получать бюллетени как «постоянно отсутствующий», и выбрать электронную почту как вариант. В Гавайях нет ограничений для того, чтобы признать себя «постоянно отсутствующим» и выбрать электронное голосование, и этим может воспользоваться любой резидент штата [13].

В реальности такие бюллетени запрашивают около четверти от всех голосующих, но далеко не все из них выбирают голосование именно через электронную почту, — многие посылают бюллетени по обычной почте или уже заполненные бюллетени лично приносят на участок.

Любопытно, что Гавайи традиционно входят в тройку штатов с самой низкой явкой в США. На выборах 2020 года явка в этом штате составила 57,5 процента (третий результат с конца), а в 2016 году «Алоха» (альтернативное название Гавайев) оказалась единственным штатом, не преодолевшим отметку в 50 процентов явки [14].

Отметим, что пример Гавайев опровергает тезис некоторых сторонников электронного голосования о том, что система ДЭГ повышает явку. «Электронное голосование — передовая тенденция, способная стать самым серьезным, если не решающим подспорьем в решении проблемы снижения явки», — такой тезис выдвигают исследователи С.Ю. Белоконов и И.И. Чистов [15, с. 74].

Теоретически система ДЭГ может применяться еще в нескольких американских штатах, но для этого должны быть соблюдены некоторые условия: гражданин не может зарегистрироваться на дистанционное электронное участие выборах по собственному желанию.

В штате Айдахо граждане имеют право голосовать с помощью электронной почты или факса, но только в том случае, если во время проведения выборов в штате объявлено чрезвычайное положение.

В Луизиане и Юте проголосовать по Интернету могут исключительно избиратели с ограниченными возможностями, чей статус подтвержден юридически.

Также по Интернету проголосовать могут все моряки Военного и Торгового флота США, находящиеся на момент выборов за пределами страны. Голоса этих избирателей распределяются по штатам, резидентами которых они являются.

Идеи перехода на систему электронного голосования в США стали актуальны с начала XXI века. Уже в 2000 году на праймериз Демократической партии в Аризоне была устроена первая проба системы ДЭГ, которая закончилась полным провалом. Тогда не было зафиксировано никаких атак на сервера, однако сама система не выдержала нагрузки и большую часть времени была недоступна для избирателей. Из-за этого многие избиратели банально не смогли вовремя проголосовать.

Однако идея электронного голосования в США получила критический удар несколько позже. В 2010 году власти столичного округа Вашингтон решили провести «тестовые электронные выборы», которые должны были проверить готовность американской системы ДЭГ к тому, чтобы принять действительно масштабные выборы. В дальнейшем предполагалось распространить систему на реальные выборы и перевести весь округ на такую модель голосования.

Но вместо иллюстрации надежности и удобства новой системы избирательная комиссия столицы США получила катастрофический провал. Группа ученых из Массачусетского университета во главе с упомянутым выше А. Хальдерманом за 48 часов установила «практически полный контроль над сайтом», получила доступ ко всем голосам и смогла поменять их в произвольном порядке, при всем этом сумела остаться незамеченной. «Официальные лица не замечали вторжения на протяжении двух рабочих дней и могли бы оставаться в неведении куда дольше, если бы мы специально не оставили им подсказку», — признавался Хальдерман [16, с. 11–24]. Атака была обнаружена только тогда, когда на сайте начал играть гимн Массачусетского университета.

В настоящее время у экспертов есть сразу несколько претензий к системе электронного голосования в США. Во-первых, специалисты считают, что на данном этапе развития технологий невозможно создать систему, которая была бы достаточно надежно защищена от потенциальных кибератак; *даже*

блокчейн не может справиться с этой проблемой [17]. Во-вторых, электронное голосование не оставляет за собой никаких свидетельств в виде бумажных бюллетеней, и в случае масштабного сбоя не будет никакой возможности пересчитать голоса вручную и восстановить реальную картину. Фактически существует риск либо получить исковерканные результаты выборов, либо оказаться перед перспективой новых выборов. В-третьих, во многих штатах США уже давно существует *почтовое голосование*, которое эксперты считают гораздо более надежным способом проголосовать «на удаленке». Оно тоже не обходится без скандалов (самый яркий из них произошел в 2020 году на выборах президента США, но Верховный суд не признал ни одной претензии президента Трампа по оспариванию результатов почтового голосования), хотя, по общему мнению, даже несовершенное почтовое голосование куда надежнее системы ДЭГ [17]. В-четвертых, электронное голосование имеет явную проблему с идентификацией личности и не гарантирует, что голос отдает непосредственно тот человек, с чьего аккаунта происходит голосование. Как пишет исследователь Жасмин Уэбб, в этом кроется ключевая проблема, потому что «голоса должны быть более надежными, чем все остальное, что у нас есть. Более надежными, чем банковское дело, налоги и идентификация личности» [17]. В противном случае существует реальный риск подорвать доверие к институту выборов, что повлечет за собой самые неприятные последствия.

Электронное голосование в Австралии

Для Соединенных Штатов Америки в принципе характерно скептическое отношение к электронным системам голосования на выборах, однако, несмотря на несколько провальных экспериментов и общий консенсус против использования электронного голосования, в США не было по-настоящему масштабных попыток внедрить систему ДЭГ.

В этом отношении гораздо более интересна позиция Австралии, где в свое время в пользу системы удаленного голосования по Интернету «iVote» (ДЭГ) высказывались одновременно и действующий премьер-министр, и лидер оппозиции, а сама система применялась в крупнейшем по населению штате этой страны. Однако даже при таких благоприятных условиях голосование по Интернету в Австралии так и не прижилось, а в январе 2022 года эксперимент фактически был «поставлен на паузу».

Идея создания в Австралии системы автоматического учета голосов возникла в 1998 году, когда при ручном подсчете бюллетеней на выборах в округе Молонгло была допущена ошибка, в результате которой победа едва не досталась другому кандидату [18].

После этого в Австралии начался первый эксперимент с внедрением электронных систем голосования на избирательные участки. Однако это было больше похоже не на систему дистанционного электронного голосования, которая существует в России, а на американский опыт исполь-

зования компьютеров для голосования, установленных непосредственно на участках.

В правительственном докладе отдельно подчеркивалось, что избирательная комиссия «не была убеждена в целесообразности использования Интернета для голосования на выборах 2001 года» [19]. Поэтому появившуюся систему назвать полноценным аналогом ДЭГ едва ли возможно, — стационарные компьютеры были связаны в общую сеть, чтобы сразу же передавать данные на главный компьютер и мгновенно получать достоверные результаты; но в целях безопасности они были изолированы от Интернета [19].

Первые выборы по такой системе прошли в Австралийской столичной территории в 2001 году и были признаны весьма успешными. В отчете о выборах были указаны следующие преимущества:

«— устранена необходимость ручного подсчета электронных бюллетеней, тем самым снижена вероятность ошибки при подсчете и ускорена передача результатов,

— эффективно устранены непреднамеренные ошибки избирателей; уменьшено количество неофициальных голосов,

— система позволила слепым и слабовидящим людям голосовать полностью без посторонней помощи и тайно с помощью наушников и записанных голосовых инструкций,

— предоставлены инструкции по голосованию на экране на 12 разных языках,

— эффективно устранены ошибки, в том числе такие, как неправильная сортировка или подсчет избирательных бюллетеней,

— повышена точность подсчета голосов на выборах,

— сократилось время, необходимое для точного подсчета голосов и объявления результатов выборов,

— увеличен объем доступной информации об ошибках, допущенных избирателями в бумажных бюллетенях» [20].

Также введение специальных компьютеров, которые стоят на участках для голосования, поддержало подавляющее большинство избирателей: экзит-полл показал, что 86 процентов избирателей, которые использовали данную систему, сочли ее простой в использовании; 88 процентов назвали систему быстрой и эффективной; и 83 процента граждан заявили, что в системе есть четкие инструкции [21].

Тем не менее правительство Австралийской столичной территории остановилось на введении стационарных компьютеров на участках для голосования, и в дальнейших документах местная избирательная комиссия отмечала: «Комиссия по-прежнему придерживается мнения, что было бы нецелесообразно использовать Интернет для голосования на выборах в Законодательное собрание в ближайшем будущем. Проблемы безопасности и трудности с предоставлением избирателям уникальных онлайн-овых иден-

тификаторов по-прежнему рассматриваются как препятствия, которые еще не преодолены. Поэтому Комиссия продолжает считать, что электронное голосование должно проводиться только в контролируемой среде на избирательных участках» [22].

Австралийская столичная территория ограничилась машинами для голосования, однако штаты Новый Южный Уэльс и Западная Австралия пошли дальше и создали систему дистанционного электронного голосования (ДЭГ). В обоих случаях эксперименты кончились полным провалом.

Пионером электронного голосования в Австралии стал крупнейший по населению штат *Новый Южный Уэльс*, где первые выборы с применением системы для голосования по интернету «iVote» прошли в 2011 году. Отметим, что здесь просто по желанию проголосовать по Интернету было нельзя, — право отдать свой голос таким нетрадиционным образом было лишь у нескольких категорий граждан: преимущественно инвалидов, либо людей, которые физически не могут попасть на участок во время голосования. На первых выборах, где была доступна система «iVote», ею воспользовались почти 50 тысяч человек, или же 1 процент от всех проголосовавших избирателей штата. По результатам этого испытания система интернет-голосования была признана успешной, и она стала использоваться на последующих избирательных кампаниях [23].

Однако уже на следующих выборах идиллия закончилась. В 2015 году система для электронного голосования проявила себя неудачно; виной тому стало сразу несколько сбоев. Из-за ошибки сразу две небольшие австралийские партии (Партия отдыха на свежем воздухе и Партия справедливости для животных) были исключены из списка партий, за которые можно было проголосовать просто поставив галочку, а не вписывая их в отдельную строку. Это повлекло судебные иски от партий, однако избирательная комиссия отказалась аннулировать голоса, которые были поданы таким образом. Также была отмечена подозрительная тенденция: партии, которые попали в левую часть бюллетеня (и выводились на экран сразу же), получили больше голосов в процентном отношении, а партии, которые оказались вне этого списка, наоборот, голосов недобрали [24, с. 11].

Все же настоящей катастрофой для системы электронного голосования в Австралии стало исследование двух специалистов по кибербезопасности, — того же Хальдермана и Тиг, установивших, что тысячи голосов, поданных онлайн, могли быть изменены без ведома избирателя, что в принципе дискредитировало всю идею электронного голосования [25].

На выборах 2019 года было зафиксировано некоторое снижение явки: если за 4 года до этого системой «iVote» воспользовались 283 тысячи человек, то на этих выборах свой гражданский долг удаленно исполнили 234 тысячи. Тем не менее в тот год серьезных нарушений выявлено не было, а в следующий год по Австралии ударил коронавирус, что сделало идеи электронного голосования гораздо более популярными: даже в законы о местном самоуп-

правления были внесены поправки, чтобы расширить применение системы электронного голосования.

Однако региональные выборы 2021 года стали «лебединой песней» для ДЭГ в штате Новый Южный Уэльс. Из-за пандемии поток голосующих резко увеличился, в результате сервера просто не выдержали. Фактически более полумиллиона человек не смогли воспользоваться своим избирательным правом, что ставит под сомнение любые итоги выборов [26].

В Австралии участие в выборах является обязательным, и те, кто уклоняется от этого процесса, должны платить штраф. Но в случае с выборами 2021 года ситуация была настолько вопиющей, что электоральная комиссия Нового Южного Уэльса решила освободить от штрафа всех, кто должен был голосовать удаленно.

Избирательная комиссия региона оправдывалась: «На случай непредвиденных обстоятельств система была спланирована и протестирована на 500 000 голосов, — вдвое больше, чем требовалось для выборов в штате Новый Южный Уэльс в 2015 и 2019 годах» [26], в то время как заявок было подано более 600 000. Данный провал вместе с прорехами в системе безопасности дистанционного электронного голосования, о которых заявляли эксперты, привели к решению приостановить применение системы ДЭГ в штате Новый Южный Уэльс после более чем 10 лет использования.

В январе 2022 года на сайте Избирательной комиссии штата Новый Южный Уэльс появилось официальное заявление, которое гласило: «Как сообщалось ранее, из-за проблем с производительностью системы «iVote» в день выборов в местные органы власти (4 декабря 2021 года) ряд избирателей, успешно зарегистрировавшихся в «iVote», не получили свои учетные данные безопасности и не смогли проголосовать с помощью «iVote». Затем, комиссия признала, что «система «iVote» требует тщательной перенастройки и тестирования» и объявила: «В свете вышеизложенного Комиссия считает, что повторное использование «iVote» нецелесообразно до тех пор, пока эти действия не будут завершены» [27]. На данный момент проект по дистанционному электронному голосованию в штате Новый Южный Уэльс, который был самым активным из всех, существовавших в Австралии, полностью заморожен и вряд ли будет возобновлен в ближайшее время.

Помимо штата Новый Южный Уэльс попытку внедрить систему дистанционного электронного голосования предпринял штат *Западная Австралия*. В первый (и единственный) раз система «iVote» применялась в нем на выборах 2017 года.

В 2017 году доступ к системе электронного голосования получили только люди с ограниченными возможностями, и сам процесс голосования прошел без сбоев. Однако спустя некоторое время свет увидело расследование группы ученых, которые смогли доказать, что информация о голосах избирателей не просто покидает пределы Австралии, а передается на весьма уязвимые сервера по всему миру, которые злоумышленники могут не только вскрыть

и переписать непосредственно сами голоса, но и похитить личные данные австралийцев, пользующихся системой «iVote». Кроме того, нарушается тайна голосования: из-за несовершенства серверов злоумышленники могут узнать, как проголосовал тот или иной избиратель.

Специалисты из университетов Мельбурна и Аделаиды подробно изучили все недостатки системы, применяющейся в Западной Австралии, и пришли к выводу, что данная система небезопасна, непрозрачна, может быть подвержена атакам извне и привести к потере личных данных пользователя: «У проверяющих нет значимого способа проверить результаты «iVote». Эксперты даже не смогут увидеть сервер «iVote» в Сиднее, который получает голоса австралийцев транзитом через Соединенные Штаты Америки (имеется в виду, что в США могут быть допущены искажения результатов — прим. авт.). Голосование на бумажных носителях, что крайне важно, недоступно организатору кибератаки, даже если это иностранное правительство. Мы настоятельно рекомендуем Избирательной комиссии штата Западная Австралия прекратить использование «iVote» для будущих выборов» [28].

Расследование, которое провели ученые в 2017 году, фактически предредило судьбу системы ДЭГ в штате Западная Австралия. Даже несмотря на то, что эксперимент формально был признан удачным [29], в дальнейшем ни на одних выборах в этом штате система «iVote» не применялась, а сейчас даже раздел об этом на сайте избирательной комиссии штата Западная Австралия удален. На данный момент проект уже 4 года находится в замороженном состоянии.

Дистанционное электронное голосование в Соединенном Королевстве

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии за прошедшие 20 лет проявило, пожалуй, наименьшую заинтересованность в идее дистанционного электронного голосования. В Соединенном Королевстве ни разу не проводились федеральные выборы, на которых избиратели могли бы отдать свой голос по Интернету. Тем не менее, планы по внедрению электронного голосования были, причем на самом высоком уровне.

В 2002 году было опубликовано исследование Ассоциации местного управления при поддержке многих правительственных организаций, которое должно было оценить перспективы применения онлайн-голосования на территории Великобритании. В данном исследовании ученые из университета Де Монфор предлагали различные способы повышения явки, при этом основные надежды возлагались на удаленное голосование. В числе рабочих вариантов рассматривалось даже голосование с помощью умных телевизоров и стационарных телефонов [30], однако в качестве основного способа повышения явки избирателей ученые предлагали голосование посредством Интернета.

В том же году произошло первое испытание системы дистанционного электронного голосования. На нескольких локальных кампаниях был запущен проект ДЭГ. Подчеркнем, что первые попытки провести выборы по Интернету были весьма успешными; то же самое можно сказать и о втором тесте системы e-voting, который произошел в 2003 году.

Как отмечали журналисты из BBC, голосование по ДЭГ прошло без масштабных сбоев, но «не смогло впечатлить Англию». «Явка избирателей на национальном уровне незначительно возросла с 32% в прошлом году до 37%, при этом районы, предлагающие низкотехнологичное почтовое голосование, демонстрируют наиболее многообещающие признаки повышения интереса избирателей», — отмечали журналисты [31]. В среднем же в районах, где присутствовало дистанционное электронное голосование, явка выросла на 5 процентов; но на данных выборах ровно на столько же вырос процент явки на участках с традиционной системой голосования. Во время испытаний дистанционного электронного голосования было зафиксировано несколько локальных сбоев: автоматическим системам не удавалось определить личность голосующего, и людям пришлось голосовать традиционными методами.

В последующие годы было произведено еще несколько попыток использования дистанционного электронного голосования на выборах в Соединенном Королевстве, однако все они не добивались цели увеличить явку. Последнее из таких испытаний на момент написания этой статьи было проведено в 2007 году. Одновременно с испытаниями системы электронного голосования у исследователей появился скепсис относительно перспектив данного вида волеизъявления. Фактически возможность проголосовать по Интернету оказалась связана с большим количеством сложностей и не выполнила задачу повышения явки, в то время как ощутимо более дешевая и надежная система почтового голосования стабильно увеличивала число голосующих на 10–15 процентов.

«Испытания <электронного голосования>, проведенные до 2005 года, в целом считались успешными с точки зрения технологии, хотя свидетельства увеличения охвата и повышения явки являются неоднозначными. В то же время устойчивая доступность голосования по почте по запросу избирателя обеспечила улучшение охвата. Это приводит к тому, что избирательные комиссии с меньшим желанием будут экспериментировать с системой электронного голосования, которая может быть недоступна в будущем» [32].

Система дистанционного электронного голосования не смогла получить поддержку в Соединенном Королевстве к началу 2010 годов, так как в итоге она оказалась дорогой и неэффективной. К тому же еще одной серьезной проблемой стала недостаточная устойчивость системы от взломов и сбоев, а также проблема с чистотой голосов. Джейсон Киткэт, глава городского совета Брайтона и Хоува, долгое время занимался разработкой бесплатной системы для голосования онлайн, однако со временем он отказался от этой

идеи. «Работая над этим, я пришел к выводу, который сейчас разделяют большинство ученых-компьютерщиков: дистанционное электронное голосование не может быть безопасно и надежно даже с помощью современных технологий. Поэтому я прекратил разработку системы», — заявил Киткэт [33].

Другой исследователь, профессор компьютерной безопасности Кембриджского университета Росс Андерсон, также беспокоится о том, чтобы выборы прошли без давления на избирателей, и признает, что с существующей системой дистанционного электронного голосования это едва ли возможно: «Когда вы переходите от личного голосования <на участке> к голосованию дома (будь то по почте, по телефону или через Интернет), это значительно расширяет возможности для подкупа голосов и принуждения, и мы наблюдаем, как эта тенденция неуклонно растет в Великобритании с выборов 2001 года» [33].

Еще один специалист, руководитель британской Группы по открытым правам Джим Киллок резко выступил против введения системы электронного голосования и раскритиковал опыт Эстонии: «Интернет-голосование откровенно пугает. Когда эксперты по безопасности посмотрели на выборы в Эстонии, они были потрясены тем, как легко было обмануть систему и украсть голоса... Мы не должны играть в азартные игры с демократией» [33].

Таким образом, к 2015 году в Соединенном Королевстве уже сложился консенсус, что электронное голосование не приносит реального эффекта в вопросе повышения явки, но при этом несет в себе много рисков и является более дорогой альтернативной эффективному почтовому голосованию. Под давлением этих аргументов британское правительство в 2016 году официально объявило о том, что оно ни в каком виде не собирается внедрять в стране электронное голосование. В январе 2016 года сложившийся консенсус был юридически закреплен. Министр конституционных реформ в правительстве Дэвида Кэмерона Джон Пенроуз объявил о том, что правительство Соединенного Королевства не имеет никаких планов на дальнейшее распространение электронного голосования, причем отдельно отметил, что британское правительство не собирается проводить эксперименты ни с компьютерами для голосования на участках, ни с дистанционным электронным голосованием [34].

В качестве своей аргументации Министр конституционных реформ Джон Пенроуз использует три тезиса. Во-первых, министр отталкивается от неудач пилотных проектов нулевых годов и отмечает, что появление электронного голосования не смогло серьезно повысить явку избирателей на выборах. Во-вторых, он подчеркивает, что электронное голосование не может гарантировать полную безопасность голосов, а в случае, если злоумышленники испортят данные голосования по Интернету, ни один голос не сможет быть восстановлен, а целый ряд избирателей фактически рискуют лишиться своих голосов. В-третьих, министр особенно акцентирует свое внимание на том, что вопреки стереотипам, система электронного голосования обойдется

казне Соединенного Королевства дороже, чем традиционные методы волеизъявления. Дж. Перроуз уверен, что «Любой вариант онлайн-голосования должен быть введен в качестве дополнительного канала голосования за дополнительную плату, что неизбежно потребует тщательного рассмотрения в нынешних финансовых условиях» [34].

На данный момент любые проекты по созданию системы электронного голосования в Соединенном Королевстве заморожены. Правительство Бориса Джонсона не рассматривает введение системы ДЭГ в ближайшее время.

Заключение

В данном исследовании были рассмотрены три страны с англосаксонской правовой моделью. Каждая из них имеет длительную демократическую историю. Они проводили разные эксперименты и внедряли разные системы электроники на выборах, но к 2022 году и Соединенные Штаты Америки, и Австралия, и Соединенное Королевство фактически заморозили свои проекты по созданию системы ДЭГ.

Соединенные Штаты Америки начали эксперименты с электронным голосованием еще в начале XXI века. При этом развитию технологии помогали традиционные права штатов, где каждая территориальная единица имеет право устанавливать свои правила выборов. Тем не менее, после ряда провалов на тестовых испытаниях тема дистанционного электронного голосования в США практически перестала подниматься: система продемонстрировала себя хрупкой и ненадежной, подверженной атакам извне и сбоям изнутри. На данный момент отмечается негативная динамика и в отношении компьютеров для голосования на участках: только 8 из 50 штатов используют их в качестве вспомогательного инструмента для создания уже заполненного бюллетеня; и это число уменьшается.

В Австралии, в отличие от США, были масштабные эксперименты с дистанционным электронным голосованием. Сразу в двух крупных штатах была возможность проголосовать со смартфона, причем в крупнейшем по населению штате страны, Новом Южном Уэльсе, система с дистанционным голосованием работала на протяжении 10 лет, и на определенном этапе ее применение даже планировалось в качестве основного ответа на новые реалии, связанные с COVID-19. Тем не менее несколько катастрофических сбоев, которые произошли без какого-либо внешнего воздействия, полностью подорвали авторитет системы «iVote». Кроме того, выяснилось, что часть данных физически хранится не в Австралии, и они могут быть изменены представителями третьей стороны. В результате этих скандалов в январе 2022 года было принято решение отказаться от использования системы дистанционного электронного голосования как от ненадежной и подверженной ошибкам.

В Соединенном Королевстве масштабных экспериментов ни с машинами для голосования, ни с самим дистанционным электронным голосованием

не проводилось. Было несколько тестов системы на локальном уровне, но они не справились со своей основной задачей привлечения новых избирателей к участию в выборах. Гораздо более успешно и безопасно на этом фоне себя проявило почтовое голосование. В результате в 2016 году правительство Соединенного Королевства объявило об отсутствии планов вводить систему ДЭГ или же использовать машины для голосования на выборах, ссылаясь на низкую эффективность, высокий риск и дороговизну данного процесса.

