

ГРАЖДАНИН ВЫБОРЫ ВЛАСТЬ

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ

№4
2018

ОКТАБРЬ-ДЕКАБРЬ

МОСКВА

Редакционная коллегия:

ЭБЗЕЕВ Б.С., заслуженный юрист РФ,
заслуженный деятель науки РФ, доктор
юридических наук, профессор (председатель)

ВЕДЕНЕЕВ Ю.А., заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор
(заместитель председателя)

БОРИСОВ И.Б., кандидат юридических наук

ВЕЛИЧКО А.М., доктор юридических наук

ГАСАНОВ И.Б., кандидат политических наук

ДАННЕНБЕРГ А.Н., доктор философских наук,
кандидат исторических наук, доцент

ЕЖОВ Д.А., кандидат политических наук, доцент

КАБЫШЕВ С.В., заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук, доцент

КОМАРОВА В.В., доктор юридических наук,
профессор

ОСАВЕЛЮК А.М., доктор юридических наук,
профессор

ПЕТРИЦЕВ В.Н., кандидат политических наук

ПОСТНИКОВ А.Е., доктор юридических наук,
профессор

СМИРНОВ В.В., заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук, доцент

ЧЕРНЫШОВ А.Г., доктор политических наук,
профессор

Главный редактор

Гасанов И. Б.

Ответственный секретарь

Ежов Д. А.

Журнал выходит 4 раза в год.

Свидетельство:

ПИ № ФС77-66246

ISSN 2587-6449

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

© Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации, 2018

CITIZEN ELECTIONS AUTHORITY

SCIENTIFIC AND ANALYTICAL
JOURNAL

№4
2018

OCTOBER-DECEMBER

MOSCOW

EDITORIAL BOARD

B.S. EBZEEV, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor (Chairman)

Y.A. VEDENEEV, Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor (Deputy Chairman)

I.B. BORISOV, Candidate of Law

A.M. VELICHKO, Doctor of Law

I.B. GASANOV, Candidate of Political Sciences

A.N. DANNENBERG, Doctor of Philosophical Sciences, Candidate of Historical Sciences, Assistant Professor

D.A. EZHOV, Candidate of Political Sciences, Assistant Professor

S.V. KABYSHEV, Honored Lawyer of the Russian Federation, Candidate of Law, Assistant Professor

V.V. KOMAROVA, Doctor of Law, Professor

A.M. OSAVELYUK, Doctor of Law, Professor

V.N. PETRISHCHEV, Candidate of Political Sciences

A.E. POSTNIKOV, Doctor of Law, Professor

V.V. SMIRNOV, Honored Lawyer of the Russian Federation, Candidate of Law, Assistant Professor

A.G. CHERNYSHOV, Doctor of Political Sciences, Professor

EDITOR-IN-CHIEF

I. B. Gasanov

EXECUTIVE SECRETARY

D. A. Ezhov

Published 4 times per year.

Certificate:

III No. ФС77-66246

ISSN 2587-6449

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

© Central Election Commission of the Russian Federation,
2018

- К 25-летию ЦИК России**
- 5 **И.Б. Борисов, А.Г. Головин**
Право на референдум: 25 лет конституционно гарантированному демократическому институту
- Законоприменение**
- 19 **И.Г. Чистобородов**
Методы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации
- 27 **В.Л. Лютцер**
Муниципальные выборы и проблемы законодательства
- 38 **О.Ю. Гетманская**
Виды регулирования конституционной ответственности в избирательном законодательстве
- Парадигмы развития**
- 48 **А.А. Макарецв, Э.С. Юсубов**
Выборы в Верховный Совет СССР 1937 года как этап формирования отечественного избирательного права и процесса
- Актуальная трибуна**
- 62 **Р.В. Пырма**
Политические сценарии референдумов о независимости регионов государств Евросоюза
- 101 **В.И. Теличко**
Системное коррумпирование как геополитическая технология
- Ракурс**
- 116 **В.Б. Исаков**
Право на аналитику
- 136 **И.Б. Гасанов**
Причины и возможные последствия глобального невежества (II)
- Пространство молодого ученого**
- 170 **И.Ю. Пашенко**
Электоральная конфликтология как новое направление в избирательном процессе
- 179 **Е.В. Зворыкина**
Перспективы применения технологии блокчейн на выборах в России
- 184 **А.А. Жегалова**
О роли местных выборов в развитии муниципально-правовой культуры
- 189 **И.Д. Зенин**
Информационное обеспечение выборов и вопросы интеллектуальной собственности
- 195 **Ю.Я. Дубровина**
Информационное обеспечение выборов: проблемы и предложения по совершенствованию
- События**
- 200 **Д.А. Ежов**
Научно-практическая конференция «Выборы. Сегодня и завтра»
- 203 Сведения об авторах

	For the 25th Anniversary of CEC of Russia
5	I.B. Borisov, A.G. Golovin The Right to a Referendum: 25 Years of Constitutionally Guaranteed Democratic Institution
	Law Enforcement
19	I.G. Chistoborodov Methods of State Management of the Electoral Process in the Russian Federation
27	V.L. Lyutcer Municipal Elections and Legislation Problems
38	O.Y. Getmanskaya Types of Regulation Constitutional Responsibility in the Electoral Legislation
	Paradigms of Development
48	A.A. Makartsev, E.S. Yusubov 1937 Elections in the Supreme Soviet of the USSR as a Stage of Formation of the Domestic Electoral Right and Process (on Materials of the West Siberian Territory)
	Actual Tribune
62	R.V. Pyrma Political Scenarios of Referendums on the Independence of the Regions of the States of the European Union
101	V.I. Telichko System Corrupt as a Geopolitical Technology
	Aspect
116	V.B. Isakov The Right to of Analytics
136	I.B. Gasanov Causes and Possible Consequences of a Global Ignorance (II)
	Young Scientist's Space
170	I.Y. Paschenko Electoral Conflict as a New Direction in the Modern Electoral Process
179	E.V. Zvorykina Prospects of Application of Blokchaine Technology for Elections In Russia
184	A.A. Zhegalova About the Role of Local Election in Development of Municipal Law Culture
189	I.D. Zenin Information Support of Elections and Application of Intellectual Property Legislation
195	Y.Y. Dubrovina Information Support of Elections: Problems and Suggestions for Improvement
	Events
200	D.A. Ezhov Scientific and Practical Conference «Elections. Today and Tomorrow»
203	Our authors

ПРАВО НА РЕФЕРЕНДУМ: 25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИОННО ГАРАНТИРОВАННОМУ ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ ИНСТИТУТУ

Аннотация. Право на проведение референдумов как центрального института народовластия должно быть гарантировано национальным законом. В большинстве государств мира слой национального права, формируемый путем принятия решений на референдумах, по своему объему незначителен. Привлекать народ к непосредственному участию в управлении делами государства через референдум необходимо в тех случаях, когда его воля действительно необходима для принятия решения по вопросам, которые важны для всего населения, а представительный орган, несмотря на все делегированные ему полномочия, не может принять самостоятельное решение. При этом референдумы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии; ими не следует злоупотреблять; они не должны использоваться для подрыва легитимности и примата парламента как законодательных органов; и уж никоим образом процедуры референдума не должны использоваться в тактических интересах политических игроков, основывающихся на злоупотреблении правом.

Ключевые слова: референдум, голосование, народовластие, демократия, прямая и представительная формы демократии, власть народа.

THE RIGHT TO A REFERENDUM: 25 YEARS OF CONSTITUTIONALLY GUARANTEED DEMOCRATIC INSTITUTION

Abstract. The right to hold referendums, as the central institution of democracy, must be ensured by the national legislation. In most of the states the layer of national legislation formed through referendum procedures is insignificant in volume. It becomes particularly important to involve people in direct management of state affairs through a referendum when despite all the powers delegated to an authorized representative body is incapable to make a sovereign decision on the issue important for the whole population. At the same time, referendum should not be considered as an alternative to parliamentary democracy. It should not be abused to undermine the legitimacy and primacy of parliaments as legislative bodies and in no way should the referendum procedures be used in tactical interests of political players ready to abuse the law.

Keywords: referendum, vote, rule of the people, democracy, a direct and representative form of democracy, the power of the people.

Референдум¹ — один из центральных институтов народовластия любого демократического и правового государства. Несмотря на то, что процедура учета воли населения непосредственно в процессе управления делами государства является достаточно сложной, ни одна из современных цивилизованных наций² не должна отказываться от обеспечения гарантий проведения референдумов на своей территории. Справедливости ради отметим, что международные обязательства государств по организации и проведению референдумов имеют более локальный уровень закрепления, чем их обязательства в сфере демократических выборов³. В отличие от весьма детально проработанной системы международных избирательных стандартов, общемировые стандарты в сфере подготовки и проведения референдумов до сих пор находятся в стадии формирования и настройки. Ввиду этого отечественная конституционная и законодательная регламентация референдума как формы выражения власти народа в значительной степени основывается на фундаменте не только международных документов, но собственного понимания роли, функций и сущности этого демократического института и его гарантий в России.

Во всех государствах мира за редким исключением слой национального права, формируемый путем принятия решений на референдумах, по своему объему незначителен, тонок, что, однако, отнюдь не умаляет его значимости в сфере общепризнанных демократических институтов. Ввиду объективных обстоятельств, референдум, насколько бы не казался достаточно простым инструментом учета воли населения, отличается ря-

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

² Выражаясь языком ст. 38 Статута Международного Суда.

³ Институт референдума в качестве обязательств государств не закреплен в таких универсальных международных актах, как Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года и др. На отсутствие такой регламентации, равно как отсутствие самого термина «референдум» в некоторых важных международных документах о правах и свободах человека давно обращали внимание в конституционно-правовой науке (см., например: Нудненко Л. А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституционное и муниципальное право. 2005, № 1, 2. Электронная версия статьи в СПС «КонсультантПлюс»).

дом особенностей — факторов, не позволяющих ему стать универсальным механизмом участия населения в управлении делами государства.

Первая и самая очевидная из них заключается в том, что большинство вопросов из сферы государственных отношений требует определенного уровня компетенции, и решения по ним должны приниматься по достаточно сложным схемам, имеющим, в том числе элементы системы сдержек и противовесов. Именно таким образом Конституция Российской Федерации и действующее законодательство закрепляют процедуру принятия федеральных законов, включая в нее не только обе палаты Федерального Собрания и Президента Российской Федерации, но и в ряде случаев — законодательные органы субъектов Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, профильные неправительственные объединения. В Федеральном конституционном законе «О референдуме в Российской Федерации» определены вопросы, которые на референдум выносятся не могут (ст. 6). В их числе находятся вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Вторая особенность такова, что, не умаляя значение положения статьи 3 Конституции Российской Федерации, закрепившего право народа выражать свою власть непосредственно путем референдума, необходимо учитывать: формирование воли народа происходит не абсолютно непосредственно, а под воздействием ряда факторов: от информированности и общих познаний до наличия специальных знаний и компетенций в определенной сфере. Поэтому при организации референдума очень важен вопрос об информированности и образованности граждан, их правосознании и правовой культуре, а также, что особенно важно, о том, готовы ли они осознавать прямые последствия поддерживаемых ими решений. Неподготовленные избиратели могут поддержать тот или иной вопрос, собственноручно приняв некомпетентное решение, результатом которого может стать искажение истинной воли большинства. Поэтому надо решить проблему всестороннего информирования граждан о предмете проводимого референдума, правового воспитания и просвещения в целом⁴.

Проблема информированности и готовности граждан принимать ответственные решения во взаимосвязи с их правом участвовать в управлении делами государства была предметом рассмотрения Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) в 2005 году. В результате обсуждений был принят документ, в соответствии с которым государствам-участникам ПАСЕ рекомендуется обращать внимание на то, что прямая и представительная формы демократии дополняют друг друга, но при этом референ-

⁴ Данилов С. Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный анализ предметов и последствий // Современное право. 2012. № 8. С. 54.

думы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии; ими не следует злоупотреблять и ни не должны использоваться для подрыва легитимности и примата парламентов как законодательных органов и в обход принципа верховенства права⁵.

Конституционный Суд Российской Федерации также обратил внимание на данное обстоятельство: «Референдум, обеспечивающий непосредственное участие граждан в управлении делами государства и открытость процессов принятия политических решений, легитимируемых волей народа, не может подменять органы народного представительства»⁶.

Третий фактор. Формы, методы передачи информации образовали единый и ни на секунду не прекращающийся поток, объем которого⁷ в современном коммуникационно-технологичном мире превзошел даже самые смелые ожидания авторов Конституции Российской Федерации 1993 года. Появились не только технологии распространения нужной информации, но и центры дезинформации, так называемые фабрики «фейков». Поэтому возникает еще одна сложная проблема, связанная с манипуляцией общественным сознанием, особенно если «инициативная группа» референдума сформулирует вопрос так, чтобы сгладить острые углы и скрыть ущемление чьих-либо интересов, лишь бы просто завоевать симпатию публики. Этот момент свидетельствует об одном: верховенство и полнота власти народа не означает, что прямое волеизъявление граждан является доминирующим при принятии государственно-властных решений. Ни в одной стране мира референдум не выступает доминирующей формой демократии⁸.

Четвертый фактор. Наличие однофункциональных элементов или «параллельных путей» решения вопроса всегда порождает эффект «конфликта интересов». Так, Г. В. Синцов вполне справедливо отмечает: «Прямое законотворчество в некотором роде ослабляет представительный орган и, следовательно, ослабляет государство как институт, делает участие законодателей в принятии решения менее ответственным. При наличии законодательно закрепленной возможности проведения всенародного голосования по тому или иному вопросу у членов представительного органа появляется соблазн и подсознательная склонность передать принятие наиболее ответственных решений на усмотрение всего избирательного корпуса»⁹. А исходя из правовой позиции Конституционного Суда

⁵ Пункты 5 и 8 Рекомендации ПАСЕ № 1704(2005) от 29 апреля 2005 г. Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе. [Электронный ресурс]. http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1704.htm#_ftn1.

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2017 г. № 3-П.

⁷ Сегодня говорят об информационных потоках данных, измеряемых в йоттабайтах (1 йоттабайт = 1024 байт).

⁸ Кочев В. А, Мальцев А. Е. Основные конституционные гарантии референдума как высшей формы выражения власти народа // Вестник Пермского университета. 2011. № 2. С. 59.

⁹ Синцов Г. В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах: автореф. дис... канд. юрид. наук. Пенза, 2009. С. 56.

Российской Федерации, каждая из форм непосредственной демократии (референдум и свободные выборы) «имеет собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга»¹⁰.

Пятый фактор. Существует большая вероятность попыток использования процедур референдума для достижения других, не связанных с определением воли населения по конкретному вопросу, целей. Весьма показателен пример, связанный с попытками организовать общероссийский референдум по пенсионной реформе в преддверии единого дня голосования 9 сентября 2018 года. Сразу несколько инициативных групп, представляющие разные политические силы, наперегонки стали пытаться «возглавить» этот процесс и увеличить свое присутствие в информационном поле¹¹, не обращая внимания на существо проблемы и задачи, которые по своему конституционно-правовому смыслу должен решать общенациональный референдум.

На эти же особенности референдумных процессов обращает внимание один из исследователей института референдума в стране В. В. Комарова, которая считает, что, во-первых, в государственном, да и местном управлении есть вопросы, требующие наличия специальных знаний, опыта и длительной подготовки; во-вторых, в случае назначения референдума одним из органов власти не исключена опасность его использования в качестве средства для ослабления роли и позиции другого органа власти; в-третьих, парламент является законодательным органом и поэтому, несмотря на распространенную во всем мире практику принятия законов и конституций путем референдума, необходимо, чтобы он не устранился от этой работы, а активно участвовал в ней путем разработки проектов законодательных актов. Таким образом, делает вывод автор, «на основании изложенного можно заключить, что на референдум могут быть вынесены вопросы, отнесенные законодательством к компетенции существующих органов государственной власти в том случае, если сами органы оказались не в состоянии их решить»¹².

Представляется, что вынесение решения некоторых проблем на референдум (как, например, вопроса о пенсионной реформе) подразумевает не профессиональное, объективное, взвешенное решение, основанное на учете негативных последствий того или иного выбора, а в большей степени – эмоциональный и субъективный вердикт, подверженный влиянию

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 года № 10-П.

¹¹ На 30 августа 2018 года ЦИК России одобрила пять вопросов, выносимых разными инициативными группами на общероссийский референдум, все они схожи и посвящены повышению пенсионного возраста. Вопросы были инициированы КПРФ, кандидатом в мэры Москвы от СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ Ильей Свиридовым, Всероссийским союзом общественных организаций по работе с многодетными семьями, руководителем Музея трезвости в Нижегородской области и блогером и предпринимателем из Вологодской области.

¹² Комарова В. В. Референдумный процесс в Российской Федерации / под редакцией доктора юридических наук, академика РАН О. Е. Кутафина. М., 2004. С. 185.

той или иной популистской агитации со стороны политических сил, которые не отвечают за последствия возможных решений для экономики в отдаленной перспективе и социально-экономического развития страны в целом, и поэтому могут позволить себе не задумываясь использовать референдум в собственных политических целях для извлечения вполне конкретной политической выгоды, в том числе в рамках избирательных кампаний, проходящих параллельно с соответствующим референдумным процессом.

С. А. Авакьян подчеркивает, что «во многих странах референдумы, будучи официально предусмотрены, бывают редко. Логика простая: для решения соответствующих вопросов избираются парламенты, президенты, есть правительство. И пусть они делают то, что требуется. Конечно, в определенных случаях законодательство не дает им права решать вопрос и обязывает вынести его на голосование народа. Однако таких случаев не так уж много и, кроме того, органы власти в состоянии не доводить ситуацию до необходимости проведения референдума (например, могут уклоняться от подготовки новой конституции). В остальном же именно органы власти по своему усмотрению решают, вынести ли вопрос на референдум»¹³. Ученый отмечает, что могут быть и такие мотивы при назначении референдума: «Во-первых, органы власти прибегают к референдуму, когда надеются через всенародное голосование получить решение, в котором заинтересованы и которое зачастую не могут провести парламентским путем. ... Правда, не только стоящие у власти, но и оппозиция хочет найти поддержку у народа. Во-вторых, нельзя исключать и манипулирование волей народа, когда посредством агитационной обработки, в том числе и запугивания, понуждают граждан проголосовать определенным образом»¹⁴. Автор приходит к выводу, что «к референдуму вряд ли можно прибегать часто. С одной стороны, относительно редко возникают ситуации, когда без референдума не обойтись. С другой стороны, дело еще и в огромных организационных усилиях и материальных расходах, связанных с проведением референдума. И если твердо не установлено, что соответствующее решение принимается исключительно референдумом, пусть сами органы власти принимают необходимый акт»¹⁵.

* * *

Нужно учитывать, что выдвижение в период избирательных кампаний теми или иными политическими партиями инициатив по проведению референдума на определенные темы, имеющие особый общественный резонанс и эмоциональную окраску, может преследовать конкретные

¹³ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 380.

¹⁴ Там же. С. 380-381.

¹⁵ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 381.

политические цели — в частности, для привлечения внимания к партии сверх выделенного ей времени для предвыборной агитации (что создает дополнительный информационный повод, формально не связанный с выборами), набирания «политических очков» у электората, расширения своего круга избирателей за счет эмоционального отклика на социально значимые, наиболее острые темы, которые сознательно выбираются для обсуждения в качестве потенциальных вопросов для референдума.

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

Уместно будет сравнить выдвижение заведомо «непроходной» инициативы, рассчитанной не на реальное принятие решения на референдуме, а на эмоциональный отклик электората и приобретение новых сторонников партии на одновременно проводимых выборах разных уровней, также с конструкциями мнимой и притворной сделок (ст. 170 Гражданского кодекса Российской Федерации)¹⁶. И там, и там наблюдаются попытки замаскировать реальные намерения с целью получить определенный выгодный результат.

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

Вместе с тем необходимо помнить, что, как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации (см., например, постановление от 22 января 2018 года № 4-П), принимаемые государством гарантии обязательно должны быть реальными, то есть выполнимыми с точки зрения достигнутого уровня социально-экономического развития общества. Принятие

¹⁶ Согласно нормам гражданского законодательства мнимая сделка — это сделка, совершенная лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия, а притворная сделка — это сделка, которая совершена с целью прикрыть другую сделку, в том числе сделку на иных условиях.

таких решений требует серьезных экономических расчетов и прогнозов, а не апелляции к эмоциям населения.

* * *

Весь летний период 2018 года широко обсуждалась идея политической партии КПРФ о проведении общероссийского референдума по вопросу, связанному с пенсионной реформой. На официальном сайте политической партии содержится следующая информация: «В середине июня, в день открытия чемпионата мира по футболу, правительство выступило с антисоциальной инициативой повысить пенсионный возраст для граждан России. КПРФ первая начинает сбор подписей в поддержку референдума против «людоедской» пенсионной реформы. КПРФ выносит этот вопрос на общенациональный референдум! 28 июля мы проведем Всероссийскую акцию протеста и призываем всех выступить против аморального и разрушительного закона. Мы предлагаем Вам принять участие в онлайн-голосовании»¹⁷.

Эмоциональная ориентированность подобных воззваний очевидна. Предложенная КПРФ формулировка вопроса для референдума по пенсионной системе не соответствовала закону. Постановление, которым утверждается соответствующее заключение, приняла 27 июля 2018 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. В соответствии с заключением ЦИК России, вопрос «Согласны ли вы с тем, что в Российской Федерации возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости, повышаться не должен?» не соответствует требованиям, указанным в части 7 статьи 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»¹⁸.

А именно согласно данной норме, «Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения»¹⁹.

¹⁷ См. официальный Интернет-сайт партии. <https://kprf.ru/referendum>.

¹⁸ «Российская газета». Цитируется по: <https://rg.ru/2018/07/27/cik-priznala-ne-sootvetstvuiushchim-zakonu-vopros-kprf-k-referendumu-po-pensionnoj-reforme.html>.

¹⁹ В заключении ЦИК России по вопросу «Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости, повышаться не должен?», предложенному для вынесения на референдум Российской Федерации, утвержденном постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 июля 2018 г. № 171/1405-7 (см. текст постановления, размещенный на официальном сайте ЦИК России — <http://www.cikrf.ru>), указывается, что предлагаемый для вынесения на референдум Российской Федерации вопрос включает в себя формулировку «возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости» и не содержит при этом какой-либо иной относящейся к данной формулировке характеристики, которая бы с достаточной степенью конкретизировала ее содержание для участников референдума. Это относится как к отсутствию указания на определенный возраст, так и к отсутствию определения указанного в вопросе вида пенсии в смысле положений статьи 39 Конституции Российской Федерации. В частности, создается явная неопределенность в отношении содержания предло-

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

С. А. Авакьян подчеркивает, что «в разных странах наиболее часто выносятся на всенародное голосование — независимо от того, называть ли такое голосование референдумом или плебисцитом — следующие вопросы: принятие новой конституции; изменение формы правления в государстве; изменение территориальной организации государства (федеративное или унитарное устройство, новый перечень территориальных единиц); введение поста президента государства; вопросы внутренней политики государства, органа власти; нахождение в международном объединении; создание государственно-правового союза с другим государством (другими государствами)»²⁰.

Например, среди общегосударственных референдумов, которые проводились в мире за последние десятилетия, можно назвать следующие²¹: Испанский референдум по Конституции Европейского союза проводился 20 февраля 2005 года с целью выяснить, должна ли Испания ратифицировать предложенную Конституцию ЕС. В результате Конституция была одобрена с подавляющим преимуществом (77%) при явке избирателей в 42 процента.

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

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

женного инициаторами для вынесения на референдум вопроса в случае изменения его правового регулирования в ходе реализации инициативы референдума по предлагаемому вопросу. При таких обстоятельствах, указывается в заключении, рассматриваемая формулировка вопроса способна ввести участников референдума в заблуждение относительно правовых последствий выражения соответствующей позиции, допускает возможность ее множественного толкования, что в конечном счете не обеспечит выявление действительной воли народа Российской Федерации в том смысле, как того требует пункт 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 3-П.

²⁰ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 274.

²¹ Приводится по [эл. ресурс]: https://life.ru/t/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/423541/15_ghlavnykh_riefierendumov_za_posljednie_15_liet.

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

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

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

Анализируя практику проведения референдумов в мире, можно согласиться с мнением Г. В. Синцова, который утверждает: «Референдум наиболее эффективен в небольших по размеру территории государствах. Как правило, граждане таких стран активно прибегают к использованию институтов прямой демократии. Этому способствуют небольшой размер территории и малая численность населения страны, что позволяет без особых финансовых и временных затрат реализовать на практике такой институт непосредственной демократии, как референдум»²².