Если суммировать опыт названных стран, то можно сказать, что он ставит под большое сомнение эффективность системы дистанционного электронного голосования, которая показала себя как ненадежная и подверженная риску быть взломанной.

Список литературы

1. Козлова А.С., Понявина М.Б. Проблемы электронного голосования // Вести научных достижений. Экономика и право. 2020. № 3.
2. Алексеев Р.А. Перспективы и проблемы применения технологии блокчейн на выборах в России и за рубежом // Русская политология – Russian political science. 2018. № 4 (9).
3. Алексеев Р.А., Абрамов А.В. Проблемы и перспективы применения электронного голосования и технологии избирательного блокчейна в России и за рубежом // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 1.
4. Тирских М.Г. Особенности формирования политического режима в странах англо-саксонской правовой семьи // Сибирский юридический вестник. 2017. № 1 (76).
5. Bushwick S. An Expert on Voting Machines Explains How They Work // URL: <https://www.scientificamerican.com/article/an-expert-on-voting-machines-explains-how-they-work/>.
6. DeSilver D. On Election Day, most voters use electronic or optical-scan ballots // URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/08/on-election-day-most-voters-use-electronic-or-optical-scan-ballots/>.
7. Schwartz J. The Vulnerabilities of Our Voting Machines // URL: <https://www.scientificamerican.com/article/the-vulnerabilities-of-our-voting-machines/>.
8. Freed B. South Carolina voting machines miscounted hundreds of ballots, report finds // URL: <https://statescoop.com/south-carolina-voting-machines-miscounted-hundreds-of-ballots-report-finds/>.
9. Lee R. UPDATE: York Co. election judicial winners: Kathleen Prendergast, Clyde Vedder, Amber Anstine Kraft // URL: <https://www.ydr.com/story/news/2017/11/20/no-change-after-election-recount/869905001/>.
10. Thibodeau P. If the election is hacked, we may never know // URL: <https://www.csoonline.com/article/3128077/if-the-election-is-hacked-we-may-never-know.html>.
11. Bajak F. Expert: Georgia election server showed signs of tampering // URL: <https://apnews.com/article/hacking-ap-top-news-elections-politics-technology-39dad9d39a7533efe06e0774615a6d05>.

12. Ropek L. Despite Risks, Some States Still Use Paperless Voting Machines // URL: <https://www.govtech.com/elections/despite-risks-some-states-still-use-paperless-voting-machines.html>.
13. Правительственный интернет-ресурс. URL: <https://www.vote.org/register-to-vote/hawaii/>.
14. Данные взяты с аналитического интернет-ресурса. URL: <http://www.electproject.org/home/voter-turnout/voter-turnout-data>.
15. Белоконев С.Ю., Чистов И.И. Электронное голосование как перспектива политического процесса: возможности и ограничения «цифровой политики» // Гуманитарные науки. Вестник Финансового Университета. 2017. № 5.
16. Wolchok S., Wustrow E., Dawn I., Halderman A. Attacking the Washington, D.C. Internet Voting System. 2012.
17. Webb J. Security Experts Say Online Voting Is a Bad Idea. Here's Why // URL: <https://medium.com/digital-diplomacy/security-experts-say-online-voting-is-a-bad-idea-heres-why-1792c9a876b0>.
18. Правительственный интернет-ресурс. URL: https://www.elections.act.gov.au/elections_and_voting/past_act_legislative_assembly_elections/1998_election.
19. Правительственный интернет-ресурс. URL: https://www.elections.act.gov.au/elections_and_voting/electronic_voting_and_counting/development_of_the_system.
20. Правительственный интернет-ресурс. URL: https://www.elections.act.gov.au/_data/assets/pdf_file/0007/1798/2001electionreviewcomputervoting.pdf.
21. Правительственный интернет-ресурс. URL: http://www.elections.act.gov.au/_data/assets/pdf_file/0006/1797/2004electionreviewcomputervoting.pdf.
22. Holmes B. E-voting: the promise and the practice // URL: https://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/bn/2012-2013/evoting#_ftn33.
23. Brightwell I. Technology assisted voting: NSW general election and Clarence by-election // URL: http://www.elections.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0008/96380/iVote_Presentation_9_Dec_2011_v4.pdf.
24. McKeown D. New South Wales election 2015 // Parliamentary Library. 2016.
25. Halderman A., Teague V. Thousands of NSW election online votes open to tampering // The Conversation, 2016.
26. Stilgherian J. No surprise: NSW iVote fails during local council elections // URL: <https://www.zdnet.com/article/no-surprise-nsw-ivote-fails-during-local-council-elections/>.
27. Правительственный интернет-ресурс. URL: <https://www.elections.nsw.gov.au/About-us/Media-centre/News-media-releases/NSW-Electoral-Commission-statement-Unavailable>.
28. Culnane C., Eldridge M., Essex A., Teague V., Yarom Y. IVOTE WEST AUSTRALIA: WHO VOTED FOR YOU? // URL: <https://pursuit.unimelb.edu.au/articles/ivote-west-australia-who-voted-for-you>.
29. Adams R. Final Report for the iVote system as implemented by the Western Australian Electoral Commission for the March 2017 State Election // URL: <https://www.elections.wa.gov.au/sites/default/files/content/WAEC%20iVote%20Auditor%20Recommendations%202017.pdf>.

30. Данные взяты из доклада Ассоциации местного управления URL: https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/electoral_commission_pdf_file/Implementationofe-votingsummary_6720-6268_E_N_S_W_.pdf.
31. E-voting fails to stir the public // URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/2995493.stm>.
32. Storer T., Duncan I. Electronic Voting in the UK: Current Trends in Deployment, Requirements and Technologies // URL: https://www.researchgate.net/publication/220919858_Electronic_Voting_in_the_UK_Current_Trends_in_Deployment_Requirements_and_Technologies.
33. Kobie N. Why electronic voting isn't secure — but may be safe enough // URL: <https://www.theguardian.com/technology/2015/mar/30/why-electronic-voting-is-not-secure>.
34. Penrose J. UK government response to Areeq Chowdhury // URL: <https://webrootsdemocracy.org/uk-govt-response-full/>.

ГИБРИДНАЯ ВОЙНА В ИССЛЕДОВАНИЯХ УЧЕНЫХ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация. *Статья посвящена исследованию уровня научно-теоретического осмысления гибридной войны в трудах китайских ученых, политиков и экспертов. Отмечается, что, несмотря на наличие у КНР собственной концепции «неограниченной войны», альтернативной по отношению к западному проекту гибридных войн в целом, наблюдается значительное отставание китайских исследователей в данной области (по сравнению со степенью разработанности данной темы в США и Российской Федерации).*

Ключевые слова: *гибридная война, Китай, неограниченная война, вооруженный конфликт, информационная война, национальная безопасность.*

CHINESE SCHOLARS' RESEARCH ON HYBRID WARFARE

Abstract. *This article examines the level of scientific and theoretical understanding of hybrid warfare in the works of Chinese scholars, politicians and experts. It is noted that despite the fact that China has its own concept of «unrestricted war», alternative to the Western project of «hybrid warfare», in general, there is a significant lag of Chinese researchers in this area (compared to the degree of development of this topic in the United States and the Russian Federation).*

Keywords: *hybrid war, China, unrestricted war, armed conflict, information warfare, national security.*

В настоящее время гибридные войны становятся одним из самых перспективных направлений научных исследований. Если прежде внимание к феномену «гибридной войны» проявляли, большей частью, ученые-исследователи и эксперты (в основном, военные) из США, НАТО и ЕС, то в последние несколько лет данный термин получил широкую популярность и в Китайской Народной Республике: он активно обсуждается в китайских СМИ и в профессиональных экспертных сообществах. Причина такого внимания китайских ученых, политиков и экспертов кроется в следующем.

Во-первых, в контексте нарастающей гибридизации мировой политики «гибридная война» воспринимается китайскими экспертами как стратегема

(«стратегическое руководство») организации борьбы с современными диверсифицированными угрозами национальной безопасности. Считается, что в гибридизирующемся мировом пространстве вооруженное противоборство также должно носить гибридный характер; кроме того, это еще и наиболее малозатратный способ достижения военного превосходства над противником.

Во-вторых, несмотря на то, что концепция «гибридной войны» была впервые предложена США, в КНР считают, что до совершенства она была доведена именно Россией. Именно в России разработан уникальный концепт «гибридной войны», основанный на синтезе теории гибридной войны США и собственной практики гибридных операций в Сирии, Ливии, ДНР и ЛНР, и информационных операциях в Венесуэле. Этот концепт, по мнению китайских специалистов, уже получил международное признание.

В-третьих, российская теория и практика «гибридной войны» дает Китаю ценные уроки в борьбе с многочисленными угрозами национальной безопасности. КНР уже несколько лет (начиная с президентства Д. Трампа, давшего старт проведению антикитайской политики) живет в состоянии гибридной войны с США. Еще совсем недавно она принимала форму острого торгового («санкционного») противостояния; сегодня же гибридная война США против Китая ведется, в основном, в сфере информационных операций. В этих условиях Китаю жизненно необходимо не только перенять лучший опыт ведущих стран мира в сфере ведения наступательной и оборонительной гибридной войны, но и научиться применять методы и технологии гибридных войн на практике («в кратчайшие сроки пройти путь от уровня стратегического мышления до уровня боевой тактики»), — для защиты национальных интересов, суверенитета и безопасности страны.

* * *

Еще в VI веке до н.э. китайский стратег и мыслитель Сунь Цзы в своем трактате «Искусство войны» выдвинул популярные сегодня «гибридные мышления». Философия Сунь-Цзы заключается в достижении максимальной победы с минимальными затратами. По его мнению, лучшая стратегия — избежать прямого военного конфликта с помощью комбинации (военных и разведывательных) тактик и победить противника без боя: «Подчинить армию врага, не сражаясь, — вот подлинная вершина превосходства». [...] «Поэтому высшее пресуществление войны — разрушить планы врага; затем — разрушить его союзы; затем — напасть на его армию; и самое последнее — напасть на его укрепленные города. Осада города применяется только тогда, когда это неизбежно» [1, с. 3]. Эти стратагемы и сегодня составляют базис современной гибридной войны.

Однако, в силу различных причин «гибридное мышление» Сунь-Цзы не получило дальнейшего развития до уровня национальной парадигмы гибридной войны: в настоящее время большинство представлений китайских ученых о гибридной войне представляет собой эклектику научных подходов,

существующих в США и Российской Федерации. Проблема заключается в том, что очень долгое время термин «гибридная война» упоминался в научных исследованиях в КНР исключительно в созерцательном ключе, — как некий новый термин, используемый в России и США для описания чего-то, представляющего опасность, в первую очередь, для самой Западной цивилизации, породившей это явление. Как следствие, упоминание гибридных войн в китайских источниках вплоть до недавнего времени носило отрывочный и фрагментарный характер, принимая форму пересказа мнений отдельных экспертов из США и России; причем оценки российских экспертов в этих публикациях преобладали¹. В своих работах китайские ученые и эксперты, с одной стороны, неоднократно упоминают этот термин и призывают к более глубокому изучению феномена гибридной войны², но, с другой стороны, в КНР систематические исследования по этому направлению отсутствуют (нет научных школ, специализированных научных центров, маститых ученых, специализирующихся только на данной проблематике, и т.д.); это было подчеркнуто, в частности, на состоявшейся 9 июля 2021 года международной научной конференции в Чжэнчжоу³. Высказывается мнение, что в США и Российской Федерации сформировалась своя собственная зрелая парадигма гибридной войны, которую «трудно превзойти», — можно лишь попробовать их «догнать» перенимая опыт этих двух стран «на ходу»⁴. Нет необходимости тратить время и силы на теоретические вопросы, поскольку США и Россия уже разработали «обоснованную» теорию гибридной войны; в этом плане в экспертной среде Китая уже сложился своего рода консенсус.

¹ См.: 马建光、李元斌. «混合战争»及其特点: 俄罗斯学者视角的解析, 载《俄罗斯东欧中亚研究》2021年第5期, 第21至36页. (Ма Цзяньгуан, Ли Юаньбин. «Гибридная война» и ее характеристики: анализ с точки зрения российских ученых // Исследования по России, Восточной Европе и Центральной Азии. 2021. № 5. С. 21–36), 高凯、赵林. «混合战争» — 俄罗斯新战略博弈手段, 载《军事文摘》2019年第13期, 第10至13页. (Гао Кай, Чжао Линь. «Гибридная война» — новый инструмент стратегической игры России. // Военный сборник. 2019. № 13. С. 10–13); 段君泽. «俄式“混合战争”实践及其影响», 载《现代国际关系》2017年第3期, 第31至36页. (Дуань Цзюньцзе. Практика российской гибридной войны и ее последствия // Современные международные отношения. 2017. № 3. С. 31–36); 王晓军. «解析俄军对“混合战争”理论的认知于运用», 载《现代军事》2016年第8期, 第92至99页. (Ван Сяоцзюнь. Анализ восприятия и применения доктрины «гибридной войны» российской армией // Современная война. 2016. № 8. С. 92–99).

² См.: 张举、刘俊彪. «借鉴“混合战争”应对安全威胁», 载中国国防报2017年第22版. (Чжан Хуэй, Лю Цзюньбяо. Изучение опыта «гибридной войны» для устранения угроз безопасности // China Defense News. 2017. № 22); 韩爱勇. «混合战争: 国家安全面临的新挑战», 载学习时报2019年01月18日. (Хань Айюнь. Гибридная война: новый вызов национальной безопасности // Study Times. 2019. [Электронный ресурс]. URL: http://152.136.34.60/html/2019-01/18/nw.D110000xxsb_20190118_1-A2.htm); 王宝付. «混合战争: 战争演进的新形态», 载《光明日报》2016年04月06日第11版 (Ван Баофу. Гибридная война: новая форма эволюции войны // Guangming Daily. 2016. № 11. [Электронный ресурс]. URL: https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2016-04/06/nw.D110000gmrb_20160406_1-11.htm); 段君泽. «俄式“混合战争”实践及其影响», 载《现代国际关系》2017年第3期, 第31至36页. (Дуань Цзюньцзе. Практика российской «гибридной войны» и ее последствия // Современные международные отношения. 2017. № 3. С. 31–36).

³ В Чжэнчжоу прошел 9-й Академический симпозиум Международного форума исследований в области безопасности [Электронный ресурс]. URL: https://mp.weixin.qq.com/s/G1_wrL9BbxhQV5jsYI5z5g.

⁴ Там же.

В силу этих причин в фокусе внимания китайских ученых сегодня находится не сама концепция гибридных войн и ее философско-политологическое осмысление, а, скорее, защита от них; в своих исследованиях они больше сосредоточены на том, как реагировать на эту новую форму войны, то есть на ее практическом применении. Собственного систематизированного изложения теории гибридной войны у китайских специалистов нет.

В своих работах наши ученые практически повсеместно опираются на разработки иностранных, а в основном, российских экспертов (они, в отличие от их американских коллег, более открыты): так, главные теоретические положения, связанные с гибридной войной, такие, как концепция гибридной войны, причины появления феномена гибридной войны, формы и характеристики гибридной войны и так далее, большей частью взяты из работ специалистов из России (с некоторой примесью американских взглядов, транслируемых, в том числе, российскими авторами)⁵. Среди них наиболее часто встречаются такие авторы, как А. Бартош, В. Герасимов, М. Гареев, А. Калистратов, К. Сивков. При этом работы данных авторов как цитируются, так и переводятся на китайский язык целиком. Одним из самых популярных авторов в Китае по тематике гибридных войн является А. Бартош, — его статьи переведены и перепечатаны в китайских журналах⁶.

Хотя китайское академическое сообщество и не проявило новаторства в исследовании гибридной войны, это не означает, что оно не имеет собственного мнения относительно форм и методов гибридных войн будущего, — просто в своих работах специалисты из КНР называют их не гибридными, а «неограниченными» войнами. Так, многие идеи, выдвинутые генералами Народно-освободительной армии Китая Цяо Ляном и Ван Сянсуем в книге «Неограниченная война» (издана в 1999 году), настолько совпадают с иде-

⁵ См.: 李抒音. «俄罗斯发力混合战争», 解放军报, 2016年第007版. (Ли Шуйинь. Стремление России к гибридной войне // PLA Daily. 2016. № 007); 葛向宇、许向东. «美军更趋务实的混合战争理论», 国防科技, 2011年第1期 58 - 62页 (Гэ Сяньюй, Сюй Сяндун. Более прагматичная доктрина гибридной войны армии США // Национальные оборонные технологии. 2011. № 1. С. 58–62); 王晓军. «解析俄军对“混合战争”理论的认知于运用», 《现代军事》, 2016年第8期, 第92至99页. (Ван Сяоцзюнь. Анализ восприятия и применения доктрины «гибридной войны» российской армией // Современная война. 2016. № 8. С. 92–99); 马建光、李元斌. «“混合战争”及其特点: 俄罗斯学者视角的解析», 载《俄罗斯东欧中亚研究》2021年第5期, 第21至36页. (Ма Цзяньгуан, Ли Юаньбин. Гибридная война и ее характеристики: анализ с точки зрения российских ученых // Исследованиях по России, Восточной Европе и Центральной Азии. 2021. № 5. С. 21–36).

⁶ См.: 李抒音、吴一鸣(译). «混合战争战略和反战略», Russian Study, 2020年第2期, 第121至136页 (переводчики статьи: Ли Шуйинь, У Имин. Стратегии и контрстратегии гибридной войны // Russian Study. 2020. № 2. С. 121–136); 许得君(编译). «混合战争与现代冲突» 2018年1月20日(переводчик и редактор статьи: Сюй Дэцзюнь. Гибридная война и современные конфликты // Strategic Frontier Technologies. 2021. [Электронный ресурс]. URL: https://www.sohu.com/a/217820274_465915); 许得君(编译). «未来冲突中的混合战争» 战略前沿技术2021年3月26日(переводчик и редактор статьи: Сюй Дэцзюнь. Гибридная война в будущих конфликтах // Strategic Frontier Technologies. 2021. [Электронный ресурс]. URL: https://mp.weixin.qq.com/s/_vxEPz5tsmwJaQ4vcILHww); 许得君(编译). «国家内部冲突中的混合战争» 2021年3月12日(переводчик и редактор статьи: Сюй Дэцзюнь. Гибридная война во внутригосударственном конфликте // Strategic Frontier Technologies. 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://mp.weixin.qq.com/s/e1k0aWvs2a6ZbmtXrusljA>).

ями «гибридной войны», что складывается впечатление, что стратегия «неограниченной войны» и есть восточный (или азиатский) аналог стратегии «гибридной войны» России и США [2]⁷. Правда, следует отметить и тот факт, что концепция «неограниченной войны» одобряется далеко не всеми китайскими специалистами. Известно, что после публикации одноименной книги в 1999 году академическое общество Китая подвергло концепцию «неограниченной войны» жесткой критике.

Одно из основных положений, которого придерживаются военные специалисты, заключается в том, что по мере развития общества и технического прогресса формы и методы ведения войны также движутся вперед. Таким образом, с точки зрения форм, методов и технологий вооруженной борьбы гибридная война будущего может быть более сложной, чем традиционные вооруженные конфликты. Однако при этом изменятся лишь формы проявления вооруженных противостояний, а суть войны останется прежней.

* * *

В Китае в последние три года широко используется термин «гибридная война» для анализа ряда конфликтов, произошедших на международной арене: войны в Сирии, в Нагорном Карабахе, китайско-американские противоречия и так далее.

Действия России в сирийской войне 2015 года рассматриваются в китайском академическом сообществе как успешный пример ведения гибридной войны [3; 4, с. 31–36; 5]. В частности, об этом пишет известный эксперт по изучению стратегии международной безопасности, профессор Национального университета обороны и технологии Китая Ма Цзяньгуан, глубоко проанализировавший этот конфликт в своей монографии «Открытие сирийской войны» [5]. В этой книге, которая на сегодня является единственной книгой в Китае по тематике гибридной войны⁸, во-первых, анализируется эволюция форм и методов вооруженной борьбы в контексте политической и экономической глобализации на примере сирийского конфликта; во-вторых, автор пытается выявить тонкие эффекты влияния военных инструментов разрешения противоречий на международную политику. Он также анализирует такие события, как масштабное отключение электроэнергии в Венесуэле в 2019 году, утверждая, что это было актом гибридной войны, и считает, что начало подобным войнам предположительно было положено еще в 1999 году, — в ходе бомбардировок НАТО Союзной Республики Югославии [6, с. 11–13].

⁷ См.: https://wikichi.ru/wiki/Unrestricted_Warfare (представление о книге «Неограниченная война» на сайте Википедия).

⁸ Хотя опубликованная в 1999 году книга Цяо Ляна и Ван Сянсуя по сути повествует о «гибридной войне», однако в ней используется и другое название подобных конфликтов — «неограниченная война».

По мнению китайских ученых, конфликт в Нагорном Карабахе — это типичная гибридная война, в которой используется большое количество современного оборудования, например, ударные и разведывательные беспилотники; вооруженные формирования (как регулярные, так и нерегулярные — войска, партизаны, спецназ) используются комбинированно, а само противостояние не ограничивается полем боя, а распространяется на интернет-пространство [7; 8; 9]. Ма Цзяньгуан подчеркивает, что в ходе карабахской войны в 2020 году обе стороны (Азербайджан и Армения) выпустили множество видеороликов, опровергающих «дезинформацию» друг друга, в попытке поднять свой боевой дух и сломить боевой дух противника.

Китайские военные специалисты полагают, что экстремальное давление, оказываемое Соединенными штатами на КНР, также является формой «гибридной войны»: здесь участники конфликта не сражаются на поле боя, а ведут ожесточенную борьбу в сфере политики и дипломатии, экономики и торговли, науки и технологий [10; 11; 12, с. 45–69; 13, с. 9–10].

Для противодействия этим, несомненно, опасным формам вооруженной агрессии 15 апреля 2014 года председатель Государственного совета Китая Си Цзиньпин на заседании Совета национальной безопасности впервые представил общую концепцию национальной безопасности КНР, в которой указаны 11 видов безопасности: политическая, территориальная, военная, экономическая, культурная, социальная, научно-техническая, информационная, экологическая безопасность, безопасность ресурсов и ядерная безопасность⁹. Ранее в китайских официальных документах такой классификации не было. Экспертная и научная сфера считает, что, хотя формы и средства ведения гибридной войны могут быть разными, их сфера неизбежно охватывается названными видами безопасности [14; 15].

* * *

На основании проведенного анализа можно утверждать, что исследования китайских ученых по гибридной войне находятся на начальной стадии и еще не привели к появлению зрелых представлений об организации противодействия гибридным войнам. Это связано с тем, что они в своих исследованиях сталкиваются с двумя проблемами:

Во-первых, военные специалисты еще не сформировали собственных независимых суждений о противодействии гибридным войнам. Большинство исследований о противодействии гибридным войнам является по сути комментариями к гибридным войнам между США и Россией, сделанными с позиции наблюдателя. В этом плане показательной является статья директора Евразийского научно-исследовательского института социального развития Центра исследований развития Госсовета КНР Шэн Шиляна «Как

⁹ Выступление Си Цзиньпина на первом заседании Центральной комиссии по национальной безопасности // Портал центрального правительства КНР [Электронный ресурс]. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/15/content_2659641.htm.

Россия ответила на гибридную войну США» [16, с. 20–23]. Он анализирует, как Россия использует сочетание военных, экономических, правовых и информационно-психологических средств в ответ на гибридную войну США против нее. Несмотря на то, что в данной статье упоминаются предложения по противодействию гибридной войне США, в ней представлены только мнения российских экспертов, а не собственная точка зрения автора.