Как видим, практика проведения общенациональных референдумов не изобилует примерами решения на них вопросов конкретной социальной направленности, таких как пенсионная система, система социального обеспечения и т.п. Референдум в зарубежных странах лишь в той или иной степени дополняет деятельность представительных государственных органов²³.

Ту же тенденцию демонстрирует и опыт проведения общенациональных референдумов в нашей стране²⁴. Например, 17 марта 1991 года

²² Синцов Г. В. Указ. соч.

²³ Сергеев А. А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 10.

²⁴ Далее приведены общенациональные референдумы, состоявшиеся в нашей стране в соответствии с действовавшими на тот момент нормативными актами о референдумах. При этом помимо референдума истории непосредственного народовластия в России известна также такая форма, как всенародное голосование. Именно всенародным голосованием (а не на референдуме, как иногда полагают) 12 декабря 1993 года была принята действующая Конституция Российской Федерации. Этот правовой нюанс имеет значение, если вспомнить о непростой ситуации политического кризиса, имевшей место в 1993 году. В рассматриваемый период проведение референдума РСФСР регламентировалось Законом РСФСР от 16 октября 1990 года № 241-1 «О референдуме РСФСР». В соответствии со статьей 9 названного Закона право принятия решения о референдуме принадлежало Съезду народных депутатов РСФСР, а в периоды между съездами — Верховному Совету РСФСР. У Президента Российской Федерации в 1993 году не было права на самостоятельное назначение референдума. Поэтому была применена другая форма. Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным был принят Указ от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации», предусматривающий вынесение проекта Конституции Российской Федерации, одобренный Конституционным совещанием, на всенародное голосование. Этим указом утверждалась Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, в котором и регламентировалась указанная форма выражения власти народа, в том числе устанавливалось, что всенародное голосование является всеобщим и равным, осуществля-

был проведен референдум СССР, на который был вынесен следующий вопрос: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?». В референдуме приняли участие 147 млн человек, за сохранение СССР высказались 112 миллионов человек, то есть 76 процентов голосовавших²⁵. Но ход исторических событий показал, что решение, фактически принятое народом на референдуме, не реализовалось.

В тот же день был проведен референдум РСФСР, на который выносился вопрос: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?». В списки для голосования в РСФСР было внесено более 101 млн граждан, приняло участие в голосовании по вопросу референдума РСФСР 75,42 процента избирателей. «Да» ответили 69,85 процента от числа принявших участие в голосовании.

Наконец, широко известен референдум Российской Федерации, проведенный 25 апреля 1993 года²⁶, на который были вынесены следующие четыре вопроса: «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину?», «Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?», «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?», «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?»²⁷.

Стоит отметить, что этот референдум, проведенный в период острого политического кризиса, продемонстрировал возможности использования института референдума как инструмента политической борьбы, ориентированной на конкретные цели. Он также демонстрирует пример политтехнологического подхода к продвижению требуемых решений, характеризующегося не должным анализом выносимых на голосование серьезных вопросов, а технологичным ориентированием электората на конкретные варианты ответов. Далеко не все принимавшие в нем участие граждане сегодня смогут вспомнить, какие именно вопросы выносились на голосование, а вот хрестоматийные «правильные ответы», которые активно

ется путем тайного волеизъявления граждан. Понятие референдума в акте даже не упоминалось (поскольку референдум регулировался названным выше Законом РСФСР), и смешивать эти формы не следует. Поэтому в самой Конституции Российской Федерации (пункт 1 Заключительных и переходных положений) с учетом точности конституционной терминологии закреплено, что день всенародного голосования 12 декабря 1993 года считается днем принятия Конституции Российской Федерации.

²⁵ Постановление ВС СССР от 21 марта 1991 года № 2041-I «Об итогах референдума СССР 17 марта 1991 года».

²⁶ См. Постановление СНД РФ от 29 марта 1993 года № 4684-I «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума».

²⁷ См. более подробно об истории проведения референдумов в нашей стране: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 382–393.

продвигались в ходе агитации («Да-Да-Нет-Да»), при воспоминании об этом референдуме на ум приходят первыми²⁸.

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

Б. С. Эбзеев точно отметил: «Провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя в ст. 32 (ч. 2) право граждан Российской Федерации на участие в свободных выборах и референдуме, Конституция Российской Федерации исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. ...Референдум не может использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, с одной стороны, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений, — с другой. Тем самым определены конституционные границы «самодержавия народного суверенитета», которые очерчиваются исключительными полномочиями парламента, главы государства, органов судебной власти и т.д.»²⁹.

Привлекать народ к непосредственному участию в управлении делами государства через референдум необходимо в тех случаях, когда его воля действительно необходима для принятия решения по вопросам, которые

²⁸ В настоящей статье авторы ограничились общенациональными референдумами, однако для того, чтобы проиллюстрировать принятие гражданами особо значимых для регионального развития вопросов на референдуме, можно вспомнить примеры референдумов по вопросу об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации — проведенных в Пермской области и Коми-Пермяцком автономном округе (2004 год, образование Пермского края с 1 декабря 2005 года), в Красноярском крае, Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе и Эвенкийском автономном округе (2005 год, образование Красноярского края с 1 января 2007 года), в Камчатской области и Корякском автономном округе (2006 год, образование Камчатского края с 1 июля 2007 года), в Иркутской области и Усть-Ордынском Бурятском автономном округе (2006 год, образование Иркутской области с 1 января 2008 года), в Читинской области и Агинском Бурятском автономном округе (2007 год, образование Забайкальского края с 1 марта 2008 года). Нельзя не упомянуть и общекрымский референдум, проведенный 16 марта 2014 года в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, на котором был поддержан вопрос о воссоединении Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации, и результаты которого указаны в числе оснований принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в части 2 статьи 1 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Эти примеры наглядно демонстрируют особую важность, даже судьбоносность вопросов, которые народ решает непосредственно на референдуме.

²⁹ Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 190–191.

важны для всего населения, а представительный орган, несмотря на все делегированные ему полномочия, не может принять самостоятельное решение. К числу таких случаев можно отнести изменение государственной территории, выражение поддержки или недоверия государственным органам и проводимой ими политике, пересмотр основополагающих статей Конституции и некоторые другие вопросы, действительно требующие выяснения мнения всего населения страны³⁰.

Федеральный законодатель должен обеспечить такие условия и порядок их реализации, чтобы референдум не мог использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений³¹. При этом федеральный законодатель не вправе отменить или умалить само принадлежащее гражданам России право на участие в референдуме, закрепленное 25 лет назад в Конституции Российской Федерации.

Список литературы

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп.— В 2-х т. Т. 1.— М.: Юристъ, 2007.
2. Галас М. Л. Некоторые аспекты институционализации референдумов в новейшей истории //Пространство и время. 2014. № 2.
3. Данилов С. Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный анализ предметов и последствий //Современное право. 2012. № 8.
4. Комарова В. В. Референдумный процесс в Российской Федерации / под редакцией доктора юридических наук, академика РАН О. Е. Кутафина. М., 2004.
5. Кочев В. А, Мальцев А. Е. Основные конституционные гарантии референдума как высшей формы выражения власти народа //Вестник Пермского университета. 2011. № 2.
6. Нудненко Л. А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты //Конституционное и муниципальное право. 2005, № 1, 2.
7. Сергеев А. А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации //Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19.

³⁰ Синцов Г. В. Указ. соч. С. 56.

³¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2017 г. № 3-П

8. Синцов Г. В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах: автореф. дис... канд. юрид. наук. Пенза, 2009.
9. Синцов Г. В. Референдумное право и процесс: методические рекомендации и задания для семинарских занятий. Пенза, 2011.
10. Старостина И. А. Конституционный референдум в России и Японии / И. А. Старостина // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8.
11. Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014.

МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются методы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации. Раскрывается понятие методов государственного управления избирательным процессом. Описываются применяемые методы убеждения, поощрения и принуждения.

Ключевые слова: методы государственного управления, политика государственного управления избирательным процессом, субъекты государственного управления, государственные органы, методы убеждения, поощрения и принуждения.

METHODS OF STATE MANAGEMENT OF THE ELECTORAL PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article examines the methods of state management of the electoral process in the Russian Federation. The concept of methods of state management of the electoral process is disclosed. Specific methods of convincing encouragement and coercion are described.

Keywords: methods of public administration, the policy of public administration of the electoral process, the subjects of public administration, government bodies, methods of persuading encouragement and coercion.

Методы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации — это совокупность способов и приемов воздействия субъектов государственного управления на общественные отношения, складывающиеся между участниками избирательного процесса. Подчеркнем, что под понятием «избирательный процесс» в данном исследовании понимается, прежде всего, деятельность его участников на различных стадиях. Важно осознавать, что участниками этого процесса является неоднородная категория граждан, к которым можно отнести как кандидатов, реализующих свое пассивное избирательное право, и граждан, реализующих активное избирательное право, так и представителей средств массовой информации, должностных лиц аппаратов избирательных комиссий и многих других. Несомненно, что столь сложный электоральный

состав трудно управляем, так как все участники избирательного процесса преследуют разные цели.

Кроме того, они организуются в различные сообщества: общественные объединения, политические партии, молодежные движения и так далее. Их консолидации способствует постоянное развитие телекоммуникационных систем. С помощью интернет-технологий создаются интерактивные площадки для общения людей, имеющих одинаковые политические взгляды. Быстрая передача информации и возможность дистанционного общения позволяет создавать целые сообщества и проводить предвыборную агитацию. Одновременно важно отметить, что агитация в сети имеет яркий наглядный характер. Несомненно, что хорошо смонтированный агитационный видеоролик способен оказать более сильный эффект, чем газетная или журнальная статья либо скучная и объемная программа какой-либо политической партии. Все эти обстоятельства говорят о специфике современной организации участников избирательного процесса.

Важно обратить внимание на то, что политическая агитация в интернет-пространстве в наше время может реализоваться практически с хирургической точностью, то есть выбирая нужную целевую аудиторию. На площадках таких социальных сетей, как Facebook, ВКонтакте, Инстаграм, Твиттер, WhatsApp и Viber, с помощью имеющегося инструментария можно идентифицировать пользователя с достаточно высокой степенью точности. Современные технологии позволяют выяснить пол, возраст, интересы, предпочтения отдельных пользователей, а значит, предоставляют возможность целенаправленно работать с ними, точно направляя ему ту информацию, которая его заинтересует; выбирать именно тот вид контента (статьи, видеоролики, фотоматериалы), который окажет на него наиболее сильное воздействие¹.

Вышеперечисленные особенности самоорганизации граждан с помощью Интернета позволяют говорить о том, что при управлении избирательным процессом необходимо применять широкий перечень способов управления. Нельзя ограничиться одними лишь теми методами, которые привычно выделяются в научной и учебной литературе. Государственные органы, оказывающие управленческое воздействие, должны не только учитывать наличие телекоммуникационных сетей, но и сами применять их в целях увеличения эффективности собственной деятельности.

При рассмотрении методов государственного управления первым делом целесообразно обратиться к самому термину, который используется для обозначения действия или способа достижения цели. Методы можно рассматривать как некоторую систематическую процедуру, состоящую из

¹ Джулия Ангин и Джефф Ларсон. Помогите нам контролировать политическую рекламу в Интернете // <https://www.propublica.org/article/help-us-monitor-political-ads-online>. Дата обращения: 25 ноября 2017 г.

последовательности определенных действий, применение которых приводит к решению поставленной задачи.

Таким образом, методы воздействия на избирательный процесс можно представить, как некоторое влияние, определенное нормами права, осуществляемое субъектами государственного управления на участников избирательного процесса при помощи дозволений, запретов, позитивных обязанностей, транслируемых ими в рамках установленных юридических средств.

Несмотря на наличие современных интернет-технологий, способствующих самоорганизации граждан, методы управления исходят из одной и той же правовой и юридической логики. Другими словами, ускорение коммуникации не меняет природу явления, а лишь способствует быстрому развитию политических процессов в обществе. Нами предполагается, что необходимо действовать, оставаясь в рамках общепринятых классификаций методов управления. В то же время существуют характерные черты методов государственного управления избирательным процессом. *Выделяемые черты носят специфический характер отражающий сущность методов управления в рассматриваемой сфере:*

— *выбор методов управления избирательным процессом основывается на государственной политике в данной сфере;*

— *применяемые методы, прежде всего, связаны с целевым назначением. Несмотря на широкий перечень используемых методов управления, все они направлены на достижение единой цели;*

— *методы реализуются в результате осуществления государственно-властной управленческой деятельности;*

— *методы избираются в зависимости от того, какому участнику избирательного процесса они адресованы. Важно понимать, что для решения задач применяется огромный спектр методов, который позволяет выбрать их в зависимости от конкретных обстоятельств;*

— *методы должны быть оптимальными для достижения поставленных управленческих целей в актуальных условиях. Субъектам государственного управления избирательным процессом нужно понимать: какой управленческий посыл требуется или допустимо использовать с минимальными затратами ресурсов.*

Так как государственно-властное воздействие на участников избирательного процесса реализуется большим кругом субъектов, то и перечень применяемых методов достаточно широк. Но в первую очередь, необходимо остановиться на формировании политики в области реализации методов управления избирательным процессом. Влияние всего круга субъектов государственного управления на избирательный процесс и применение ими методов управления должно носить целевой характер. Администрация, представленная совокупностью государственных органов, обязана применять методы управления, укладывающиеся в официальную политику по отношению к избирательному процессу. Другими словами,

государственная администрация руководствуется не только правовыми предпочтениями, но и политическими соображениями. Политика в рассматриваемой сфере — это, прежде всего, сосредоточение и направление многообразных сил и субъектов государственного управления для достижения государственных целей.

* * *

Как правило, политику государства формируют органы верховного управления: Администрация Президента, Правительство, Федеральное Собрание, Конституционный Суд и Верховный Суд Российской Федерации. В большинстве случаев речь идет о коллегиальных органах управления, занятых именно стратегическим управлением.

Перечисленные органы верховного управления сталкиваются с решением нестандартных задач и принимают вариативные решения, впоследствии реализуемые управленческими методами. В рамках политики государственного управления избирательным процессом приходится выбирать, какие методы применять в управлении, на чем сделать акцент. Необходимо принимать решение об усилении либо об ограничении государственного вмешательства. Именно такого рода стратегические решения принимаются на политическом уровне. Не уточняются методы государственно-властного управленческого воздействия, а определяется генеральная линия и сновное направление развития. В начале принимается решение об ослаблении требований к созданию политической партии либо, наоборот, об ужесточении подобных требований. Это решение диктуется политической целесообразностью и складывающейся политической обстановкой в стране и в мире. В последующем оно реализуется субъектами государственного управления с помощью применения различных методов.

Исходя из вышеизложенного, важно отметить, что основой нормотворчества в сфере государственного управления избирательным процессом выступают также политические решения, способствующие достижению цели. Формирование государственной политики в данной сфере общественных отношений детально не регламентировано, но политика должна быть направлена на достижение цели. Можно с уверенностью утверждать, что это происходит, прежде всего, с помощью политической координации. А сама политика государства призвана обеспечить согласованность действий субъектов государственного управления по цели, месту, времени и исполнителям.

При этом политика управления избирательным процессом очень важна. Это обусловлено тем, что субъекты управления не подчинены друг другу; нет иерархической структуры, которая четко координирует их деятельность. Поэтому требуется именно политика управления, позволяющая субъектам определять целевые ориентиры. В то же время неоднородность объекта управления, который представляет собой разнонаправленную

деятельность участников избирательного процесса, позволяет утверждать необходимость формирования государственной политики управления избирательным процессом.

Определив политику управления, необходимо ее реализовывать с помощью совокупности методов управления. В теории управления существуют универсальные методы — убеждения, поощрения и принуждения. Эти методы не зря называются универсальными — они могут быть применены в любой сфере общественных отношений, в том числе в управлении избирательным процессом. Исходя из того, что существуют особенности применения методов государственного управления избирательным процессом, важно подчеркнуть, что в данном случае мы говорим именно об особенностях применения:

— осуществляется как прямое, так и опосредованное воздействие субъектов государственного управления на избирательный процесс и его участников;

— применяются методы, не только имеющие императивную властную природу, но и воспитательный характер, призывающий к соблюдению стадий и процедур избирательного процесса;

— применяемые методы должны носить однозначное конкретное направление, не допускающее двоякого толкования. Участникам избирательного процесса необходимо четко понимать цель и политику управляющего воздействия;

— ряд применяемых методов государственного управления избирательным процессом реализуется в режиме контрольно-надзорной деятельности;

— в случае оказания объектом управления (участниками избирательного процесса) незаконного противодействия либо неподчинения законным требованиям, могут возникнуть негативные последствия в виде применения санкций.

Рассмотрим указанные методы подробнее. Итак, анализ убеждения как классического метода государственного управления в различных сферах общественной жизни показывает, что государственное управление избирательным процессом также подразумевает наличие такого метода, который проявляется в виде целенаправленного воздействия субъектов управления на участников избирательного процесса. Средства убеждения воздействуют на сознание и волю людей. Но, прежде всего, осуществляется овладение вниманием, оперирование эмоциями и формирование интереса. К методам убеждения можно отнести обучение избирателей.

В нашей стране обучением всего электорального сегмента населения занимается Российский Центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России². Основными направлениями, которые реализуются в дан-

² Официальный сайт РЦОИТ при ЦИК России. <http://www.rcoit.ru/> Дата обращения: 25 ноября 2017 г.

ном центре, являются подготовка и распространение научной литературы и совершенствование избирательных технологий.

Несомненно, обучение избирателей, в том числе повышение их правовой культуры является одним из методов управления. Важно отметить, что в данном случае активно используется не только учебная и научная литература, но и обучающие фильмы, интерактивные издания, размещаемые на официальном сайте РЦОИТ при ЦИК России. Получив необходимый набор знаний, участник избирательного процесса, как правило, действует в рамках законодательства и установленных правил.

Информирование избирателей — одна из составляющих метода убеждения. Оно совершается органами государственной власти и избирательными комиссиями и реализуется с целью извещения избирателей о ходе подготовки и проведения выборов. Содержание информирования избирателей составляют разъяснение российского избирательного законодательства, особенностей его применения на конкретных выборах. Кроме того, осуществляется оповещение участников избирательного процесса о сроках и порядке реализации избирательных действий, опубликования сведений о явке избирателей для участия в голосовании, а также сведений о результатах голосования по итогам выборов. Информирование избирателей производится с помощью средств массовой информации с широким применением телевидения.

Предупреждение противоправного поведения также является одной из составляющих метода убеждения. Оно представляет собой систему воздействия на антиобщественные явления с целью постепенного снижения уровня и масштабов нарушений избирательного законодательства. При этом предупреждение противоправного поведения участника избирательного процесса надо рассматривать как социально-правовой процесс, снижающий, ограничивающий, ликвидирующий явления, порождающие преступность. Другими словами, необходимо выявление и устранение причин и условий, способствующих формированию противоправного поведения. Оно претворяется в жизнь органами государственной власти через средства массовой информации с помощью выражения неодобрения и порицания отклоняющегося поведения. Государственные органы призывают граждан соблюдать избирательное законодательство.

Среди важнейших методов государственного управления, используемых государственными органами в управлении избирательным процессом, выделяется метод поощрения. Поощрение — это способ воздействия субъекта управления, применяемый к участникам избирательного процесса при позитивной оценке их деятельности. Стимулирование деятельности участника избирательного процесса является важным элементом социальной организации. Поощрение выступает базовым элементом государственного управления избирательным процессом, так как государственные

органы, в первую очередь, должны ориентироваться на положительный управленческий посыл.

В настоящий момент нужны такие средства стимулирования, которые позволяют побуждать участников избирательного процесса к законопослушному поведению, создающему атмосферу общественного согласия, законности и правового порядка во время выборов и в период между выборами; создавать благоприятные условия для обеспечения избирательных прав и свобод граждан; формировать положительные правовые мотивации; усилить позитивные процессы в реформировании избирательной системы.

Методы принуждения, применяемые при осуществлении государственного управления избирательным процессом, есть правовое, организационное, физическое и психологическое воздействие государственных органов (субъектов управления) на участников избирательного процесса с целью соблюдения предписанных законом действий или обязать их понести наказание за совершенное правонарушение.

Необходимость в применении методов государственного принуждения проявляется в возникновении юридических фактов особого значения. К ним следует отнести случаи отклоняющегося поведения от правопорядка (например, нарушение правил проведения предвыборной агитации). В ситуациях подобного рода правоохранительные органы обязаны применять меры принуждения. В то же время государственное принуждение должно осуществляться строго в рамках закона. Специально разработаны юридические составы правонарушений, которые позволяют применять методы принуждения к правонарушителям.

Таким образом, можно сказать, что мы имеем дело исключительно с правовым принуждением, которое можно представить как применение мер воздействия, установленных в юридических нормах, уполномоченным субъектом государственного управления с целью упорядочения общественных отношений, складывающихся в рамках избирательного процесса.

Правовое принуждение самым тесным образом связано с государственной властью. Принуждение направляет участников избирательного процесса в рамках закона, дает оценку неправомерного поведения, накладывает на правонарушителя определенное законом наказание. Правовое принуждение осуществляется в интересах всех участников избирательного процесса, государства и, в конечном счете, самого правонарушителя. Одновременно методы принуждения могут выступать и мерой предупреждения правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и государственной безопасности. В качестве обстоятельств, вызывающих необходимость применения метода принуждения, могут нарушения избирательных прав граждан, нарушение правил проведения агитационных публичных мероприятий, необходимость обеспечения безопасности на избирательных участках.

В основе государственного принуждения лежит правовой конфликт между государственной волей и индивидуальной волей участника избирательного процесса. Исключительное право применения методов принуждения принадлежит государственным органам, так как они выступают от лица государства и общества. Правовым конфликтом в данном случае можно считать конфликт, в котором спор так или иначе связан с правовыми отношениями сторон субъектов государственного управления и участников избирательного процесса.

* * *

Подводя итог проведенного исследования, отметим, что, так как объектом управления выступает избирательный процесс в Российской Федерации — сложное многогранное явление, — то и применение методов государственного управления имеет свою собственную специфику. Оно должно учитывать современные тенденции развития информационного общества, которые оказывают влияние на политическую активность граждан. В то же время развитие телекоммуникационных технологий не влияет на основную классификацию методов управления, а лишь определяет особенности их применения. Современная ситуация диктует необходимость применения методов управления с использованием актуальных технологий, что позволит сохранить наступательность в формировании государственно-властных управленческих посылов.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ И ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

***Аннотация.** В статье рассматриваются нормы избирательного законодательства, требующие приведения в соответствие с социальной и правовой действительностью. Внимание автора сосредотачивается на анализе актуального состояния принципов избирательного права и проблем правового регулирования в сфере муниципальных выборов. Предлагаются варианты изменения действующих законодательных норм.*
Ключевые слова: выборы, муниципальные выборы, избирательное законодательство, Конституция.

MUNICIPAL ELECTIONS AND LEGISLATION PROBLEMS

***Abstract.** The article discusses the norms of electoral legislation that require alignment with the social and legal reality. The attention of the author focuses on the analysis of the current status of the principles of electoral law and problems of legal regulation in the field of municipal elections. Options for changing the current legislation are offered.*
Keywords: elections, municipal elections, electoral legislation, the Constitution.

Современное Российское законодательство, регулирующее отношения в избирательной сфере, в силу многих причин требует совершенствования. Эти требования продиктованы перманентным изменением общественных отношений, увеличением законодательного массива и его усложнением, необходимостью приведения юридических норм в соответствие с реальной социальной и правовой действительностью. Преобразования требуются абсолютно на всех уровнях нормативного регулирования. И начинать надо с Конституции Российской Федерации, которая несет в себе как минимум две проблемы применительно к муниципальным выборам. В части 2 статьи 32 Конституции говорится: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме».

Однако в федеральных законах от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть

ЛЮТЦЕР Виктор Леонидович — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, г. Москва

избранными в органы местного самоуправления в Российской Федерации», от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» право избирать и избираться, равно как и право на участие в местном референдуме, при определенных условиях допускаются в отношении иностранных граждан.

Какими соображениями в данной ситуации руководствовался законодатель и правоприменитель? Ведь Основной закон говорит только о гражданах России, а текущее законодательство вопреки Конституции допускает варианты. Сходная проблема присутствует и в статьях 31 и 33, в которых говорится о мирных массовых акциях и обращениях граждан¹.

В части 3 статьи 32 Конституции сказано, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. А теперь прошу уважаемого читателя крепко встать на формально-юридическую платформу, на время отвлечься от таких категорий, как дух, смысл, правовая позиция, судебное усмотрение, продукты толкования, интерпретация и прочих способов «оживления» Конституции и вспомнить, что Конституция — Основной закон государства и является базисом и фундаментом для всей системы российского законодательства. В нашем случае лучше на время абстрагироваться от ее идеологической, организационной, духовной, внешнеполитической и других функций и сосредоточиться на том, что Конституция — главный документ прямого действия, акт высшей юридической силы: ее главной функция — юридическая, суть которой в ее позиции как основы новой правовой системы и правопорядка в стране (или нового типа в их развитии, если они существуют и в принципе сохраняются). Конституция сама регулирует общественные отношения и, как документ прямого действия, может быть основой для их возникновения; она дает импульс развитию законодательства и принятию большого массива новых нормативных юридических актов, воплощающих ее общие идеи и отдельные положения.

Сказанное в полной мере относится к действующей Конституции Российской Федерации, являющейся главным документом создаваемой в России правовой системы. Достаточно актуальна и задача обеспечения прямого действия Конституции. Но об этом свойстве Основного Закона нередко забывают и смотрят на нее, как на правовую Библию, которой надо молиться на словах, но совсем не требуется следовать в делах, в том числе и потому, что она содержит набор благих идей, но не непосред-

¹ См. подробнее: Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Материалы международной научной конференции / под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во Московского университета, 2008. С. 23

ственного юридического действия². Необходимо также уточнить, что иные правовые акты не могут противоречить Конституции и, разумеется, не могут ухудшать положение участников общественных отношений, которые урегулированы нормами Конституции. А теперь сравним применительно к избирательным правам, как представлено регулирование на конституционном уровне и как с ним соотносится текущее законодательство.

Итак, напомним, что в части 3 статьи 32 Конституции обозначены только две категории лиц, которые не обладают избирательными правами: граждане, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Это в равной мере и без оговорок применяется как к активному, так и к пассивному избирательному праву. А теперь посмотрим, каким образом текущее законодательство регламентирует избирательное право в его пассивной части. Постараюсь представить максимально полный перечень оснований для лишения гражданина права быть избранным или, точнее, избираться. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплён весьма широкий спектр ограничений:

1. Наличие гражданства иного государства.
2. Вид на жительство в ином государстве.
3. Документ, подтверждающий право проживания в другом государстве.
4. Наличие судимости за совершение тяжких и особо тяжких преступлений.
5. Факт совершения особо тяжкого преступления до истечения 15 лет после снятия или погашения судимости.
6. Факт совершения тяжкого преступления до истечения 10 лет после снятия или погашения судимости.
7. Наличие непогашенной или неснятой судимости за совершение преступления экстремистской направленности при условии, что эти преступления не являются тяжкими или особо тяжкими. При этом, согласно Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2011 (в редакции от 3 ноября 2016 года) «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности», к таковым преступлениям относятся не только уголовно наказуемые деяния, содержащие термин «экстремистские» и его производные, такие как «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности» (ст. 282), «Организация экстремистского сообщества» (ст. 282.1), «Организация деятельности экстремистской организации» (ст. 282.2), «Финан-

² См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс в 2-х томах. Изд. 5. М.: Изд-во Норма, 2014. Т. 1. С. 161.

сирование экстремистской деятельности» (ст. 282.3), но и многие другие преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы. К этим деяниям, в частности, относятся: убийство (п. «а» ч. 2 ст. 105); умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (п. «е» ч. 2 ст. 111), хулиганство (п. «б» ч. 1 ст. 213) и другие преступления. Также в категорию преступлений экстремистского свойства включаются: публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации (ст. 280.1), диверсия (ст. 281), возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282).

8. Наличие административного наказания за пропаганду либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики и атрибутики экстремистских организаций, либо иных атрибутики и символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены Федеральными законами (ст. 20.3 КоАП РФ), а также за массовое распространение экстремистских материалов, а равно их производство либо хранение в целях массового распространения (ст. 20.29 КоАП РФ).
9. Совершение избирательным объединением либо кандидатом на публичных мероприятиях действий, противоречащих федеральному закону о противодействии экстремистской деятельности.
10. Добровольное сложение полномочий главой муниципального образования, в том числе в связи с занятием должности, несовместимой со статусом главы муниципального образования.
11. Отрешение главы муниципального образования от должности высшим должностным лицом (главой субъекта Российской Федерации). По логике законодательства в эту норму статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следовало бы включить и глав муниципальных образований, отрешенных от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия согласно части 6.1 статьи 36 ФЗ-131.
12. Роспуск представительного органа муниципального образования в соответствии с частью 2.1 статьи 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Здесь речь идет о досрочном прекращении деятельности представительного органа в случаях нарушения сроков проведения пленарных заседаний. Исключение составляют депутаты, невиновные в непроведении заседаний представительного органа. В трех последних случаях названные категории выборных лиц не

- могут участвовать в выборах, которые проводятся по причине прекращения полномочий того или иного выборного лица либо органа.
13. Наличие судебного запрета на занятие муниципальной должности в течение определенного срока (административно-правовая или уголовно-правовая дисквалификация).
 14. Наличие ограничения в уставе муниципального образования сроков занятия лицом выборной должности.

В данной статье ограничения и запреты намеренно приведены по пунктам, чтобы более отчетливо показать многократность превышения весьма сомнительных с точки зрения формально-правового свойства ограничений избирательных прав в законодательстве по отношению к нормам Конституции. С позиции целесообразности большинство этих ограничений вполне оправданы и соответствуют демократическим принципам. Тем не менее, в отношении некоторых норм возникают сомнения по поводу их справедливости. К примеру, ограничение избирательного права для лиц, имеющих вид на жительство или документ, подтверждающий право проживания за пределами границ Российской Федерации. Возникает вопрос: каким образом провинились перед законом и почему лишены пассивного избирательного права большинство преподавателей кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ и, вообще, значительная часть сотрудников факультета, которые имеют годовые рабочие визы, регулярно летают в Женеву для проведения занятий в Международном Центре Ломоносова в рамках международного сотрудничества. А сколько вообще граждан нашей страны имеют подобный статус и каким образом они нарушают давно известный «ценз нравственной неопороченности», и какую угрозу это может представлять для основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства — всего того, что предусмотрено в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

У меня самого нет ни малейшего желания видеть в числе выборных лиц даже на уровне местного самоуправления убийц, террористов, неонацистов, экстремистов и прочих отщепенцев. Но и уподобляться российской практике столетней давности, устанавливая очередную диктатуру и ставить в конкурирующее положение законность и целесообразность в правовом государстве вряд ли оправданно. А в нашем случае, чтобы устранить лобовое противоречие между Конституцией и текущим законодательством о выборах, полагаю необходимым и достаточным хотя бы дополнить статью 32 Конституции Российской Федерации следующей нормой: «Иные ограничения избирательных прав устанавливаются (могут устанавливаться) федеральным законом».

* * *

А теперь рассмотрим, в каком состоянии находятся принципы избирательного права и всеобщее, равное, прямое избирательное право.

Применительно к категории «всеобщее избирательное право» картина в общих чертах вырисовывается не в пользу принципа всеобщности избирательного права как полноценного действующего принципа. Если суммировать число лиц, подпадающих под категории в приведенных выше 14 пунктах, ситуация складывается совсем не в пользу принципа всеобщего избирательного права в его пассивной части.

С введением в действие Федерального закона № 131 под серьезное сомнение попал и принцип прямого избирательного права или прямые выборы, когда в качестве варианта в муниципальных районах стал допускаться делегированный порядок формирования представительного органа муниципального района, то есть в его состав стали входить главы муниципальных образований и депутаты представительных органов поселений. Плачевное состояние этого принципа усугубилось с принятием Федерального закона от 27 мая 2013 года № 136 и появлением нового вида муниципального образования — городской округ с внутригородским делением. Законодатель и в таких муниципальных образованиях допускает формирование представительного органа в порядке делегирования. Но, если в муниципальных районах представительные органы в порядке делегирования формировались в определенной части и по состоянию на 1 марта 2016 года, по данным Минюста России, их было 500 из 1787, то в городских округах с районным делением на делегированный порядок формирования перешли 3 из 3, то есть все субъекты Российской Федерации, где имеются такие округа³.

Что касается равенства голосов избирателей, то оно может при делегированном способе создания представительного органа напрочь отсутствовать. Если реализовать первоначальный замысел законодателя и унифицировать норму представительства от всех поселений в представительный орган района, то вполне очевидна такая, к примеру, ситуация. В составе района — три поселения: в одном 5000 жителей-избирателей, во втором 7000, в третьем 70000. В этом случае, даже если попытаться определить пропорцию: число избирателей — число представителей при условии, что норма представительства от одного поселения не может превышать одной трети от общего числа депутатов муниципального района, равно как и городского округа, то простые арифметические действия позволят обнаружить отсутствие малейших признаков равенства голосов.

³ См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 год — начало 2017 года).

В приведенной в качестве примера вариации была представлена организационно-правовая гипотетическая абстракция. А теперь на примере городских округов с внутригородским делением рассмотрим состояние на муниципальном уровне принципа равного избирательного права, суть которого видится в том, что каждый избиратель имеет на выборах равное количество голосов.

По состоянию на 1 марта 2017 года в России муниципальных образований этого типа было три единицы: города Махачкала, Самара и Челябинск⁴. Представительные органы этих городов формируются в делегированном порядке, то есть в них входят депутаты от представительных органов внутригородских районов. При этом в Махачкале и Челябинске установлено равное представительство от районов, независимо от числа избирателей; в Самаре имеет место попытка дифференцированного подхода к представительству, привязка его к числу жителей-избирателей.

Согласно Закону Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области», это выглядит так. В составе территории городского округа Самара статусом муниципальных образований — внутригородских районов наделены 9 исторически сложившихся районов (ст. 2). Дума городского округа Самара состоит из 41 депутата. В нее делегированы депутаты из советов районов численностью от 2 до 9 с ориентацией на количество избирателей в районе (ст. 4). По состоянию на 1 января 2017 года в самом малочисленном Самарском районе города Самары было 23 243 избирателя, а самый большой Промышленный район включал 210 740 жителей, обладающих избирательным правом. От этих районов в Самарскую городскую Думу делегировано соответственно 2 и 9 депутатов. Опять же элементарная арифметика выявляет кратное отклонение от среднего равенства представительства.

В Челябинске, согласно Уставу города от 26.05.2015 (ред. от 26.04.2016), образовано 7 внутригородских районов. Челябинская городская Дума состоит из 49 депутатов — по 7 делегатов от каждого из Собраний депутатов районов (ст. 23). Арифметика здесь следующая. В самом большом Курчатовском районе на 1 января 2017 года было 163 076 избирателей. В самом малочисленном Центральном районе 71 630 избирателей. При разнице в численности жителей-избирателей в районах почти в 2,3 раза, представительство их в городской Думе установлено равное — по 7 депутатов.

В Махачкале, согласно Уставу городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» от 07.04.2016 № 8–7 (ред. от 24.11.2016), Махачкалинское городское Собрание формируется из состава представительных органов внутригородских районов города Махачкалы в соответ-

⁴ Там же.

ствии с равной независимо от численности населения районом нормой представительства, составляющей 15 депутатов (ст. 23). Согласно Закону Республики Дагестан от 30.04.2015 № 43 «О статусе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и о внесении изменений в отдельные акты Республики Дагестан» в городском округе Махачкала были образованы 3 внутригородских района – Кировский, Ленинский и Советский (ст. 2). Число избирателей в этих районах к 1 января 2017 года составляло соответственно 92 842, 88 447 и 93 072 человек. Видимо, по случайному совпадению в Махачкале норма представительства вписывается в допускаемое ФЗ-67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» отклонение в 10 процентов.

В целом же картина с делегированным порядком формирования представительных органов вырисовывается далеко не в пользу принципа равного избирательного права. В условиях четко наметившейся тенденции повального перевода территориальной организации в России в городские муниципальные округа улучшений в этой сфере не предвидится и вряд ли их стоит ожидать.

* * *

В заключение анализа проблем регулирования в сфере муниципальных выборов представим еще два спорных момента.

Особого внимания требует рассмотрение категории «ограниченная дееспособность», поскольку статус ограниченной дееспособности гражданина является препятствием для занятия выборных должностей в муниципальной иерархии, равно как и должностей муниципальной службы. Но в этой категории присутствует два момента сомнительного свойства как с точки зрения социальной справедливости, так и с позиции логики законодательства и практики его применения.

Согласно части 1 статьи 30 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданин может быть ограничен судом в дееспособности при наличии двух условий: первое – пристрастие к азартным играм, злоупотребление спиртными напитками или наркотическими средствами; второе – постановка в результате такого поведения своей семьи в тяжелое материальное положение. Следовательно, если человек крепко зависит от названных пороков, то есть является игроманом, наркоманом и алкоголиком, но эти социальные факторы не отражаются на материальном и в целом экономическом благополучии его семьи, то статус ограниченно дееспособного ему не грозит. Более того, если человек одинок, у него нет семьи, он вообще не может попасть под действие нормы статьи 30 Гражданского кодекса.

Второй момент имеет более выраженное отношение к муниципальной правовой материи. Проблема в том, что лица, ограниченные в гражданской дееспособности, согласно части 3 статьи 15 Конституции и в соответствии с текущим законодательством Российской Федерации, обладают в полном объеме избирательными правами, как активным, так и пассивным. Следовательно, в нашем случае лицо может баллотироваться, к примеру, на должность главы муниципального образования, успешно пройти все стадии избирательного процесса и по результатам подсчета голосов будет объявлен соответствующей окружной избирательной комиссией избранным главой муниципального образования. Далее он получает удостоверение главы муниципального образования, приносит присягу и... Что дальше?! В соответствии с частью 6 статьи 36 Федерального закона № 131 его полномочия прекращаются досрочно, точнее, еще не начавшись.

Абсурд ситуации очевиден, а что делать? Самый простой и логичный способ решения вопроса — лишение пассивного избирательного права всех граждан, признанных ограниченно дееспособными. Но только тут опять беда — это породит еще одно противоречие Конституции Российской Федерации.

Дело в том, что в части 2 статьи 39 ФЗ № 131 кроется еще одна проблема. Согласно данной норме, избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления. Аналогичная формулировка содержится в части 2 статьи 24 Федерального закона от 12.06.2002 года № 67-ФЗ, где говорится: «Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления». Разница в словесных конструкциях не особо отличает одну норму от другой и не изменяет сути норм названных законов. Но даже для человека, не обладающего глубокими познаниями в избирательном праве, равно как и в муниципальном праве, придется задуматься: как такое может быть — муниципальный орган и вдруг не входит в структуру органов местного самоуправления. Для более осведомленного в муниципальном праве субъекта общественных отношений этот вопрос следует решать более предметно и глубоко.

Алгоритм анализа проблемы видится таким образом. Во-первых, избирательная комиссия муниципального образования, хоть и по статье 34 Федерального закона № 131 не является обязательным подразделением в системе органов муниципального образования, ее наличие абсолютно необходимо. Применительно к периодичным, обязательным и регулярным муниципальным выборам это более чем очевидно. Но в этом не единственное назначение избирательной комиссии муниципального образования. Она также организует и проводит голосование в рамках местного референдума, голосование по отзыву выборного лица, по вопросу изменения границ муниципального образования и его преобразования.

Во-вторых, с формально-правовой позиции исключение муниципальной избирательной комиссии из числа органов местного самоуправления тоже не вписывается в пределы разумения человеческого. Глава 6 Федерального закона № 131, в которой находится статья 39, называется «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления». Следовательно, присутствие муниципального органа, исключенного законодателем из структуры органов местного самоуправления, в главе с таким названием наводит на абсурдность ситуации. И еще, как быть с частью 2 статьи 2 ФЗ № 131, согласно которой слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления.

Опять же, члены избирательной комиссии муниципального образования, работающие на штатной основе, занимают муниципальные должности по муниципальной службе и получают зарплату из местного бюджета. Казалось бы, полная неразбериха. Но если поискать смысл в этой словесной витиеватости и юридическом хитросплетении, то оказывается, что он присутствует если и не на поверхности, то и не за семью печатями. Дело в том, что злосчастная часть 2 статьи 39 была введена в Федеральный закон № 131 в июле 2005 года в ходе очередного этапа реформирования избирательного законодательства.

На этом этапе все избирательные комиссии от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации до участковых избирательных комиссий были выстроены в одну систему жесткой иерархии, включающей такие элементы, как подотчетность, подчиненность, подконтрольность, возможность участия в формировании и реформировании нижестоящих избирательных комиссий вышестоящей избирательной комиссией. А такое положение вещей, опять же, не вписывается в нормы Конституции (особенно ее ст. 12 и гл. 8) о самостоятельности местного самоуправления. Чтобы исключить или хотя бы минимизировать издевательство над здравым смыслом, формальной юридической логикой и правовой культурой надо упразднить часть 2 статьи 39 и исключить ее из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Но это будет самый простой, половинчатый и не самый эффективный способ решения проблемы. Кардинальное же изменение проблемы видится в создании новой Конституции. Впрочем, некоторые коллеги считают, что такая сложная конструкция статьи 39 ФЗ № 131 вполне допустима и имеет право на существование: «Введение понятия «муниципальный орган» обеспечило легальный обход предписаний Конституции Российской Федерации»⁵. Даже при наличии желания трудно согласиться с легальностью

⁵ Шугрина Е. С. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. М.: НОРМА, 2015. С. 345

такого подхода. В крайнем случае, можно говорить о квазилегальности такого решения с элементами иезуитства. В связи с такой легальностью на память приходит фраза классика марксизма: «По форме правильно, а по сути издевательство».

Список литературы

1. Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения //Материалы международной научной конференции / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Московского университета, 2008.
2. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс в 2-х томах. Изд. 5. М.: Изд-во Норма, 2014. Т. 1.
3. Шугрина Е. С. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. М.: НОРМА, 2015.

ВИДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Аннотация. Статья посвящена вопросам исследования правового и индивидуального регулирования как видов регулирования конституционной ответственности в избирательном законодательстве Российской Федерации. Анализируются источники и формы правового регулирования, необходимость их унификации и кодификации. Рассмотрены основные особенности и проблемы реализации предупреждения как разновидности индивидуального регулирования.

Ключевые слова: конституционная ответственность в избирательном законодательстве, правовое и индивидуальное регулирование, форма права, источник права, избирательный кодекс, нормативный правовой акт, предупреждение.

TYPES OF REGULATION CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY IN THE ELECTORAL LEGISLATION

Abstract. The article discusses legal and individual regulation as types of regulation of constitutional responsibility in the electoral legislation of the Russian Federation. The author analyzes the sources and forms of legal regulation, the need for their unification and codification. The author also explores the main features and problems of implementing the notification as a form of individual regulation.

Keywords: constitutional responsibility in electoral legislation, legal and individual regulation, form of law, source of law, electoral code, normative legal act, notification.

Наиболее распространенной в научной среде точкой зрения по отношению к правовому регулированию общественных отношений является его ограничение понятием «нормативное регулирование», при этом под источниками (при их одновременном отождествлении с формами) права понимаются исключительно нормы права, содержащиеся по большей части в законодательстве, принятом в установленном порядке уполномоченными органами государственной власти². Данный подход отражает взгляды на регулирование общественных отношений с позиций юридического позитивизма.

ГЕТМАНСКАЯ Ольга Юрьевна — аспирант кафедры конституционного права им. Н. В. Витрука ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва

² См., например: Байтин М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005.

Однако в настоящее время все большую популярность приобретает точка зрения, согласно которой вопрос о видах регулирования общественных отношений рассматривается с позиций интегративного правопонимания. К примеру, по мнению В. В. Ершова, данный вид социального регулирования общественных отношений теоретически более точно называется «правовым регулированием», согласно которому «нормы» вырабатываются не только в праве, но и в других социальных регуляторах, при этом «регулятором» общественных отношений в данном случае является право в целом, а не только нормы права, в нем содержащиеся¹. Под источниками права в рамках нашей концепции понимаются факторы (начала), творящие право. Соответственно, под формой права понимается внешнее выражение таких факторов (начал). С позиции интегративного понимания право, прежде всего, выражается в принципах и нормах права, содержащихся в системе форм международного и внутригосударственного права, реализуемых в государстве². Согласно теории интегративного правопонимания выделяются следующие формы российского права: нормативные правовые акты; нормативные правовые договоры; принципы права; обычаи³. В. Н. Корнев, в свою очередь, под правовым регулированием общественных отношений понимает целенаправленное упорядочивающее воздействие норм права и иных правовых средств (индивидуальных правовых актов, договоров, уставов и т.п.) на общественные отношения, поведение людей⁴. При этом в понятие правового регулирования включается нормативное правовое регулирование, индивидуальное правовое регулирование и саморегулирование.

Поскольку в избирательном законодательстве, как и в иных сферах, правовое регулирование до сих пор чаще всего рассматривается исключительно как нормативное, представляется актуальным исследовать иную классификацию, отвечающую современным научным течениям с позиций интегративного правопонимания. При исследовании видов регулирования института конституционной ответственности в избирательном законодательстве Российской Федерации представляется целесообразным решение задач по анализу содержания и характера правового и индивидуального видов регулирования указанного института, их соотношению и возникающей проблематике.

¹ См.: Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: Монография. М., 2018. С. 386.

² См.: Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Российский судья. 2013. № 2. С. 12.

³ См.: Ершов В. В. Юридическая природа общих и гражданско-правовых принципов: дис ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 31.

⁴ См.: Корнев В. Н. Теория государства и права. М., 2014. С. 310.

Правовое регулирование конституционной ответственности в избирательном законодательстве

В научной литературе существует несколько подходов к определению круга источников (форм) института конституционной ответственности в целом и за нарушения избирательного законодательства в частности. Так, некоторые авторы в качестве источника конституционной ответственности признают помимо норм конституционного права нормы иных отраслей права⁵. Данный подход именуется широким и характеризуется включением в число источников конституционной ответственности за избирательные правонарушения помимо норм конституционного — норм уголовного и административного законодательства. При этом в рамках вышеуказанного подхода фактическими основаниями конституционной ответственности за нарушение избирательного законодательства, наряду с деяниями, нарушающими нормы права, признаются нарушение принятых правил политического поведения, аморальные поступки, а также иные действия, нарушающие нравственные нормы и этические устои общества.

Полагаем, в данном случае наблюдается существенный перевес в сторону позитивной ответственности⁶, что в рамках отрасли конституционного права представляется сомнительным с точки зрения уровня общественной опасности возникающих деликтов. Именно поэтому сторонники узкого подхода считают целесообразным для каждой отрасли выделять свою ответственность с соответствующими источниками (формами). Как справедливо утверждал М. С. Матейкович, формами конституционной ответственности за нарушение избирательного законодательства следует считать положения Конституции Российской Федерации и федеральные законы, конституции, уставы и законы субъектов Российской Федерации, регулирующие общественные отношения, связанные с организацией и проведением выборов⁷.

Таким образом, полагаем, что на современном этапе основной формой современного электорального права выступает нормативный правовой акт⁸ и, соответственно, он же является основной формой закрепления конституционной ответственности в избирательном законодательстве Российской Федерации.

⁵ См., например: Скифский Ф. С. Ответственность за конституционные правонарушения. Тюмень. 1998. С. 4; Лучин В. О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 12.

⁶ См., например: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учебно-практическое пособие. М., 1998. С. 218; Она же. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. 1999. № 11. С. 10.

⁷ См.: Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дисс. д-ра юрид. наук. Саратов. 2003; Дзюба О. Н. Избирательные правонарушения и правовые меры борьбы с ними. Чиновник. 2006, № 1 (41), [Электронный ресурс] URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1231960>; Рымарев Д. С. Вина как необходимое условие конституционно-правовой ответственности участников выборов: монография. Иркутск. 2017.

⁸ См.: Эбзеев Б. С. Конституционное право России: Учебник. М., 2012. С. 347.