Во-вторых, большинство предложений по противодействию гибридной войне, высказываемые китайскими учеными, носят сугубо теоретический, абстрактный характер и не могут быть реализованы на практике. Например, в статье «Гибридная война: новая форма эволюции войны» профессор университета национальной обороны, специалист по военной стратегии Ван Баофу отмечает, что «гибридная война несет новые вызовы для применения военной силы»; противодействие гибридной войне — это не только вопрос военной стратегии, но и реальный вопрос национальной безопасности, который заслуживает особого внимания. В связи с этим он дает четыре рекомендации: важно иметь четкое представление о «всеобъемлющем» характере угроз безопасности; «мы должны сосредоточиться на повышении всеобъемлющего потенциала принятия решений в области национальной безопасности»; необходимо изучить механизм достижения победы в гибридной войне; а главное заключается в том, чтобы координировать использование стратегических ресурсов и средств для повышения комплексной способности противостоять различным угрозам безопасности, что является основным способом борьбы с угрозой гибридной войны. Наконец, следует принять во внимание глубокое влияние технологий на эволюцию военных действий [17]. Несмотря на в целом правильность этих рассуждений, они все же не содержат ни одного конкретного решения относительно того, как именно отражать конкретные операции гибридной войны того или иного типа, или хотя бы как достойно противостоять США в торговой войне. Для практиков эти рассуждения, можно сказать, бесполезны.

При том приведенные выше рекомендации взяты из опыта России и НАТО в сирийском и украинском кризисах и находятся лишь на уровне осознания и концепций, а не указывают на конкретные методы действий. Это не исключение, а общая проблема в текущих исследованиях ученых по гибридной войне, которые сходятся во мнении, что противодействовать гибридной войне нужно используя гибридный подход, но не раскрывают, каким конкретно должен быть этот подход.

Поскольку в КНР «неограниченная война» рассматривается как восточная версия «гибридной войны», позицию китайских военных экспертов к гибридной войне также можно увидеть в их отношении к «неограниченной войне».

* * *

Не случайно, что упомянутое издание под названием «Неограниченная война» вызвало неоднозначную реакцию у специалистов и простых

читателей. С одной стороны, широкая публика активно заинтересовалась этой книгой, посвященной слабо знакомой ей тематике гибридных войн, с другой, — работа подверглась жесткой критике многими известными китайскими экспертами¹⁰. Наиболее яростные споры вызвали два ключевых положения, сформулированные в данной книге: во-первых, война охватывает всю сферу жизни общества; во-вторых, для того, чтобы достичь своей цели, акторы войны могут пользоваться любыми методами. По мнению авторов, мнение о войне как о форме исключительно наступательных действий безнадежно устарело («с учетом нового диапазона угроз»); и они (авторы) выступают за использование в боевых действиях «составной силы во всех аспектах, связанных с национальными интересами», в том числе методов экстремальных и даже «террористических» сил («война без правил»).

Претензии экспертов к взглядам авторов книги «Неограниченная война» состоит главным образом из следующих пунктов:

1. По вопросу «неограниченности» и «ограничения» войны некоторые специалисты считают, что концепт «неограниченной войны» расширяет понятие войны до крайности, и *в итоге войной становится абсолютно все*. Как отметил старший генерал Народно-освободительной армии Китая Ли Шаоцзюнь, война — ограничена и она — локальное явление. По мнению генерала, «даже если люди могут представлять себе войну как угодно, их мышление все равно ограничено их опытом и собственным социальным существованием»; «объективно ограниченность войны как явления еще более очевидна»; так, например, «технология, время, пространство, этика, внутренняя политика, международное право и так далее — все это ограничивающие факторы». Хотя в ходе истории, по мере эволюции различных элементов войны «военные действия постоянно выходили за рамки традиционных ограничений и создавали нечто новое, однако существуют определенные ограничения для этих развитий и изменений». Другими словами, *война может выйти за определенные пределы, но не за все существующие пределы сразу*. Всегда существуют ограничения на средства, имеющиеся в распоряжении любой стороны в вооруженном конфликте.

2. В книге «Неограниченная война» перечислены 24 типа войн, большинство из которых являются невоенными противостояниями, представляя

¹⁰ См.: 高健杰, 战略思维的社会效用 — 关于《超限战》及其现象, 《战略与管理》, 2000年第3期109–114页。(Gaо Цзяньцзе. Социальная полезность стратегического мышления — о «неограниченной войне» и его феноменах // Стратегия и управление. 2000. № 3. С. 109–114); 李少军. «评超限战», 《世界经济与政治》, 1999年第10期, 第72至75页。(Ли Шаоцзюнь Отзыв о книге «неограниченная война» // Мировая экономика и политика. 1999. № 10. С. 72–75); 詹玉仙. 一本存在严重缺陷的书 — 评《超限战》, 《社会科学论坛》, 1999年Z1期, 第109至110页。(Чжан Юйсянь. Seriously ошибочная книга — отзыв о книге «неограниченной войне» // Tribune of Social Sciences. 1999. № Z1. С. 109–110); 沈宏. “超限战争”的有限性: 一种伦理思考. 国际政治研究, 2005年第4期, 第82页。(Шэнь Хун. Конечность «Неограниченной войны»: этические соображения. // Studies of International Politics. 2005. № 04. С. 82); 庞中英. 如何认识“全球化时代的战争” — 对《超限战》 — 书的若干否定与肯定. 世界经济与政治, 1999年10期第72页。(Пан Чжуньин. Как понять «Войну в эпоху глобализации» — положительные и отрицательные стороны книги «Гибридная война» // World economics and politics. 1999. № 10. С. 72).

собой дипломатические, финансовые и террористические войны, антинаркотические операции, борьба с контрабандой, идеологические соперничества и так далее. Некоторые эксперты считают, что подобные формы конфликтов не являются войнами в истинном смысле этого слова. Различие между ними и традиционной (настоящей) войной очевидно. Хотя все невоенные «войны», приведенные в книге, связаны с конфликтами и вопросами безопасности, необязательно все они без исключения связаны именно с войной в классическом понимании этого явления. Конфликты между государствами могут принимать различные формы и проявляться только как дипломатическая, экономическая борьба или борьба между СМИ, и не обязательно выступают военным противостоянием. Любой вид конфликта имеет последствия для национальной безопасности, но состояние конфликта или отсутствие безопасности — это не то же самое, что состояние войны.

3. Терроризм и война. В рассматриваемой книге терроризм указан как вариант войны, что вызывает несогласие у многих ученых, утверждающих, что терроризм как метод безусловно и безоговорочно неприемлем для государства, каким бы оно ни было (авторитарным, тоталитарным или демократическим): «терроризм должен быть исключен из ответа государства на внешние угрозы».

4. Средства и моральные нормы в войнах. Ли Шаоцзюнь раскритиковал мнение авторов книги о том, что «ничто не может быть средством достижения цели». Он заявил, таким образом игнорируются этические и нормативные ограничения войны, тогда как, во-первых, война сдерживается общественным мнением (этическими нормами), — если большинство считает войну несправедливой, ее трудно продолжать. Во-вторых, государства ограничены нормами международного права и вынуждены соблюдать определенные нормы и правила, так как они выгодны всем участникам конфликта. Их несоблюдение может привести к тактическим выгодам, но чаще всего оборачиваются серьезными стратегическими потерями.

Как и в спорте, более слабая команда должна играть по правилам, даже если ей придется проиграть. В противном случае она не только не выиграет, но и будет дисквалифицирована. В современном глобализирующемся мире международные правила также меняются и страны заключают все новые двусторонние и многосторонние соглашения, которые ограничивают их возможности развязать агрессивную захватническую войну. Поэтому выбор тех или иных средств ведения войны ни при каких обстоятельствах не должен быть произвольным, а может осуществляться только в некоторых пределах.

В целом подавляющее большинство китайских ученых и экспертов достаточно рационально и сдержанно подходят как к гибридной, так и к «неограниченной войне», подчеркивая этические нормы ведения войны [18, с. 82] и утверждая, что стремление к «варваризации» военных действий с целью использования асимметричных методов вооруженной агрессии наносит ущерб интересам человечества в целом и национальным интересам Китая

в частности [19, с. 110]. Они признают необходимость продолжения реформирования системы военного руководства КНР и адекватного увеличения расходов на оборону, развивая военные технологии и вооружение, но отказываются от чрезмерных требований по расширению вооружений под предлогом международной напряженности, придерживаясь сосредоточения усилий государства не на разработке новых технологий гибридной войны, а на вопросах «экономического развития и строительства» [17; 19; 20, с. 74].

Заключение

Как уже было сказано, некоторые идеи теории гибридной войны отражены в трактате Сунь Цзы «О войне» еще в древнем Китае, но еще больше общего просматривается между концепциями «гибридной войны» и «неограниченной войны», выдвинутой китайскими генералами в конце XX века, которые рассматривают ее как один из источников возникновения теории гибридных войн [21, р. 7; 22]. Тем не менее, по состоянию на сегодняшний день уровень исследований ученых по теме «гибридной войны» все еще находится на предварительной стадии изучения. Актуальные работы по данной тематике показывают, что некоторые из них представляют американскую и российскую точки зрения на гибридную войну; особенно часто упоминается российская теория гибридной войны, приводимая в чистом виде и без каких-либо инноваций и изменений.

В большинстве своем концепции гибридной войны США и России используются как инструмент для анализа бывших и происходящих международных и региональных конфликтов и оканчиваются призывом к руководству КНР обратить внимание на феномен «гибридной войны». Как следствие, большинство трудов профильных специалистов на тему гибридной войны характеризуются следующими особенностями (структурой): краткий обзор актуальности изучения гибридной войны; анализ конкретных случаев в основной части статьи (например, как действия России в Украине (2014) и Сирии методом гибридной войны); упрощенное и теоретическое обобщение опыта о гибридной войне.

В целом, исследования по гибридной войне в Китае значительно отстают от США и России. Китайские ученые не только не разработали собственную теоретическую концепцию гибридных войн, но и меры, предлагаемые ими для противоречия угрозам гибридной войны, также абстрактны и неоперативны.

Без сомнения, наши эксперты считают, что в США и России уже сформировалась «идеальная» теория гибридной войны, об этом они неоднократно упоминают в своих статьях. Но вопрос о том, почему в Китае нет своей систематической работы по гибридной войне, остается открытым. Вероятно, они полагают, что в этом нет необходимости: во-первых, «идеальная» (то есть, полностью сформированная и завершенная) теория уже существует (в США и России). Зачем придумывать что-то новое? Во-вторых, подавляющее большинство китайских ученых мыслят в этой области инерционно (в соот-

ветствии с сформировавшимися традициями) и поэтому не рассматривают гибридную войну как новый вид войны. В-третьих, теория «гибридной войны» уже существует в Китае, только под другим названием — «неограниченная война»; но она регулярно подвергается яростным нападкам и разгромной критике и, поэтому, не может эффективно развиваться.

Список литературы

1. Сунь Цзы. Искусство войны // Планирование нападения [Электронный ресурс]. URL: https://mskdkd.ru/materials/docs/literature/the_art_of_war.pdf.
2. Qiao Liang, Wang Xiangsui. *Unrestricted Warfare*. Beijing. 1999.
3. 李抒音. 俄罗斯发力混合战争, 解放军报, 2016年第007版. (Ли Шуйинь. Стремление России к гибридной войне // PLA Daily. 2016. № 007).
4. 段君泽. 俄式“混合战争”实践及其影响, 载 现代国际关系 2017年第3期, 第31至36页. (Дуань Цзюньцзе. Практика российской «гибридной войны» и ее последствия // Современные международные отношения. 2017. № 3).
5. 马建光. 叙利亚战争启示录, 长江文艺出版社, 2017年. (Ма Цзяньгуан. Откровение сирийской войны. У Хань. 2017).
6. 马建光, 李章森. 以电为矛 – 混合战争新的制胜利器, 2019年9月, 军事文摘, 第11至13页. (Ма Цзяньгуан, Ли Чжанмяо. Электричество как копьё – новый инструмент победы в гибридной войне // Military Digest. 2019. № 9).
7. 王强. 纳卡冲突视频呈现信息战新样式, 环球时报, 2020年10月19日. (Ван Цян. Столкновения в Нагорном Карабахе показывают новый стиль информационной войны // Global Times [Электронный ресурс]. URL: <https://m.k.sohu.com/d/490076410?channelId=5&page=1>.)
8. 沈文科: 从纳卡冲突管窥现代战争, 解放军报, 2020年10月, 第007版. (Шэнь Вэнькэ. Взгляд на современную войну из конфликта в Нагорном Карабахе // PLA Daily. 2020. № 007).
9. 赵静轩: 纳卡冲突中的社交媒体战, 解放军报, 2020年11月 第007版 (Чжао Цзинсюань. Война в социальных сетях в конфликте Нагорного Карабаха // PLA Daily. 2020. № 007).
10. 宿景祥. 香港 颜色革命 与美国对华«混合战», 载 中美聚焦, 2019年. (Су Цзинсян. Цветная революция в Гонконге и «гибридная война» США против Китая // China-U.S focus. 2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://cn.chinausfocus.com/culture-history/20190819/41477.html>.)
11. 宋忠平. 中美两国非新冷战而是混合战, 载 联合早报, 2020年5月29日. (Сун Чжунпин. Китай и США находятся не в новой холодной войне, а в гибридной войне // Union-Tribune. 2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.haozaobao.com/mon/keji/20200529/71989.html>.)
12. 归泳涛. “灰色地带”之争: 美日对华博弈的新态势, 载 日本学刊 2019年第1期, 第45~69页. (Гуй Юнтао. Битва за «серую зону»: новая динамика американо-японской игры против Китая // Japanese Studies. 2019. № 1).
13. 李元斌, 何昊宸. 混合战争视角下的美国极限施压与“颜色革命”, 军事文摘, 2019年第9期, 第9至10页. (Ли Юаньбин, Хэ Хаочэнь. Экстремальное давление США и «цветная революция» в рамках гибридной войны // Military Digest. 2019. № 9).

14. 王湘穗.混合战争是当前国际政治博弈的重要工具,经济导刊编辑部,2018.11.21. (Ван Сяншуй. Гибридная война – важный инструмент в нынешней международной политической игре // Экономический вестник. 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.jingjidaokan.com/icms/null/null/ns:LHQ6LGY6LGM6MmM5Y2QyOTA2NzJhN2ViMjAxNjczNDE4N2ZlMjAwZDUscDosYTosbTo=/show.vsm1>).
15. 中信基金会举办“当前国际政治博弈中的混合战争”研讨会(Фонд CITIC организует семинар на тему «Гибридная война в современной международной политической игре» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.foundation.citic/icms/null/null/ns:LHQ6LGY6LGM6MmM5Y2Q1OTA2ODc1MWRiMzAxNmE1OGM1MmVmMDQxNTMscDosYTosbTo=/show.vsm1>).
16. 盛世良.俄罗斯如何应对美国的“混合战争”,军事文摘,2016年第11期,第20至23页(Шэн Шилян. Как Россия ответила на гибридную войну от США // Military Digest. 2016. № 11).
17. 王宝付.《混合战争》:战争演进的新形态,载《光明日报》,2016年04月06日第11版. Ван Баофу. «Гибридная война»: новая форма эволюции войны // Guangming Daily. 2016. № 11 [Электронный ресурс]. URL: https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2016-04/06/nw.D110000gmrb_20160406_1-11.htm.
18. “超限战争”的有限性:一种伦理思考.国际政治研究,2005年第4期,第82页.(Шэнь Хун. Конечность «Неограниченной войны»: этические соображения // Studies of International Politics. 2005. № 04).
19. 高健杰.战略思维的社会效用 – 关于《超限战》及其现象》,《战略与管理》2000年第3期第110页.(Гао Цзяньцзе. Социальная полезность стратегического мышления – о «неограниченной войне» и его феноменах // Стратегия и управление. 2000. № 3).
20. 张立伟.求解高技术战争的胜率,国防科技,2002年第6期74页(Чжан Ливэй. Победа в высокотехнологичной войне, Defense Technology, 2002. № 6).
21. John R. Davis The hybrid mindset and operationalizing innovation: toward a theory of hybrid: SAMS Monograph. Fort Leavenworth (Kansas). 2014.
22. 王湘穗.混合战:前所未有的综合,解放军报,2019年5月23日第007版.(Ван Сяншуй. Гибридная война: беспрецедентный синтез // PLA Daily. 2019. № 007).

Н.П. АРТЫКАЕВА

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ АДАПТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: РОССИЯ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

***Аннотация.** Статья посвящена необходимости профессиональной адаптации государственных служащих в Российской Федерации. Автор поднимает давно назревший вопрос о качестве специалистов, задействованных во властных учреждениях и предлагает создать национальную систему подготовки управленцев на современной основе и с учетом реалий, в том числе специфики государственной службы.*

***Ключевые слова:** государственная служба, профессиональная подготовка, управление, управленцы, переориентация, адаптация.*

PROFESSIONAL ADAPTATION CIVIL SERVANTS: RUSSIA AND FOREIGN EXPERIENCE

***Abstract.** The article is devoted to the need for professional adaptation of civil servants in the Russian Federation. The author raises the urgent issue of the quality of specialists involved in government institutions and proposes to create a national system for training managers on a modern basis and considering realities, including the specifics of the civil service.*

***Keywords:** civil service, vocational training, management, managers, reorientation, adaptation.*

Перспектива жить в «прекрасной России будущего» — благополучной, сильной, свободной и динамично развивающейся, — откроется в полной мере только тогда, когда общими усилиями будет решено множество задач государственной важности. Но государство — это не абстрактное понятие, государственные задачи решают живые люди. Поэтому одним из важнейших факторов, влияющих на успех и масштаб преобразований во всех сферах жизни, является рост профессионализации при подготовке государственных служащих как кадровой элиты российского общества.

Но даже при наличии отличных специализированных образовательных программ на базе вузов для управленцев всех уровней на данный момент в России не учитывается один из ключевых факторов, а именно — профессиональная адаптация людей, приходящих во власть.

АРТЫКАЕВА Наталья Петровна — в 2018–2021 годы руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, г. Москва

Согласно Федеральному закону от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», одним из принципов государственной гражданской службы является «равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего». То есть при принятии на государственную службу действует правило равных возможностей, смысл которого состоит в том, что назначение на должность производится в соответствии со способностями и профессиональным уровнем знаний и умений претендента. Запрещена всякого рода дискриминация. Однако без специальной подготовки избежать ошибок, которые в этой сфере чреватy весьма серьезными последствиями, начинающему государственному служащему вряд ли удастся.

Надо иметь в виду, что далеко не все строят свою карьеру в государственных структурах со студенчества, начиная с «чистого листа» и поднимаясь по служебной лестнице постепенно шаг за шагом с самых низших должностей. Многие переходят на государственную службу, имея весьма значимые заслуги и определенный профессиональный и социальный авторитет в иных сферах (науке, бизнесе, банковском секторе и т. д.), для решения масштабных задач в своей области, и поэтому нередко пытаются действовать на новом поприще, руководствуясь правилами, нормами и принципами, усвоенными на прежнем месте работы. Следовательно, дальнейшая «шлифовка» механизмов профессионального отбора и подготовки кадров госслужащих должна быть связана именно с переориентацией и адаптацией тех, кто ангажирован в государственный аппарат из других отраслей деятельности.

Инновационные бизнес-стратегии, равно как и фундаментальные научные концепции, могут оказаться бесполезными для организации эффективной работы на государственной службе. Здесь действуют иные закономерности. Так, использование инструментов весьма популярной в бизнес-сообществе системы оценки эффективности в качестве управленческого механизма приводит к ее деформации и обеднению, превращая действенную методику в форму отчетности, что совсем не редкость в отечественных реалиях [1, с. 40]. Происходит подмена содержания формой, смещение акцентов с определения «что делать» на «как делать» и «сколько это будет стоить». В итоге планирование ресурсов осуществляется зачастую стихийно и без четко спроектированных задач, а бюджетные средства «эффективно осваиваются» при отсутствии реального результата.

Постулат «чем сложнее иерархия и разнообразнее функции, тем больше искушений и поводов для искажения системы» доказательства не требует.

В иерархической структуре процедура оценки эффективности в любой момент может превратиться в символический ритуал, так как система способствует постоянной генерации индикаторов эффективности и количественных данных, которые не показывают реальное положение дел в организации. Как следствие, на макроуровне возникает вероятность потери самой сути связей между основным процессом и количественными показателями, а также дается неверное представление об ответственности лиц за отдельные задачи. В результате руководитель видит только объединенные данные, что повышает риск их неверной интерпретации, то есть, вопреки собственным задачам, система оценки эффективности скрывает реальную ситуацию.

* * *

Здесь уместно обратиться к международному опыту. Начнем с *Германии*, характерная особенность государственной службы в которой — институты довольно продолжительной подготовительной службы и последующего испытательного срока [2]. *Если возраст служащего менее 32 лет, он может быть назначен на должность только после успешного прохождения испытательного срока (до 5 лет), причем лишь на низшую должность.* По этой причине карьеру чиновника в Германии принято начинать сразу после окончания вуза, чтобы иметь возможность идти по служебной лестнице постепенно, а компетенция государственного служащего подкреплялась практикой из реальной жизни и профессиональным опытом.

В *Канаде* особенностью приема на «правительственную службу» (как там принято называть госслужбу) является то, что *трудоустройство происходит исключительно на конкурсной основе с обязательной сдачей серии экзаменов и прохождением собеседований* [1, с. 17]. Причем период от момента подачи резюме до выхода на работу может быть очень растянут по времени (от 6 месяцев до 1 года). Еще одним специфическим моментом здесь выступает *наличие единого поставщика услуг в области обучения, переподготовки, адаптации, изучения и применения новейших исследований и передовых методик управления государственным сектором для государственных служащих*, в качестве которого выступает Канадская школа государственной службы, основанная в 2004 году как структурное подразделение федерального правительства Канады. В ней используется единый подход к обучению и развитию кадров, это приводит к тому, что служащие государственных структур в любом из уголков страны обеспечиваются знаниями и умениями, необходимыми для качественного обслуживания населения.

Карьера государственного служащего в *Южной Корее* строится большей частью *на модели назначения на должность на основе заслуг* [3, с. 138–141]. *И здесь довольно щепетильно соблюдаются правила, обеспечивающие возможность поступления на госслужбу молодых людей, что способствует развитию «человеческого капитала».* В то же время в *государственный аппарат*

планомерно привлекаются специалисты, обладающие успешным опытом работы в иных сферах деятельности. Предполагается, что они обогащают государственную службу своим профессионализмом и политической беспристрастностью, дополняют ее высокими стандартами добросовестности, антикоррупционной устойчивостью, демократичностью, навыками взаимодействия с частным сектором экономики и таким образом оказывают положительное воздействие на менталитет чиновника (согласно устоявшейся традиции в Корее повышение в должности скорее получит человек преданный делу, хоть и менее талантливый).

При этом к обучению и адаптации корейцы подходят со всей тщательностью. Корейскую систему подготовки и переподготовки государственных служащих организует и курирует несколько организаций: министерство государственного управления и безопасности, центральный институт подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, а также иные образовательные учреждения. Обучение и переподготовка государственных служащих в Южной Корее проводится по пяти качественным принципам: уровень базовых компетенций; ценности государственной службы; лидерство; глобальные ценности; профильные умения и навыки. Для профессиональной переориентации предусмотрен, в частности, и институт наставничества.