Первостепенной по значимости формой закрепления конституционной ответственности в избирательном законодательстве выступает Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 67-ФЗ). Статья 79 Закона № 67-ФЗ устанавливает, что ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах устанавливается федеральными законами. Данная бланкетная норма отсылает к двум кодифицированным актам — КоАП РФ и УК РФ⁹. Таким образом, по воле законодателя существование института конституционной ответственности за нарушение избирательного законодательства как такового на уровне нормативных правовых актов не закреплено. Однако на практике ряд выделяемых большинством ученых мер ответственности за избирательные деликты, содержащихся в нормах федерального законодательства, подпадает под определение конституционных, выделяемых большинством ученых: предупреждение; отказ в регистрации инициативной группы; отказ в регистрации кандидата или списка кандидатов; отмена регистрации кандидата или списка кандидатов; признание результатов выборов недействительными; отмена решения о признании кандидата избранным; отмена решения избирательной комиссии; расформирование избирательной комиссии, удаление наблюдателей и др. Все указанные меры конституционной ответственности в избирательном законодательстве содержатся в нормах следующих законов — Закона № 67-ФЗ, Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее — Закон № 19-ФЗ), Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон № 20-ФЗ), Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (далее — Закон № 5-ФКЗ) и Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее — Закон № 95-ФЗ). Основной массив мер конституционной ответственности в вышеуказанных нормативных правовых актах тем или иным образом дублирует либо интерпретирует меры, закрепленные Законом № 67-ФЗ. При этом при дублировании и одновременном уточнении норм «рамочного» Закона № 67-ФЗ иногда происходит искажение их смысла.

Представляется возможным признать формой, в которой закрепляется конституционная ответственность в избирательном законодательстве, региональные акты, но с той оговоркой, что они не являются самостоятельной формой, поскольку содержат в себе лишь в той или иной степени

⁹ См.: Игнатов С. Л. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М.: «Деловой двор», 2011 // СПС «ГАРАНТ».

конкретизированные меры, закрепленные законодательно на федеральном уровне.

Учитывая бланкетность норм, закрепляющих основания и меры конституционной ответственности в избирательном законодательстве, количество дублирующих друг друга нормативных правовых актов в этой области, представляется обоснованной высказываемая рядом авторов проблема применения всего этого массива¹⁰ и необходимость реформирования всей системы избирательного законодательства путем принятия специального кодифицированного правового акта, который занял бы центральное место в системе форм конституционной ответственности, к примеру, Избирательного кодекса Российской Федерации.

В постсоветской России на федеральном уровне рассматривалось несколько различных проектов избирательного кодекса России: в 1992 году, разработанный под руководством В. Балалы; в 1994 году, подготовленный под руководством В. Шейниса; в 2002–2007 годах идеи разработки концепции избирательного кодекса России содержались в постановлениях ЦИК России; в 2008–2010 годах, подготовленный группой экспертов под руководством А. Любарева. Стоит отметить, что в указанных проектах положения касательно ответственности изложены по смыслу практически идентично статье 79 Закона № 67-ФЗ, так же не конкретизированы, не систематизированы и умалчивают о правовых последствиях в случае нарушения указанных в этих проектах норм. Однако создание единого кодифицированного акта не соответствовало потребностям развития федеративных отношений в тот период, поскольку предполагало избыточную унификацию избирательного процесса для выборов всех уровней. Возобладал иной подход, предложенный экспертами ЦИК России, предполагавший рамочное регулирование гарантий избирательных прав граждан¹¹. В настоящее время этот вопрос вновь приобретает свою актуальность, к примеру, 27 июня 2018 года стало известно о заключении контракта между Российским фондом свободных выборов и МГУ им. М. В. Ломоносова на проведение научно-исследовательской работы по подготовке проекта избирательного кодекса Российской Федерации. Не-

¹⁰ См., например: Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права. Монография. Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999. С. 44; Иванченко А. В. Избирательная система Российской Федерации в условиях становления многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 9. С. 11; Доклад ЦИК России «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». Приложение к постановлению ЦИК России от 6 октября 2000 г. № 111/1170-3 // Вестник ЦИК России. 2000. № 21. С. 47–90; Матейкович М. С. Указ. соч.; Хахук М. А. Конституционно-правовая ответственность за нарушения в сфере избирательного права. Юридические науки, С. 186 [Электронный ресурс] URL: <http://docplayer.ru/51332156-Konstitucionno-pravovaya-otvetstvennost-za-narusheniya-v-sfere-izbiratel'nogo-prava-hahuk-m-a-kubanskiy-gosudarstvennyy-universitet-g.html>.

¹¹ См.: Андриченко Л. В., Боголюбов С. А., Васильев В. И. и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография (под ред. Т. Я. Хабриевой). М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», ИД «Юриспруденция», 2013.

сомненно, в рамках подготовки проекта требуется пристальное внимание по отношению к основаниям, механизмам и последствиям привлечения к ответственности в избирательном законодательстве, в том числе конституционной.

Индивидуальное регулирование конституционной ответственности в избирательном законодательстве

Обращаясь к вопросу источников (форм) правового регулирования общественных отношений в области конституционной ответственности за нарушения избирательного законодательства, следует отметить, что актуальность приобретает концепция выделения некоторыми учеными наряду с правовым (нормативным) — индивидуального регулирования¹².

Правовое (нормативное) регулирование относится к начальному этапу регулирования, имеет общий характер и распространяется на все отношения определенного рода. Единичные же признаки фактических общественных правоотношений на практике могут учитываться в результате индивидуального регулирования общественных отношений в соответствии со сложившимися правоотношениями¹³.

Индивидуальное регулирование обладает рядом отличительных признаков: оно направлено на решение юридически значимых вопросов, которым нормой права не дана исчерпывающая регламентация; опирается в той или иной степени на усмотрение субъектов права; протекает в установленной законодательством процессуальной форме; индивидуальный правовой акт как результат индивидуального регулирования конкретизирует права и обязанности участников правоотношения¹⁴.

В рамках настоящей статьи к индивидуальному регулированию института конституционной ответственности в избирательном законодательстве предлагается отнести такую меру ответственности как предупреждение и рассмотреть ее основные особенности и проблемы практической реализации. Субъектный состав в применении данной меры варьируется в зависимости от нарушения положений нормативных правовых актов, в которых она закреплена:

1) пп. 5.1 п. 5 ст. 20 Закона № 67-ФЗ — соответствующая комиссия вправе вынести кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума предупреждение, которое доводится до

¹² См.: например, Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Российский судья. 2013. № 2. С. 8–17; Лазарев В. В. Избранные труды: В 3 т. М., 2010. Т. 1. С. 35, 36; Черданцев А. Ф. Теория государства и права: Учебник. М., 2003. С. 309.

¹³ См.: Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: Монография. М., 2018. С. 137.

¹⁴ См.: Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. М., 1984. С. 69.

сведения избирателей, участников референдума через средства массовой информации либо иным способом;

2) п. 4 ст. 12 Закона № 19-ФЗ — избирательная комиссия вправе вынести кандидату, политической партии предупреждение, которое доводится до сведения избирателей через средства массовой информации либо иным способом;

3) п. 3 ст. 98 Закона № 20-ФЗ — ЦИК России, окружная избирательная комиссия в пределах своей компетенции вправе вынести политической партии, кандидату предупреждение, которое доводится до сведения избирателей через средства массовой информации либо иным способом;

4) п. 3 ст. 85 Закона № 5-ФКЗ — ЦИК России, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе вынести инициативной группе по проведению референдума, инициативной агитационной группе предупреждение, которое доводится до сведения участников референдума через средства массовой информации либо иным способом;

5) пп. «в» п. 1 ст. 38 Закона № 95-ФЗ — органы, осуществляющие контроль за деятельностью политических партий, вправе выносить политической партии, ее региональному отделению или иному зарегистрированному структурному подразделению письменное предупреждение (с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения) в случае осуществления ими деятельности, противоречащей положениям, целям и задачам, предусмотренным уставом политической партии;

6) п. 1 ст. 39 Закона № 95-ФЗ — в случае нарушения политической партией Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, Закона № 95-ФЗ и иных федеральных законов федеральный уполномоченный орган выносит политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее двух месяцев.

7) п. 2 ст. 39 Закона № 95-ФЗ — в случае нарушения региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, Закона № 95-ФЗ и иных федеральных законов соответствующий территориальный орган выносит региональному отделению или иному структурному подразделению политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее одного месяца.

Анализ положений указанных нормативных правовых актов выявил ряд теоретических и практических проблем.

Во-первых, хотя во всех положениях такая мера ответственности, как предупреждение, имеет ряд признаков, присущих индивидуальному регулированию, только нормами Закона № 95-ФЗ предусмотрена необходимость вынесения предупреждения в письменной форме. В иной деятельности

по вынесению предупреждения уполномоченными органами, а именно — избирательными комиссиями, на практике вынесение предупреждения встречается как в письменной¹⁵, так и простой устной форме, реализуемой посредством средств массовой информации. При этом наблюдается тенденция по отождествлению понятий «предупреждение» и «замечание» (к примеру, 2 февраля 2018 г. на 136-м заседании ЦИК России Председателем ЦИК России Э. А. Памфиловой было вынесено устное замечание пресс-секретарю Президента Российской Федерации Д. С. Пескову¹⁶, на самом деле по правовой форме являющееся предупреждением). Поскольку предупреждение «состоит в официальном осуждении от имени государства совершенного избирательного правонарушения и предостережении участника избирательного процесса о недопустимости противоправного поведения»¹⁷ и итоговым результатом индивидуального регулирования является вынесение соответствующего акта, полагаем необходимым внести изменения, конкретизирующие порядок вынесения предупреждения именно в письменной форме, в вышеуказанные нормативные правовые акты.

Во-вторых, законодательно не регулируемым, однако широко применяемым на практике является вынесение предупреждения ЦИК России нижестоящим избирательным комиссиям¹⁸ либо председателю нижестоящей избирательной комиссии¹⁹. Полагаем необходимым восполнение данного пробела в законодательстве путем включения в указанные нормативные правовые акты нормы, закрепляющей право ЦИК России выносить предупреждение нижестоящим избирательным комиссиям либо их председателям.

В-третьих, обеспокоенность вызывает тот факт, что положения всех вышеуказанных законов, кроме Закона № 95-ФЗ, не конкретизируют правовых последствий в случае продолжения субъектом, по отношению к которому вынесено предупреждение, противоправных действий. Представляется, что усовершенствование избирательного законодательства

¹⁵ Решение Московской городской избирательной комиссии от 2 ноября 2011 г. № 8/11 «О вынесении предупреждения политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации».

¹⁶ Подробнее о замечании см. [Электронный ресурс] URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/38483/>.

¹⁷ См.: Игнатенко В. В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе: учебное пособие. Иркутск, 2003. С. 20.

¹⁸ К примеру, п. 1 постановления ЦИК России от 20 июля 2016 г. № 26/251-7 «Об упущениях в работе Избирательной комиссии Курской области и ее должностных лиц в период подготовки к выборам депутатов Курской областной Думы шестого созыва» звучит следующим образом: «Предупредить Избирательную комиссию Курской области (председатель Г. Д. Заика) о недопустимости нарушений законодательства о выборах в своей деятельности и потребовать неукоснительного соблюдения требований Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при организации работы по приему документов от избирательных объединений и кандидатов, а также на всех иных стадиях избирательного процесса».

¹⁹ К примеру, п. 2 постановления ЦИК России от 8 февраля 2018 г. № 139/1141-7 «О неотложных мерах реагирования, направленных на совершенствование деятельности Избирательной комиссии Московской области и контроль за соблюдением законодательства о выборах при проведении выборов 18 марта 2018 года на территории Московской области» звучит следующим образом: «Предупредить председателя Избирательной комиссии Московской области И. А. Коновалову о возможности выражения ей недоверия со стороны Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

в данном направлении представляется немаловажным как для законодателя, так и для дальнейших научных исследований.

В заключение хотелось бы отметить, что правовое регулирование общественных отношений в сфере конституционной ответственности за нарушения избирательного законодательства призвано обеспечить единый порядок регулирования общественных отношений, а индивидуальное их регулирование направлено на учет каждой конкретной ситуации. Только при одновременном применении правового и индивидуального регулирования можно достичь эффективного воздействия права на общественные отношения.

Список литературы

1. Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Васильев В.И. и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография (под ред. Т.Я. Хабриевой). М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», ИД «Юриспруденция», 2013.
2. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное понимание на грани двух веков). М., 2005.
3. Дзюба О.Н. Избирательные правонарушения и правовые меры борьбы с ними. Чиновник. 2006, № 1.
4. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: Монография. М., 2018.
5. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории //Российский судья. 2013. № 2.
6. Ершов В.В. Юридическая природа общих и гражданско-правовых принципов: дис ... канд. юрид. наук. М., 2009.
7. Иванченко А.В. Избирательная система Российской Федерации в условиях становления многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности //Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 9.
8. Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе: учебное пособие. Иркутск, 2003.
9. Игнатов С.Л. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М.: «Деловой двор», 2011.
10. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. М., 1984.

11. Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права. Монография. Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999.
12. Лазарев В. В. Избранные труды: В 3 т. М., 2010. Т. 1.
13. Лучин В. О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1.
14. Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дисс. д-ра юридич. наук. Саратов. 2003.
15. Рымарев Д. С. Вина как необходимое условие конституционно-правовой ответственности участников выборов: монография. Иркутск. 2017.
16. Скифский Ф. С. Ответственность за конституционные правонарушения. Тюмень. 1998.
17. Умнова И. А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. 1999. № 11.

ВЫБОРЫ В ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ СССР 1937 ГОДА КАК ЭТАП ФОРМИРОВАНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА (НА МАТЕРИАЛАХ ЗАПАДНО-СИБИРСКОГО КРАЯ)

Аннотация. Статья посвящена исследованию избирательной кампании 1937 года по выборам Верховного Совета СССР. Авторами проводится анализ нормативно-правовой основы избирательного процесса, особенностей его правового регулирования. Особое внимание уделяется избирательной практике, которая демонстрирует, что закрепление в нормативно-правовых актах демократических принципов не всегда приводит к построению государственной системы, механизмы которой направлены на обеспечение прав и свобод человека.

Ключевые слова: Верховный Совет СССР, избирательный процесс, предвыборная агитация, выборы, избирательная система, принципы избирательного права.

1937 ELECTIONS IN THE SUPREME SOVIET OF THE USSR AS A STAGE OF FORMATION OF THE DOMESTIC ELECTORAL RIGHT AND PROCESS (ON MATERIALS OF THE WEST SIBERIAN TERRITORY)

Abstract. The article is devoted to the investigation of the election campaign of 1937 for the elections of the Supreme Soviet of the USSR. The authors analyze the regulatory and legal framework of the electoral process, the peculiarities of its legal regulation. Particular attention is paid to electoral practice, which demonstrates that the consolidation of democratic principles in legal acts does not always lead to the construction of a state system whose mechanisms are aimed at ensuring human rights and freedoms.

Keywords: The Supreme Soviet of the USSR, the electoral process, pre-election campaigning, elections, election system, principles of suffrage.

Конституция (Основной закон) СССР 1936 года и конституции союзных республик, принятые на ее основе, стали основными источниками избирательного права, нормами которых регулировались наиболее существенные отношения, возникающие в процессе организации и проведения выборов.

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич — кандидат юридических наук, доцент, декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, г. Новосибирск
ЮСУБОВ Эльман Сулейманович — кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, доцент Национального исследовательского Томского государственного университета, председатель Избирательной комиссии Томской области, г. Томск

Они ограничивались установлением лишь основ избирательного права и избирательной системы, представляя их конкретизацию и детализацию текущему избирательному законодательству. Многие нормы, регулирующие специальные отношения, которые возникали в процессе формирования органов власти, были сформулированы в других главах Конституции СССР 1936 года. Так, статьи 34–36 определяли порядок выборов в Верховный Совет СССР, статьи 58 и 90 — основы порядка выборов в Верховные Советы союзных и автономных республик и статьи 95–96 — основы порядка выборов местных советов. В соответствии с указанными конституционными нормами развивалось текущее избирательное законодательство в виде Положения о выборах в органы конкретного уровня.

Подготовка к разработке концепции проведения новой избирательной кампании началась еще до принятия Конституции (Основного закона) СССР, осенью 1936 года руководство государства изучало многие новеллы в сфере реализации права граждан избирать и быть избранными, появившиеся в мировой избирательной практике. Так, с ноября 1936 года шла активная переписка ЦК ВКП (б) с американской фирмой «Omatig Woutng machin korporeichen», являющейся единственным производителем автоматов для голосования. В ответе на письмо А. И. Микояна с просьбой указать технические характеристики автоматов, вице-президент корпорации Ф. Гриффен Рассел писал: «Мы только недавно узнали, что Вы были в США в прошлом году. Мы были бы очень счастливы показать Вам новую автоматическую машину для голосования». По его словам, появление в СССР этих машин было бы еще одним доказательством развития демократии в Советском Союзе. После долгой переписки руководство страны решило отказаться от приобретения автоматов¹. В архивных документах и научной литературе отсутствует упоминание о причинах данного решения. Главной причиной, по нашему мнению, могла быть низкая техническая оснащенность большинства советских административно-территориальных единиц, в условиях которых невозможно было обеспечить нормальное функционирование автоматов для голосования.

Декларирование советским руководством факта построения социализма позволило внести следующие важнейшие изменения в избирательную систему СССР: перейти от многоступенчатых выборов к прямым, отменить ограничения классового характера и провозгласить всеобщность выборов (ст. 139 Конституции СССР). Голосование стало тайным (ст. 140), а голоса избирателей равными, то есть каждый гражданин имел один голос (ст. 136). Основным законом вводился единый для пассивного и активного избирательного права возрастной ценз — 18 лет. В. В. Комарова отмечает, что в соответствии с Конституцией СССР 1936 года быть избранными в высшие органы государственной власти СССР и союзных республик

¹ ГАРФ. Ф. Р-3316. Оп. 57. Д. 26. Л. 1, 2.

могли только лица, достигшие 23 лет и 21 года соответственно². Но необходимо отметить, что в соответствии со статьей 135 Основного Закона СССР избирать и быть избранными могли лица, достигшие 18 лет. Цenz пассивного избирательного права был увеличен указом «О возрастном цензе для граждан, избираемых в Верховный Совет» от 10 октября 1945 года³.

В выборах не имели права участвовать умалишенные⁴ и лица, осужденные судами с лишением избирательных прав в качестве факультативного наказания (ст. 135)⁵, а также граждане СССР, находящиеся за границей⁶. Если исполкомы местных советов при составлении списка избирателей не могли установить точную дату рождения лица, достигающего в 1937 году совершеннолетия, то ею считалось 1 января⁷.

В основу выборов Верховного Совета СССР была положена мажоритарная система абсолютного большинства. На основании статей 34, 35 Конституции СССР 1936 года выборы депутатов обеих палат проходили по избирательным округам, нарезка которых производилась Президиумом Верховного Совета СССР. К образованию избирательного округа Совета Союза предъявлялось требование обязательного проживания на его территории 300 000 человек, интересы которых в Совете представлял один депутат (ст. 21).

Избирательные округа по выборам в Совет Национальностей⁸ образовывались, в зависимости от числа избираемых депутатов, по следующему принципу: 25 округов в каждой союзной республике, 11 — в автономных республиках, 5 — в каждой автономной области и 1 — в национальном округе (ст. 22).

Подобное распределение депутатов по национальным территориальным образованиям некоторые современные исследователи считают нарушением принципа равноправия субъектов. По их мнению, разные по числу жителей одинаковые субъекты Союза оказывались представлены равным числом депутатов. При этом, поскольку большинство автономных республик,

² Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России. М.: Изд-во «Ось-89», 1998.—С. 111.

³ Собрание законов СССР 1938–1961.— М., 1961.— С. 127; Ким А. И. Советское избирательное право. М.: Изд-во «Юридическая литература», 1965. С. 35.

⁴ В разъяснении к Положению о выборах в Верховный Совет СССР, утвержденному Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 января 1950 года, Центральная избирательная комиссия поясняла, что невнесение в списки избирателей лиц, признанных умалишенными, или исключение их из списков избирателей может иметь место на основании следующих документов: а) определения или приговора суда, основанных на соответствующих актах судебно-психиатрической экспертизы; б) списков, предоставленных в соответствующие исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся краевыми, областными или городскими отделами здравоохранения на лиц, находящихся на излечении в психиатрических больницах и колониях.

⁵ Постановление Президиума Верховного Совета от 1 декабря 1945 года «О внесении в списки избирателей лиц, имеющих судимость и находящихся под следствием» разъясняло, что избирательных прав лишаются и граждане, находящиеся под следствием.

⁶ ГАРФ. Ф. Р-7522. Оп. 1. Д. 1. Л. 28, 30.

⁷ Там же. Л. 40.

⁸ В соответствии с проектом Конституции СССР Совет Национальностей должен был формироваться за счет депутатов, выделяемых Верховными Советами союзных и автономных республик и Советами депутатов трудящихся автономных областей, то есть за счет представителей представительных органов субъектов.

автономных областей и все национальные округа были расположены на территории РСФСР, она, в конечном счете, получала большинство мест в Совете Национальностей⁹.

Представляется, что данная теория является спорной. В Положении «О выборах в Верховный Совет СССР» советское руководство отошло от принципа, широко распространенного в западных странах, в соответствии с которым верхняя палата формируется только за счет представительства субъектов Федерации. В Совет Национальностей входили не только представители субъектов СССР — союзных республик, но и иных национальных образований, существующих на их территории. Закрепленный принцип формирования верхней палаты советского парламента можно назвать смешанным: в его основе лежал не только национальный принцип, как принято было считать в советское время¹⁰, но и принцип представительства субъектов Союза¹¹.

Список округов подлежал обязательному опубликованию для всеобщего ознакомления, одновременно с указом о назначении дня выборов. Положение предусматривало образование за 45 дней до выборов избирательных участков, которые создавались как для выборов депутатов Совета Национальностей, так и для выборов депутатов Совета Союза. Избирательный участок признавался важной организационно-правовой формой, обеспечивающей необходимые условия участия граждан на выборах: выдача и прием бюллетеней для тайного голосования, подачи голосов и подведение итогов голосования (ст. 27). Особое внимание при образовании избирательных участков центральное руководство просило обращать на соблюдение принципа: один участок находится в пределах одного округа¹². Если избирательный участок являлся административно-избирательной единицей по выборам обеих палат, то ему присваивался двойной номер¹³. Максимальное число жителей, проживающих на территории одного избирательного участка, составляло 2000–2500 человек. Минимальная планка различалась в зависимости от географических, территориально-административных особенностей местности. Избирательным участком мог являться сельсовет, на территории которого проживало не более 2000 человек, деревня, кишлак, аул с числом жителей не меньше 500 (ст. 28). В городских районах на один участок приходилось от 1500 до 2500 жителей (ст. 30). В отдаленных восточных и северных районах, где преобладали мелкие поселения, допускалась организация избирательных

⁹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 68.

¹⁰ Государственное право СССР. М., 1964. С. 132.

¹¹ Если бы основным принципом формирования верхней палаты представительного органа был национальный, то в соответствии с принципом равноправия наций, закрепленным в Конституции СССР 1936 года, в представительный орган должны были входить представители всех национальностей, проживающих на территории СССР. А это было невозможно.

¹² ГАРФ. Ф. Р-7522. Оп. 1. Д. 5. Л. 10.

¹³ Там же. Д. 40. Л. 3.

участков с количеством населения не менее 100 человек (ст. 31). В ходе выборов было разрешено образование избирательных участков в труднодоступных селениях с числом жителей от 50 до 100 человек¹⁴.

Организация и проведение выборов входили в компетенцию избирательных комиссий, составляющих единую систему общественных органов. В научной литературе советского периода весьма обоснованно утверждалось, что избирательные комиссии являются органами общественного самоуправления, соответствующего этапа развития отечественной государственности¹⁵. Высшим звеном в системе избирательных комиссий СССР являлась Центральная избирательная комиссия (ЦИК), образуемая из представителей общественных организаций и состоящая из двенадцати рядовых членов, председателя, его заместителя и секретаря. Состав Центральной избирательной комиссии в соответствии с Положением о выборах в обязательном порядке утверждался Президиумом Верховного Совета СССР одновременно с объявлением дня выборов (ст. 34, 35). Законодатель прописывал исчерпывающий перечень полномочий данного органа: наблюдение за соблюдением избирательного законодательства в ходе выборов, регистрация избранных депутатов, установление формы документации, связанной с избирательным процессом. К компетенции Центральной избирательной комиссии относилось также рассмотрение жалоб граждан на неправомерные действия нижестоящих избирательных комиссий.

Положение о выборах предусматривало различные санкции, применяемые при нарушении избирательного законодательства. При препятствовании осуществлению активного и пассивного избирательного права виновный подлежал лишению свободы на 2 года. Строгая мера ответственности определялась для должностных лиц, обвиняемых в подделке документов, — 3 года лишения свободы. В качестве первой инстанции разрешения спора выступал исполком соответствующего местного Совета депутатов трудящихся. В случае несогласия с решением исполкома гражданин мог обратиться в народный суд. Решение суда, принятое в открытом судебном разбирательстве, являлось окончательным.

Статус нижестоящих избирательных комиссий зависел от палаты Верховного Совета, выборы в которую они проводили. Избирательные комиссии союзных и автономных республик, автономных областей и национальных округов по выборам в Совет Национальностей, как и ЦИК, создавались из представителей общественных организаций. Их состав утверждался Президиумом Верховного Совета соответствующего уровня за 50 дней до выборов (ст. 37, 38). Кроме председателя, заместителя и секретаря они включали 6–10 рядовых членов (ст. 39). К их компетенции относились вопросы наблюдения за исполнением закона на выборах

¹⁴ Там же. Д. 32. Л. 10.

¹⁵ Ким А. И. Советское избирательное право. М.: Изд-во «Юридическая литература», 1965. С. 166–167.

и рассмотрение жалоб трудящихся о нарушении избирательного законодательства на соответствующей территории.

Для проведения выборов в Совет Союза и Совет Национальностей создавались окружные избирательные комиссии, состав которых утверждался Советом депутатов трудящихся краев и областей не позднее 55 и 50 дней до выборов соответственно. В республиках, не имеющих областного деления, данную функцию должен был выполнять Президиум Верховного Совета республики (ст. 42). К полномочиям этих комиссий было отнесено: наблюдение за своевременной организацией избирательных участков, составление списков избирателей, регистрация кандидатов, подсчет голосов на уровне округа, выдача депутату удостоверения об избрании (ст. 44).

Низшим звеном в системе избирательных комиссий были участковые комиссии, состоящие из представителей общественных организаций трудящихся. Состав данных комиссий (7–11 чел.) утверждался городским или районным Советом депутатов не позднее чем за 50 дней до выборов. К их функциям относились организация явки избирателей, прием и подсчет избирательных бюллетеней, а также подведения и обнародования итогов голосования. Деятельность избирательных комиссий осуществлялась на коллегиальной основе. Все вопросы решались простым большинством голосов. Кворумом заседания являлось присутствие не менее половины членов комиссии.

Право выдвижения кандидатов в депутаты Верховного Совета закреплялось за общественными организациями всех уровней (центральных, республиканских) и за общими собраниями трудящихся, служащих и военнослужащих (ст. 57). Регистрация кандидатов проходила в окружных комиссиях при предоставлении протокола собрания, выдвинувшего кандидата, заверенного членами президиума, и заявления кандидата в депутаты о согласии баллотироваться по данному избирательному округу.

Отказ избирательной комиссии в регистрации кандидата мог быть обжалован в вышестоящую комиссию в двухдневный срок. Последней инстанцией в разрешении споров, связанных с данным этапом избирательного процесса, являлась Центральная избирательная комиссия (ст. 63, 64).

Выдвинувшие кандидатов организации, обладали правом агитировать за него. Перечень форм, методов агитации, закрепляемый законодателем, не являлся исчерпывающим: проведение собраний, использование печатных средств и иное (ст. 70). Было запрещено проведение агитации в день голосования, который в соответствии с Положением назначался Президиумом Верховного Совета СССР за два месяца.

Голосование должно было проходить с 6 до 24 часов по местному времени. Подтверждая принцип прямого волеизъявления граждан, закрепленный в Конституции, в Положении было определено, что каждый избиратель реализовал свое активное избирательное право самостоятельно, непосредственно являясь на избирательный участок.

По завершении голосования члены избирательной комиссии под руководством председателя вскрывали ящики для голосования и начинали подсчет бюллетеней. Последние признавались недействительными в случае, если оказывались неустановленного образца либо поданы без конверта, и в том случае, если число кандидатов, отмеченных в них, превышало необходимое (ст. 90). По завершении подсчета либо получения данных нижестоящих избирательных комиссий членами комиссий оформлялись два протокола: один по выборам Совета Союза, другой — Совета Национальностей.

Если в итоге голосования ни один из кандидатов не получал абсолютного большинства голосов (50% + 1 голос), соответствующая окружная комиссия отмечала данный факт в протоколе и одновременно объявляла перебаллотировку двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов. За этим следовало назначение дня перебаллотировки, проводимой по истечении двухнедельного срока после первого тура выборов. Если явка избирателей составляла менее 50 процентов от общего числа зарегистрированных, то голосование считалось недействительным и назначались новые выборы. Перебаллотировка кандидата в депутаты, равно как и новые выборы, проходили по спискам избирателей, составленным для первого тура (ст. 109).

Анализ Положения о выборах в Верховный Совет СССР показывает, что оно, как и принятый в 1936 году Основной закон, не исключало проведения выборов на альтернативной основе¹⁶. Несмотря на то, что правящая партия полностью контролировала все общественные организации, правительство пока еще признавало возможным выдвижение альтернативных кандидатур на собраниях рядовых граждан. Однако в речах лидеров государства все еще проявлялась озабоченность наличием в стране сил, не полностью контролируемых руководством. К ним относились, в частности, различные религиозные конфессии. Так, А. А. Жданов в своем докладе о подготовке выборов на февральско-мартовском пленуме ЦК ВКП(б) отметил, что, несмотря на активную атеистическую пропаганду, церковь пользуется немалым влиянием в массах¹⁷.

Несмотря на высокие шансы кандидатов от ВКП(б) на победу, докладчик предложил идею о выдвижении в каждом избирательном округе одного кандидата как представителя блока коммунистов и беспартийных. Эту идею поддержал в своей речи И. В. Сталин: «Выставлять кандидатов от коммунистов отдельно от беспартийных нет необходимости, так как у компартии единственной и главной целью являются интересы всех трудящихся, и поэтому кандидаты от партии и беспартийных будут совпадать, потому что совпадают их интересы»¹⁸. Так как другие политические силы, кроме ВКП(б), в стране отсутствовали, а общественные организации на-

¹⁶ См. об этом Ким А. И. Указ. соч. С. 43–64.

¹⁷ Курицын В. М. История государства и права России 1929–1940. М.: Международные отношения, 1998. С. 90.

¹⁸ ГАРФ. Ф. Р-7522. Оп. 1. Д. 23. Л. 54.

ходились под ее влиянием, единственным субъектом права выдвижения оставалась коммунистическая партия.

Подобное решение органов государственной власти привело к деформации всей сущности избирательного права. Конституционно закрепленные равные, альтернативные, прямые выборы фактически заменялись выборами плебисцитарного типа или референдумом по поводу доверия или недоверия одному кандидату.

Особое внимание к проводимой в СССР избирательной кампании уделялось представителями иностранных государств, в частности — Германии. С июля 1937 года в посольстве Германии в СССР было проведено четыре совещания, посвященных выборам депутатов Верховного Совета. Основным докладчиком на них был граф фон Шуленбург. Он критически относился к демократичности советского избирательного законодательства. По его мнению, «первые выборы на основе «демократической» сталинской Конституции должны стать очередной иллюзией, новым доказательством существования советской демократии. А стремление ставить на округах по одному кандидату говорит о стремлении превратить систему одного кандидата в долговременную правовую норму»¹⁹.

В июле 1937 года состоялось очередное заседание ЦИК СССР, который продолжил свою работу до созыва нового союзного представительного органа. Он утвердил Положение о выборах в Верховный Совет, созданное на основе заложенной в главе 11 (ст. 134–142) новой Конституции СССР избирательной системы²⁰. На организацию и проведение выборов было выделено 88509 тыс. рублей²¹.

Избирательная кампания по выборам депутатов Верховного Совета СССР, начатая советским правительством, была широко поддержана региональными органами власти. В середине 1937 года секретарь Новосибирского областного комитета ВКП(б) Р. И. Эйхе, отмечая огромное значение сталинской Конституции и Положения о выборах в Верховный Совет СССР, обязал райисполкомы и сельсоветы начать подготовку и организацию выборов в союзный парламент²². Трудности в организации выборов в Сибири вызывало «разукрупнение» Западно-Сибирского края и выделение из него Новосибирской области и Алтайского края, в связи с чем изменялся правовой статус и полномочия сибирских государственных и партийных органов²³.

Большая роль в процессе подготовки выборов придавалось распространению текстов принятой недавно новой Конституции СССР и По-

¹⁹ Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (Политический архив министерства иностранных дел Германии). Personalalia Groskopf. Bd. 75. S. 3.

²⁰ Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства СССР. 1937. № 43. Ст. 182.; Советская Сибирь. 1937. 17 октября.

²¹ ГАРФ. Ф. Р-7522. Оп. 1. Д. 1. Л. 19.

²² Сборник постановлений и распоряжений Западно-Сибирского крайисполкома. 1937. № 98. Ст. 102

²³ Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства СССР. 1937. № 66. Ст. 302.

ложения о выборах среди рядовых граждан. Почти все торговые точки области получили новые тиражи этих документов. Критику областного руководства вызывало формальное отношение торговых работников к решению поставленных перед ними задач. Продавцы Анисимовского сельсовета распространяли полученные ими 300 экземпляров документов как нагрузку к хорошо покупаемым товарам. Учительнице Паташевой насильно продали семь брошюр закона о выборах со словами: «Возьмите, они дешевые, и вы их кому-нибудь отдадите»²⁴.

Сельские жители, в силу своего низкого правосознания, относились к законам как к обычным документам, которых в советское время издавалось бесчисленное множество. В селпо Пушкинговской артели продавец на вопрос колхозника: «Какие у вас книжечки есть подешевле для курения?», ответил: «У нас дешевле Конституции ничего нет». Большую популярность брошюры имели среди детей, которые использовали их в качестве школьных тетрадей. Негативный пример следовал со стороны колхозного руководства. Председатели сельскохозяйственных артелей, получив для распространения брошюры, «бросали их подальше» и вспоминали лишь спустя несколько месяцев²⁵. Вышеназванные факты, приводившиеся как негативный пример в постановлениях областного руководства, показывают, что после обсуждения проекта Конституции и ее принятия уровень разъяснительной работы местных государственных органов резко снизился.

В начале сентября 1937 года в Новосибирской области началось составление списков избирателей, которые требовалось оформлять строго по спущенной сверху форме. Большинство районов приступило к данному этапу избирательного процесса только 23–24 сентября, хотя в соответствии с установками областного руководства к этому времени должны были быть уже образованы избирательные участки²⁶. В результате произошла задержка опубликования схемы избирательных участков в печатных средствах массовой информации²⁷. Председатель Топкинского райисполкома Порядов, оправдываясь за срыв данного этапа избирательной кампании, говорил, что «форма списка избирателей получена только 19 сентября, тогда как в июльском письме за подписью председателя крайисполкома С. А. Шварца ясно указывалось, что он (список — А. М., Э. Ю.) должен соответствовать строгой форме»²⁸. Недостатки в оформлении списков избирателей исправлялись вплоть до начала голосования. В Асиновском районе в 4 часа утра 12 декабря в силу различных причин появилась необходимость переделать списки избирателей на 2500 человек. В Троицком

²⁴ ГАНО. Ф. П-3. Оп. 11. Д. 698. Л. 178.

²⁵ Там же. Л. 180.

²⁶ Собрание постановлений и распоряжений Западно-Сибирского краевого исполнительного комитета. 1937. № 78. Ст. 1040.

²⁷ ГАРФ. Ф. Р-7522. Оп. 1. Д. 112. Л. 127.

²⁸ ГАНО. Ф. П-3. Оп. 11. Д. 698. Л. 15.

и Бийском районах списки избирателей были написаны на бюллетенях для голосования и не заверены председателем участковой комиссии²⁹.

В середине осени всеми участковыми избирательными комиссиями были получены удостоверения на право голосования, протоколы и печати. Большой проблемой для местных руководителей стало требование печатать бюллетени на национальных языках. На территории Западной Сибири проживали представители различных национальностей, включая коренных народов Сибири и Крайнего Севера. Но, несмотря на это, местные органы власти просили областное руководство печатать бюллетени только на русском языке. Обосновывая данную просьбу, местные руководители говорили, что даже представители одного этноса говорят на различных диалектах своего языка³⁰.

12 октября 1937 года в центральных печатных изданиях было опубликовано Постановление ЦИК «О назначении дня выборов в Верховный Совет СССР»³¹. По требованию центрального руководства с подобной информацией в этот день должны были выйти все местные газеты. Вместе с данным документом печатался окончательный Перечень избирательных округов³². В соответствии с Перечнем на территории Новосибирской области образовывалось 14 избирательных округов, в Алтайском крае — 9. Если число избирательных округов в ходе выборов оставалось неизменным, то число участков подверглось изменению. За десять дней до выборов в Искитимском районе были обнаружены участки с числом избирателей более 2500 человек. Для исправления данного нарушения образовали дополнительно два участка³³.

Назначение дня выборов положило начало процессу выдвижения и регистрации кандидатов, предвыборной агитации. Его основные направления указал в своей речи секретарь обкома ВКП(б) Р.И. Эйхе. Говоря о приоритетном значении предвыборной агитации, «ее боевой доходчивости», немаловажную роль он отводил процессу выдвижения кандидатов и необходимости организации большой информационно-разъяснительной работы. Руководитель области обращал внимание на обеспечение указаний ЦК ВКП(б) о соотношении числа кандидатов от рядовых граждан и руководящих работников³⁴. Особое значение Р.И. Эйхе в своих докладах придавал задачам, сформулированным на февральско-мартовском пленуме ЦК партии. Отмечая вредительско-диверсионную шпионскую работу иностранных

²⁹ ЦХАФ АК. Ф. Р-312. Оп. 1а. Д. 22. Л. 403.

³⁰ ГАРФ. Ф. Р-7522. Оп. 1. Д. 41. Л. 85.

³¹ Назначение выборов Верховного Совета следующего созыва должно было происходить на основании ст. 49 Конституции СССР, которая относило решение данного вопроса к полномочиям Президиума Верховного Совета СССР.

³² Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР. 1937. № 68. Ст. 312.

³³ ГАРФ. Ф. Р-7522. Оп. 1. Д. 40. Л. 117.

³⁴ ГАНО. Ф. П-3. Оп. 2. Д. 103. Л. 5, 13, 14, 16.

государств в СССР и оказывавших им помощь троцкистских организаций, лидер партии говорил о необходимости усиления борьбы с ними³⁵.

Выдвижение кандидатов в депутаты Верховного Совета формально должно было осуществляться только на предвыборных собраниях. Реально граждане СССР, принимавшие в них участие, лишь утверждали предложенные руководством кандидатуры, неоднократно проверенные уполномоченными на то органами. Списки кандидатов в члены Совета Союза по сельским районам условно можно разделить на две группы. В первую входили высшие руководители государства. Вторую группу составляли областные руководители, представители районных органов, председатели сельскохозяйственных артелей, а иногда — колхозники-ударники³⁶.

С целью максимального охвата населения в ходе избирательной кампании в колхозах с сентября стали создаваться агитколлективы, в состав которых входили только коммунисты³⁷. За группой избирателей (3–5 домов) должен был закрепляться агитатор, который отвечал за «гражданскую активность» своих подопечных, а руководитель агитколлектива и секретарь парторганизации отвечали за «активность» на выборах всех избирателей данного избирательного участка³⁸. Однако соотношение необходимого числа избирателей и пропагандистов часто нарушалось из-за небольшого количества желающих быть агитаторами³⁹.

В некоторых районах Западной Сибири получила распространение практика закрепления агитаторов за определенными десятью дворами, за политическое сознание жителей которых они несли полную ответственность. Позитивных результатов работы колхозное и районное руководство требовало на 3–4 день после закрепления территорий⁴⁰.

Сводные таблицы, составляемые агитаторами, содержат информацию о большом количестве проведенных собраний. Хотя иногда достоверность этих цифр можно ставить под сомнение, все же в большей мере они соответствуют действительности. Опыт, имеющийся у агитаторов, позволял им выполнять указания вышестоящих органов о широком охвате пропагандой население. На 1 октября 1937 года на территории Новосибирской области и Алтайского края работало более 50 тыс. пропагандистов (данные по Новосибирской области — 29857, по Алтайскому краю — более 20 тыс.). Было создано 17422 кружка, в которых проходили обучение 491115 человек⁴¹.

Организовывая для подготовки инструкторов-агитаторов специальные курсы⁴², областное руководство обращало внимание на сформированные

³⁵ Там же. Оп. 11. Д. 682. Л. 32.

³⁶ Там же. Ф. Р-47. Оп. 1. Д. 3312. Л. 144.

³⁷ ГАНО. Ф. П-3. Оп.1. Д. 696. Л. 270–271.

³⁸ Курицын В. М. Указ. соч. 1998. С. 90.

³⁹ ГАРФ. Ф. Р-7522. Оп.1. Д. 126. Л. 152.

⁴⁰ ЦХАФ АК. Ф. Р-964. Оп. 1. Д. 11. Л. 22, 28.

⁴¹ ГАНО. Ф. П-3. Оп. 11. Д. 696. Л. 266, 267.

⁴² Там же. Оп. 11. Д. 690. Л. 49.

в ходе компаний 1935–1936 годов ценные кадры пропагандистов, которых следовало привлекать к работе не только во время выборов в Верховный Совет СССР, но и в будущем при избрании депутатов в высшие органы законодательной власти союзных и автономных республик⁴³.

С июля по сентябрь в Новосибирской области агитаторами было проведено 9 132 беседы, в которых приняло участие 55 146 человек. Из них 969 бесед проведено на полевых станах (1215 человек)⁴⁴. Уже в первые месяцы после опубликования «Положения о выборах в Верховный Совет» явка на предвыборные собрания оказалась достаточно высокой (70–80%), срывы были редким явлением⁴⁵. В случае низкой явки избирателей агитаторов вызывали в вышестоящие органы для отчета⁴⁶.

Деятельность агитаторов не ограничивалась разъяснением закона о выборах и агитацией за кандидатов. Беседы сопровождалась показом фильма «Как будем голосовать», сделанным в русле пропаганды советского образа жизни⁴⁷. Одновременно проводились беседы, посвященные очередным хозяйственно-политическим кампаниям, событиям внутри страны и за рубежом. Так, на работу агитаторов огромное влияние оказали проходившие в 1937 году политические судебные процессы. Обязательным пунктом проведения собраний было ознакомление крестьян с речами государственного обвинителя на этих процессах А. В. Вышинского⁴⁸.

Слабый уровень подготовки агитаторов приводила к плохому объяснению Положения о выборах. В Искитимском, Маслянинском и Ояшинском районах агитаторы объявили, что в день голосования власть переходит к избирательным комиссиям⁴⁹. Директор Искитимской МТС отметил, что в бюллетенях для голосования можно вычеркнуть всех кандидатов и вписать своих⁵⁰. Как выяснялось, многие вопросы при беседах оставались неразрешенными. Народ уходил с собрания, так и не уяснив порядок и ход голосования, процедуру выдвижения кандидатов⁵¹.

Руководство, оценивая недостаточный уровень политической подготовки пропагандистов, данный им на райкомовских лекциях, стало требовать от членов сельских советов проводить в колхозах 1–2 раза в неделю занятия для деревенского актива⁵². Стремление местного руководства более качественно подготовиться к выборам сопровождалось проведением деловых игр с участием членов избирательных комиссий и избирателей⁵³.

⁴³ Там же. Оп. 2. Д. 870. Л. 126.

⁴⁴ ГАНО. Ф. П-3. Оп. 2. Д. 1034. Л. 10.

⁴⁵ ЦХАФ АК. Ф. Р-312. Оп. 1а. Д. 11. Л. 202.

⁴⁶ Там же. Л. 323.

⁴⁷ ГАНО. Ф. П-3. Оп. 1 а. Д. 112. Л. 5–27.

⁴⁸ ГАНО. Ф. П-3. Оп. 11. Д. 695. Л. 280.

⁴⁹ Там же. Д. 46. Л. 60.

⁵⁰ Там же. Л. 61.

⁵¹ ЦХАФ АК. Ф. Р-964. Оп. 1а. Д. 11. Л. 203; ГАРФ., Ф. Р-7522. Оп. 1. Д. 23. Л. 126.

⁵² ЦХАФ АК. Ф. Р-964. Оп. 1. Д. 11. Л. 30.

⁵³ ГАРФ. Ф. Р-7522. Оп. 1. Д. 23. Л. 126.

Агитаторы, отвечавшие за обеспечение явки избирателей, уже с 9–10 часов утра должны были обходить «своих избирателей» и напоминать им о своем гражданском долге. Многие крестьяне голосовали без напоминания, не дожидаясь прихода пропагандистов. Так, шестидесятилетняя колхозница Батищева собрала восемь человек соседей и в семь часов утра с ними явилась на избирательный участок. Пришедшего днем агитатора радостно встретила словами: «Мы уже голосовали. Я сама организовала своих людей. Выбираем, думать и ждать нечего, когда придут за нами. Свой долг мы выполнили»⁵⁴. Но бывали случаи, когда агитаторам не открывали ворота. Проголосовав, колхозники направлялись на организованные местными органами гулянки, вечера молодежи.

К 9 часам утра в сельских районах Новосибирской области и Алтайского края проголосовало 50–60 процентов избирателей. В полдень явка избирателей достигла 70 процентов, а в некоторых районах (Искитимском, Ордынском) — еще больше⁵⁵.

В ходе голосования выяснилось, что предвыборная разъяснительная работа не была проведена с отдельными группами избирателей, которые не знали порядок голосования. Так, на одном из избирательных участков Топкинского района зафиксировано три случая, когда избиратели вместе с бюллетенями бросали в ящик для голосования и свои паспорта. Аналогичный случай был в селе Ижморка, когда крестьянин бросил свою колхозную книжку. В Колыванском районе крестьяне жаловались на то, что, они, не разобравшись в порядке голосования, вычеркнули всех кандидатов в одном бюллетене, «и не знали куда девать второй»⁵⁶.

После завершения голосования в 24 часа избирательные комиссии подвели итоги выборов. По предварительным данным, на 1899 избирательных участков Новосибирской области из 110345 избирателей, проживавших на ее территории, явилось 104345 человек (94,5%)⁵⁷. На третий день после выборов в Москву была отправлена телеграмма с просьбой на основании статьи 36 Конституции и статьи 104 закона о выборах зарегистрировать избранных в Алтайском крае и Новосибирской области кандидатов⁵⁸.

В Новосибирской области участие в выборах приняло 2061 251 человек или 97,37 процента от общего числа избирателей приживающихся на территории области⁵⁹, что было выше средней явки по СССР. В целом по СССР в выборах Верховного Совета приняло участие 96,8 процента от общего числа избирателей. При этом за кандидатов в Совет Союза было подано в среднем 98,6, а в Совет Национальностей — 97,8 процента голосов⁶⁰.

⁵⁴ Там же. Д. 698. Л. 23.

⁵⁵ ГАРФ. Ф. Р-7522. Оп. 1. Д. 5. Л. 164, 122; ГАНО. Ф. Р-3. Оп.11. Д. 698. Л. 45.

⁵⁶ ГАРФ. Ф. Р-7522. Оп. 1. Д. 114. Л. 24, 25, 120.

⁵⁷ Подсчитано мною по: ГАНО. Ф. П-3. Оп. 11. Д. 698. Л. 40.

⁵⁸ ГАРФ. Ф. Р-7522. Оп. 1. Д. 5. Л. 40, 42, 48.

⁵⁹ «Советская Сибирь» от 16 декабря 1937 г. № 291.

⁶⁰ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 69.

Развитие законодательства и практика проведения первых выборов в Верховный Совет СССР заложили основу нового важного начинания для последующей кодификации советского избирательного законодательства. В советской науке государственного права появились первые публикации о необходимости кодифицировать избирательное законодательство, распыленное во многих юридических актах. Советские ученые писали о необходимости приведения в единую систему всех юридических источников, содержащих нормы избирательного права⁶¹.

Многие элементы советского избирательного права и практика первых выборов после принятия Конституции СССР 1936 года заложили основу современных электоральных отношений, а также предопределили остроту научных дискуссий о достоинствах и недостатках избирательного процесса в СССР. Многие положения правовых актов, регулирующих выборы в 1937 году, прямо и косвенно повлияли на современное законодательство.

Список литературы

1. Белоновский В. Н. Представительство и выборы в России с древнейших времен до XVII века (теория, история, практика). М.: Приор, 1999.
2. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А. А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003.
3. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред.: А. В. Иванченко М.: НОРМА, 1999.
4. Ким А. И. Советское избирательное право. М.: Изд-во «Юридическая литература», 1965.
5. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России. М.: Изд-во «Ось-89», 1998.
6. Курицын В. М. История государства и права России 1929–1940 гг. М.: Международные отношения», 1998.