* * *

Профессиональная социализация государственных служащих предполагает работу, с одной стороны, со специалистом, обладающим знаниями и опытом в определенной специальности, с другой, — с индивидом, уже сформированным как личность [4, с. 104–105]. Притом можно с большой долей вероятности констатировать, что люди, приходящие в аппарат государственного управления, часто являются успешными личностями.

В то же время важными предпосылками высокой эффективности аппарата являются безличность, беспристрастность, исполнительность работников. Это объясняет противостояние интериоризационных и адаптационных фаз развития при профессиональной социализации госслужащего. Адаптированность работника нередко сопровождается кризисом социальной идентичности на групповом и личностном уровне. Эти проявления требуют грамотного вмешательства, особенно на начальном этапе своего возникновения.

С учетом данного фактора в России назрела необходимость создания структур и учреждений, оказывающих качественные услуги по профессиональной адаптации госслужащих. Сомнительные «тренинги личностного роста», обещающие развитие в любой нужной вам сфере, преследуют цель не научить чему-то важному и раскрыть потенциал обучающихся, а заработать на клиентах. В итоге мы имеем либо схемы, играющие на иллюзии успеха, от профессиональных манипуляторов; либо коуч-сессии, призван-

ные решать психологические проблемы; либо бизнес-тренинги, абсолютно не учитывающие особенности государственной службы.

Специальной структуры — института адаптации и повышения квалификации для государственных служащих, который в том числе мог бы стать своего рода медиатором между властью и бизнесом, увязать управление по результатам с принятием ресурсных решений, на данный момент не существует. Но именно институт профессиональной адаптации сможет помочь нивелировать риски, связанные с масштабным изменением механизмов принятия решений, которое жаждут многие стремящиеся во власть практики от бизнеса, выходцы из других социальных сфер общества. А это, в свою очередь, повысит эффективность органов законодательной и исполнительной власти и позволит укрепить доверие населения страны к ключевым институтам государственной власти.

В заключение хотелось бы призвать научное сообщество к более широкому обсуждению проблематики адаптации государственных служащих и принятию консолидированного решения. «Плыть по течению» в привычном русле — в данной ситуации недальновидно. Хотя бы потому, что иначе наше государство лишится перспективных специалистов, так как даже самая высокая квалификация кадрового резерва в отрыве от реальности (без знания «почвы», без «полевых» навыков) окажется недостаточной для эффективного решения задач государственного уровня.

Список литературы

1. Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта: монография / под ред. А.М. Марголина и П. Дуткевича. М.: Моск. городск. ун-т управления Правительства Москвы, 2013. 272 с.
2. Государственная служба: комплексный подход: ученик / Отв. ред. А.В. Оболонский. М.: Издательство «Дело» АНХ, 2009. Гл. 6.
3. Суходаева Т.С. Развитие компетенций как фактор карьерного роста при прохождении государственной службы в Республике Корея // Среднерусский вестник общественных наук. 2018. Т. 13. № 1.
4. Перинская Н.А. Специфика профессиональной социализации государственных служащих // Вестник национального института бизнеса. 2019. № 35.

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ ПО ЗАЩИТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Аннотация. Актуальность темы данной статьи обусловлена многочисленными изменениями избирательного законодательства России преимущественно в сфере электронизации, цифровизации избирательного процесса и защиты избирательных прав. Цель работы заключается в осуществлении анализа эволюции избирательного права в России и выявлении современных направлений модернизации выборного законодательства. При помощи общенаучных методов (анализ и синтез) и специального юридического подхода автор приходит к выводу, что современные тенденции развития электоральных законов свидетельствуют о формировании очередного этапа в истории развития избирательного законодательства России, связанного с масштабным внедрением современных электоральных технологий, из-за которых актуализируются вопросы об их понятиях и видах и конституционно-правовой защите избирательных прав при их широком применении.

Ключевые слова: избирательное право, история избирательного законодательства, выборы, электронное голосование, цифровые сервисы, защита избирательных прав.

DEVELOPMENT OF THE LEGISLATION OF RUSSIA ON THE PROTECTION OF ELECTORAL RIGHTS: HISTORY AND MODERNITY

Abstract. The relevance of the topic is due to the numerous changes in the electoral legislation of Russia, mainly in the field of electronicization, digitalization of the electoral process and protection of electoral rights. Purpose of the work: to analyze the history of the development of the electoral legislation in Russia and to identify modern trends in the modernization of electoral legislation. With the help of general scientific methods (analysis and synthesis) and a specially legal author, come to the conclusion that current trends in the development of electoral legislation indicate the formation of a new stage in the history of the development of electoral legislation in Russia, associated with the large-scale introduction of modern electoral technologies, in view of which questions about the concept, types of new electoral technologies and constitutional and legal protection of electoral rights with their widespread use.

Keywords: history of electoral legislation, elections, electronic voting, digital services, protection of electoral rights.

Избирательное законодательство России прошло долгий путь формирования. Каждый исторический этап его эволюции характеризовался своими особенностями и тенденциями развития, что обусловлено правовым уровнем соответствующего этапа, потребностями общественно-политической жизни и актуальными формами правления.

Анализ исторических документов и научных работ позволяет утверждать, что первые предпосылки формирования избирательного права в нашей стране относятся еще к периоду древнерусского государства. С течением времени примитивные слабо развитые институты прямой демократии трансформировались в более современные представительные органы (земские соборы, думы), появлялось правовое регулирование проведения выборов, формировались принципы периодичности, прозрачности и гласности организации избирательных кампаний, формировались механизмы защиты избирательных прав в виде электоральной ответственности. Значительным по своему содержанию этапом совершенствования избирательного права дореволюционного периода явились выборы Государственной думы в начале XX века и конституционное закрепление его важнейших принципов в советский период истории России, когда возникло единое выборное законодательство и формировались первые элементы защиты избирательных прав.

Для выборов в Государственную думу Российской империи было разработано юридическое положение. В.В. Водовозов отмечал, что «право, дарованное России законами 6 августа и 11 декабря 1905 года, создавшими Государственную думу, принадлежит к числу избирательных прав цензовых с очень неравным правом голоса ...мало быть просто человеком или гражданином, радеющим о судьбах родины, мало быть, говоря нашим официальным языком, обывателем или подданным Российской империи; необходимо принадлежать к той или иной группе или курии избирателей» [1, с. 29].

Многоступенчатый порядок избрания в Государственную думу выглядел следующим образом. Сначала в губернском избирательном собрании выборщики от съездов уполномоченных от волостей избирали из своей среды одного члена Государственной думы. Затем избирательное собрание в общем своем составе избирало из числа всех имеющих право участия в нем выборщиков остальное положенное расписанием число членов Думы. Избрание производилось закрытой подачей голосов, посредством баллотировки шарами. Городские избирательные собрания таким же образом (шарами) избирали из числа имеющих право участия в них выборщиков положенное на город число членов Государственной думы закрытой подачей голосов. Так избиралось 330 членов Думы¹.

¹ См.: Высочайше утвержденное положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 года. Доступ из СПС «ГАРАНТ» (дата обращения: 28.06.2021).

Подобная избирательная система не отвечала принципам всеобщего, равного, прямого избирательного права и не обеспечивала реальное представительство интересов рабочих. Рабочие каждого предприятия, отвечающие требованиям закона, выбирали уполномоченных в губернский съезд от рабочих, последние выбирали выборщиков в губернское избирательное собрание, где и проводились выборы членов Думы, в результате устанавливались трехступенчатые выборы. «Расчет, по которому выбирались уполномоченные, нельзя назвать справедливым по отношению к рабочим: имеет ли предприятие 50, 500 или 1000 рабочих, оно выбирает во всех случаях одного уполномоченного. В предприятиях с числом рабочих свыше тысячи, рабочие избираются по одному уполномоченному на каждую полную тысячу» [2, с. 38]. Таким образом, представительство было неравнозначным.

За соблюдением сложного избирательного законодательства следило правительство в лице министра внутренних дел, а разрешение сомнений возлагалось на Сенат. На практике грань между правозащитными полномочиями этих органов провести было довольно сложно. Министерство внутренних дел издавало целый ряд разъяснений от своего имени, обязательность и сила которых была аналогична указаниям Сената, «однако юридическая сила их была весьма спорна, так как Положение о выборах не содержало статьи, которая бы говорила о праве министра внутренних дел опубликовывать от своего имени разъяснения»².

Существенными полномочиями по контролю за избирательным процессом обладали губернаторы, градоначальники и администрации на местах, имевшие право «требовать от подлежащих мест и лиц сведения о ходе и порядке выборов, обозревать выборные производства, давать указания к обеспечению правильного хода выборов и т.д.» Это, в свою очередь, «предоставляло неограниченное право вмешательства в выборы, в любую их стадию и во всяком положении»³.

В дальнейшем положение о выборах несколько изменялось. И лишь 3 июня 1907 года положение и продолжавшие действовать постановления предшествующих законов (о порядке выборов на некоторых окраинах) были сведены государственной канцелярией в единый текст, включенный во вторую часть первого тома Свода законов издания 1907 года. Оно действовало до 1917 года. Сложный, не отвечающий демократическим принципам избирательный процесс нуждался в трансформации. Требовалось создание единого электорального законодательства, отвечающего требованиям всеобщего, равного избирательного права с работающим механизмом защиты избирательных прав. Все это нашло отражение в советском периоде развития избирательного законодательства.

² Там же. С. 44–45.

³ Там же. С. 45.

* * *

Полноценно всеобщее, прямое, равное и тайное избирательное право было провозглашено в постановлении Временного правительства от 20 июля 1917 года «Об утверждении раздела I положения о выборах в Учредительное собрание». Избирателями признавались российские граждане, достигшие 20 лет. Право быть избранным предоставлялось каждому лицу, пользующемуся правом участия в выборах⁴. Е.М. Победина указывала, что всеобщее, равное, прямое и тайное избирательное право «есть драгоценное достояние народа и надо пользоваться им умело и серьезно. Этим правом надо воспользоваться для того, чтобы установить лучший, свободный порядок» [3, с. 16].

В дальнейшем советский этап развития избирательной системы характеризовался отказом от ранее провозглашенных принципов всеобщего и прямого избирательного права. По Конституции РСФСР 1918 года⁵ выборы были многоступенчатыми, но из политической жизни страны исключались так называемые нетрудовые элементы и бывшие эксплуататоры, предусматривались неравные права для избирателей города и села. Выборы не предусматривали альтернативности и фактически позволяли массам только утверждать кандидатуры, отобранные соответствующим партийным комитетом [4, с. 168].

Советские ученые писали, «что неравенство в избирательных правах между рабочими и крестьянами вытекало не из принципиальных программных соображений, которые требовали бы фиксации «навсегда» этого неравенства между рабочими и крестьянами. Ленин на VIII съезде партии указывал, что ограничение это было Конституцией после того, «как они были введены в жизнь», что «причина этого ограничения, этого неравенства заключается в трудностях социалистического переустройства сельского хозяйства, а также и в слабом культурном уровне крестьян, в слабой его организации» [5, с. 55].

Предполагалось, что с поднятием культурного уровня неравенство сойдет на нет. Однако Конституция 1924 года⁶ окончательно закрепила цензую избирательную систему с непрямыми выборами и доминированием одной партии. В этот период выборное законодательство развивалось в духе марксистско-ленинской идеологии и носило ярко выраженный «трудовой характер». Согласно советской Конституции, активным и пассивным избирательным правом пользовались все граждане, достигшие 18 лет и не экс-

⁴ См.: Постановление Временного правительства от 20 июля 1917 г. «Об утверждении раздела I положения о выборах в Учредительное собрание». Доступ из СПС «ГАРАНТ» (дата обращения: 29.06.2021).

⁵ Конституция РСФСР 1918 г. утверждена V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР, 1918. № 51. Ст. 582.

⁶ Конституция РСФСР 1924 г. утверждена II Съездом Советов СССР от 31 января 1924 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР, 1924. № 2. Ст. 24.

плуатирующие наемных лиц. Женщины и иностранцы, принадлежащие к трудящимся, имели те же права. Никаких ограничений для национальных меньшинств не устанавливалось [6, с. 257]. В избирательных правах ограничивались лишь несовершеннолетние, срочно осужденные без поражения в правах, отбывающие заключение в местах лишения свободы, а также иностранцы, принадлежащие к нетрудовым категориям [7, с. 61].

Главной проблемой того периода было неправомерное лишение избирательных прав граждан, ввиду чего быстрое и своевременное рассмотрение жалоб имело огромное общественно-политическое значение⁷. Механизм восстановления в избирательных правах предусматривал возможность подачи жалобы на неправильное лишение избирательных прав. Жалобы могли быть поданы как в период подготовки и проведения выборов, так и в период между избирательными кампаниями. Главным органом надзора в отношении нижестоящих избирательных комиссий являлась Всероссийская центральная избирательная комиссия, которая вела общее наблюдение за правильным применением местными органами власти избирательного законодательства.

Только с принятием Конституции 1936 года⁸ был осуществлен переход к прямым и равным выборам [8, с. 222–223]. Основным законом страны включал отдельную главу об избирательной системе. «Выборы в Верховный Совет СССР, состоявшиеся 12 декабря 1937 года, были подлинно всеобщими, подлинно народными выборами. Из 94 138 159 человек, имевших право голоса, приняли участие в голосовании 91 113 153 человека. Т.е. 96,8 проц.» [9, с. 189].

В послевоенный период советская избирательная система достигает наивысшего этапа своего развития в 1950–1970 годы. Выборы выступали как важнейший институт всеобщего политического участия и занимали важное место в системе коммунистического воспитания [8, с. 225]. С принятием Конституции 1977 года⁹, а в дальнейшем — началом перестройки и образованием Съезда народных депутатов, вновь возродилась идея проведения альтернативных выборов. В условиях политической открытости и конкурентности на первый план стали выходить проблемы, которые долгие годы скрывались правящей партией, а в итоге привели к распаду союзного государства и коренному преобразованию общественно-политической жизни.

* * *

Новый этап развития избирательного законодательства нашей страны связывается с принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году

⁷ Там же. С. 63.

⁸ Конституция РСФСР 1937 г., утвержденная Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. // СУ РСФСР, 1937. № 2. Ст. 1.

⁹ Конституция РСФСР 1978 г. принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР, 1978. № 15. Ст. 407.

и формированием федерального избирательного законодательства. Конституция имела принципиальное значение для российского конституционализма. В.Т. Кабышев отмечает: «Конституция Российской Федерации 1993 года знаменовала собой особый переход к новому конституционному строю, на вершине которого — человек, его права и свободы» [10, с. 49]. Основной закон страны закрепил основополагающие права и свободы граждан, провозгласил конституционные принципы избирательного права и установил основы проведения избирательных кампаний России¹⁰.

Основной закон страны не закрепляет детального порядка проведения выборов, не содержит специального раздела, посвященного этому. На эту особенность указывает и М.В. Баглай, который говорит, что в отличие от многих других стран с относительно «молодой конституцией» в Основном законе Российской Федерации отсутствует отдельный раздел, определяющий порядок выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления [11]. И вместе с тем в развитие конституционных положений России были приняты специализированные электоральные законы. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (1994), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (1995), «О выборах Президента Российской Федерации» (1995), «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (1996).

* * *

За относительно недолгую историю развития современной избирательной системы Российской Федерации неоднократно менялись законодательство, порядок и процедуры проведения избирательных кампаний. Представительные органы стали формироваться по смешанной избирательной системе, когда часть депутатов избирается на персональной, а другая — на партийной основе. Избирательные округа образуются сроком на 10 лет. Отменен порог явки на выборах и определен единый день голосования.

Многие изменения законодательства были направлены на создание более комфортных условий голосования: предусмотрены процедуры досрочного, электронного и цифрового волеизъявления, голосования в течение нескольких дней подряд. Выборы проводятся с использованием нового технического оборудования — сборно-разборных кабин, прозрачных избирательных ящиков для голосования, комплексов обработки избирательных бюллетеней, цифровых избирательных участков. Расширяются границы информирования путем развития социальных сетей избирательных комис-

¹⁰ Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.07.2020.

сий всех уровней и вводятся новые формы осуществления предвыборной агитации.

Большое внимание в современном избирательном законодательстве уделяется механизмам открытости и прозрачности голосования, с данной целью на избирательных участках применяется видеонаблюдение. Для обеспечения легитимности и гласности избирательного процесса значительно расширен круг наблюдателей от политических партий, кандидатов, общественных объединений. Если вкратце, то сегодня избирательное законодательство активно развивается по определенным направлениям. На тенденции развития современного избирательного законодательства обращают внимание многие ученые-правовики.

Комментируя историю развития избирательного законодательства России, Е.И. Колюшин отмечает: «Если сравнить источники избирательного права России, практику выборов в первые постсоветские годы и в настоящее время, то, думается, можно прийти к выводу о том, что развитие институтов выборов и избирательного права происходит в борьбе двух разновекторных тенденций: либеральной и демократической» [12, с. 76].

В.К. Самигуллин, М.З. Файрушина указывают: «Сложившаяся российская избирательная система — не застывшее образование, а развивающаяся система. Ее развитию присущи две тенденции: централизация (централизм) и децентрализация (децентрализм, нонцентрализм)». Также в качестве тенденций развития современной избирательной системы они выделяют «технологизацию» избирательного процесса и «виртуализацию выборных процедур» [13, с. 36].

С.П. Коваль и М.Ю. Цветков выделяют тенденции по регулированию механизма участия политических партий в выборах. В частности, авторы указывают, что к числу первостепенных задач необходимо отнести «обеспечение гарантий политических партий в процессе формирования избирательных комиссий; упрощение процедуры выдвижения избирательными объединениями кандидатов; совершенствование механизма участия избирательных объединений в агитационной деятельности; конкретизацию системы предпочтений для избирательных объединений, представленных в законодательных органах государственной власти и представительных органах муниципальных образований; совершенствование механизма административного рассмотрения избирательных споров» [14, с. 193].

В.В. Ковалев и Н.Н. Зинченко в качестве направлений развития избирательного законодательства России выделяют «кодификацию избирательного права» и «распространение возможности дистанционного электронного голосования» [15, с. 164].

* * *

За последние годы избирательное законодательство и процедура организации и проведения выборов в России претерпели немало изменений.

Анализ последних нововведений позволяет выделить несколько направлений развития современного избирательного законодательства России: формирование новой цифровой электоральной реальности; автоматизация избирательных процедур; усиление роли избирательных комиссий в защите избирательных прав; повышение открытости и легитимности процесса голосования; формирование удобных, доступных и безопасных алгоритмов волеизъявления.

Все это позволяет выделить новый этап в истории развития избирательного законодательства России, связанный с масштабным внедрением современных избирательных технологий, с соответствующей актуализацией вопросов о понятиях и видах новых избирательных технологий и конституционно-правовой защиты избирательных прав при их широком применении.

Список литературы

1. Водовозов В.В. Избирательное право в Европе и России / В.В. Водовозов. Санкт-Петербург: Брокгауз-Ефрон, 1906.
2. Катц Л.З. Наше избирательное право / Л. Катц. Москва: В.М. Саблин, 1912. X, VII [3]. 287 с.
3. Победина Е.М. Всеобщее, прямое, равное и тайное избирательное право / Е.М. Победина. Москва: Задруга, 1917. 16 с.
4. Шилов В.Н., Рылкина А.П. Выборы в истории России: динамика альтернативности и конкурентности // *Via in tempore. История. Политология.* 2012. № 13 (132).
5. Об изменениях советской конституции [Текст]: Сборник статей / Ком. акад. Ин-т сов. строительства и права. Москва: Изд-во и тип. изд-ва «Власть советов», 1935. Обл., 184 с.
6. А. Ангаров, П. Галанза, В. Колоколкин и Э. Петерсон. Хрестоматия по государственному устройству СССР [Текст]: Учеб. пособие для вузов / Сост. под ред. Е.Б. Пашуканиса. Москва; Ленинград: Гос. изд-во, 1928. 383 с.
7. Володарский П.Г., Терехов П.В. Избирательное право и революционная законность: (Руководство для сельсоветов и избирательных комиссий) / П.Г. Володарский, П.В. Терехов. Москва: Госюриздат, 1930 (типо-лит. им. Воровского). 104 с.
8. Заславский С.Е. Избирательная система Советского государства // *Советское общество: идеи, результаты и оценки. Материалы всероссийской научной конференции.* Под общей редакцией А.Б. Ананченко. 2017.
9. История государства и права СССР. Ч. 2. История Советского государства и права [Текст]: Допущ. м-вом высш. образования СССР в качестве учебника для юрид. ин-тов и фак. / [Сост. С.Н. Абрамов, Н.Г. Александров, Б.Я. Арсеньев и др.]; Под ред. проф. А.И. Денисова; Всесоюз. ин-т юрид. наук М-ва юстиции СССР. Москва: Юрид. изд-во, 1948 (тип. Металлургиздата). 240 с.
10. Кабышев В.Т. Конституционные ожидания и реалии новой России в XXI веке (к 25-летию Саратовского проекта Конституции России) // *Гражданин. Выборы. Власть.* 2016. № 2–3.

11. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. 784 с.
12. Колошин Е.И. Либеральный и демократический тренды в избирательном праве России // Правосудие. 2019. № 2.
13. Самигуллин В.К., Файрушина М.З. Основные направления развития российской избирательной системы // Право: ретроспектива и перспектива. 2021. № 1 (5).
14. Коваль С.П., Цветков М.Ю. Тенденции развития законодательства РФ, регулирующего механизм участия политических партий в выборах // Вестник КГУ. 2019. № 4.
15. В.В. Ковалев, Зинченко Н.Н. Трансформация избирательного законодательства Российской Федерации // Философия права. 2020. № 4 (95).

ТЕМА ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В АГИТАЦИОННОЙ КАМПАНИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РАМКАХ ВЫБОРОВ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ

***Аннотация.** Представленное исследование посвящено теме инновационной политики в агитационной кампании политических партий в рамках выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2021 году. В качестве цели работы обозначена оценка роли темы инновационной политики в предвыборном дискурсе партий, участвовавших в выборах. Методология исследования сформирована посредством сочетания элементов сравнительного анализа с использованием киберметрии. Эмпирическая база работы выстроена на основе агрегирования агитационных публикаций, размещенных политическими партиями в русскоязычных социальных медиа. Автор приходит к выводу, что в рамках избирательной кампании 2021 года репрезентация темы инновационной политики в партийной агитации носила достаточно ограниченный характер. В структуре корпуса выявленных агитационно-пропагандистских материалов доля публикаций, затрагивающих соответствующие сюжеты, составляет около 11 процентов. Активнее всего тему инновационной политики в своей предвыборной агитации использовали политические партии «Единая Россия», КПРФ и «Новые люди».*

***Ключевые слова:** инновационная политика, выборы, Государственная Дума, агитация, пропаганда, политические партии.*

THE THEME OF INNOVATIVE POLICY IN THE AGITATION CAMPAIGN OF POLITICAL PARTIES IN THE FRAMEWORK OF ELECTIONS TO THE STATE DUMA OF THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract.** The presented research is devoted to the study of the application of the topic of innovation policy in the campaign of political parties within the framework of the elections to the State Duma of the Russian Federation in 2021. The purpose of the work is to assess the role of the topic of innovation policy in the pre-election discourse of the parties that participated in the elections to the State Duma of the Russian Federation in 2021. The research methodology is formed by combining elements of comparative analysis using cybermetry. The empirical basis of the work is built based on aggregation of campaign publications posted by political parties in Russian-language social media. The author concludes that within the*

framework of the election campaign in 2021, the representation of the topic of innovation policy in party agitation was rather limited. In the structure of the corpus of the identified propaganda materials, the share of publications affecting the relevant topics is about 11%. United Russia, the Communist Party of the Russian Federation and New People used the topic of innovation policy most actively in their election campaigns.