⁶¹ Ким А. И. Указ соч. С. 39–41.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СЦЕНАРИИ РЕФЕРЕНДУМОВ О НЕЗАВИСИМОСТИ РЕГИОНОВ ГОСУДАРСТВ ЕВРОСОЮЗА

***Аннотация.** В статье рассматриваются отдельные эффекты интеграции Европейского Союза, прежде всего, тенденция регионализации государств-участниц. Попытки сецессии регионов национальных государств рассмотрены в контексте внутренних, европейских и международных правовых ограничений на самоопределение. В центре внимания находятся проявления сепаратизма регионов, которые инициировали референдумы о независимости. Автор определяет политические сценарии проведения референдумов на основании отношений между центром и регионами. В статье рассмотрены три сценария: легальный в Шотландии, мятежный в Каталонии и консультативный в Ломбардии и Венеции. Рождение новых государств на пространстве ЕС путем сецессии может стать опасным прецедентом в обеспечении европейского единства.*

***Ключевые слова:** Европейский Союз (ЕС), регионализация, сепаратизм, референдум, сецессия, политические сценарии, деволюция, радикализм, автономия.*

POLITICAL SCENARIOS OF REFERENDUMS ON THE INDEPENDENCE OF THE REGIONS OF THE STATES OF THE EUROPEAN UNION

***Abstract.** The article examines some of the effects of EU integration, above all, the tendency of regionalization of the states. Attempts to secession of the regions of national states are considered in the context of domestic, European and international legal restrictions on self-determination. The focus is on manifestations of separatism in the regions that initiated referendums on independence. The author determines the political scenarios for conducting referendum based on the relationship between the center and the regions. The article considers three scenarios: legal in Scotland, rebellious in Catalonia and advisory in Lombardy and Venice. The birth of new states in the EU space through secession can be a dangerous precedent in securing European unity.*

***Keywords:** European Union (EU), regionalization, separatism, referendum, secession, political scenarios, devolution, radicalism, autonomy.*

Европа регионов

Кризис интеграции европейского пространства приобрел многоуровневый характер. В то время как Европейский Союз (ЕС) преодолевает

центробежные тенденции, составляющие его государства решают проблему регионального сепаратизма. Причины и предпосылки процессов регионализации сложны и своеобразны в каждой из стран, но имеют общие экономические и политические основания.

Исходя из политической теории можно сказать что, чередование процессов централизации и децентрализации в управлении государством связано с долгосрочными тенденциями в определенной политической системе. Направленность процессов, как правило, соотносится с числом, значимостью и тяжестью общественных проблем. Прослеживается закономерность: когда количество спорных вопросов достаточно велико, возникает необходимость централизации политической системы¹.

В ЕС распространенным явлением стали сепаратистские движения в ряде регионов стран-участниц. Под сепаратизмом обычно понимают «выдвижение требований самоопределения части территорий государств, их последующего отделения и обретения независимости (сецессионизм); применение противозаконных (силовых) методов борьбы за расширение автономных, федеративных, конфедеративных прав»². Сепаратистское движение выражено в стремлении этнической группы, сосредоточенной на определенной территории и осознающей себя единой общностью, выйти из состава существующего государства, то есть произвести сецессию.

Исследователи выделяют множество причин сепаратизма. Среди них — сформированная идентичность сообщества, позиции региональной элиты, социальные настроения населения и экономическое положение территории. Причем сепаратизм в ряде государств ЕС исторически порожден этническими, конфессиональными, культурными размежеваниями.

Основная причина сецессии видится в стремлении этнических групп к самоопределению. Право каждого народа на самоопределение — один из важнейших принципов международного законодательства, равно как и право каждого государства на территориальную целостность. Если для сторонников независимости регионов ключевую роль играет первый принцип, то центральные национальные правительства опирается на второй. Однако нормы международного права не предусматривают для территорий какого-либо государства возможности отделиться за исключением случаев, когда имеется согласие обеих сторон. Идея самоопределения была сформулирована в Уставе ООН не как «право», а как «принцип». В окончательном виде пункт 2 статьи 1 Устава ООН утверждает необходимость «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов».

¹ Теория централизации и децентрализации / Теория и методы в современной политической науке: Первая попытка теоретического синтеза / под ред. С. У. Ларсена. М: РОССПЭН, 2009.

² Сепаратизм в политической жизни современной Европы. Под ред. П. Е. Канделя. М.: Ин-т Европы РАН, 2015. С. 10.

Евробюрократия в Брюсселе сепаратистские движения оценивает неоднозначно, так как они ставят под вопрос сохранение ныне существующих национальных государств. Принцип, согласно которому ЕС должен защищать территориальную целостность своих членов, закреплён в договорах Европейского Союза. Противоположный вариант устроит Евросоюз лишь в том случае, если изменение территориального устройства национального государства произойдет демократическим путем в соответствии с их внутренним законодательством. Однако часть населения, представляющего национальные меньшинства, не готова к выходу своих регионов из существующих государств. Сепаратизм регионов сдерживают законодательные нормы, прописанные в конституциях и других государственных актах. ЕС пока не готов автоматически включить в свои ряды обретших новую государственность³. Согласно статье 4 Договора о Европейском Союзе, «союз уважает основные функции государства, особенно те, которые направлены на обеспечение его территориальной целостности»⁴.

Подъем сепаратистских движений обусловлен как внутривластной ситуацией в отдельных государствах, историческими перипетиями их образования, так и политическими и социально-экономическими проблемами развития ЕС. Происходящая регионализация связана с рядом взаимосвязанных факторов.

Требования отдельных регионов в отношении независимости усилились с началом европейского экономического кризиса в 2010 году. Сжатие экономики привело к напряжению в отношениях между уровнями власти, обострению борьбы за усеченные бюджетные средства: «От пиренейских пастбищ Каталонии до верховых холмов Шотландии сепаратисты набирают силу, поскольку экономический кризис в Европе углубляется. Подобно тому, как национальные государства уступают больше власти над бюджетами и экономической политикой Европейскому Союзу, региональные конфликты, которые зрели на протяжении веков, приобрели новую силу в боях за сжатый пирог государственных денег»⁵.

Финансовый кризис еврозоны вызвал подъем активности движений за независимость регионов, став «микро-версией развала солидарности ЕС». Возрастание напряженности в отношениях центра и регионов многих стран-участников происходит параллельно с конфликтом между властями ЕС и богатыми государствами, такими как Германия и Великобритания, которые считают, что их просят вынести несправедливо большую долю экономического бремени в период кризиса.

³ Швейцер В. Сепаратистская активность в Евросоюзе // URL: <http://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/separatistskaya-aktivnost-v-evrosoyuze>.

⁴ Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) — в редакции Лиссабонского договора 2007 г.

⁵ URL: <https://uk.reuters.com/article/uk-eu-separatists/analysis-europes-separatists-gain-ground-in-crisis-idUKBRE89E13A20121015>.

Перманентный кризис еврозоны, нарастающие инфляционные процессы, увеличение числа безработных, практически неконтролируемый рост числа иммигрантов из беднейших стран мира, нерешенные экологические, энергетические и иные проблемы заставляют сепаратистов действовать.

Неспособность национальных правительств, а также ЕС восстановить докризисное процветание привела к тому, что граждане стали недовольны своими национальными правительствами. Политики, представляющие более развитые регионы, для повышения уровня благополучия и избавления от бремени стали ставить вопросы о выделении своих провинций из менее обеспеченных частей страны. Такие движения были неактуальны в течение десятилетий, когда европейская экономика росла высокими темпами. Затяжной экономической кризис только усугубил экономический разрыв между растущими и отсталыми регионами.

С момента заключения Договора о Европейском Союзе в Маастрихте в 1991 году начал проявляться растущий раскол между элитами и гражданами по вопросу европейской интеграции⁶. Кризис еще более отчетливо высветил проблему демократического дефицита в ЕС. Эта проблема, проявляющаяся в расхождении политических элит по поводу целесообразности развития интеграции и при скепсисе населения в отношении общеевропейских институтов, выступает серьезным препятствием для дальнейшего развития Европейского Союза. Современная трактовка понятия «демократического дефицита» включает в себя следующие факторы: рост влияния исполнительной и ослабление законодательной ветвей власти в государствах-членах ЕС; слабость Европарламента; отсутствие действительно общеевропейских выборов; сложность и непонятность Евросоюза в глазах обывателя; чрезмерные расхождения между решениями Евросоюза и «идеальными представлениями» граждан на национальном уровне (*policy drift*). К этому добавляют высокомерность брюссельских бюрократов и политиков, основывающуюся на убеждении, что европейская интеграция слишком сложна, чтобы интересовать рядовых граждан. Демократический дефицит — отсутствие у граждан каналов эффективного влияния на официальный Брюссель — становится все более сильным раздражителем для граждан⁷.

Парадоксальным образом глобальные коммуникации также способствуют возрождению регионализма, делая его «мировым явлением». Информационные технологии, социальные сети позволяют людям инициировать кампанию, быстро находить единомышленников, которые вынашивали подобные желания и ранее не предпринимали активных действий.

⁶ Халлер М. Европейский раскол между элитами и гражданами // Социология: теория, методы, маркетинг. 2009. № 2. С. 19.

⁷ Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты) / Отв. ред. Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 12.

Региональный сепаратизм еще более усложняет политические взаимоотношения внутри Евросоюза. Структуры ЕС отбирает все больше компетенций у национальных государств. Во многом интеграция стран-участниц является причиной стремления отдельных регионов реализовать «право на самоопределение», так как обеспечивает необходимые условия, в которых движение за «независимость» становится возможным. Перспектива вступления в ЕС в качестве отдельного государства провоцирует сепаратистские настроения.

Процессы интеграции единого пространства и децентрализации национальных государств породили идеологию и практику местничества, которые направлены на развитие региональных и местных сообществ на европейском пространстве. Некоторые этнические группы и жители регионов с выраженной местной идентичностью государств ЕС устремились самостоятельно интегрироваться в «европейскую семью народов». Желание, прежде всего, этнических территорий государства полностью контролировать свои собственные дела стало распространенным явлением в Европе.

Государства предоставляют своим регионам многие общественные блага, которые были бы неподъемными для этих регионов как для отдельных стран (своя валюта, банковское регулирование, внешняя торговля и так далее). Отдельные регионы даже при экономических или культурных разногласиях с центром соглашались оставаться в составе единого государства в обмен на эти услуги. Рост влияния наднациональных организаций и многосторонних договоров приводит к тому, что многие из таких общественных благ может получить отдельная небольшая страна, которой для этого достаточно вступить в наднациональное образование или подписать многосторонний договор, начиная с соглашений о свободной торговле и заканчивая военными пактами.

Многообещающая иллюзия независимости, искушение стать самостоятельной частью европейских народов, избавившись от иждивенцев, провоцирует движение региональных сил. В конечном счете эти обстоятельства могут привести к росту децентрализации в странах-участниках ЕС. Игнорирование центробежных тенденций грозит ростом напряженности, которая способна открыть путь к конфликтам и распаду государств⁸. В то же время децентрализация национальных государств открывает возможности для усиления «евробюрократии», а следовательно, централизации ЕС в целом. Наднациональные структуры, очевидно, пойдут по пути регламентации «цветущей сложности» конгломерата народа, чтобы предать ему большую управляемость.

Не отказываясь от независимости как конечной цели, «мятежные регионы» рассчитывают на осуществление программы-минимум: получение

⁸ Ениколопов Р. Наднациональное искушение. Почему Каталоний будет больше. 11.10.2017 //URL: <http://carnegie.ru/commentary/73346>.

новых уступок со стороны центральных властей, прежде всего, в плане экономической поддержки регионов; дальнейшее развитие системы самоуправления; укрепление культурно-языковой идентичности в зонах сепаратистской активности. Политика культурной, образовательной, языковой, медийной, политической и правоохранительной автономии приводит дезинтеграции государств ЕС⁹. Признавая справедливым удовлетворение этих требований, следует отметить, что сепаратизм в условиях становящегося перманентным кризиса Евросоюза является деструктивным фактором, осложняющим достижение единства интересов и становление политической гармонии на континенте.

Отдельные европейские политики находят решение проблем интеграции ЕС в устранении приоритета интересов национальных государств над регионами. В политических кругах получила распространение инициатива преобразования ЕС в «Европу регионов», которая оформляется в новую концепцию достижения европейского единства. Политики предлагают отстранить от власти в ЕС национальные государства и предоставить больше полномочий регионам, сделав их реальными носителями европейской идентичности.

Для реализации концепции «Европа регионов» уже существуют институциональные основания. В Брюсселе регулярно проходят заседания Комитета регионов — консультативного органа, своего рода регионального парламента, в который входят представители 350 регионов всех 28 стран-членов ЕС. В настоящее время решения ЕС принимаются при участии 28 государств и 750 депутатов Европарламента, которые избираются путем прямого голосования от территорий.

Если заменить национальные государства на регионы согласно ныне существующему в ЕС территориальному делению, то в каждом саммите бы участвовало не 28 национальных государств, а 98 регионов, которые по своему размеру примерно соответствуют немецким федеральным землям. Возможно и более мелкое деление. Если разбить регионы на территории, равные немецким административным округам, то их число достигло бы 276. Если же единицей, участвующей в принятии политических решений в ЕС, станет немецкий округ или французский департамент, то эта цифра составит 1342. Таким Евросоюзом при его нынешних полномочиях стало бы невозможно управлять. Согласно существующей системе (NUTS), регионы ЕС аккуратно делятся на три уровня: размер субсидий и структурной помощи ЕС уже сегодня рассчитывается, принимая за основу столь мелкое территориальное деление¹⁰.

В настоящее время сепаратистское сообщество Европы включает более 40 политических партий и общественных движений, входящих в «Евро-

⁹ URL: www.democraticunion.eu/2014/03/problem-european-identity-separatist-movements-eu.

¹⁰ URL: www.dw.com/ru/комментарий-европа-регионов-это-не-выход/a-41064798.

пейский свободный альянс». Эта неправительственная организация — своеобразный европейский интернационал регионалистов, автономистов и умеренных сепаратистов¹¹. Региональные движения за обретение независимости используют риторику и методы национализма¹².

Региональные политики артикулируют идею, что мирную Европу можно создать только в том случае, если страны смогут пользоваться правом на самоопределение, так как люди в регионах хотят сами определять свою жизнь. Между тем для многих европейских политиков очевидно, что отказ от формулы «Европа национальных государств» в пользу «Европы регионов» ввергнет ЕС в состояние хаоса.

Формирование ЕС помогло положить конец насильственным сепаратистским конфликтам в Северной Ирландии и Стране Басков в Испании. Умеренное крыло сепаратистских сил, представленное популярными в соответствующих регионах партиями и движениями, отказалось от методов вооруженной борьбы и актов терроризма, встало на путь переговоров с центральными властями и добилось положительных для себя результатов. В целом политические силы регионов сепаратистской активности готовы добиваться своих целей легальными демократическими методами, не отказываясь при этом от таких форм сопротивления, как массовые акции протеста и забастовки, использование в своих целях средств массовой информации и Интернета. Главным механизмом обретения независимости признается народное волеизъявление на референдуме.

Сепаратистская активность наиболее заметна в регионах таких государств ЕС, как Великобритания (Шотландия, Северная Ирландия), Испания (Каталония, Страна Басков), Бельгия (Фландрия), Италия (Северные провинции), Франция (Корсика). Большая часть сепаратистов склонна добиваться уступок от центральных властей посредством переговоров, требуя проведения референдумов о независимости соответствующих регионов (Шотландия, Каталония, Ломбардия, Венеция и др.). По экспертным оценкам, в XXI веке на территории ЕС потенциально могут возникнуть более 10 новых государств путем сепарации посредством референдума¹³.

¹¹ Новая жизнь европейского сепаратизма. 12.02.2014 //URL: matveychev-oleg.livejournal.com.

¹² См.: Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, М. Хрох и др.; Пер. с англ. И нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. М.: Праксис, 2002.

¹³ URL: <https://ria.ru/politics/20090729/179013774.html>.

Карта сепаратистских настроений в регионах стран ЕС¹⁴



В современной политической истории ЕС назревшие сепаратистские настроения регионов в ситуации системного кризиса приобретают реальное воплощение. Лидеры шотландских сепаратистов, заручившись поддержкой значительной части местных жителей, вынудили власти Великобритании обсуждать с ними вопрос проведения референдума о независимости. В Италии после развала правящей коалиции сепаратистское движение «Лига Севера» вновь заявило о нежизнеспособности существующего унитарного итальянского государства, потребовав (ноябрь 2011 г.) учреждения субрегионального парламента с широкими административными полномочиями. Ратующие за независимость региональные партии заметно расширили свое представительство на выборах в местные органы власти испанской Каталонии (ноябрь 2012 г.) и бельгийской Фландрии (октябрь 2012 г.)¹⁵. В следующей таблице представлена сравнительная характеристика сепаратистских регионов ЕС.

¹⁴ URL: http://omniatlas.com/assets/img/articles/2016/eu_separatism.png.

¹⁵ Швейцер В. Сепаратистская активность в Евросоюзе. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/separatistskaya-aktivnost-v-evrosoyuze>.

Таблица 1.

Сравнительные данные регионов ЕС, инициировавших процедуру референдума о независимости

	Шотландия	Каталония	Ломбардия	Венеция	Фландрия
					
Население, млн. чел. (% по стране)	5,2 (8%)	7,4 (16%)	10 (16%)	4,9 (8%)	6,3 (58%)
Национальный состав	85% — этнические шотландцы, 8% — англичане; ≈ 65% населения считают себя шотландцами, 20% — шотландцами британцами 10% — британцами.	35% — этнические каталонцы, 45% — испанцы, 15% — иностранцы	биллингвизм, широко используются диалекты лангобардского языка, 11,5% — иностранцы	70% — венецианский биллингвизм, 10% — иностранцы	Абсолютное большинство говорит на официальном нидерландском языке и его диалектах, многие говорят на французском и английском языках
ВВП в евро (% в экономике)	≈ 230 млрд. (8%)	212 млрд. (18%)	>350 млрд. (22%)	166,4 млрд. (9%)	335 млрд. (60%)
ВВП на душу населения, тыс. евро (по стране)	≈ 41 (36) тыс.	27,6 (26,4) тыс.	35 (26,5) тыс.	33,5 (26,5) тыс.	≈ 40 (37) тыс.
Статус	Автономная административно-политическая часть Великобритании	Автономное сообщество Каталония в составе Испании	Административная область с регулярым статусом	Административная область Италии с регулярым статусом	Фламандский регион Бельгии автономного субъекта федерации

Для отмеченных регионов характерны общие черты. Все они имеют отличительные культурные особенности, связанные с исторической памятью о собственной государственности, этнической принадлежностью, диалектом языка, укладом жизни, которые образуют региональную идентичность. Эти регионы достигли более высокого экономического развития и благосостояния, чем другие регионы в своих национальных государствах. Среди их жителей распространено убеждение, что они содержат бедные провинции, население которых не отличается трудолюбием, предприимчивостью, творчеством и другими добродетелями.

Во всех обозначенных странах сепаратистские настроения регионов вызревали в условиях поляризации политических сил. Причем политическое размежевание элиты предопределяет изменение предпочтений избирателей. Радикализация политических кругов приводит к обострению общественных настроений. В происходящем важную роль играют эмоции и иррациональные мотивы национальной гордости. Практически во всех этнических конфликтах, «национальная закваска начинает активно бродить только тогда, когда раздувание конфликта оказывается в интересах политических элит»¹⁶. В каждой стране сложившаяся политическая культура и существующие ограничения на политическом поле обуславливают оригинальные сценарии в проведении региональных референдумов о независимости.

Шотландия: сценарий легального референдума

Шотландский опыт проведения референдума о независимости территории демонстрирует возможность решать вопросы государственной целостности законным путем по соглашению между центром и регионами. Центральная власть предоставляет региональной власти возможность решить вопрос самостоятельности посредством неременной демократической процедуры референдума. Волеизъявление большинства жителей региона выступает легитимным основанием для сессии.

В Шотландии возможность для проведения референдума открылась после ошеломляющей победы лейбористской партии на выборах британского парламента в 1997 году. Лейбористы в свою предвыборную программу внесли пункт о конституционной реформе, расширяющей полномочия территорий, и после завоевания парламентского большинства приступили к укреплению автономии административно-политических частей Соединенного Королевства Великобритании. Процесс перераспределения полномочий между центром и регионами приобрел выраженные черты процесса деволюции, состоявшей в частичной передаче государственной

¹⁶ Ениколопов Р. Указ. соч.

власти из центра на региональный и муниципальный уровни политической системы.

В британском политическом поле более 70 лет легально действует Шотландская национальная партия (ШНП). Она идейно опирается на богатое историческое прошлое Шотландии, имеющей относительно продолжительный период самостоятельной государственности и символический вклад в формирование единой британской монархии. Популярности партии способствуют также экономические факторы: разработка в последние десятилетия запасов нефти и газа на шотландском шельфе Северного моря. В сознании шотландцев их «малая родина» — это не только равнозначная Англии часть королевства, но и источник ее энергетической независимости и благосостояния. Вопросы энергетической безопасности приобретают особую важность, учитывая актуальность данной темы для всего Евросоюза.

Великобритания, будучи по статусу унитарным государством, стала дрейфовать в сторону федерализма, допустив образование автономных административно-политических территорий. В процессе провозглашенного курса на деволуцию политической системы лейбористы пошли на значительное расширение шотландской автономии. В ноябре 1998 года британский парламент принял специальный закон «Акт о Шотландии», который предоставил право территории создать региональный парламент, наделив его ограниченными полномочиями принимать местные законы, вести свои дела и регулировать налоговые ставки. Актом также учреждалась шотландская администрация — аналог кабинета министров во главе с первым министром Шотландии. В следующем году впервые за более чем 300 прошедших лет с момента заключения «Акта об унии» 1707 года прошли выборы в воссозданный однопалатный парламент Шотландии, переизбираемый на четырехлетний срок. Парламент состоит из фиксированного числа представителей — 129 членов, которые избираются по смешанной системе: 73 из них проходят путем прямого голосования по избирательным округам и 56 — по принципу пропорционального представительства от политических партий.

Шотландия получила от центра полномочия в решении многих социально-экономических вопросов региона. При этом лейбористы на волне популярности численно обошли Шотландскую национальную партию в местном парламенте, что несколько снизило общий уровень сепаратистских настроений. К тому же в изменившихся обстоятельствах в ШНП окрепли позиции политиков, склонных к диалогу с центральной властью. В течение двух десятилетий шотландские власти «переваривали» плоды деволуции — переданные им властные функции.

Мировой экономический кризис вызвал новую волну сепаратистских настроений в Шотландии. В 2010 году Шотландская национальная партия вышла на местные выборы с программным заявлением о проведении

референдума по вопросу независимости. Активная агитационная кампания противодействия, координируемая из Лондона, только прибавила симпатий шотландским националистам. Сторонники британского единства заявляли, что «проголосовав за ШНП сегодня, завтра избиратели положат голову Шотландии в петлю». Однако их аргументы и эмоции не возымели большого действия. В результате выборов Шотландская национальная партия стала самой представительной в местном парламенте и смогла сформировать «правительство меньшинства» во главе с первым министром Алексом Салмондом. Правительство Шотландии было намерено вскоре принять закон о референдуме, поскольку это будет «консультативный референдум о расширении полномочий парламента Шотландии», итоги которого не будут иметь юридических последствий для Великобритании. Тем временем А. Салмонд использовал британскую девальвацию, чтобы избавить регион от некоторых наиболее непопулярных мер жесткой экономии, таких, как повышение платы за обучение в университете и некоторые медицинские расходы. Кабинет министров Великобритании, сформированный консервативной партией во главе Дэвидом Кэмероном, ставшим впоследствии премьер-министром, пытался заблокировать инициативы северной провинции.

Однако шотландское правительство шло к намеченной цели, которая для значительной части населения стала «мечтой о свободе». В феврале 2010 года для общественных консультаций был опубликован законопроект о проведении референдума. В тексте законопроекта были изложены детальный регламент проведения референдума и варианты бюллетеня для голосования. В законопроект были включены три предложения. Первое состояло в «максимальной передаче», предполагающей возложение на местный парламент ответственности за «все законы, налоги и пошлины в Шотландии», за исключением «обороны и иностранных дел, финансового регулирования, денежно-кредитной политики и валюты», которые будут сохранены за британским правительством. Второе предложение обозначило фискальную реформу, которая касалась, прежде всего, налогов: шотландские власти получали дополнительные полномочия по установлению ставки подоходного налога, которая могла варьироваться до 10 пунктов по сравнению с остальной частью Великобритании, а также ставки налога на землю и «других незначительных налогов». Кроме того, местные власти могли вводить новые налоги в Шотландии с согласия парламента Великобритании. Еще одно требование — «ограниченная власть занимать деньги». Третье предложение состояло в провозглашении полной независимости Шотландии¹⁷.

¹⁷ Scotland's Future: Draft Referendum (Scotland) Bill Consultation Paper. URL: www.webcitation.org/5no62m3yB?url=http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/303348/0095138.pdf.

После консультаций и общественных слушаний шотландское правительство было вынуждено отозвать законопроект из регионального парламента, так как не получило поддержки оппозиционного большинства. К законопроекту вернулись в следующем году, когда на очередных выборах шотландского парламента ШНП завоевала простое большинство, получив 69 из 129 мест, обеспечив политические позиции, необходимые для инициирования референдума о независимости.

В ходе консультаций правительство Великобритании сочло возможным предоставить Шотландии право провести легальный референдум о независимости. В январе 2012 года британское правительство предложило законодательно предоставить Шотландскому парламента полномочия провести референдум, поскольку это было «справедливым, законным и решительным». Лидер ШНП А. Салмонд объявил о намерении провести референдум осенью 2014 года. Переговоры между правительствами Великобритании и Шотландии завершились заключением Эдинбургского соглашения. 15 октября 2012 года премьер-министр Соединенного Королевства Дэвид Кэмерон и первый министр Шотландии Алекс Салмонд подписали соглашение о проведении 18 сентября 2014 года референдума по вопросу независимости Шотландии. В соответствии с заключенным соглашением правительство Великобритании предоставило шотландскому парламента временные полномочия для проведения референдума о независимости. Действуя в рамках предоставленных прав, шотландский парламента в конце июня 2013 года принял закон о референдуме, который уже в августе по истечении нескольких дней был одобрен королевой Великобритании.

Согласно условиям законопроекта о референдуме, проживавшие на 2010 год в Шотландии граждане Великобритании, стран Британского содружества и ЕС получали право голосовать на референдуме. Бурные споры вызвало предоставление права голосования этническим шотландцам, живущим за рубежом, а также примерно 800 тыс. шотландцам, живущим в других частях Великобритании. Британское правительство, придерживаясь формулы «должна ли Шотландия покинуть Великобританию, это вопрос для Шотландии», настояло на соблюдении территориального принципа, отвергнув возможность расширения избирателей за счет этнических шотландцев. При этом оно дало согласие снизить возраст для участия в референдуме с 18 до 16 лет.

Эдинбургское соглашение предусматривало, что формулировку вопроса, выносимого на референдум, определит парламента Шотландии и рассмотрит избирательная комиссия Великобритании. Шотландское правительство обнародовало свой предпочтительный вопрос: «Согласны ли вы, что Шотландия должна быть независимой страной?» Британская избирательная комиссия рассмотрела предложенный вопрос вместе с тремя другими возможными вариантами. Их исследование показало, что такая

формулировка шотландского правительства подвигает избирателя к положительному ответу. В итоге вопрос был утвержден в следующем виде: «Должна ли Шотландия быть независимой страной?»

В мае 2012 года была запущена агитационная кампания в пользу шотландской независимости «Да, Шотландия». Помимо ШНП ее поддерживали региональные партии социалистов и зеленых. На старте кампании первый министр Шотландии и лидер ШНП А. Салмонд объявил о сборе одного миллиона подписей в поддержку декларации о независимости, чтобы подогреть интерес граждан к референдуму и показать общественную значимость.

Следом в июне 2012 года была развернута контркампания в пользу Шотландии в составе Великобритании «Лучше вместе». Ее поддерживали консервативная, лейбористская и либерально-демократическая партии.

В ноябре 2013 года шотландское правительство опубликовало полную программу «Будущее Шотландии», определяющую действия и средства на пути независимости¹⁸. В свою очередь правительство Великобритании декларировало условие: если подавляющее большинство голосов подано за независимость, то «после проведения переговоров Шотландия станет независимой страной». Если большинство будет против независимости, то Шотландия останется в Соединенном Королевстве. В мае 2014 года Дэвид Кэмерон заявил, что итоги референдума будут «необратимыми и обязательными».

Сторонники независимости в шотландском правительстве отмечали, что в Великобритании существует дефицит демократии в связи с унитарным устройством и отсутствием кодифицированной конституции. Лидеры ШНП видели в неизбираемой палате лордов британского парламента «оскорбление демократии»¹⁹. Местное правительство предполагало, что независимая Шотландия должна иметь письменную конституцию, которая «выражает ценности, воплощает в себе права граждан и четко излагает, как государственные институты взаимодействуют друг с другом и служат людям»²⁰.

В независимой Шотландии в качестве валюты предполагалось оставить британский фунт стерлингов, а главой страны — королеву Великобритании. В то же время в Шотландии должны быть созданы собственные вооруженные силы. Самостоятельный статус Шотландии предполагал вывод с ее территории британского ядерного оружия.

В попытке убедить шотландцев проголосовать на референдуме за независимость националисты упирали на то, что выход из состава Великобри-

¹⁸ Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland — A Summary. URL: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/26_11_13_scottishindependence.pdf.

¹⁹ URL: www.scotsman.com/news/uk/house-of-lords-an-affront-to-democracy-says-snp-1-3029597.

²⁰ URL: www.scotreferendum.com/reports/scotlands-future-from-the-referendum-to-independence-and-a-written-constitution.

тании позволит Шотландии самостоятельно распоряжаться природными богатствами, которыми она вынуждена делиться с центром. Речь идет прежде всего о запасах нефти и газа, добываемых на шотландском шельфе в Северном море. Примерно 90 процентов нефтяных месторождений Северного моря Соединенного Королевства расположены в территориальных водах Шотландии. Доходы от нефти Северного моря использовались для поддержки текущих расходов, а не для создания суверенного нефтяного фонда. Шотландское правительство, ссылаясь на отраслевой регулятор нефти и газа Великобритании, оценило, что в будущем Шотландия может добыть 24 млрд. баррелей нефти.

А. Салмонд приводил пример преуспевающих государств, создавших свое благополучие на углеводородах: «Посмотрите на другую сторону Северного моря, и вы увидите страну, в которой нефть и газ занимают гораздо большую долю в экономике, чем в Шотландии. Несмотря на волатильность такого вида экономики, Норвегия — это единственная страна в Европе, у которой нет дефицита бюджета. У нее есть фонд будущих поколений в размере более 300 миллиардов фунтов стерлингов»²¹. Странники независимости убеждали граждан, что Шотландия не использует в полной мере свой экономический потенциал, поскольку подчинена экономической политике, диктуемой Великобританией.

Д. Кэмерон выступил со страстным призывом сохранить единое Соединенное Королевство. Он приводил политические, экономические и военные основания, чтобы в свою очередь убедить шотландцев в лучшем будущем в составе большой Великобритании. По его словам, вопрос заключается в том, «станет ли Шотландия сильнее, безопаснее, богаче и справедливее за пределами Соединенного Королевства». Премьер-министр акцентировал внимание на важности мощного бренда «Великобритания» и ее значении для всего мира. Он приводил аргументы в поддержку того, что «независимость Шотландии подорвет репутацию Великобритании в мире». Обретение Шотландией независимости чревато для Великобритании низведением ее на роль второстепенного государства, о чем прямо предупредил 6 января в *The Washington Post* бывший генеральный секретарь НАТО, шотландец по национальности Джордж Робертсон. Особенно его беспокоило то, что ядерная база Британии расположена в Шотландии и теперь сторонники выхода настаивают на ее переносе за пределы страны.

Между тем по опросам общественного мнения большинство шотландцев были согласны, что они должны остаться в составе Великобритании. Однако общественное мнение весьма подвижно, подвержено влиянию резонансных событий и заявлений. Как показывали опросы, число сторонников независимости расширялось по ходу проведения напряженных дебатов по вопросу референдума.

²¹ URL: <http://inpress.ua/ru/politics/33780-z-2386>.

Шотландское правительство выступало за полноправное членство в ЕС с некоторыми исключениями, такими как отсутствие необходимости вхождения в зону евро. Оно надеялось, что «в качестве полноправного члена ЕС независимая Шотландия будет представлена на высшем уровне и сможет более эффективно отстаивать свои интересы». В «Белой книге независимости»²², изданной шотландским правительством в ноябре 2013 года, было указано, что страна сможет вступить в ЕС за счет пересмотра Лиссабонского договора. По мнению шотландских юристов, статья 48 договора допускает такую возможность без согласия всех членов ЕС²³. Однако не существует прецедента для того, чтобы государство — член ЕС разделилось на две суверенные страны после вступления в ЕС. Оппоненты заявили, что такое решение невозможно и независимая Шотландия должна будет подать заявку на членство в ЕС по статье 49, которая требует ратификации соглашения всеми государствами-членами.

Руководство Европейской комиссии — высший исполнительный орган ЕС — обозначило позицию, что в ситуации, когда независимая Шотландия должна будет подать заявку на членство, в то время как остальная часть Великобритании по-прежнему будет членом ЕС, вступление Шотландии в Евросоюз будет «чрезвычайно сложно, если не невозможно»²⁴. Председатель Еврокомиссии Жозе Баррозу в феврале 2014 года в отношении намерения Шотландии выразил четкую позицию в пользу сохранения единства Великобритании, чтобы не создавать опасный для стран-участников ЕС прецедент: «В случае если появится новая страна, новое государство, вышедшее из состава одного из нынешних государств-членов ЕС, этой стране придется подавать новую заявку на членство. И, конечно, будет крайне сложно, если невозможно получить одобрение всех членов ЕС на вступление страны, отделившейся от другой страны — члена ЕС»²⁵. При этом избранный в июле 2014 года председатель Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер заявил, что Евросоюз не будет принимать новых стран-участниц организации как минимум в ближайшие пять лет, но расширение ЕС и независимость Шотландии являются «совершенно отдельными вопросами»²⁶.

Референдум о независимости Шотландии от Соединенного Королевства состоялся 18 сентября 2014 года. На вопрос референдума «Должна ли Шотландия быть независимой страной?» большинство ответило отрицательно. Сторонники единой Великобритании получили 55,3 процента (2 001 926 голосов), а сторонники независимости 44,7 процента (1 617 989) голосов). Абсолютное большинство — 28 из 32 областей Шотландии — проголосовало «Нет», но четыре густонаселенные области, в которых проживает

²² URL: www.gov.scot/Resource/0043/00439021.pdf.

²³ URL: www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-6-final-provisions/135-article-48.html.

²⁴ URL: www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-26215963.

²⁵ URL: www.bbc.com/russian/uk/2014/02/140216_barroso_scotland_eu.

²⁶ URL: <https://ria.ru/world/20140716/1016239576.html>.

более 20 процентов шотландского электората (Данди, Глазго, Северный Ланаркшир и Западный Данбартоншир), проголосовали «Да». Огромный интерес избирателей показывает электоральная активность. Явка в 84,6 процента была самой высокой зарегистрированной для выборов или референдума в Соединенном Королевстве с момента введения всеобщего избирательного права²⁷.

Признав поражение, первый министр Шотландии и лидер ШНП А. Салмонд призвал шотландцев принять «вердикт народа», сохранив единство Великобритании. Он назвал референдум «триумфом демократического процесса и участия в политике», но подал в отставку со своих постов в качестве лидера ШНП и шотландского первого министра, заявив, что для него, «как лидера, время почти закончилось, но для Шотландии кампания продолжается, и мечта никогда не умрет»²⁸. Салмонд обратился к британским властям с просьбой обеспечить более широкие полномочия власти Шотландии. В свою очередь премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон посчитал своим достижением сохранение целостности страны. Он обозначил, что предвыборные обязательства будут выполнены «в полном объеме», призвав три основные юнионистские партии в Вестминстере (британском парламенте) выполнить обещание передать больше полномочий шотландскому парламенту. Премьер-министр назвал итоги референдума победой и заверил шотландцев в том, что центр не откажется от предложения о передаче Эдинбургу новых элементов суверенитета, в том числе права оставлять в местном бюджете часть налогов и доходов.

Референдум в Шотландии прошел в установленных правовых рамках, став выстраданным компромиссом между Лондоном и Эдинбургом. Однако политические отношения снова обострились после проведения 23 июня 2016 года референдума по членству Великобритании в ЕС, получившему название Brexit. Общегосударственный референдум выявил пеструю электоральную картину. По итогам референдума сложилась неоднозначная политическая ситуация: англичане намерены выйти из Евросоюза, а шотландцы предпочли остаться. В целом более половины (52%) избирателей Великобритании проголосовали за выход из ЕС. Перевес в голосах обеспечили избиратели Англии и Уэльса. Тогда как в Шотландии абсолютное большинство (62%) избирателей голосовали за то, чтобы Великобритания осталась членом ЕС. При этом только немногим более трети шотландских избирателей (38%) приняли участие в голосовании. В Шотландии все 32 избирательных округа проголосовали большинством голосов за сохранение европейского единства²⁹.

Шотландская национальная партия в своем манифесте по поводу проведенного Brexit выразила намерение остаться в ЕС в случае выхода

²⁷ URL: www.bbc.com/news/uk-scotland-29270441.

²⁸ URL: www.bbc.com/news/uk-scotland-29277527.

²⁹ URL: www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results.

Великобритании: «Европейский союз далек от совершенства, однако в интересах Шотландии остаться ее участником, как можно полнее сотрудничать с его институтами и спорить о реформе изнутри. Мы выступаем против выхода Великобритании из ЕС и предлагаем, чтобы на последующем референдуме требовалось абсолютное большинство»³⁰. Многие политические эксперты поспешили предположить, что если Великобритания в целом проголосовала за выход из ЕС, а Шотландия — за сохранение, то процесс организации второго шотландского референдума о независимости будет ускорен, и оказались правы. Уже на следующий день после проведения Brexit правительство Шотландии объявило, что планирует провести второй референдум о независимости. Новый первый министр Шотландии Никола Стерджен заявила, что местные жители видят свое будущее в ЕС, они «решительно высказались за то, чтобы остаться в Европейском Союзе»³¹. Она, как лидер шотландцев, отметила: «Демократически неприемлемо, чтобы Шотландия была выведена из ЕС против ее воли»³².

Правительство Соединенного Королевства официально запустило рассчитанную на два года процедуру выхода страны из Евросоюза, подав соответствующую заявку еврокомиссии в Брюсселе. В свою очередь правительство Шотландии направило в местный парламент запрос на проведение референдума о ее независимости от Великобритании. Глава правительства Шотландии и лидер Шотландской национальной партии Н. Стерджен заявила о намерении запросить у парламента разрешение начать подготовку к референдуму. 16 октября 2016 года правительство Шотландии опубликовало проект закона, который позволил бы провести второй референдум о независимости Шотландии после получения законодательного согласия³³. Оно мотивировало свои действия так: «Учитывая устремления и однозначное голосование граждан, чтобы остаться в ЕС, Шотландия столкнулась с ситуацией, когда, как обещало правительство, шотландский парламент должен иметь право провести референдум о независимости»³⁴.

Для легального проведения референдума шотландским властям необходимо получить согласие британского парламента³⁵. Установленные законы, в частности Акт Шотландии 1998 года, требуют также согласия правительства Великобритании, чтобы результаты референдума были юридически обязательными. Однако в соответствии с конвенцией Сьюэлла 1998 года парламент Шотландии мог утвердить «консультативный референдум» по вопросу о независимости, который позволил бы провести его без одобрения британского парламента. В соответствии с этой конвен-

³⁰ URL: www.snp.org.

³¹ URL: www.ft.com/content/06a90f8c-39c0-11e6-a780-b48ed7b6126f#axzz4CRXecPen.

³² URL: www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-36621030.

³³ Consultation on a Draft Referendum Bill. URL: www.gov.scot/Resource/0050/00507743.pdf.

³⁴ URL: www.gov.scot/Publications/2016/10/8279.

³⁵ URL: www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/pdfs/ukpga_19980046_en.pdf.

цией правительство Шотландии уполномочено выпустить «меморандум о законодательном согласии», который будет сигнализировать парламенту Соединенного Королевства, что правительство Шотландии считает необходимым изменить закон, принятый правительством Великобритании, или изменить набор полномочий³⁶.

Идея повторного референдума об отделении Шотландии от Великобритании стала обретать реальные основания. 28 марта 2017 года местный парламент проголосовал в пользу проведения второго референдума по независимости Шотландии³⁷. До принятия этого предложения была принята поправка Партии зеленых о наделении правом участия в голосовании 16-и и 17-летних жителей и граждан ЕС, проживающих на территории региона. Парламент апеллировал к суверенному праву шотландского народа определять форму правительства, наилучшим образом отвечающую его потребностям, и поручил правительству Шотландии провести переговоры с правительством Великобритании о деталях распоряжения по разделу 30 Акта Шотландии 1998 года. Согласие британского правительства позволит парламенту Шотландии принять законное решение о проведении референдума, который предоставит народу Шотландии выбор в отношении будущего руководства и управления.

Законопроект о референдуме за независимость Шотландии, во многом повторяющий акт 2013 года, был внесен в правительство Великобритании для консультаций и обнародован, чтобы позволить представителям общественности высказать свои мнения по формулировке и процедурам законопроекта. Н. Стерджен так мотивировала внесение законопроекта: «Если мы поймем, что в составе Соединенного Королевства наши интересы не могут быть полностью соблюдены, независимость должна быть одним из доступных для нас вариантов, и жители Шотландии должны иметь право его рассмотреть»³⁸.

Парламент Шотландии определил временные рамки второго референдума о независимости. Они ставятся в зависимость от процедуры выхода Великобритании из состава ЕС. Референдум планировали провести после лета 2018 года, когда будет ясность в отношении итогов переговоров по Brexit, и до весны 2019 года, когда Великобритания покинет ЕС. Шотландские власти рассчитывают, что если на момент референдума Великобритания формально еще будет членом ЕС, то в случае обретения независимости Шотландия сохранит участие в составе Евросоюза. В заявлении шотландского парламента отмечается, что этого времени достаточно, чтобы жители Шотландии могли определиться с выбором. Референдум

³⁶ URL: www.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/52668.aspx.

³⁷ URL: www.parliament.scot/parliamentarybusiness/28877.aspx?SearchType=Advance&ReferenceNumbers=S5M-04710&ResultsPerPage=10.

³⁸ URL: www.dw.com/ru/новый-референдум-о-независимости-шотландии-быть-или-не-быть/a-36137640.

должен внести определенность в отношении «жесткого выхода» из ЕС, который не учитывает итоги голосования в Шотландии³⁹.

Британские власти в свою очередь возражали: Шотландия не может остаться членом ЕС, в то время как Соединенное Королевство из него выходит, и она не может автоматически занять его место в Евросоюзе. В истории Евросоюза не было подобных прецедентов, правовые аспекты такой рокировки абсолютно неясны. Правительство Великобритании заявило, что второй референдум о независимости Шотландии в намеченные сроки не будет «легитимным, честным и правомочным»⁴⁰. Новый британский премьер-министр Тереза Мэй исключила возможность проведения нового референдума, заявив, что у шотландского парламента «нет мандата» на его проведение. Лондон избрал тактику затягивания политического решения, поскольку юридические и политические возможности его запретить весьма ограничены.

Позиции властей Великобритании и Евросоюза, настроенных против сепаратистских популистских регионов, а также результаты состоявшихся в июне 2017 года национальных всеобщих выборов, умили желания шотландских сепаратистов провести скорый референдум. Н. Стерджен объявила, что региональное правительство приостановит законодательный процесс, касающийся второго референдума по независимости Шотландии до осени 2018 года, когда окончательно определится исход переговоров по Brexit. Шансы на проведение повторного референдума о независимости Шотландии политологи оценивают скептически: «Угрозы Стерджен не пустые, но ее позиция не настолько сильна, как бы ей того хотелось»⁴¹. Помимо расклада политических сил существенным фактором выступает экономическое положение. В настоящее время состояние экономики Шотландия выглядит слабее, чем в 2014 году. Падение цен на нефть негативно сказалось на налоговых поступлениях от добычи в Северном море. Дефицит бюджета Шотландии составил внушительные 9,5 процента ВВП, что более чем в два раза превышает показатель всей Великобритании. В такой ситуации местные власти оказываются связанными решениями британского правительства и парламента, чтобы преодолеть кризисное состояние региона.

История с перипетиями референдума о независимости в Шотландии показывает возможность легального сценария сепарации. Политика деволюции британского правительства создала условия для расширения автономии регионов. Великобритания, как унитарное государство, стала приобретать черты федеративного устройства. Экономический кризис стал катализатором сепаратистских настроений. В существующих обсто-

³⁹ URL: www.parliament.scot/parliamentarybusiness/28877.aspx?SearchType=Advance&ReferenceNumbers=S5M-04710.5&ResultsPerPage=10.

⁴⁰ URL: www.dw.com/ru/будет-ли-в-шотландии-второй-референдум-о-независимости/a-37951391.

⁴¹ Там же.

ательствах стороны — центр и регионы — действуют в рамках установленных правил и достигнутых соглашений. Британские власти на время открыли окно возможности для проведения референдума в Шотландии. Соблюдение правил и соглашения приводит к демократическому решению вопроса, исключающего силовые действия. В ходе референдума стороны разворачивают агитационные кампании, ведя борьбу в информационном поле за избирателей. Итог референдума, проведенного в соответствии с избирательными нормами, признается центром и регионом.

Каталония: сценарий мятежного референдума

Проведение референдума о независимости в Каталонии показывает развитие конфликтной ситуации, когда центр и сепаратистский регион не приемлют достижения консенсуса. Политическая элита региона, имеющего определенную степень самостоятельности, настроена на радикальное решение вопроса о выходе из состава существующего государства. Местные власти опираются на широкое общественное движение жителей региона за независимость. В свою очередь испанские власти применяют для сохранения целостности государства конституционные механизмы, исключающие самостоятельный выход территории. Действия региональной элиты и большинства населения приобретает характер мятежа, выраженного в неподчинении директивам центральной власти и массовых акциях протеста.

Наряду с Brexit и потоками эмигрантов, ситуация в Испании стала следующим вызовом для Европейского Союза. Попытки Каталонии добиться независимости, наткнувшись на ожесточенное сопротивление официального Мадрида, держали в напряжении власти ЕС и стран-участников. Ожидания вокруг референдума в Каталонии, как и в случае с Шотландией, были связаны опасением вызвать «эффект домино» на европейском пространстве. Победа каталонцев за независимость могла запустить цепную реакцию сепаратизма в странах ЕС, вдохновив потенциально бунтарские регионы.

Согласно конституции, в Испании установлено унитарное государство, не предусматривающее самоопределения регионов. Демократическая Конституция Испании 1978 года, которая была одобрена более чем 90 процентами каталонских избирателей, дала широкую автономию регионам, но утвердила «нерушимое единство испанской нации». Только испанский парламент наделен правом изменить конституцию. В 1979 году каталонцы на основании испанской конституции добились автономии и официального статуса каталонского языка, что было закреплено в Уставе Каталонии.

Стремление к независимости в Каталонии связано как с культурными и языковыми, так и с экономическими причинами. Экономика региона

отличается одним из самых высоких индексов социально-экономического развития в Испании. Занимая 6 процентов территории страны, Каталония вмещает 16 процентов населения, но производит более 20 процентов ВВП, 25 процентов экспорта в стране и привлекает почти 30 процентов инвестиций. По размеру экономики Каталония обгоняет большинство стран Евросоюза⁴². ВВП у этой испанской автономной области больше, чем у всей Португалии. Странники отделения считают, что Каталония «кормит Испанию», в частности ее отсталые регионы — Андалусию, Валенсию и Мурсию. Такое положение дел вызывает недовольство элиты и жителей Каталонии, но в течение многих лет разговоры не шли дальше особого статуса региона и увеличения автономии в рамках испанского государства.

Ситуация в Каталонии была достаточно стабильной вплоть до 2011 года. Большую часть времени после восстановления демократии в Испании у власти была социалистическая партия, для которой важна была поддержка каталонских избирателей. Даже в 1996–2004 годах, когда правительство в Мадриде формировала правоцентристская народная партия, которая в Каталонии имела слабую поддержку, политический расклад сил заставлял центральную власть обращать внимание на мнение каталонцев. В эти годы в испанском парламенте важную роль играла каталонская правоцентристская партия «Конвергенция и Союз» (CiU). В той ситуации непропорциональная экономическая важность региона сочеталась с таким же несоразмерно большим политическим влиянием. Баланс экономических и политических интересов элиты региона находился в равновесии.

К резкому обострению ситуации в Каталонии привело падение политического влияния региональных политиков на национальном уровне после прихода к власти Народной партии в 2011 году. Электоральная база этой партии находится в центральных регионах Испании. В свою очередь каталонский политический блок (CiU) развалился и утратил свое влияние в национальном парламенте. Каталонские политики оказались отодвинутыми за рамки национального политического поля. Нарушение политического баланса сил и привело к нарастанию противоречий между Мадридом и Барселоной, которые подстегивали рост сепаратистских настроений среди жителей Каталонии. Политические подвижки сопрягались с затяжным финансово-экономическим кризисом в Испании, который способствовал обострению отношений между центральным правительством в Мадриде и региональными властями Каталонии.