Keywords: *innovation policy, elections, the State Duma, agitation, propaganda, political parties.*

Инновационная политика по своей природе представляет собой продукт деятельности законодательных и исполнительных органов власти. Ее нельзя жестко привязать к стратегии конкретного политического актора в лице партии или группы интересов. Последние активно заимствуют друг у друга программные тезисы, адаптируя их к собственной системе идеологием, ценностных ориентиров и прикладных задач. Как следствие, на уровнях анализа состояния внешней и внутренней среды, оценки трендов развития текущих процессов и стратегического целеполагания инновационные парадигмы утрачивают привязку к конкретным партийно-идеологическим платформам и за счет синтеза приобретают универсальный характер.

За счет этого конкуренция между партиями и группами интересов в рамках презентации программ инновационного развития в пределах электорального цикла приобретает характер неформального «мозгового штурма», превращаясь в фактор, влияющий впоследствии на принятие политических решений актором-победителем по итогам процедуры голосования.

Одновременно репрезентация инновационной тематики в предвыборных программах партий и кандидатов выполняет роль индикатора, позволяющего измерить степень заинтересованности общества во внедрении инноваций, масштабы выраженности соответствующего запроса внутри конкретных групп электората и статус повестки модернизации в пределах неформальной иерархии приоритетов социума.

Последнее имеет важное значение в том числе с точки зрения прогнозирования динамики внешнеполитического курса и темпов макроэкономического развития. Так, претензии общества на политическое доминирование и лидерство в рамках системы мирового хозяйства на фоне отсутствия четкой ориентации на инновационное развитие являются важной переменной в рамках системы оценки дальнейших перспектив трансформации государств, общественных движений, групп интересов и иных акторов мировой политики.

Дополнительную актуальность изучению обозначенной темы придает фрагментарный характер ее изученности. Во-первых, большинство исследователей, изучающих содержательную сторону программ и предвыборной риторики российских партий, концентрируют внимание на внешнеполити-

ческом [9, с. 109–115; 14, с. 308–323] и социальном блоках [4, с. 129–133; 7, с. 128–143]. Тема инновационной политики редко приобретает статус самостоятельного объекта исследования. Чаще всего она получает освещение в контексте разработки более широких по объему вопросов или смежной проблематики [1, с. 140–147; 3, с. 2474–2488; 5, с. 163–170; 10, с. 54–57; 11, с. 104–107; 15, с. 133–138; 16, с. 44–48]. При этом она изучается преимущественно на примере зарубежных кейсов [13, с. 24–25].

Во-вторых, для исследования заявленной темы характерно наличие значительного временного лага между периодом проведения выборов и появлением публикаций, в рамках которого обобщается и подвергается анализу соответствующий опыт [6, с. 458–460; 7; 8, с. 191–211; 12, с. 268–273]. При этом избирательная кампания 2021 года остается наименее освещенной в данном отношении.

Целью данной работы является оценка роли темы инновационной политики в предвыборном дискурсе партий, участвовавших в выборах в Государственную Думу 2021 года. Методология исследования выстроена путем комбинации сравнительного анализа с использованием киберметрических инструментов (мониторинговой программы IQBuzz) в рамках изучения «больших данных» (Big Data).

Эмпирическая база работы сформирована за счет привлечения материалов, размещенных партиями в русскоязычных социальных медиа. Выбор в качестве основы эмпирической базы исследования материалов социальных сетей обусловлен двумя обстоятельствами: общим ростом значимости данного канала агитации и увеличения масштабов его использования по причине блокирования потенциала «полевых технологий» противоэпидемическими ограничениями.

В рамках представленной работы под термином «инновационная политика» подразумевается составная часть реализуемого государством курса социально-экономического развития, ориентированная на внедрение в соответствующие процессы ранее неизвестных технологий, способных качественно повысить эффективность функционирования систем хозяйствования и общественной организации [2, с. 19]. Согласно данной позиции, к числу базовых структурных направлений инновационной политики можно отнести научно-техническую, индустриальную, кредитно-денежную, бюджетную, фискальную, внешнеэкономическую, валютную, социальную, образовательную политику, регулирование рынка труда, правотворчество и правоприменительную практику [2, с. 19].

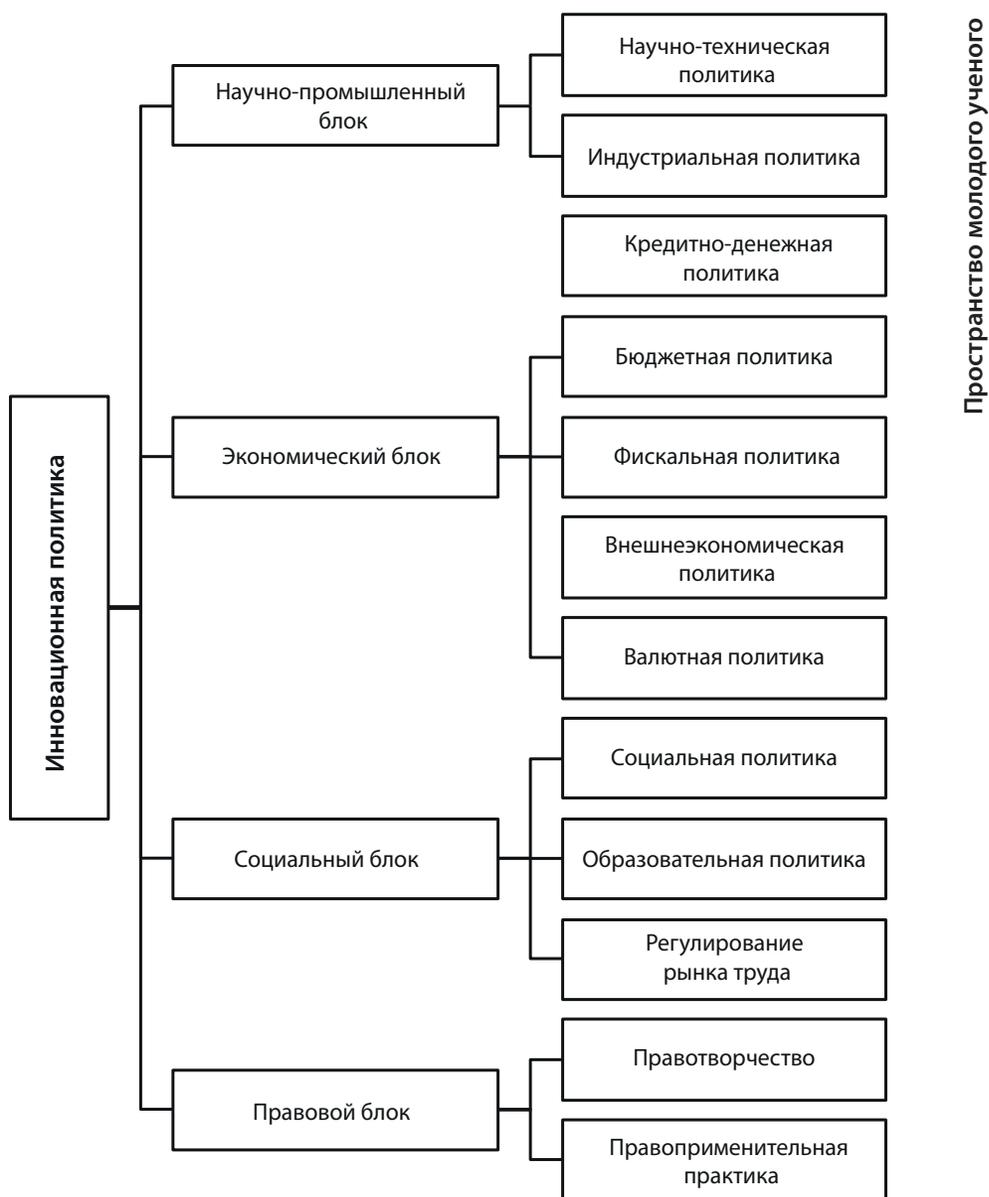


Рисунок 1. Структура инновационной политики

В структуре выявленных нами посредством сервиса IQBuzz массива информационных и агитационных материалов политических партий (более 150 тыс. записей), участвовавших в выборах в Государственную Думу в 2021 года, удельная доля сообщений, посвященных инновационной тематике, составила 11,3 процента. Активнее всего соответствующие сюжеты в своих публикациях использовали такие партии, как «Единая Россия», КПРФ и «Новые люди».

Таблица 1

Репрезентация темы инновационной политики в материалах политических партий (% от удельной доли в рамках генеральной совокупности записей)

Название партии	% от общего числа упоминаний инновационной политики
Единая Россия	32,7
КПРФ	24,8
Новые люди	21,4
Справедливая Россия – За правду	10,9
ЛДПР	6,4
Прочие	3,8

При этом можно отметить наличие существенных структурных отличий между контентом, продвигаемым, с одной стороны, «Единой Россией» и «Новыми людьми», а с другой, — прочими политическими партиями. Среди материалов единороссов и «Новых людей» преобладали позитивно окрашенные публикации. В первом случае речь идет о записях, содержащих упоминания о достижениях на поле инновационной политики за последние годы, во втором — о перспективных программах ее реализации и их вероятном влиянии на социально-экономическую конъюнктуру. В публикациях большинства оппозиционных партий тема инновационной политики раскрывалась преимущественно с позиции критики действий официальных властей. Однако имелись и позитивные по тональности материалы, комплексным образом преподносящие научно-технические достижения России в патриотическом ключе.

Таблица 2

Тональность освещения инновационной политики в дискурсе ведущих политических партий

Название партии	% позитивно окрашенных публикаций	% негативно окрашенных публикаций
Единая Россия	100	0
КПРФ	13,4	86,6
Новые люди	73,3	26,7
Справедливая Россия – За правду	18,5	81,5
ЛДПР	22,8	77,2

Необходимо отметить, что для предвыборного дискурса ведущих политических партий характерно повышенное внимание к элементам экономического и социального блоков в структуре инновационной политики.

Вопросы, связанные с научно-промышленным и правовым блоками инновационной политики, освещались по остаточному принципу. Исключением является лишь партия «Единая Россия», относительно равномерно позиционировавшая каждый из структурных элементов инновационной политики.

Как выяснилось в результате нашего исследования, акцент на описании экономического и социального блоков не подразумевал равномерного освещения их элементов. Так, в рамках социального блока большинство партий (помимо «Новых людей») акцентировали свои взгляды на образовательной политике.

Таблица 3

**Структура освещения социального блока инновационной политики
в дискурсе ведущих политических партий**

Название партии	Образовательная политика (в %)	Социальная политика (в %)	Регулирование рынка труда (в %)
Единая Россия	53,2	37,8	9
КПРФ	59,3	19,5	21,2
Новые люди	34,6	45	20,4
Справедливая Россия – За правду	44,1	38,7	17,2
ЛДПР	51	42,5	6,5

В структуре экономического блока инновационной политики райтеры и спикеры большинства политических партий заостряли внимание на бюджетной и кредитно-денежной политике.

Таблица 4

**Структура освещения экономического блока инновационной политики
в дискурсе ведущих политических партий**

Название партии	Кредитно-денежная политика	Бюджетная политика	Прочие элементы экономического блока
Единая Россия	31,4	48,3	20,3
КПРФ	38,4	33,4	28,2
Новые люди	35,9	41,3	22,8
Справедливая Россия – За правду	36,8	32,4	30,8
ЛДПР	29,5	44,3	26,2

Таким образом, мы приходим к выводу, что в рамках «думской» избирательной кампании 2021 года репрезентация темы инновационной политики

в партийной агитации носила достаточно ограниченный характер. В структуре корпуса выявленных агитационно-пропагандистских материалов доля публикаций, затрагивающих соответствующие сюжеты, составляет около 11 процентов. Активнее всего тему инновационной политики в своей предвыборной агитации использовали «Единая Россия», КПРФ и «Новые люди». Большинство партий выстраивали свой дискурс в критическом направлении, в то время как «Единая Россия» и «Новые люди» генерировали преимущественно позитивно окрашенный контент, — в ключе апологии достигнутых ранее результатов в первом случае и в рамках построения положительного образа будущего во втором.

Также необходимо отметить структурные диспропорции в рамках освещения конкретных элементов инновационной политики в случае большинства политических партий. За исключением кейса «Единой России» фиксируется перекокс внимания в сторону экономического и социального блоков. При этом их структурные элементы освещаются неравномерно: внимание акцентируется, с одной стороны, на бюджетной и кредитно-денежной политике, а с другой, — на образовательных программах. Вопросы, связанные с научно-промышленным и правовым блоками инновационной политики получили сравнительно невысокую степень репрезентации.

Соответственно, небольшой уровень представительства инновационной тематики в структуре агитационного контента сочетался с фрагментарностью ее освещения и акцентированием внимания на проблемных аспектах (в ущерб конструированию позитивного образа будущего). Последнее позволяет предположить, что потенциал инновационной тематики как ресурса политической агитации использовался ведущими партиями лишь частично и не сыграл значимой роли в привлечении электоральной поддержки.

Однако в данном случае отсутствие полноценного внимания к инновационной тематике могло представлять собой рациональный ход как со стороны правящей партии, так и оппозиционных структур. В первом случае актер мог столкнуться с негативной реакцией широких масс, привыкших воспринимать инновационный дискурс как элемент популизма. Во втором случае лидеры оппозиции должны были учесть то, что в глазах большинства избирателей шансы «Единой России» на получение хотя бы простого большинства были абсолютными, а это автоматически ставило под сомнение реалистичность программ «перезапуска» прочими партиями экономики и социальной сферы.

Список литературы

1. Аверин А.Н., Понеделков А.В. Проблемы образования, здравоохранения, культуры в предвыборных программах политических партий на выборах депутатов Государственной Думы VII созыва // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 12 (79).

2. Голиченко О.Г. Проблемы модернизации инновационной системы и инновационной политики России // Инновации. 2008. № 10.
3. Зорин В.Ю., Аствацатурова М.А. Большие выборы — 2021 как контекст упрочения гражданского единства и этнокультурного разнообразия российского общества // Вопросы политологии. 2021. Т. 11. № 9 (73).
4. Понеделков А.В., Аверин А.Н., Овчиева Л.В. Предвыборные программы политических партий на выборах депутатов Государственной Думы VII созыва о решении жилищной проблемы // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 3 (82).
5. Притчина Е.В. Предвыборные программы политических партий в политическом дискурсе страны // Российский политический процесс в региональном измерении: история, теория, практика. 2012. № 5.
6. Руденкин Д.В. Динамика идеологической ориентации российских политических партий: сравнительный анализ предвыборных программ 2011 и 2016 годов // Политика развития, государство и мировой порядок. Материалы VIII Всероссийского конгресса политологов. Под общ. ред. О.В. Гаман-Голутвиной, Л.В. Сморгунова, Л.Н. Тимофеевой. Москва, 2018.
7. Сафонова О.Д. Социальные компоненты партийных предвыборных программ (Государственная Дума VI созыва, 2011 г.) // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2013. Т. 9. № 1.
8. Сморгун Л.В. «Новые партии», управляемость и потребности инновационной политики в России // Политическая наука. 2010. № 4.
9. Татаркин В.Е. Вопросы внешней политики в предвыборных программах политических партий современной России // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т. 12. № 2.
10. Теймурова А.Б., Зырянова О.Г. Анализ предвыборных программ современных политических партий России // Новая наука: Современное состояние и пути развития. 2016. № 12–5.
11. Утенков Г.Н. Прикладная идеология предвыборных программ политических партий РФ // Власть. 2011. № 11.
12. Фомин А.В. Проблемы государственной инвестиционно-инновационной политики в программных документах политических партий // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 4.
13. Черноуцан Е.М. Инновационная политика в предвыборных программах основных кандидатов // Президентские выборы во Франции-2017. Материалы межинститутского круглого стола. М., 2017.
14. Шаповалов В.Л. Внешнеполитические взгляды российских политических партий накануне выборов 2016 года (анализ партийных предвыборных программ) // Мировой порядок — время перемен. Сборник статей. Под ред. А.И. Соловьева, О.В. Гаман-Голутвиной. Москва, 2019.
15. Шеховцева Л.А. Блогосфера как инструмент продвижения политических брендов // Социальные явления — журнал международных исследований. 2012. № 1 (1).
16. Шлычков В.В. Российский электоральный цикл 2021 г. и его воздействие на протекающие социально-экономические процессы и состояние национальной экономики // Вестник экономики, права и социологии. 2021. № 3.

Г.В. ТУМАНЯН

ТРАНСФОРМАЦИЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ НА ПРИМЕРЕ ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ ЖОГОРКУ КЕНЕША РЕСПУБЛИКИ КЫРГЫЗСТАН

***Аннотация.** Нестабильность социально-экономической и политической систем довольно ярко отразилась на внутривнутриполитической системе Республики Кыргызстан и привела в октябре 2020 года к политическим столкновениям, смене руководства страны и объявлению парламентских перевыборов в 2021 году. Сложнейшая ситуация требовала срочной трансформации избирательной системы, что могло бы положительно отразиться на прозрачности электоральных процессов и уровне доверия граждан к институтам власти. Выборы депутатов Жогорку Кенеша, прошедшие в Республике Кыргызстан 28 ноября 2021 года, стали плацдармом для внедрения новых избирательных технологий и трансформации избирательного процесса. Несмотря на ряд неоднозначных нововведений и возможных угроз соблюдению избирательных прав и свобод отдельных категорий граждан, мы можем говорить о довольно хороших результатах проведения избирательной кампании. Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики показала достойный пример быстрого реформирования системы, внедрения в деятельность медиатехнологий и разворачивания широкой информационной кампании. Отдельного внимания заслуживает внедрение смешанной избирательной системы, которая сочетает в себе два представительных механизма: мажоритарный и пропорциональный. **Ключевые слова:** выборы, Кыргызстан, трансформации, избирательный процесс, избирательная комиссия, политика.*

TRANSFORMATION OF ELECTORAL PROCESSES. FOR EXAMPLE ELECTION OF DEPUTIES TO JOGORKU KENESH OF THE REPUBLIC OF KYRGYZSTAN

***Abstract.** The instability of the socio-economic and political systems, which for a long time was fueled by the permanent negative impact of the global coronavirus infection (COVID-19) pandemic, had a rather striking effect on the internal political system of the Republic of Kyrgyzstan. Which led to political clashes in October 2020, a change in the*

ТУМАНЯН Гарник Вагинакович — международный наблюдатель мониторинговой миссии Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств (МПА СНГ) на выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, аспирант Национального исследовательского Томского государственного университета, г. Томск

country's leadership and the announcement of parliamentary re-elections in 2021. The most difficult situation required an urgent transformation of the electoral system, which could have a positive effect on the transparency of electoral processes and the level of citizens' confidence in the institutions of power. The elections of deputies of the Jogorku Kenesh, held in the Republic of Kyrgyzstan on November 28, 2021, became a springboard for the introduction of new electoral technologies and transformation of the electoral process. Despite several controversial innovations and possible threats to the observance of electoral rights and freedoms of certain categories of citizens, we can talk about fairly good results of the election campaign. The Central Commission for Elections and Referendums of the Kyrgyz Republic has shown a worthy example of rapid reform of the system, the introduction of media technologies and the deployment of a broad information campaign. The introduction of a mixed electoral system, which combines two representative mechanisms: majoritarian and proportional, deserves special attention.

Keywords: elections, Kyrgyzstan, transformations, electoral process, election commission, politics.

Нестабильность социально-экономической и политической систем [1, с. 174–180], которая длительное время подпитывалась перманентным негативным влиянием глобальной пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19), довольно ярко отразилась на внутриполитической системе Республики Кыргызстан. Описываемые трансформации привели к всплеску гражданского недовольства и гражданской протестности после обнародования предварительных итогов выборов депутатов Жогорку Кенеша в октябре 2020 года¹. Учитывая высокий уровень внутригосударственной напряженности и начало различных акций гражданского неповиновения и гражданского несогласия, которые в дальнейшем были квалифицированы различными политическими силами как «протесты», «политический кризис» и даже «революция», Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Киргизской Республики (далее – Центральная комиссия по выборам и референдумам) признала недействительными итоги голосования, а Президент Сооронбай Жээнбеков добровольно ушел в отставку. Логическим продолжением внутриполитического кризиса стало формирование «Правительства согласия» во главе с премьер-министром Садыром Жапаровым, который в последствии (в январе 2021 года) был избран Президентом Республики Кыргызстан. Важнейшим решением в сложившейся ситуации стало назначение новых выборов в Жогорку Кенеш (в переводе с киргизского – *верховный совет*; однопалатный парламент Киргизии в составе 90 депутатов).

Выборы депутатов Жогорку Кенеша в 2021 году являются закономерным окончанием последовательного процесса легитимного, демократического перехода представительной власти внутри Республики Кыргызстан. В период подготовки избирательного процесса различные политические силы и отдельные представители политического истеблишмента пытались

¹ Президент Киргизии заявил о попытке захвата власти в стране // Интерфакс. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/world/730152>.

продвинуть идеологию «чистых и честных выборов». В стране начали происходить системная трансформация в сфере публичного (государственного) управления и организации избирательного процесса. Данные процессы сложно назвать полностью эффективными, рациональными и последовательными, так как многие аспекты, казалось бы, положительных изменений являются полем для разворачивания политики «ярого популизма»² и приобретающего яркие оттенки «национал-популизма»³, который преследует не только внутривнутриполитические, но и внешнеполитические цели⁴. Кроме того, следует отметить фактор возможной радикализации публичного управления⁵.

Трансформации электорального процесса

На фоне различных социальных изменений актуализировался вопрос трансформации избирательной системы [2, р. 51–70]. Рассмотрим основные изменения избирательного процесса в Республике Кыргызстан, которые в большинстве своем нашли отражение в Конституционном Законе Кыргызской Республики «О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 26 августа 2021 года № 103⁶ и сформировали целостный электоральный нормативно-правовой акт — Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68⁷. Можно выделить ряд положительных изменений:

- В законодательство внесены терминологические уточнения, позволяющие исключить разночтения и множественные трактовки нормативно-правовых актов;
- Смягчен возрастной ценз, отменена верхняя возрастная граница для кандидатов в депутаты парламента;

² Ханское поведение: кто победит на выборах президента Киргизии // Известия [Электронный ресурс]. URL: <https://iz.ru/1107084/igor-karmazin/khanskoe-povedenie-kto-pobedit-na-vyborahk-prezidenta-kirgizii>.

³ Национал-популизм Садыра Жапарова // Центральноазиатская аналитическая сеть [Электронный ресурс]. URL: <https://www.caa-network.org/archives/21870/nacional-populizm-sadyra-zhaparova>.

⁴ Национал-популизм нового руководства Киргизии провоцирует рост русофобии // ПолитНавигатор [Электронный ресурс]. URL: <https://m.politnavigator.net/nacional-populizm-novogo-rukovodstva-kirgizii-provociruet-rost-rusofobii.html/amp?imnu=da711640235a2607142c7dca6aed0853>.

⁵ Почему Киргизия выбрала в президенты человека с тюремным прошлым? // ИА REGNUM [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3160109.html>.

⁶ Конституционный Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 26 августа 2021 года № 103 [Электронный ресурс]. URL: https://shailoo.gov.kg/media/ruslan_pressa/2021/08/27/dcqbrz.pdf.

⁷ Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 [Электронный ресурс]. URL: <https://shailoo.gov.kg/media/aidana/2021/09/03/tsvtdx.pdf>.

- Минимизировано административное давление на участников избирательного процесса⁸, следовательно, стало сложнее принуждение «бюджетников» к участию в агитационных мероприятиях⁹;

- Внедрена система проверки соответствия кандидатов нормативным требованиям посредством обмена данными информационных систем государственных органов власти через систему «ТУНДУК»;

- Для удобства граждан внедрена Информационная система «Электронный кандидат», где избиратели могут ознакомиться с информацией о кандидатах и политических партиях, получить общие сведения, списки кандидатов, программы кандидатов/политических партий, информацию об избирательных фондах и иных медиа-контентах;

- Публичности электоральных процессов будет способствовать открытый реестр обращений и жалоб на выборах депутатов Жогорку Кенеша на сайте Центральной комиссии по выборам и референдумам;

- Проведена работа в части совершенствования законодательства в сфере предвыборной агитации, в частности запрещены агитационные мероприятия вблизи культовых сооружений и с использованием религиозной тематики;

- Снижен региональный порог для допуска к распределению депутатских мандатов с 0,7 процента до 0,5 процента голосов избирателей, принявших участие в выборах, по всем областям и городам республиканского значения.

Одновременно, можно говорить о ряде негативных изменений, внесенных в электоральную систему:

- Увеличен избирательный порог для допуска к распределению депутатских мандатов с 3 процентов до 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в выборах, в целом по Республике;

- Количество депутатских мандатов сокращено с 120 до 90, что можно рассматривать логическим решением для страны с проблемным бюджетом, но в эпоху развития современного публичного управления снижение представительства граждан через депутатов в законодательном органе власти выглядит и может восприниматься исключительно как негативное явление;

- Логика слабого представительства прослеживается и в используемой смешанной системе распределения депутатских мандатов. Из 90 депутатских мандатов лишь 36 будут распределены по одномандатным округам, в то время как 54 мандата будет распределено по пропорциональной системе с открытыми списками по единому избирательному округу;

- Продолжая тематику распределения мандатов по пропорциональной системе нельзя не отметить и сложную форму избирательного бюллетеня

⁸ Президент Кыргызстана запретил привлекать бюджетников к агитации на выборах-2021 // K-News. [Электронный ресурс]. URL: https://knews.kg/2021/11/02/prezident-kyrgyzstana-zapretil-privlekat-byudzhethnikov-k-agitatsii-na-vyborah-2021/?utm_source=yxnews&utm_medium=mobile&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D.

⁹ Ректор Ошского университета уволен за вмешательство в предвыборный процесс // Комсомольская правда. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kp.kg/online/news/4509733/>.

с двухуровневой системой заполнения. Гражданин должен будет проставить за одну из партий (либо отразить свой выбор «против всех») соответствующий знак в специальном квадрате, а затем повторить то же действие за одного из кандидатов из списка партии; примечательно, что кандидаты будут обозначены лишь порядковыми номерами от 1 до 54. Подобное составление избирательного бюллетеня может создать множество сложностей для избирателей, неточностей и двойственных трактовок гражданского выбора. Как итог, можно получить большое количество спорных и недействительных бюллетеней или массовое искажение гражданского выбора;

- Серьезную обеспокоенность вызывает нововведенная норма, которая дает Центральной комиссии по выборам и референдумам право признавать итоги голосования по кандидату или списку кандидатов недействительными, если во время подготовки и проведения выборов произошли нарушения, которые могут сказаться на достоверности волеизъявления граждан. В таком случае голоса, отданные избирателями за кандидата или политическую партию, будут считаться недействительными, а последние будут лишены права участвовать в следующих выборах. Подобное расширение прав Центральной комиссии и использование расплывчатых формулировок негативно скажется на электоральных процессах и создаст дополнительные законодательные лазейки для манипулирования реальным гражданским выбором;

- Запрет Президента С. Жапарова своей политической силе — политической партии «Мекенчил» (в переводе с киргизского «патриот»; основана в 2010 году) — участвовать в выборах депутатов парламента¹⁰ является нарушением пассивных избирательных прав граждан, что также можно трактовать как дискриминацию по партийной принадлежности. Разумеется, данный запрет вызван «благими побуждениями», но приемлемы ли нарушения избирательных прав граждан? Вопрос явно риторический.

И наконец, уместно говорить о спорных нововведениях, которые имеют рациональную составляющую и показывают положительную динамику развития демократических институтов и представительства в частности, но на практике их реализация очень проблемна или не до конца проработана в реалиях Киргизии. Речь идет о квотировании депутатских мандатов по гендерному признаку (исключительно в традиционном понимании — между мужчинами и женщинами), для национальных меньшинств и молодежи. Для регистрации партийных списков необходимо будет соблюсти следующие правила:

- не более 70 процентов кандидатов может быть одного пола, но разница очередности в партийном списке кандидатов-женщин и кандидатов-мужчин не должна превышать трех позиций;

¹⁰ Киргизия выберет по-новому // Коммерсантъ [Электронный ресурс]. URL: https://www.kommersant.ru/doc/5052739?utm_source=yxnews&utm_medium=mobile&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D.

– не менее 15 процентов кандидатов должны быть на момент выдвижения не старше 35 лет, при этом не менее трех кандидатов из них должны занимать в партийном списке места среди первых 25 кандидатов;

– не менее 15 процентов кандидатов должны иметь различную этническую принадлежность, при условии, что не менее трех кандидатов из них должны занимать в партийном списке места среди первых 25 кандидатов;

– не менее двух кандидатов должны быть лица с ограниченными возможностями здоровья и как минимум один кандидат из них должен занимать в партийном списке место среди первых 25 кандидатов.

В ходе текущей выборной кампании 21 политическая партия представила по единому избирательному округу 1005 кандидатов, которые распределились по следующим категориям: лица с ограниченными возможностями – 46 человек (4,5%); не старше 35 лет – 258 (25,6%); имеющие различную этническую принадлежность – 184 (18,4%); мужчины – 643 (63,9%), женщины – 362 человека (36%). В то время как из 381 кандидата, выдвинутого по одномандатным избирательным округам, мужчины составляют – 349 человек (91,6%), а женщины – 32 человека (8,3%).

Самой проблемной можно назвать воплощение в жизнь гендерной квоты, что связано с традиционными представлениями¹¹ в киргизском обществе и политической конъюнктурой¹². Республика уже становилась свидетелем массового выхода женщин из партийных списков по «собственному желанию»¹³ после получения партиями мандатов, что дало возможность для распределения мандатов среди других кандидатов. Вырисовывается ситуация, когда женщины появляются в партийных списках лишь для того, чтобы политические партии могли формально придерживаться правил при регистрации списков кандидатов. И если «массовый исход женщин» на августовских выборах вызвал общественный резонанс, то ныне кандидаты-женщины выводятся из партийных списков еще до начала выборов^{14,15,16}, кстати говоря таким же образом практикуется вывод молодых кандидатов¹⁷.

¹¹ Выборы в Саруу: почему мужчины против женской квоты в сельском парламенте // Радио Азаттык [Электронный ресурс]. URL: <https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan-saruu-election/30177437.html>.

¹² Выборы-2020. Женщины нужны лишь для регистрации партии? // Радио Азаттык. [Электронный ресурс]. URL: <https://rus.azattyk.org/a/30855092.html>.

¹³ Ошский горкенеш: почему женщины массово выходят из списков партий? // Радио Азаттык [Электронный ресурс]. URL: <https://rus.azattyk.org/a/31430696.html>.

¹⁴ ЦИК исключила кандидата из списка политической партии «Мекенчил Эл» // Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Киргизской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://shailoo.gov.kg/ru/news/5853/>.

¹⁵ ЦИК исключила кандидата из списка политической партии «Либерально-Демократическая Партия Кыргызстана «Багыт» // Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Киргизской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://shailoo.gov.kg/ru/news/5859/>.

¹⁶ Проект повестки дня заседания ЦИК КР на 11 ноября 2021 года // Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Киргизской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://shailoo.gov.kg/ru/news/5870/>.

¹⁷ ЦИК исключила кандидата из списка политической партии «Демократическая партия «Азаттык» // Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Киргизской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://shailoo.gov.kg/ru/news/5863/>.

Кроме того, существующая система квотирования мандатов может нарушать реальное волеизъявление граждан. По партийным спискам могут быть избраны кандидаты-женщины, которые набрали голосов меньше, чем кандидаты-мужчины, что носит в себе характер дискриминации по половому признаку.

Организация электорального процесса

Говоря об организации самого избирательного процесса стоит начать с организации одномандатных избирательных округов. На территории страны было образовано 36 округов по принципу «среднего представительства», которые должны были соответствовать административно-территориальному делению страны. Количество избирателей в одномандатных округах могло варьироваться от среднего числа не более чем на 20 процентов. Среднее количество избирателей в одномандатном избирательном округе равнялось около 102 000 граждан. Данные по одномандатным избирательным округам представлены в таблице 1.

Таблица 1

Схема и границы одномандатных избирательных округов¹⁸

Область	Количество избирателей	Количество округов
Бишкек	428 599	4
Ош, Ошская область	898 569	9
Баткенская	305 053	3
Жалал-Абадская	686 364	7
Таласская	163 109	2
Чуйская	609 774	6
Нарынская	209 101	2
Иссык-Кульская	316 572	3
Всего:	3617141	36

Для организации избирательного процесса было образовано 36 окружных избирательных комиссий и 2494 участковых избирательных комиссии, в которых были задействованы 490 и 30 518 организаторов выборов соответственно. Примечательно, что 59 участковых комиссий было образовано в 29 странах (данные представлены в таблице 2). Это обеспечило беспрецедентную для Киргизии инклюзивность. Для сравнения, на выборах депутатов Жогорку Кенеша 2015 года было образовано 36 зарубежных УИК, а количество зарегистрированных избирателей за рубежом, прошедших биометрическую регистрацию и состоящих на консульском учете в загранучреждениях, составляло 15 312 человека, сегодня же эта цифра поднялась

¹⁸ Схема и границы одномандатных избирательных округов // Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Киргизской Республики. [Электронный ресурс]. URL: <https://shailoo.org.kg/ru/vybory-noyabr-2021/shema-i-granicy-odnomandatnyh-okrugov/>.

до 75651. Активным избирательным правом по одномандатным избирательным округам обладали только те граждане, которые на день выборов проживали на территории Республики Кыргызстан. Гражданам, находящимся за рубежом, было предложено проголосовать по единому избирательному округу.

Таблица 2

**Дислокация заграничных избирательных участков
на выборах депутатов Жогорку Кенеша в 2021 году**

Количество избирательных участков	Страна/населенный пункт
21 участок	Россия – Москва (6 участков), Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск, Владивосток, Красноярск, Иркутск, Якутск, Южно-Сахалинск, Сургут, Тюмень, Краснодар, Самара, Казань, Томск и Хабаровск (по 1 участку)
3 участка	Германия – Берлин, Франкфурт-на-Майне, Бонн; США – Вашингтон, Нью-Йорк, Чикаго; Турция – Анкара, Стамбул, Анталья
2 участка	Италия – Рим, Кальяри; Казахстан – Нур-Султан, Алматы; Китай – Пекин, Гуанчжоу; ОАЭ – Абу-Даби, Дубай
1 участок	Туркменистан – Ашхабад; Азербайджан – Баку; Бельгия – Брюссель; Венгрия – Будапешт; Австрия – Вена; Катар – Доха; Таджикистан – Душанбе; Швейцария – Женева; Пакистан – Исламабад; Украина – Киев; Малайзия – Куала-Лумпур; Великобритания – Лондон; Беларусь – Минск; Индия – Нью-Дели; Франция – Париж; Южная Корея – Сеул; Узбекистан – Ташкент; Иран – Тегеран; Япония – Токио; Кувейт – Эль-Кувейт; Саудовская Аравия – Эр-Рияд

По состоянию на 13 октября 2021 года – 75 политических партий изъявили желание принять участие в выборах по единому избирательному округу. Из них только 21 политическая партия смогла соответствовать нормативным требованиям по допуску к политической гонке; все они были зарегистрированы Центральной комиссией по выборам и референдумам; 381 кандидат изъявил желание принять участие в выборах по одномандатным избирательным округам, из них 330 кандидатов выполнили нормативные требования для допуска к политической гонке, все 330 кандидатов также были зарегистрированы. По ряду причин только 282 кандидата приняли участие в выборах, притом самой распространенной причиной стал отказ от участия в предвыборной гонке по собственному желанию.

Важной особенностью организации электорального процесса на выборах депутатов киргизского парламента стала информационная политика [3, с. 54–61]. Значимость медиатехнологий в избирательных кампаниях с каждым годом растет [4, с. 39–49]. Политическая сила, которая получа-

ет возможность захватить информационное поле и каналы информирования, оказывается способной воздействовать на электоральную ситуацию [5, с. 39–52]. Данная тенденция не обошла и Киргизию. Здесь была продумана практика информирования молодежи, по традиции являющейся наиболее протестной частью населения [6, с. 46–51]. Одновременно нужно было учитывать и высокий уровень тревожности у населения, вызванной коронавирусной пандемией [7, р. 24–31]. Проект «Жаныран», разработанный для молодежи Центральной комиссией по выборам и референдумам, был направлен на разъяснение социально-политической ситуации «простым и понятным языком», с учетом того, что молодые люди, как правило, не особо доверяют официальным источникам или неоднозначной информации. Были разработаны и специальные «боты» для внедрения в мессенджеры, открыты страницы в социальных сетях, выложены видеоматериалы на соответствующем Youtube-канале.

Специальная платформа «Талапкер»¹⁹ нашла свое место в глобальной информационно-телекоммуникационной сети; она была ориентирована на широкое информирование граждан о существующих политических силах, отдельных кандидатах, их предвыборных программах и избирательных фондах. При этом основной акцент делался на раскрытии целей и задач предвыборных программ и транзакциях избирательных фондов. Каждый гражданин мог свободно и детально изучить все поступления и расходы. Платформа «Талапкер» стала логичным продолжением государственной политики по увеличению доверия граждан к электоральным процессам и избирательной системе.

С учетом традиционных особенностей киргизского общества [8, с. 98–103] была проведена масштабная работа по распространению печатной продукции. Центральная комиссия по выборам и референдумам организовала публикацию материалов, связанных с электоральными процессами: были задействованы потенциал и ресурсы не только популярных изданий «Для Вас», «Эркин Тоо», «Супер инфо», но и районных газет; изданы сотни тысяч экземпляров нормативно-правовых актов, методических материалов и других видов печатной продукции. Каждый избирательный участок был оснащен большим количеством информационных материалов и инструкций по процессу голосования (что, в принципе, вписывается в логику сложнейшей формы избирательного бюллетеня). Учитывая важность заполнения материалом различных информационных каналов, Центральная комиссия по выборам и референдумам выпустила 56 видео- и 8 аудиороликов, которые транслировались как по телевидению, так и в Интернете.

Заслуживает внимания организация предвыборных выступлений кандидатов. Центральная комиссия по выборам и референдумам впервые орга-

¹⁹ Информационный ресурс «Талапкер» // Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Киргизской Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://shailoo.gov.kg/ru/video/informacionnyj-resurs-talapker/>.

низовала масштабные теледебаты, которыми в отличие от предыдущих лет были охвачены и регионы. Для создания должных условий по организации и публичной демонстрации избирательных мероприятий было приобретено необходимое оборудование, сооружены студии, разработаны и организованы централизованные тренинги для представителей телекомпаний разного уровня.

Для граждан с ограниченными возможностями были организованы различные механизмы информирования. Использование популярных мессенджеров в Киргизии только набирает обороты, но все же для информирования широкой общественности был запущен специальный Telegram-бот, который отвечал на вопросы избирателей.

Заслуживает внимания и беспрецедентно широкое участие международных наблюдателей в мониторинговых миссиях. В ходе текущих выборов было аккредитовано 736 международных наблюдателей. Самыми многочисленными стали миссии СНГ (190 наблюдателей) и БДИПЧ ОБСЕ (288 наблюдателей). Некоторые миссии работали не только в день голосования, но и на долгосрочной основе, что обеспечивало системную прозрачность электорального процесса и широкую вовлеченность международного общества.

Итоги электорального процесса

Комплекс мероприятий по трансформации электорального процесса позволил обновить на 77 процентов состав Жогорку Кенеша седьмого созыва, то есть, только 23 процента избранных депутатов являлись членами предыдущего созыва парламента. Подобное обновление депутатского состава является довольно хорошим результатом для страны, переживающей «политическую реновацию» и перестройку политической системы.

Несмотря на это, политические силы, не прошедшие в парламент, объявили о своем несогласии с результатами выборов, потребовали отмены их итогов и отставки Правительства²⁰. Данные действия мотивировались незначительными нарушениями в ходе избирательной кампании и системным сбоем при электронном подсчете голосов на сайте Центральной комиссии по выборам и референдумам. Кстати, онлайн-подсчет длился всего несколько минут и был оперативно исправлен²¹. Но в сложившуюся ситуацию своевременно вмешался Президент Садыр Жапаров и поручил Комиссии провести ручной подсчет голосов, который подтвердил данные электронного подсчета. Миссии международных наблюдателей также высоко оценили

²⁰ Оппозиционные партии в Киргизии потребовали отмены итогов выборов // РИА Новости. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20211129/kirgiziya-1761250933.html?in=t>.

²¹ Пять партий в Киргизии отказались признать результаты выборов // РБК. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/society/29/11/2021/61a43f559a794757c640ec04>.

техническое оснащение электорального процесса, прозрачность выборов и соблюдение избирательных прав граждан²².

* * *

По результатам выборов в Жогорку Кенеш прошли шесть политических партий и 34 кандидата по одномандатным округам. Опасения, связанные с гендерной квотой, не были беспочвенны. Так, из 54 мандатов, которые должны были быть распределены по единому избирательному округу, женщины получили 18, то есть 33 процента от количества мандатов, распределяемых по единому избирательному округу (таблица 3).

Таблица 3

Распределение мандатов по единому избирательному округу

Партия	Получено мандатов по единому избирательному округу	Распределено мандатов по гендерной квоте
«Ата-Журт Кыргызстан»	15	5
«Ишеним»	12	4
«Ынтымак»	9	3
«Альянс»	7	2
«Бутун Кыргызстан»	6	2
«Ыйман Нуру»	5	2

В то же время кандидаты-женщины не смогли получить ни одного мандата по 36 одномандатным округам, в которых 34 мандата (в двух округах большинство голосов набрала графа «против всех»; на данных территориях будут назначены перевыборы) достались мужчинам.

В итоге только 18 депутатских мандатов из 90 были заняты женщинами (20%)²³. Центральная комиссия по выборам и референдумам уже после объявления результатов выборов намеривалась исправить ситуацию с гендерным распределением и попыталась изменить положение о соблюдении гендерной квоты (30%) по единому избирательному округу²⁴. Но новое положение ставило бы ряд партий в неравные условия. В частности партии «Альянс» и «Ыйман Нуру» должны были распределить на кандидатов-женщин по одному дополнительному мандату, чтобы увеличить условную гендерную квоту в 30 процентов до 43 и 44 процентов, соответственно. Та-

²² Миссия наблюдателей от СНГ подвела итоги мониторинга выборов в Кыргызской Республике // МПА СНГ [Электронный ресурс]. URL: https://iacis.ru/novosti/institut_monitoringa_razvitiya_demokratii_mpa_sng/missiya_nablyudatelej_ot_sng_podvela_itogi_monitoringa_viborov_v_kirgizskoj_respublike.

²³ Кто становится депутатом Жогорку Кенеша VII созыва — предварительные итоги на основе ручного подсчета // SPUTNIK Кыргызстан [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.sputnik.kg/20211203/rezultaty-vyborov-v-zhk-2021-ruchnoj-podschet-spisok-deputat-foto-1054848859.html>.

²⁴ Соблюдение гендерной квоты. Почему Жанар Акаев может не пройти в Жогорку Кенеш? // Радио Азаттык [Электронный ресурс]. URL: <https://rus.azattyk.org/a/31611648.html>.

кое положение дел могло негативно сказаться на перестраивающейся политической системе, которая и так испытывает кризис доверия, а результаты выборов подвергаются сомнениям.

Выборы в Республике Кыргызстан стали плацдармом для внедрения новых избирательных технологий и трансформации избирательного процесса. Несмотря на ряд неоднозначных нововведений и возможных угроз соблюдению избирательных прав и свобод отдельных категорий граждан, можно говорить о преимущественно положительных результатах избирательной кампании. Центральная комиссия по выборам и референдумам показала достойный пример быстрого реформирования системы, внедрения в деятельность медиатехнологий и разворачивания широкой информационной кампании.

Список литературы

1. Канатбеков Э.К. Особенность политической культуры Кыргызстана // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. 2021. Т. 21. № 3.
2. Nurtazina R.A., Serikzhanova A.T. Political involvement of citizens of Kazakhstan and Kyrgyzstan on the example of parliamentary elections: comparative analysis // Вестник Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева. Серия: Политические науки. Регионоведение. Востоковедение. Тюркология. 2021. № 2 (135). DOI: 10.32523/2616-6887/2021-135-2-51-69.
3. Бактыбекова Б.Б., Максудунов А.О. Использование социальных сетей в предвыборной президентской агитации: на примере «Instagram» // Реформа. 2021. № 1 (89).
4. Васильев М.С., Водопетов С.А., Антонович С.А. Цифровые коммуникативные технологии на региональных выборах: применение властью и оппозицией // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2020. № 2.
5. Федоров В.А., Борхсениус А.В. Медиатехнологии и их роль в информационных конфронтациях // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2016. № 2. DOI: 10.22363/2313-1438-2016-2-39-52.
6. Болпонова А.Б. Оценка взаимного влияния участников протестного движения в Кыргызстане в октябре 2020 г. (на основе ивент-анализа СМИ) // Международный журнал экспериментального образования. 2021. № 2. DOI: 10.17513/mjeo.12025.
7. Uzakov O.Z., Komissarova S.Yu., Alymkulov A.T., Kermaly K.M. Comparative characteristics of the frequency and level of anxiety disorders among respondents living in Kyrgyzstan and Kazakhstan during the COVID-19 pandemic // Eurasian Medical Journal. 2021. № 3. DOI: 10.52680/16948254_2021_3_24.
8. Суранчиева Г.Т. Избирательная система пропорционального представительства и особенности ее применения в Кыргызской Республике // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. 2021. Т. 21. № 3.

С.В. ВИКУЛИНА
Е.И. ГРЕБЕННИКОВА

ПРАЙМЕРИЗ КАК МЕХАНИЗМ РЕКРУТИРОВАНИЯ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ (на материалах исследования результатов праймериз «Единой России» в Центральном Федеральном округе)

***Аннотация.** Поскольку благосостояние народа и уровень развития страны зависят от качества политической элиты, стоящей во главе государства (в том числе у руля законодательной власти), а качество элиты, в свою очередь, зависит от принципов ее формирования, перед научным сообществом стоит важная задача исследования процесса политического рекрутирования. Несмотря на то, что институт представительной власти и депутатский корпус в России функционируют уже достаточно длительное время, остается открытым вопрос об устойчивости и воспроизводстве данной властной группы, ее основных социально-структурных характеристик, которые влияют на политическое поведение и качество управленческих решений. Исследование результатов праймериз в Центральном федеральном округе в 2021 году показало, насколько этот институт является эффективным в качестве механизма рекрутирования российских парламентариев, и какие факторы влияют на избираемость депутатов.*

***Ключевые слова:** праймериз, предварительное голосование, рекрутирование политической элиты, политическая элита, депутаты, Государственная Дума.*

PRIMARIES AS THE MECHANISM OF THE STATE DUMA DEPUTIES RECRUITMENT (based on the primary election of the united Russia party results in the Central Federal district)

***Abstracts.** Since the people's well-being and the level of development of the country depend on the quality of the political elite of the state (including the legislators), and the quality of the elite, in turn, depends on the principles of its formation, the scientific community faces the important task of studying the political recruitment process. Despite the fact that the*

ВИКУЛИНА Снежана Витальевна — аспирант факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, г. Москва
ГРЕБЕННИКОВА Елена Ивановна — аспирант факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, г. Москва

institution of representative power and the deputy corps in Russia have been functioning for quite a long time, the question of the stability and reproduction of this power group, its main social and structural characteristics that affect political behavior and the quality of management decisions remains open. The research of the primary election of the United Russia party results in the Central Federal District in 2021 showed how effective this institution is as the recruitment mechanism for Russian parliamentarians, and what factors influence the election of deputies.

Keywords: *primaries, preliminary voting, political elite recruitment, political elite, deputies, State Duma.*

Праймериз или предварительное голосование — это «стадия избирательного процесса, включающая в себя процедуру внутрипартийного голосования для выдвижения члена партии на ту или иную выборную должность» [10, с. 51–52] или, как пишет французский политолог Морис Дюверже, — «предвыборы, в ходе которых партия проводит отбор кандидатов, которые затем предстанут перед избирателями» [14, с. 429]. На сегодняшний день праймериз стали частью избирательных систем многих государств. Впервые процедуру предварительного голосования стали использовать в США в XIX веке; постепенно практика проведения внутрипартийных выборов распространилось по всему миру, исключением не стала и Россия.

Широко распространена точка зрения, согласно которой задача праймериз заключается в предоставлении избирателям возможности влиять на состав партийных списков перед началом официальной избирательной кампании для формирования пула «народных избранников». Однако, как отмечают некоторые отечественные исследователи, «смысл праймериз состоит в том, чтобы кандидаты от одной партии не отбирали друг у друга голоса в основных выборах» [4, с. 9–10]. Вышеуказанные функции предварительного голосования вполне могут дополнять друг друга, хотя реальный мотив проведения праймериз зависит от конкретных институциональных особенностей избирательного процесса и политического режима. Также исследователи отмечают, что праймериз «стимулируют политические партии и их членов к тесному взаимодействию с избирателями в период между выборами, а не только с началом агитационного периода» [9, с. 32], что способствует формированию демократичного образа в массовом сознании.

Наиболее широкое применение предварительного голосования в России связано с практикой проведения праймериз партии «Единая Россия», которая, согласно положению о порядке проведения предварительного голосования, «организуется и проводится в целях предоставления возможностей гражданам Российской Федерации участвовать в политической жизни общества» [19].

Внутрипартийные выборы в «Единой России» проводятся с 2007 года, тогда партия впервые организовала праймериз перед выборами в Государственную Думу. С 2009 года проведение предварительного голосования в партии стало обязательным [15, с. 105]. Однако для экспертного сооб-

щества вопрос эффективности праймериз как механизма рекрутирования кандидатов на выборные должности остается открытым.

Является ли праймериз «Единой России» эффективным механизмом рекрутирования кандидатов на выборные должности? Какие факторы влияют на избираемость депутатов от «Единой России» в праймериз и на выборах? Какие существуют закономерности между победившими в ходе предварительного голосования, вошедшими в федеральные партийные списки и одержавшими победу на выборах депутатов Государственной Думы VIII созыва? В настоящей статье мы попытаемся ответить на эти вопросы.

Теоретические основания исследования

Парламентская элита — высший слой социально-политической стратификации, играющий решающую роль в социальном процессе. От того, какие решения принимает это правящее меньшинство, зависят судьбы миллионов людей. В отличие от других категорий политического элитного слоя, парламентская элита характеризуется социальной представительностью. Выражение парламентской элитой запросов и мнения населения зависит от социального происхождения ее представителей, влияющих на политические ориентации, и от организационной принадлежности, связанной с ценностными ориентациями людей [12, с. 16].

В контексте исследования политической элиты российские и зарубежные ученые изучают как персональный состав элиты (конкретных лиц, занимающих ключевые позиции в политике) [2; 3, с. 463–471; 17; 18], так и качественный состав — типичные черты, преобладающие установки, стереотипы и нормы поведения, социально-психологические качества, присущие в той или иной степени большинству представителей элитной группы [1; 16; 21]. Анализ зарубежных и российских исследований подтверждает значимую связь между характеристиками социально-профессионального происхождения, а также образования и карьерными траекториями представителей политической элиты, с одной стороны, и политическими аттитюдами и поведением, — с другой [22; 13, с. 53]. Учитывая, что благосостояние народа и уровень развития страны зависят от качества элиты, стоящей во главе государства, а качество элиты, в свою очередь, зависит от принципов ее формирования, перед научным сообществом стоит важная задача исследования в том числе процесса политического рекрутирования [6, с. 510].

Несмотря на то, что институт представительной власти и депутатский корпус в России функционируют уже достаточно длительное время, остается открытым вопрос об устойчивости и воспроизводстве данной властной группы, ее основных социально-структурных характеристик [10, с. 26]. Это связано с тем, что сегодня трансформируются уже существующие процессы формирования политической элиты, а также появляются новые формы и технологии рекрутирования, влияющие на ее социальный состав и отличительные особенности.

В качестве механизмов рекрутирования элиты О.В. Гаман-Голутвина рассматривает принципы выдвижения «новобранцев» в политическую элиту, отмечая, что данные принципы разнятся в зависимости от типа общества и исторической эпохи [12, с. 12].

В зависимости от типа системы рекрутирования существуют разные принципы выдвижения кандидатов в так называемый «кадровый состав» политической элиты. В данной работе в качестве одного из механизмов рекрутирования парламентской элитарной группы мы рассматриваем институт праймериз.

Зарубежный опыт проведения праймериз в рамках избирательного процесса способствовал формированию определенной научной базы исследований по данной проблематике. Особую роль в данном направлении занимают работы такого исследователя как Морис Дюверже [14], который сформулировал основные характеристики системы праймериз. Немалую роль в формировании теоретико-методологического багажа исследований сыграли элитисты (Вильфредо Парето, Гаэтано Моска, Роберт Михельс) [7, с. 6], указав на значимость предварительного голосования как механизма внутриэлитной борьбы за власть. Отметим также Гюстава Лебона и Хосе Ортеги-и-Гассета [7, с. 6], изучавших информационно-коммуникативное влияние на массы, — они рассматривали праймериз как возможность всех членов партии участвовать в избирательном процессе.

Так как практика проведения предварительного голосования на выборах в России появилась относительно недавно, то и исследования российского опыта первичных выборов только начинают появляться. В отечественной политической науке праймериз в основном рассматривается в рамках изучения избирательного процесса.

Однако опыт проведения предварительного голосования в России важно осмыслить с позиций элитистского подхода, к которому обращались такие отечественные исследователи как И.И. Назаров [15], А.А. Галлямова [11] и др. Основываясь на данном подходе, мы проанализировали праймериз «Единой России» 2021 года как механизм рекрутирования кандидатов в депутаты Государственной Думы.

Результаты исследования

Для того, чтобы ответить на данные вопросы, мы проанализировали результаты предварительного голосования «Единой России» по Центральному федеральному округу (ЦФО). Объектами анализа стали участники праймериз, занявшие лидирующие места в списках победителей предварительного голосования в каждом из регионов. Критериями анализа послужили профессиональная деятельность, социально-демографические сведения, уровень и специализация образования. В качестве опорной терминологии в рамках исследования были использованы следующие определения.

- *Исследовать процесс рекрутирования* — значит понять, как люди вовлекаются в политику, выдвигаются на руководящие посты (в том числе становятся политическими лидерами), устанавливают политические контакты и как они делают политическую карьеру [5, с. 85–96].
- *Механизм рекрутирования* — это некие принципы выдвижения в состав политической элиты новых членов, институционально-правовой аспект процесса рекрутирования (выборы, назначение на должность, осуществляемые селектором в соответствии с законодательно оформленными принципами) [23, с. 229].
- *Каналы рекрутирования* — институциональные пути продвижения людей к вершинам властной иерархии [20, с. 69].

Принимая во внимание данные определения, мы рассматриваем праймериз в качестве механизма рекрутирования кандидатов в российский парламент.

Эффективность праймериз как механизма рекрутирования кандидатов в депутаты Государственной Думы

По итогам результатов предварительного голосования «Единой России» мы выделили 84 лидера праймериз в регионах ЦФО: первые три победителя в каждом регионе за исключением Москвы (22 участника) и Московской области (14 участников). Такой диапазон среди «лидеров» в крупных регионах определился огромным разрывом между 22 и 23 местами в Москве (разница в 187 тысяч голосов) и Московской области (разрыв в голосах между 14 и 15 местами более 220 тысяч).

В дальнейшем из числа лидеров праймериз по Центральному федеральному округу в партийный список «Единой России» на выборах депутатов в Государственную Думу VIII созыва вошли 60 человек, еще два лидера были включены в список в составе региональной группы, не входящей в ЦФО (рисунок 1).

По Москве в состав списка были включены первые 11 победителей праймериз, по Московской области — первые 10 человек. Все участники праймериз, занявшие первое место в своем регионе, вошли в состав федерального списка партии, за исключением победителя праймериз в Липецкой области. Это единственный победитель праймериз по ЦФО, который не оказался в составе итогового партийного списка. Первые три победителя в регионах были включены в партийный список в полном составе в 11 субъектах ЦФО, в остальных 7 субъектах — только первые два победителя (в Липецкой области — победители праймериз, занявшие 2 и 3 места).

Таким образом, *показатель вхождения победителя праймериз, занявшего первое место в регионах ЦФО, в состав федерального партийного списка*

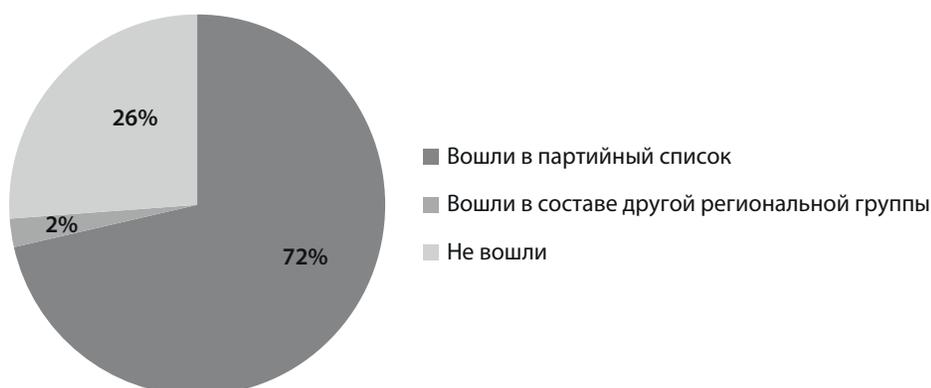


Рисунок 1. Показатель присутствия победителей праймериз ЦФО в партийном списке «Единой России» на выборах депутатов в Государственную Думу VIII созыва

составил 94 процента, что доказывает соответствие основной идее праймериз как механизма отбора кандидатов. При этом показатель вхождения первых трех победителей оказался выше показателя вхождения участников праймериз, занявших первые два места — 61 процент против 39 процентов. Отметим, что фактор количества населения в регионе здесь не играет существенной роли: первые тройки победителей были включены в партийный список как в самых густонаселенных субъектах ЦФО, так и в регионах с населением менее 1 миллиона человек; такая же картина наблюдается в случае с теми регионами, где в список вошли только первые два победителя праймериз.

Одержали победу на выборах депутатов Государственной Думы по итогам данного партийного списка 17 человек из 60, еще двое одержали победу, представляя регионы других федеральных округов, хотя являлись победителями праймериз в ЦФО. 6 человек из федерального списка одержали победу в результате параллельного выдвижения по одномандатным округам (рисунок 2). Также присутствуют два человека из Москвы и Московской области, которые по результатам праймериз в федеральный список не вошли, но одержали победу в одномандатных округах.

Из этого следует, что показатель выигрыша на выборах в Государственную Думу в результате победы (вхождения в первую тройку лидеров) в предварительном голосовании «Единой России» в ЦФО составил чуть более 40 процентов, что говорит о достаточно высоком уровне эффективности праймериз как механизма рекрутирования депутатов в Государственную Думу, учитывая, что существуют и другие каналы рекрутирования.



Рисунок 2. Результат победителей праймериз в ЦФО на выборах депутатов Государственной Думы VIII созыва

Социально-демографические и профессиональные характеристики победителей праймериз «Единой России»

Для того чтобы выявить, что повлияло на выигрыш кандидатов в праймериз и есть ли какие-либо закономерности между теми, кто одержал победу на выборах депутатов Государственной Думы в результате включения в федеральные списки по итогам данного предварительного голосования, мы проанализировали биографии кандидатов и пришли к следующим выводам.

Портрет победителя праймериз, вошедшего в федеральный партийный список. Всего в лидерах праймериз ЦФО было обнаружено 25 человек, которые уже пробовали себя в качестве депутата федерального уровня созыва, действующего на тот момент, а также предыдущих. В федеральный список по итогам праймериз вошли 25 из них, за исключением двух человек из Москвы, занимавших по итогам предварительного голосования 14 и 16 места в рейтинге, — один из них победил в одномандатном избирательном округе, второй проиграл.

По роду своей деятельности 40 человек из 60 связаны с политикой, еще 7 — представители общественно-политической сферы, добровольческого направления и молодежной политики. Остальные являются видными деятелями культуры, представителями традиционных сфер здравоохранения и образования.

Средний возраст кандидата в депутаты Государственной Думы по партийному списку — 50 лет. Большую часть составляют кандидаты в возрасте от 50 до 65 лет (40%), всего 8 представителей молодежи в возрасте до 35 лет, самому младшему из них — 21 год.

Только 21 человек родился в том городе, от которого участвовал в праймериз. Лишь в двух субъектах все победители праймериз, вошедшие в спи-

сок, являются уроженцами своих регионов — в Ярославской и Костромской областях.

Большинство победителей праймериз являются экономистами по первому образованию (25%), на втором месте по популярности техническое образование (20%, преимущественно инженерное), гуманитарии, педагоги и медики — по 12 процентов; остальные получили военное, юридическое образование или образование в сфере культуры и искусства, спорта.

Второе образование имеется только у половины кандидатов: либо юридическое, либо сфера управления. Почти треть победителей праймериз имеет степень кандидата наук, каждый десятый является доктором наук.

Портрет победителя праймериз, вошедшего в федеральный партийный список и одержавшего победу на выборах. Чуть более половины тех, кто выиграл праймериз и одержал победу на выборах депутатов федерального уровня, — депутаты, которые уже являлись таковыми в предыдущих созывах (52%).

Средний возраст депутатов Государственной Думы, победивших в результате выигрыша в предварительном голосовании — почти 56 лет. Только 6 человек родом из того региона, от которого участвовали в предвыборном голосовании праймериз.

Значительная часть депутатов нового созыва, механизмом рекрутирования которых являлся праймериз, связана так или иначе с политикой (64%). Всего 4 представителя сферы здравоохранения, по одному в сферах образования, спорта, промышленности.

По образованию это преимущественно (20%), вторые по популярности — военные и медики, затем инженеры и гуманитарии. Почти треть депутатов являются кандидатами наук, 4 человека — доктора наук.

Выводы

В результате выдвижения в предварительном голосовании на выборах депутатов Государственной Думы одержали победу представители 12 регионов из 18 по ЦФО. Депутатами нижней палаты парламента стали кандидаты, занимавшие первые 6 мест в рейтинге по итогам праймериз в Москве и Московской области; 9 человек, занимавшие первые места в регионах, 3 человека, занимавших вторые места, и лишь один человек, занявший третье место. Что примечательно, в Курской области депутатом стал только кандидат, занявший второе место по результатам предварительного голосования, а в Брянской области победу на выборах одержали кандидаты, занявшие в праймериз первое и третье места соответственно.

Таким образом, *эффективность праймериз как механизма рекрутирования депутатов Государственной Думы на примере центрального федерального округа составляет 40 процентов.* Из них больше шансов избраться в качестве депутата Государственной Думы у занявшего первое место в результате праймериз (61%). Вероятность избраться в качестве депутата кан-

дидату, занявшему второе место, составляет 28 процентов и соответственно 17 процентов для кандидата, занявшего третье место.

Среднестатистический депутат партии «Единая Россия», одержавший победу в предварительном голосовании и, как результат, на выборах депутатов Государственной Думы — мужчина в возрасте 50–55 лет, уже пробывавший себя в качестве парламентария федерального уровня, получивший экономическое или техническое образование, деятельность которого тем или иным образом связана с политикой. В связи с наличием существенного политического бэкграунда, место рождения не является принципиальным фактором в выборе региона баллотирования.

Тенденция на «возрастных и опытных» кандидатов в партии все еще сохранена, но доля молодых кандидатов является довольно высокой. Обновление кадров в ЦФО за счет «новых лиц» действительно имеет место — $\frac{2}{3}$ кандидатов не являлись депутатами Государственной Думы, однако праймериз является здесь трамплином по большей части для выходцев из молодежной политики и депутатов регионального уровня.

Праймериз «Единой России» 2021 года отличается обилием известных лиц сферы культуры, искусства и спорта в списках победивших, однако в федеральных списках и среди одержавших победу на выборах депутатов Государственной Думы мы не видим этих людей. Из чего можно сделать вывод, что медийные лица фигурируют в списках кандидатов для привлечения внимания электората, но по факту праймериз остается механизмом рекрутирования депутатов в Государственную Думу только для уже «бывалых».

Список литературы

1. Complex Political Decision Making: Leadership, Legitimacy and Communication. Ed by Bursens P., De Le Landtsheer CH. 2021. London: Routledge. 236 p.
2. De Landtsheer C., Hollander Sh., Maene P. 2021. Brexit and Political Personality: The Psychological Profiles of Boris Johnson and Jeremy Corbyn. — Polis. Political Studies. № 6. P. 122–136. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.06.09>
3. Айбазова М.М. Политико-психологический профиль Дональда Трампа // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2019. Т. 19. № 3.
4. Аксенов Ю.М. Предварительное партийное голосование: конституционно-правовые проблемы. М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2012. 199 с.
5. Ашин Г.К. Формы рекрутирования политических элит // Общественные науки и современность. 1998. № 3.
6. Ашин Г.К. Элитология: история, теория, современность: монография / Г.К. Ашин. Моск. гос. ин-т междунар. Отношений (ун-т) МИД России, каф. Философии. М.: МГИМО-Университет, 2010. 600 с.
7. Бородин В.А. Первичные выборы в политической системе США: дис. канд. полит. наук: 23.00.02. Институт США и Канады РАН. Москва, 2005. 166 с.
8. Быстрова А.С., Даугавет А.Б., Дука А.В., Колесник Н.В., Невский А.В., Тев Д.Б. Институционализация политической элиты: источники рекрутирования и карьера // Власть и элиты. 2019. Т. 6. № 2.

9. Величинская Ю.Н. Праймериз: демократическая ценность, проблемы применения в отечественной избирательной практике, перспективы институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8.
10. Гаглоев Д.В. Процедура праймериз как стадия избирательного процесса в России. Перспективы развития // Правовая инициатива. 2012. № 2.
11. Галлямова А.А. Праймериз как современная модель рекрутирования политической элиты // Вопросы политологии. 2019. Т. 9. № 4 (44).
12. Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. 446 с.
13. Гаман-Голутвина О.В., Соловьева Д.Д. 2021. Новая политическая элита Франции против старой системы рекрутирования. Полис. Политические исследования. № 6.
14. Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. М.: Академический Проект. Серия: «Концепции». 2002. 560 с.
15. Назаров И.И. Праймериз «Единой России» как механизм обновления политической элиты (2007–2016 гг.) // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2016.
16. Палитай И.С. Молодое поколение российской политической элиты: статусно-ролевые и личностные характеристики // Полис. Политические исследования. 2020. № 5.
17. Палитай И.С., Викулина С.В. Личностный и профессиональный потенциал молодых депутатов Государственной Думы: политико-психологический анализ // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2020. № 6.
18. Палитай И.С., Данилова А.С. Региональные руководители нового поколения: результаты политико-психологического анализа. // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. № 54.
19. Положение о порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от партии «Единая Россия» кандидатами в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Москва, 2021. С. 4. Электронный ресурс: pol_fed_20210312.pdf (er.ru)
20. Рекрутирование молодых политических лидеров в современной России: каналы, формы, технологии / И.С. Палитай, С.Ю. Попова, А.В. Селезнева. Вестник Томского государственного университета. 2020. № 455. С. 68–77.
21. Современная элита России: политико-психологический анализ: монография. Под ред. Е.Б. Шестопаля и А.В. Селезневой. 2015. М.: АРГАМАК-МЕДИА. 448 с.
22. Тев Д.Б. Депутаты Государственной Думы РФ VI созыва: социально-профессиональные источники рекрутирования / Экономическая социология. Т. 18. № 5. Ноябрь 2017 г.
23. Трофимова В.В. Политико-психологические особенности процесса рекрутирования современной российской политической элиты. // Бизнес. Общество. Власть. 2011. № 7.

Т.А. ТРАКТИНА

К 80-ЛЕТИЮ Р.Т. БИКТАГИРОВА

Аннотация. В январе 2022 года исполнилось 80 лет со дня рождения Раифа Терентьевича Биктагирова, известного ученого юриста, члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации первого и второго составов (1993–1999), доктора юридических наук, профессора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (1999–2017).

Ключевые слова: биография, ЦИК России, наука, научная деятельность, награды, книги.

TO THE 80TH ANNIVERSARY OF R. T. BIKTAGIROV

Abstract. January 2022 marks the 80th anniversary of the birth of Raif Terentevich Biktagirov, a well-known legal scholar, a member of the Central Election Commission of the Russian Federation of the first and second compositions (1993–1999), Doctor of Law, Professor of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (1999–2017).

Keywords: biography, CEC of Russia, science, scientific activity, awards, books.

Особенность трудовой биографии Р.Т. Биктагирова состоит в том, что ему удалось органически сочетать государственную службу с научно-педагогической деятельностью. Он трудился в органах и учреждениях самого разного уровня и профиля, включая профессиональную партийную работу и прессу. Из 80 лет жизни 60 были заполнены напряженными трудовыми буднями. Черты уникальности трудовой деятельности Биктагирова можно усмотреть в том, что ему довелось работать по два «захода» в таких государственных органах, как Президиум Верховного совета и Прокуратура Татарской АССР. Причем во вторых «заходах» — в должностях заведующего (начальника) отдела, что, признаться, встречается нечасто.

В биографии юбиляра отчетливо выделяются два больших периода: казанский и московский: 30 лет (1965–1994) он жил и трудился в Казани, немногим меньше — 27 лет (1995–2021) в Москве, работая в составе ЦИК России и в президентской академии¹.

ТРАКТИНА Татьяна Александровна — ведущий советник отдела мониторинга и совершенствования избирательных технологий Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, г. Москва

¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХ и ГС).

Раиф Терентьевич — выходец из сельской глубинки Татарстана. Воспитываясь в неполной семье, он прошел суровую школу жизни в трудные послевоенные годы, а позднее, после получения высшего образования и ученой степени, — государственной службы и общественной деятельности в различных органах власти, параллельно успешно включился в научно-исследовательскую и преподавательскую работу в столичных вузах.

Хороший воспитательный заряд ему дала срочная служба в рядах Советской Армии, которую он проходил в частях Третьей ударной армии в составе группы советских войск в Германии (ГСВГ) в городе Магдебург. Учитывая уровень его подготовки и личные качества, комсомольцы и командование дважды доверили ему значимую общественную должность секретаря комсомольской организации воинской части. В годы службы он удостоился многих знаков солдатской доблести, в том числе отличника Советской Армии, был делегатом комсомольских конференций армии, а затем и группы войск, и даже был избран в состав президиумов указанных комсомольских форумов. Здесь ему довелось близко видеть и общаться вместе с другими делегатами конференции с главкомом ГСВГ генералом армии И.И. Якубовским, вскоре ставшим заместителем министра обороны СССР и маршалом Советского Союза.

В годы политического кризиса начала 90-х годов прошлого века на почве противостояния законодательной и исполнительной властей Р.Т. Биктагиров как ученый-юрист, государствовед и опытный практический работник был востребован на федеральном уровне. Указом Президента России он был назначен членом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. О признании его высокой юридической квалификации и организационно-политического опыта свидетельствует и тот факт, что в тот период, в ноябре 1994 года, его кандидатура в числе других видных юристов страны Президентом России Б.Н. Ельциным была предложена Совету Федерации для назначения на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации. Однако в условиях напряженности отношений между федеральным центром и Татарской ССР на почве одностороннего провозглашения государственного суверенитета и международной правосубъектности последней члены Совета Федерации не поддержали кандидатуру Р.Т. Биктагирова, представлявшего «мятежную» республику. Тем не менее выдвижение своей кандидатуры в высшую конституционно-судебную инстанцию страны он справедливо считает пиком юридической и политической карьеры [1, с. 41].

В то время в обеих палатах Федерального Собрания Российской Федерации царил весьма напряженная атмосфера. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, представленные тогда руководителями субъектов Российской Федерации, часто проявляли свой «норов», особенно

при решении кадровых вопросов. Достаточно напомнить, что из пяти кандидатур, представленных Президентом на должность судей Конституционного Суда, четыре не прошли. Не прошла даже кандидатура известного всей стране деятеля правоповедения министра юстиции России Ю.Х. Калмыкова. Все это было следствием противостояния федерального центра и субъектов Федерации, с одной стороны, и властей законодательной и исполнительной, — с другой.

ЦИК России была в оперативном порядке сформирована Президентом Российской Федерации в драматических условиях политического кризиса и была призвана возглавить и практически организовать избирательную кампанию по выборам депутатов обеих палат нового общегосударственного парламента — Федерального Собрания, а также проведение всенародного голосования по проекту Основного закона, одобренному Конституционным совещанием. Надо сказать, что новый избирательный орган страны успешно справился с возложенными на него задачами государственной важности.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 года и избрание нового парламента означали преодоление политического кризиса, выход государства и общества на стабильный демократический путь развития. Основные государственные институты власти получили прочную легитимную правовую основу своей деятельности. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации на законодательном уровне была признана постоянно действующим федеральным государственным органом, призванным организовать выборы федеральных органов государственной власти — Президента России и Государственной Думы, проведение общенационального референдума, контролировать избирательный и референдумный процессы в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне. Она стала формироваться на основе Федерального закона тремя государственными органами — Президентом, Государственной Думой и Советом Федерации на паритетных началах.

В марте 1995 года кандидатура Р.Т. Биктагирова вновь оказалась в поле зрения членов Совета Федерации, теперь уже речь шла о должности члена ЦИК России. На этот раз сенаторы были более благосклонными, — кандидатура Раифа Терентьевича набрала наибольшее число голосов и он вновь был назначен членом федерального избирательного органа и приступил к работе на постоянной штатной основе.

Как бывший обозреватель правительственной газеты «Известия Татарстана» он, согласно распределению обязанностей, успешно курировал связи ЦИК России со средствами массовой информации, процессы информационного обеспечения выборов и референдумов. В порядке осуществления контрольно-организационных функций и подготовки вопросов на рассмотрение Комиссии часто бывал на местах, посетив более трети субъектов

Российской Федерации. По подготовленным им материалам и его докладу ЦИК России одобрила опыт работы Ульяновской областной избирательной комиссии, принимала постановления и документы по другим вопросам.

В составе делегации ЦИК России Р.Т. Биктагиров посетил ряд зарубежных государств, в том числе США, побывал в американском Конгрессе, Федеральной избирательной комиссии и даже в знаменитом пятиугольнике — Министерстве обороны. Уже будучи в Москве, дважды встречался и имел продолжительные беседы с тогдашним председателем Федеральной избирательной комиссии США господином Д. Макдональдом по инициативе последнего.

По окончании полномочий члена ЦИК России до ухода на пенсию Биктагиров трудился в Правовом управлении Аппарата Центризбиркома, несколько лет активно продолжал свою деятельность на общественных началах в составе Научно-методического совета при ЦИК России в качестве научного руководителя секции по вопросам совершенствования законодательства о выборах и референдумах и практики его применения. Он внес заметный вклад в разработку и совершенствование федеральных законов о выборах и референдумах и смежного законодательства, выступал с конструктивными предложениями на научно-практических конференциях и иных мероприятиях, проводимых ЦИК России и другими организациями. Будучи профессором РАНХ и ГС при Президенте Российской Федерации, он на протяжении ряда лет состоял независимым экспертом Аттестационной комиссии Аппарата ЦИК России.

За результативную деятельность Р.Т. Биктагиров неоднократно поощрялся государственными и ведомственными наградами. Он — обладатель высшей награды Всесоюзного общества «Знание» — нагрудного знака «За активную работу». Награжден медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени, удостоен благодарности Президента Российской Федерации, Почетного знака Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «За заслуги в организации выборов» и других наград ЦИК России. Как память о переломном событии в политической истории России он бережно хранит такую реликвию, как дарственный экземпляр Конституции Российской Федерации 1993 года от первого Президента России Б.Н. Ельцина.

Редакция журнала «Гражданин. Выборы. Власть» подчеркивает особую значимость научно-исследовательской и педагогической деятельности юбиляра, еще и как своего постоянного автора, который с завидной регулярностью выступает с научными статьями на электоральную тематику. Будучи преподавателем РАНХ и ГС, он подготовил и выпустил в свет (лично и в соавторстве) более 10 книг и монографий, в том числе пока единственное в России издание о статусе ЦИК России [2], а также комплексный труд «Полный курс избирательного и референдумного права России» [3].

О последнем издании следует сказать особо: в трехтомном сочинении ученого и практика государственного строительства и электорального дела предпринята небезуспешная попытка создать обобщающий труд по избирательному и референдумному сегменту конституционного права, синтезирующий достижения науки, законодательства и электоральной практики. Исследование широкой совокупности научных и практических проблем, связанных с реализацией конституционных форм непосредственного народовластия за более чем 20-летний период развития новой России, в формате Полного курса избирательного и референдумного права и смежных институтов, осуществлено впервые в российской юридической литературе. В данном курсе освещены все стороны предмета исследования: теория и история избирательного и референдумного права, действующее в этой области законодательство, электоральная практика федерального и регионального уровня, вопросы совершенствования отдельных институтов избирательного и референдумного права, правового статуса широкого круга субъектов (участников) избирательного и референдумного процессов.

В трехтомнике обстоятельно мотивируется авторская позиция об избирательном и референдумном праве и процессе как специфическом и объемном сегменте конституционного права, в перспективе о возможном отпочковывании его в самостоятельную отрасль права. Новаторский характер имеют главы курса, посвященные системе и правовому статусу субъектов избирательного и референдумного права. Автор дает развернутый, во многом ранее не исследованный перечень указанных субъектов, вносит предложения по совершенствованию порядка формирования избирательных комиссий и статуса некоторых других субъектов избирательного процесса. В работе обосновываются предложения по преодолению тенденции к коммерциализации политического и юридического процесса, каковыми являются выборы органов публичной власти. Подробно, основываясь на материалах электоральной статистики, административной и судебной практики, рассматриваются развитие и современное состояние всех видов юридической ответственности физических и юридических лиц за нарушение избирательного и референдумного законодательства, порядок разрешения избирательных споров. В исследовании впервые в юридической литературе дается развернутый анализ молодой развивающейся науки избирательного и референдумного права и соответствующей учебной дисциплины, преподаваемой в вузах и других учебных заведениях юридического и политологического профиля.

Перу Р.Т. Биктагирова принадлежат главы в книгах, более сотни статей в собраниях, энциклопедиях, журналах и других изданиях, а также десятки программ и учебно-методических материалов. В совокупности автором создано более 130 исследовательских трудов общим объемом 462,56 п.л.

Следует упомянуть и о научно-организационной деятельности юбиляра. В начале 80-х годов прошлого века, будучи в должности заведующего отделом Президиума Верховного Совета Татарской АССР, он возглавлял Государственную экзаменационную комиссию (ГЭК) юридического факультета Казанского государственного университета. Позднее ему довелось председательствовать в Диссертационном совете по защите кандидатских диссертаций в НИУ «Высшая школа экономики» (г. Москва). В течение ряда лет состоял членом Диссертационного совета по защите кандидатских и докторских диссертаций, а также государственной аттестационной комиссии РАНХ и ГС.

Под его научным руководством подготовлены шесть кандидатов наук, защищены десятки магистерских диссертаций и дипломных проектов (выпускных квалификационных работ), в том числе и Героем Российской Федерации летчиком-космонавтом С.В. Залетиним, рядом депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, ответственными работниками ЦИК России, министерств и ведомств, местных органов власти.

Результативная научно-педагогическая деятельность Р.Т. Биктагирова получила высокую оценку руководства РАНХ и ГС при Президенте Российской Федерации, где он трудился без малого 20 лет. В 2012 году Раиф Терентьевич был удостоен высшей награды родного вуза — почетного знака «За заслуги перед академией».

Своего рода промежуточно-заключительным аккордом в творчестве Р.Т. Биктагирова является двухтомник его воспоминаний [1]. В них он с присущей ему скрупулезностью подвел основные итоги своей жизни и работы в условиях родного Татарстана и не менее родной Москвы. Но главная ценность диалогии видится в честном и объективном, насколько это возможно в такого рода сочинениях, анализе конкретной общественно-политической ситуации, поведения коллег в непростых условиях глубоких социально-экономических преобразований, оценке их поступков с позиции закона, морали, социальной справедливости. Весьма ценны и поучительны наблюдения автора и в коллективах ученых, преподавателей столичных вузов. В его воспоминаниях сохранились характеристики руководителей и отдельных членов ЦИК России, равно как и главных функционеров ее Аппарата. По собственному признанию, при написании воспоминаний Раиф Терентьевич руководствовался изречением Аристотеля: «Пусть мне дороги друзья и истина, однако долг повелевает отдать предпочтение истине». Эту мудрость он вынес в эпиграф своих воспоминаний. Кстати говоря, этому высказыванию в полной мере соответствует и название диалогии.

Обозревая жизненный путь, стиль, методы и результаты работы Р.Т. Биктагирова как состоявшейся личности, можно с уверенностью утверждать, что он сполна выполнил хорошо известный ленинский наказ о необходимости

сочетать практическую работу с научно-исследовательской деятельностью, что позволяет добиться более весомых результатов труда в обоих направлениях, так как они закономерно питают друг друга. Продолжительная государственная и научно-педагогическая деятельность юбиляра убедительно свидетельствует об этом.

Список литературы

1. Биктагиров Р.Т. Честно о пережитом: автобиографическое сочинение в двух частях. Часть (книга) вторая (московский период жизни). Казань: Редакционно-издательский центр «Школа», 2019.
2. Биктагиров Р.Т., Вельяшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2006. 128 с.
3. Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Научно-практическое издание в 3 томах. Казань. КБУ «РЦМКО», издательство «Школа», 2013. 1108 с.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ OUR AUTHORS

АРТЫКАЕВА Наталья Петровна, руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (2018–2021); ARTYKAEVA Natalia Petrovna, Head of the Russian Center for Training in Electoral Technologies under Central Election Commission of the Russian Federation (2018–2021); artykaeva@gmail.com

БЕЛОКОНЕВ Сергей Юрьевич, кандидат политических наук, доцент, научный руководитель Факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; BELOKONEV Sergei Yurievich, Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Scientific Director of the Faculty of Social Sciences and Mass Communications of the Financial University under the Government of the Russian Federation; syubelokonev@fa.ru

БОЧАРОВ Юрий Борисович, кандидат политических наук, политтехнолог; BOCHAROV Yuri Borisovich, Candidate of Political Sciences, Political Strategist; yurabig@gmail.com

ВАХРАМЕЕВ Евгений Юрьевич, преподаватель сектора среднего профессионального образования кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИИХ», аспирант кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука Российского государственного университета правосудия; VAKHRAMEEV Evgeny Yurievich, Teacher of Sector of Secondary Vocational Education of the Chair of Administrative, Corporative and Financial law of Novosibirsk State University of Economics and Management, Graduate Student of the Chair of Constitutional Law named after N.V. Vitruk of the Russian State University of Justice; vahramev@yandex.ru

ВИКУЛИНА Снежана Витальевна, аспирант факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; VIKULINA Snezhana Vitalievna, Postgraduate Student, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University; snezhanavikulina@gmail.com

ГО Фэнли, аспирант факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; GO Fanli, Postgraduate Student, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University; heyfengli0920@163.com

ГРЕБЕННИКОВА Елена Ивановна, аспирант факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова;

GREBENNIKOVA Elena Ivanovna, Postgraduate Student, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University; elen_grebennikova@mail.ru

ГУЛЯЕВ Дмитрий Сергеевич, политолог, американист, выпускник МГИМО (У) МИД России; GULYAEV Dmitry Sergeevich, Political Scientist, Americanist, Graduated from MGIMO University; gulyaev7777@mail.ru

ДЖАНКЕЗОВ Батыр Махарович, директор АНО «Институт гуманитарных исследований и социальных технологий»; DZHANKEZOV Batur Maharovich, Director of ANO «Institute for Humanitarian Research and Social Technologies»; bmd_09@mail.ru

ДУБРОВИНА Юлия Яковлевна, аспирант кафедры конституционного права имени профессора И.Е. Фарбера Саратовской государственной юридической академии; DUBROVINA Yulia Yakovlevna, Postgraduate Student of the Department of Constitutional Law named after Professor I.E. Farber of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education, Saratov State Academy of Law; yulia-1097@bk.ru

КУСТОВ Сергей Сергеевич, старший преподаватель кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИИХ»; KUSTOV Sergey Sergeevich, Senior Lecturer of the Administrative, Finance and Corporate Law Department of the Novosibirsk State University of Economics and Management; sergio2412@yandex.ru

ЛЕВИНА Елена Владимировна, кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Института проблем рынка Российской академии наук, доцент Департамента социологии Факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; LEVINA Elena Vladimirovna, Candidate of Social Sciences, Senior Researcher at the Market Economy Institute of RAS, Associate Professor at the Department of Sociology, Faculty of Social Sciences and Mass Communications, Financial University under the Government of the Russian Federation; elena.v.levina@gmail.com

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии; MAKARTSEV Andrei Alekseevich, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Administrative, Financial and Corporate Law, Novosibirsk State University of Economics and Management, Member of Novosibirsk Municipal Election Committee; makarzew@mail.ru

МИНТУСОВ Игорь Евгеньевич, президент Европейской ассоциации политических консультантов (ЕАРС), доцент Высшей школы журналистики и массовых коммуникаций СПбГУ; MINTUSOV Igor Evgenevich, President

of the European Association of Political Consultants (EAPC), Docent of Higher School of Journalism and Mass Communication in SPbSU; mintusov@nikkolom.ru

МИТУСОВА Инна Александровна, кандидат юридических наук; MITUSOVA Inna Alexandrovna, Candidate of Law; mitusovainna@yandex.ru

ОСАВЕЛЮК Елена Алексеевна, кандидат юридических наук, доцент, проректор по учебной работе Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова; OSAVELYUK Elena Alekseevna, PhD in Law, Associate Professor, Vice-Rector for Academic Affairs of the A.S. Griboyedov

РОМАНОВА Юлия Алексеевна, аспирант Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; ROMANOVA Julia Alekseevna, Postgraduate Student, Lomonosov Moscow State University; jularom@mail.ru

ТРАКТИНА Татьяна Александровна, ведущий советник отдела мониторинга и совершенствования избирательных технологий Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; ТРАКТИНА Tatiana Alexandrovna, Leading Advisor of the Department for Monitoring and Improving Electoral Technologies of the Russian Center for Training in Electoral Technologies under Central Election Commission of the Russian Federation; tta-nn@mail.ru

ТУМАНЯН Гарник Вагинакович, аспирант Национального исследовательского Томского государственного университета, международный наблюдатель мониторинговой миссии Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств (МПА СНГ) на выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; TUMANYAN Garnik Vaginakovich, Postgraduate Student, National Research Tomsk State University, International Observer of the Monitoring Mission of the Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States (IPA CIS) at the Elections of Deputies of the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic; tumangar@mail.ru

ЧИСТОБОРОДОВ Илья Григорьевич, кандидат юридических наук, начальник научно-исследовательского центра Академии управления МВД России; CHISTOBORODOV Ilya Grigorievich, Candidate of Law, Head of Research Center, Academy of Management of the Ministry of the Interior of Russia; I.Chistoborodov@mail.ru

ШЕРСТОБОЕВ Олег Николаевич, кандидат юридических наук, декан юридического факультета Новосибирского государственного университета экономики и управления; SHERSTOBOEV Oleg Nikolaevich, PhD (Law), Dean of the Faculty of Law of Novosibirsk State University of Economy and Management

Правила направления, рецензирования и опубликования статей

Направляемые для публикации в журнале «Гражданин. Выборы. Власть» статьи должны соответствовать следующим требованиям.

Тема и содержание статьи должны соответствовать профилю, научному уровню и тематическим направлениям журнала, обладать научной новизной и представлять интерес для специалистов. Специфика издания — освещение наиболее важных аспектов избирательного процесса, современных достижений юридической и политической науки.

Статьи, ранее опубликованные или переданные в другие издания, в журнале не публикуются.

Объем статьи должен составлять не менее 0,5 авторского листа (20 тыс. знаков), для раздела «Рецензии» — 0,25 авторского листа (10 тыс. знаков). Материалы, объем которых превышает 1 авторский лист (40 тыс. знаков), рассматриваются Редколлегией только в порядке исключения. При этом оптимальным вариантом, которому отдается предпочтение, является статья с отклонениями от указанного максимального объема не более 5 тысяч знаков.

Название статьи должно соответствовать ее содержанию. Название печатается заглавными буквами на русском и английском языках, и не должно превышать трех строк.

Статья должна быть подготовлена в текстовом редакторе Microsoft Word for Windows (версии 6.0 и выше, в формате *.doc) с использованием стандартного шрифта Times New Roman размером № 14 через полтора межстрочных (компьютерных) интервала на русском языке для основного текста.

Все фактические данные, а также цитаты, приводимые в статье, должны иметь точные и исчерпывающие ссылки на источник. Авторы несут ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, цитат, экономико-статистических данных, имен собственных и иных сведений, за правомерность и корректность заимствований из других источников, а также за использование информации, не предназначенной для открытой печати, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Сноски на литературу размещаются по тексту статьи в ручных квадратных скобках: [1], [2], [3] и т.д.... Номер страницы цитируемого источника или их интервал указываются через запятую при необходимости [1, с. 15]; [1, с. 15–20] ... Библиографическое описание цитируемой литературы размещается в разделе «Литература» в конце текста статьи в порядке ее упоминания в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008, с нумерацией без квадратных скобок: 1,2,3 и т.д.... В раздел «Литература» включаются только те публикации (монографии, научные статьи и т.д.), на которые есть ссылки в тексте статьи. Авторам рекомендуется избегать цитирования учебных изданий. Ссылки на нормативные правовые акты, статистические данные и результаты опросов приводятся в подстрочнике (в случае необходимости) или в тексте статьи. В разделе «Литература» указанные источники не упоминаются. Авторские пояснения приводятся в подстрочнике или в тексте статьи. Текст направляемого материала должен соответствовать стилистическим, орфографическим, синтаксическим и другим нормам русского языка. Сокращения слов не допускаются. Цитаты, приводимые в статье, должны быть тщательно выверены и подтверждены ссылками.

Особые требования предъявляются к иллюстративному материалу. Таблицы должны быть пронумерованы, озаглавлены и иметь сноску на источник, а рисунки, кроме этого, подписаны. Весь графический материал должен быть выполнен в черно-белом цвете, интегрирован в файл формата *.doc и представлен в виде, доступном для редактирования, а также иметь отсылки в тексте. Если диаграмма недоступна для редактирования, то необходимо сопроводить ее таблицей данных. Графический материал должен сопровождаться надписями на русском языке. Авторам рекомендуется избегать интеграции в текст статьи большого количества таблиц, рисунков и диаграмм.

Согласно требованиям ВАК России, к статье обязательно прилагаются: аннотация (не более 5 предложений на русском и английском языках), список ключевых слов (5–8 на русском и английском языках), сведения об авторе (фамилия, имя, отчество полностью, официальное место работы, занимаемая должность, ученая степень, звание (аббревиатуры расшифровывать), адрес места работы (или домашний адрес) с указанием почтового индекса, телефон и адрес электронной почты). Сведения об авторе предоставляются на русском и английском языках.

Данные о получении грантов на соответствующие исследовательские проекты приводятся в сноске на первой странице. Авторские комментарии и примечания возможны как в тексте статьи, так и в подстрочных сносках.

Невыполнение любого из указанных требований является поводом для отказа в приеме материала.

Принятие статьи к рассмотрению не означает гарантии ее публикации.

Все статьи, поступившие в редакцию и отвечающие настоящим требованиям, рецензируются. Редакция журнала направляет копии рецензий в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации при поступлении в редакцию журнала соответствующего запроса. Редакция оставляет за собой право редактировать текст публикации (изменять название, сокращать объем, представлять числовые данные в графической форме и пр.).

Перепечатка материалов допускается только при наличии ссылки на журнал «Гражданин. Выборы. Власть».

Электронный вариант статьи необходимо направлять посредством электронной формы отправки статей на странице издания в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или по электронному адресу gvv@tcoit.ru с пометкой «статья в журнал».

Направление автором текста статьи в редакцию означает его добровольное согласие и безвозмездное предоставление редакции права на использование его произведения и любой его части в печатной и электронных версиях (в том числе, включение в различные базы данных, информационные системы и системы научного цитирования), а также согласие на обработку персональных данных автора и прочие работы с привлечением третьих лиц в целях популяризации произведения. Редакция рассматривает факт получения статьи как передачу авторами исключительных прав на их использование в соответствии указанными выше условиями.

Плата за публикацию с авторов не взимается, гонорары не выплачиваются.

Журнал распространяется по подписке и по списку рассылки.

Журнал выходит раз в три месяца.

ГРАЖДАНИН ВЫБОРЫ ВЛАСТЬ

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ

№ 1(23)
2022

ЯНВАРЬ–МАРТ

*Подписаться на журнал можно на официальном сайте
каталога «Пресса России» www.ppressa-rf.ru
и на сайте интернет-магазина «Пресса по подписке» www.akc.ru.
Подписной индекс журнала – 85482*

Журнал зарегистрирован
в Федеральной службе по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций.
Свидетельство ПИ № ФС77-66246 от 1 июля 2016 года

Подписано в печать 16.03.2022.

Формат 70x100 1/16.

Печать офсетная.

Печ. л. 13.

Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано с готового оригинал-макета
в ООО «Пресса ИПФ»
394006, г. Воронеж, ул. Челюскинцев, д. 143