Каталонские власти, пытаясь оказать давление на центр, подогревали общественные настроения, проводя символические акции. В 2009–2010 годах в Каталонии была проведена серия неофициальных консультативных референдумов, в ходе которых 90 процентов участников высказались за

⁴² Ениколопов Р. Указ. соч.

независимость. В сентябре 2012 года состоялась массовая манифестация с участием 1,5 млн человек под лозунгом «Каталония — новое государство Европы». Отстаивание интересов региона вылилось в общественное движение за независимость.

23 января 2013 года парламент Каталонии принял декларацию, в которой область провозглашалась «суверенным политическим и правовым субъектом Испании», и объявил о проведении референдума по его будущему статусу. Однако в марте 2014 года Конституционный суд Испании признал решение каталонского парламента противоречащим конституции. Согласно решению суда, «автономная область не имеет права в одностороннем порядке созывать референдум, позволяющий решать вопрос о принадлежности к Испании». Единственной возможностью достижения суверенитета является внесение в конституцию изменений, которые должны получить одобрение большинства граждан Испании.

Противники независимости Каталонии аргументировали свою позицию, отсылая к конституции Испании, в которой носителем суверенитета является только испанский народ. Жители Каталонии как части государства не могут решать судьбу всей страны. Сторонники независимости апеллировали к праву наций на самоопределение, закрепленному в международном праве, которое имеет законную силу, так как международные нормы имеют верховенство над национальным законодательством.

В распоряжении центральной власти имеется целый ряд законных инструментов, чтобы не признавать плебисцит. Согласно статье 155 Конституции Испанского королевства, «если автономное сообщество не выполняет обязательства, которые налагает конституция и другие законы, или его действия представляют серьезную угрозу общим интересам Испании», правительство, получив одобрение абсолютного большинства в сенате, «может принять необходимые меры», чтобы заставить «данный регион выполнить свои обязательства». Статья приостанавливает действие автономии и переводит все органы региональной администрации в центральное подчинение⁴³. Со времени принятия испанской Конституции 1978 года данная санкция не применялась.

Подготовке к референдуму 2017 года предшествовал аналогичный референдум, который правительство Каталонии намеревалось провести тремя годами ранее. Однако в 2014 году он был заблокирован властями Испании и поэтому прошел лишенный юридической силы опрос по вопросу независимости. 11 сентября 2014 года в Национальный день Каталонии в Барселоне состоялась масштабная манифестация в поддержку референдума об отделении от Испании, в ней приняли участие около 1,8 млн человек. Манифестация прошла под лозунгом «Время пришло!».

⁴³ Конституция Испанского королевства от 27 декабря 1978 г. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=149>.

19 сентября 2014 года парламент Каталонии принял закон о проведении опросов населения, не имеющих характер референдума, по которому социологические опросы должны носить объективный характер и организовываться добровольцами без участия властей автономии. 9 ноября 2014 года, несмотря на запрет со стороны испанских властей, опрос был проведен. В нем приняли участие 2,3 млн человек старше 16 лет (всего правом голоса обладают 5,4 млн каталонцев), 80,76 процента из них положительно ответили на вопрос: «Вы хотите, чтобы Каталония стала независимым государством, да или нет?». Правительство Испании заявило, что «не может признать предоставляемые каталонским правительством данные об участии в опросе населения действительными, так как при его проведении не были соблюдены нормы законности и не применялись необходимые в таких случаях механизмы контроля». Кроме того, Мадрид назвал прошедший в Каталонии опрос «ненужным и не имеющим юридических последствий». 25 февраля 2015 года конституционный суд страны признал опрос в Каталонии противоречащим конституции.

В сентябре 2015 года в Каталонии прошли парламентские выборы, победу на которых одержала коалиция «Вместе «за» Артура Маса, получив 39,55 процента голосов, а после их распределения по установленной избирательной системе — 62 из 135 мест представителей. К коалиции примкнула партия «Кандидаты за народное единство», что ей позволило составить парламентское большинство. Требование о проведении референдума, борьба за «право решать» объединяли буржуазных националистов и антикапиталистических анархистов. 27 октября 2015 года коалиция и партия «Кандидаты за народное единство», обеспечив себе в парламенте большинство мест, согласовали проект резолюции, объявляющий «начало процесса создания независимого государства Каталония в виде республики». Резолюция предусматривала формирование системы государственных органов и подготовку текста новой конституции, на реализацию чего отводилось полтора года. В тексте документа отмечалось, что процесс обретения независимости «не будет подчиняться решениям испанских инстанций, в том числе конституционного суда», который «потерял легитимность».

9 ноября 2015 года состоялось голосование по документу. Резолюцию поддержало большинство (72 депутата). Однако против документа выступила сопоставимая часть представителей местного парламента (63 депутата), состоявшая из представителей Народной партии Каталонии, партии «Граждане» и каталонских социалистов⁴⁴. Сразу после оглашения итогов голосования каталонского парламента председатель правительства Испании Мариано Рахой заявил, что резолюция каталонского парламента не будет иметь «никаких последствий». Он заручился поддержкой всех ключевых политических партий в стране, а также большинства лидеров

⁴⁴ URL: <http://tass.ru/info/2492904>.

ЕС, которые выступали за целостность Испании. Правительство Испании передало в суд заявление об обжаловании документа. По заявлению испанских властей резолюция сепаратистов нарушает восемь статей конституции королевства. Согласно ст. 161.2 Конституции Испании, действие резолюции приостанавливается до вынесения вердикта конституционного суда. За неисполнение решений высшей судебной инстанции 21 должностное лицо Каталонии, в том числе премьер и глава парламента, могут быть отстранены от должностей.

По официальным заявлениям, сложилась политическая ситуация «мятежа и открытого восстания против властей, когда намерением или целью является незаконное изменение территориального устройства государства и провозглашение независимости части национальной территории»⁴⁵. На следующий день прокуратура Национальной судебной коллегии Испании дала указание полиции действовать при попытках нарушения территориальной целостности королевства. Силловые подразделения — национальная полиция, каталонская полиция (Моссос де Эскуадра), гражданская гвардия (военизированная полиция) — получили приказ пресечь действия сепаратистов, им было предписано в срочном порядке информировать суд о преступлениях мятежников. Путем конституционного, административного и силового давления испанским властям удалось почти на два года урезонить каталонских сепаратистов.

Однако в 2017 году движение за независимость Каталонии приобрело еще более широкий общественный размах и выраженный радикальный настрой местной элиты. Поводом послужила информация о межбюджетных отношениях центра и региона, которая вызвала общественный резонанс. По данным департамента экономики правительства Каталонии, в 2010 году регион внес в бюджет Испании налогов на суммы в размере 118,5 процента к общенациональному уровню, получив субсидий только 98,9 процента среднего по стране уровня⁴⁶. Схожие диспропорции были и в последующие годы. Распространенное мнение каталонцев, что они содержат бездельников бедных регионов Испании, получило фактическое подтверждение. Власти автономии заявили, что не намерены мириться с установившейся «бюджетной дискриминацией». После обнародования этих данных в сентябре 2017 года число сторонников отделения Каталонии от Испании, по социологическим исследованиям, впервые за всю историю автономии превысило половину избирателей⁴⁷. Проблемы в отношениях центра и региона, общественное недовольство привели к масштабному политическому кризису.

⁴⁵ URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2427754>.

⁴⁶ URL: www.lavanguardia.com/politica/20120724/54328816886/catalunya-tercera-comunidad-mas-paga-decima-recibir.html.

⁴⁷ URL: www.elespanol.com/espana/20170902/243726044_0.html.

Получив общественную поддержку, 6 сентября 2017 года каталонский парламент принял закон «О референдуме по самоопределению Каталонии»⁴⁸. Большинство (72 депутата) проголосовало за принятие закона, весомое меньшинство (60 депутатов) было против, трое воздержались. В тот же день его подписал председатель Женералитета (правительства) Каталонии Карлес Пучдемон. Закон был фактически навязан сепаратистскими партиями, которые в регламент работы парламента внесли поправки, позволяющие принять проект в одном чтении, без дебатов, в обход прежней процедуры.

Несколько дней спустя депутатское большинство каталонского парламента утвердило юридический порядок выхода региона из состава испанского королевства. За законопроект «О правовом и учредительном переходном периоде республики» проголосовали 72 депутата, 12 депутатов воздержались, остальные депутаты в знак протеста против «недемократической» процедуры принятия закона покинули зал заседаний. Согласно принятому закону, если бы большинство жителей региона 1 октября проголосовали за независимость от Испании, то уже на следующий день должна была начаться процедура имплементации принятого закона.

Каталонские власти пригрозили, что, если испанское правительство будет блокировать проведение референдума, то закон о независимости вступит в силу полностью и немедленно после того, как парламент Каталонии констатирует наличие препятствия. То есть, даже если референдум будет сорван, каталонцы будут иметь основания выйти из состава Испании.

Председатель правительства Испании Мариано Рахой раскритиковал действия сепаратистов и заявил, что референдума о независимости Каталонии не будет. Премьер-министр отметил, что «это акт бесчестного неповиновения нашим демократическим институтам, которые правительство должно защищать», призвав соблюдать решения конституционного суда. Поддерживая главу правительства, король Испании Филипп VI впервые высказался на тему каталонского кризиса: «Конституция восторжествует над теми, кто пытается нарушить мирное сосуществование граждан»⁴⁹.

Конституционный суд Испании на чрезвычайном заседании принял к рассмотрению иски правительства страны о незаконности принятых властями Каталонии правовых решений, а затем и вовсе приостановил действие всех решений по проведению референдуму о независимости, принятых правительством и парламентом Каталонии. Дальнейшие действия каталонских властей по подготовке референдума стали незаконными. Генеральный прокурор Испании Хосе Мануэль Маза предупредил, что каталонский лидер может быть арестован по обвинению в гражданском неповиновении и злоупотреблении служебными полномочиями.

⁴⁸ URL: http://exteriors.gencat.cat/web/.content/00_ACTUALITAT/notes_context/Law-19_2017-on-the-Referendum-on-Self-determination.pdf.

⁴⁹ URL: www.euronews.com/2017/09/13/king-felipe-speaks-out-on-catalan-poll-plans.

Процедура подготовки к референдуму не была прозрачной. Сторонники независимости объявили о завершении регистрации для голосования, однако осталось неизвестным, каким образом формировались списки избирателей. Составление списков находится в ведении государственных органов, а властям Каталонии доступ к ним был закрыт. Источники финансирования референдума не были официально определены. Испанские власти пригрозили перекрыть доступ Каталонии к фонду ликвидности автономных сообществ, оставив региональные власти без денег на выплаты бюджетникам. Затем испанское правительство взяло на себя выплаты на здравоохранение, образование, социальные услуги, которые ранее находились в руках каталонского правительства, чтобы средства не пошли на нелегальное финансирование референдума.

Центральная власть пыталась не допустить проведение референдума, оказывая не только политическое, но и силовое давление на «мятежную провинцию». В сентябре на особый режим дежурства были переведены каталонские полицейские. Гражданская гвардия произвела обыски в офисах нескольких департаментов правительства Каталонии, задержав ключевых региональных чиновников, среди которых оказались главы экономического и налогового ведомств, сотрудники министерств телекоммуникаций, труда и социальных вопросов. В ответ в автономии и по всей стране прошла широкая волна митингов сторонников независимости. Лидер Каталонии Карлес Пучдемон высказался против действия испанских властей, «достойных тоталитарного государства», направленных на срыв голосования. И заявил, что голосование все равно состоится, и если участники референдума выберут независимость, то он первым делом обратится к Испании и Евросоюзу с приглашением к диалогу.

Подготовка к референдуму превратилась для каталонских властей в политическую игру с испанскими правоохранительными подразделениями. Согласно инструкциям Генеральной прокуратуры Испании, полицейские должны были конфисковать урны для голосования, избирательные бюллетени, агитационные материалы и инструкции для членов избирательных комиссий. Сторонники независимости перешли на нелегальное положение, материалы референдума производили и хранили подпольно. В свою очередь подразделения силовиков прочесывали типографии и предприятия, подозреваемые в сотрудничестве с сепаратистами. Гражданская гвардия изъяла в ходе обысков 45 тысяч именных уведомлений, предназначенных для отправки членам местных избирательных комиссий в муниципалитеты Каталонии, было арестовано 10 млн избирательных бюллетеней референдума⁵⁰; закрыто в общей сложности 140 сайтов с информацией о голосовании; 26 сентября был заблокирован сайт общественной организации «Каталонская национальная ассамблея», которая активно под-

⁵⁰ URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4577244>.

держивала проведение голосования и собирала митинги протеста против действий властей.

Генеральная прокуратура королевства заявила, что будет расследовать и пресекать любые попытки подготовки к проведению плебисцита: издание и распространение агитационных материалов, листовок, а также оборудование участков. Было открыто 700 уголовных дел в отношении мэров и глав муниципалитетов каталонских городов из-за подготовки к референдуму. Соответствующий циркуляр был разослан руководителям надзорных ведомств крупных каталонских городов — Барселоны, Жироны, Таррагоны и Лейды. Правительство Испании убедительно попросило всех 948 мэров Каталонии подумать о последствиях, прежде чем совершать противозаконные действия. В итоге избирательные участки решились открыть у себя лишь 75 процентов муниципальных округов региона. Сепаратисты не располагали полной поддержкой муниципальных властей трех из четырех столиц провинций Каталонии: Барселоны, Лейды и Таррагоны (две последних полностью отказались предоставлять помещения для голосования): в них голосование прошло в помещениях, принадлежащих краевым властям, а не муниципалитетам⁵¹.

Власти Испании намеревались закрыть доступ на избирательные участки. 30 сентября полиция собиралась опечатать образовательные и другие учреждения, где предполагалось установить урны для голосования. Возле входов на участки в воскресенье должны были дежурить силовики: представители регионального корпуса полиции, гражданской гвардии Испании и национальной полиции. Перед ними же была поставлена задача проследить, чтобы сепаратисты не прибегли к голосованию прямо на улице.

Бюллетени для голосования с вопросом «Вы хотите, чтобы Каталония стала независимым государством в форме республики?» были отпечатаны сразу на трех официальных языках Каталонии: на каталанском, кастильском испанском и аранском окситанском.

1 октября 2017 года референдум по вопросу независимости проходил в обстановке большой напряженности: выполняя постановления испанского суда, сотрудники национальной полиции и гражданской гвардии пытались пресечь работу участков для голосования, изымая там урны для бюллетеней. В день референдума правоохранители свернули работу порядка 300 участков, тогда как власти Каталонии рассчитывали обеспечить функционирование около 2,3 тыс. участков в день референдума. Во многих местах появление полицейских и гвардейцев привело к стычкам с голосующими. В ряде случаев правоохранители для усмирения толпы были вынуждены прибегнуть к резиновым пулям и слезоточивому газу. В результате этих инцидентов, по данным каталонских властей, разного

⁵¹ URL: www.bbc.com/russian/features-41414712.

рода повреждения получили 844 человека. В свою очередь МВД Испании сообщило о ранении 13 сотрудников полиции и гражданской гвардии в ходе этих столкновений⁵². Полностью пресечь голосование и заблокировать избирательные участки испанским властям не удалось, так как автономные полицейские силы Каталонии проигнорировали приказ центра и предпочли бездействовать.

Правительство Каталонии обнародовало результаты референдума: независимость поддержали более 2 млн человек, или 90 процентов принявших участие в голосовании. Явка составила 43 процента, более половины избирателей проигнорировали проведение референдума, многие из них следовали официальной позиции испанских властей о незаконности плебисцита. При этом его итоги вызывали сомнение, — воспользовавшись тем, что на пунктах голосования не было списков избирателей, активисты сепаратистских организаций, по многочисленным свидетельствам очевидцев, голосовали по несколько раз. К властям Каталонии политологи, следующие испанским интересам, предъявили ряд претензий, связанных непосредственно с процедурой проведения референдума⁵³:

- согласно стандартам Венецианской комиссии (европейского консультативного органа по конституционному праву), организацией плебисцита должен заниматься независимый и беспристрастный орган, тогда как избирательная комиссия Каталонии состоит из пяти человек, каждый из которых напрямую связан со сторонниками отделения;
- сторонники независимости не располагают полной поддержкой муниципальных властей. Голосование прошло в помещениях, принадлежащих региональным властям, а не, как положено, муниципалитетам. Из 948 муниципалитетов Каталонии 700 согласились провести голосование, остальные — ответили отказом;
- закон о проведении плебисцита подразумевает открытое присутствие международных наблюдателей. Однако имена многих скрывали от общественности.

Выступая с официальным обращением по итогам голосования, глава Каталонии К. Пучдемон заявил, что народ автономии завоевал себе право на независимую республику, результаты народного волеизъявления послужат властям региона основой для дальнейших действий. Он провозгласил: «Мы имеем право быть свободной, мирной и демократической страной»⁵⁴. Пучдемон объяснил свое решение о независимости результатами референдума, большинство участников которого, по словам каталонского лидера, поддержали идею суверенитета.

⁵² URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4607767>.

⁵³ URL: www.thelocal.es/20170916/the-pitfalls-of-catalonias-independence-referendum.

⁵⁴ URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4607886>.

То, что в Каталонии видится как угнетение, в Мадриде многими воспринимается как верховенство закона и защита национального единства. Сразу после завершения голосования в Каталонии с официальным заявлением из Мадрида выступил председатель правительства Испании М. Рахой, отказавшись называть голосование в Каталонии референдумом о самоопределении, объяснив свою позицию тем, что верховенство права имеет основополагающее значение для демократии, «правовое государство сохранило свою силу». По мнению главы правительства, сепаратистский процесс региональных властей потерпел неудачу, так как большинство каталонского народа не захотело участвовать в плебисците.

10 октября 2017 года К. Пучдемон объявил об «отложенной независимости». Он подписал декларацию, в которой говорится о независимости региона от Испании, но попросил парламент отложить его одобрение ради диалога с королевством. Форма, в которой каталонский лидер преподнес испанцам и мировому сообществу сообщение о независимости, действительно, вызвала определенное непонимание как у сторонников каталонской независимости, так и у сторонников испанского единства. Первые были разочарованы невнятным поведением каталонского правительства и пригрозили К. Пучдемону массовыми уличными протестами, забастовками и актами неповиновения, а вторые увидели в маневрах каталонского лидера попытку тянуть время и уйти от персональной ответственности за содеянное.

К. Пучдемон оправдывал формулу «поэтапного перехода» Каталонии к независимости желанием начать диалог с центральным правительством. Он утверждал, что в ходе диалога должен обсуждаться процесс отделения Каталонии и что в нем непременно должны принять участие международные посредники. В свою очередь испанские власти заявили, что не сядут за стол переговоров, пока каталонская администрация будет настаивать на разрушении государственного единства. Лишь после отказа от сепаратистских позиций диалог может состояться. Предметом обсуждения могло стать расширение прав каталонской автономии в составе Испании, совершенствование системы регионального финансирования, передача региональной администрации ряда полномочий и функций центральной власти.

По истечении десяти дней после референдума — 11 октября — премьер-министр Испании М. Рахой потребовал от каталонского главы правительства К. Пучдемона в течение 48 часов официально пояснить, провозгласила Каталония независимость или нет. По словам премьера, выступление Пучдемона в региональном парламенте, в ходе которого он анонсировал суверенитет каталонской республики и тут же отложил его официальное объявление на несколько недель, вызвало «всеобщую неразбериху и непонимание». Письменный однозначный ответ каталонского правительства требовался испанским властям, чтобы принять решение

в отношении статьи 155 конституции, приостановив действие статуса региональной автономии из-за неподчинения местных властей законам Испании. Поводом для применения данной статьи стало письмо К. Пучдемона М. Рахою, в котором он настаивал на анонсированной легитимности, но пока не объявленной независимости региона.

Применение статьи не означает ликвидацию автономии, ее действие рассчитано на непродолжительное время: до нормализации ситуации и проведения региональных выборов для формирования новой администрации. Правительству пришлось тщательно изучить положения конституционной статьи с юристами и лидерами ведущих парламентских фракций, так как она еще никогда не применялась. Статья 155 дает испанскому правительству большие полномочия. Оно вправе отстранить от власти местную администрацию и распустить парламент. Управление регионом должны при этом осуществлять сотрудники центральных министерств и ведомств. Под их полный контроль попадают финансы и региональная полиция, а также вся инфраструктура, транспорт, образование и здравоохранение. Приведению в действие этой статьи должна предшествовать процедура внесения правительством решения в сенат — верхнюю палату генеральных кортесов (парламента) Испании.

В сенате правящая народная партия имела большинство. При этом действия властей поддержали основные оппозиционные силы — Социалистическая рабочая партия и центристская партия «Граждане». Правительство Рахоя в своих действиях опиралось не только на большинство в парламенте, но и на поддержку государственного единства испанского общества. По данным социологических опросов, абсолютное большинство (72%) испанцев одобрили политику сохранения национального единства.

Лидеры движения за независимость Каталонии называли статью 155 Конституции Испании «антидемократичной», намереваясь в случае ее применения немедленно «разморозить» анонсированную независимость и провозгласить суверенную Каталонскую республику. Леворадикальная каталонская партия «Кандидаты народного единства» в ответ на объявленные меры правительства в Мадриде призвала устраивать уличные протесты, забастовки и акции неповиновения.

19 октября 2017 года испанское правительство выступило с заявлением по каталонскому референдуму, в котором конкретизировало свои предстоящие действия. Власти в Мадриде были намерены «восстановить нарушенный конституционный порядок и защитить интересы граждан страны, включая жителей Каталонии», воспользовавшись нормой конституции страны. Заявление подвело черту под попытками убедить сторонников каталонской независимости отказаться от своих планов. Официальное предупреждение о намерении центральной власти прибегнуть к действию статьи 155 было направлено каталонским властям до вынесения решения о провозглашении независимости.

27 октября парламент Каталонии провозгласил независимость Республики Каталония («за» проголосовали 70 депутатов из 135, 10 — «против», двое воздержались). Депутаты от оппозиции отказались присутствовать при голосовании после того, как юридические службы Каталонского парламента сообщили, что голосование не может состояться, поскольку закон, на котором он основывался, был приостановлен конституционным судом. Следом сенат Испании одобрил действия, предлагаемые испанским правительством: взять на себя прямой контроль над автономным регионом Каталония. Решение было принято подавляющим числом депутатов (214 проголосовали «за», 47 — «против» и 1 депутат воздержался). Эта мера была обозначена временной, применяемой для «восстановления верховенства закона». Автономии предполагалось восстановить после новых выборов, назначенных на 21 декабря 2017 года. После одобрения сенатом премьер-министр Испании отправил в отставку президента Каталонии К. Пучдемона, его кабинет министров и распустил парламент региона⁵⁵. 16 января 2018 года Конституционный суд Испании издал временный запретительный приказ о работе комиссии правительства Каталонии, которая расследует нарушение испанских законов в регионе.

Политический кризис привел к серьезным экономическим издержкам в Каталонии. С момента проведения референдума регион покинули более 700 ведущих банков и крупных предприятий, которые опасаются оказаться изолированными от рынков Испании и Евросоюза⁵⁶. Каталонию теперь ожидают серьезные политические и экономические испытания. По оценке экспертов, государственный долг региона может вырасти до 265 млрд. евро, это 124 процента ВВП (при этом заметная часть долга будет находиться в руках Испании)⁵⁷.

Отделение от Испании будет означать для Каталонии выход из ЕС и, соответственно, из зоны евро. В Брюсселе неоднократно указывали на то, что в случае отделения от Испании Каталония не станет автоматически членом Евросоюза. «Каталония не может стать членом Европейского Союза на утро после голосования», — заявил Жан-Клод Юнкер. Он обозначил, что в случае объявления о независимости Каталонии придется подавать заявку на вступление в ЕС, к тому же отколовшийся регион также потеряет евро как валюту и доступ к внутреннему рынку ЕС⁵⁸. При этом, для того чтобы заблокировать вступление Каталонии в ЕС, будет достаточно отрицательной позиции одной из входящих в него стран. Нет никаких сомнений в том, что Испания будет голосовать против. К ней могут присоединиться и другие государства, опасющиеся, что случай

⁵⁵ URL: www.bbc.com/news/world-europe-41783289.

⁵⁶ URL: www.dw.com/ru/мaдpид-взялся-за-каталонию-с-автономией-можно-попpощаться/a-41036322.

⁵⁷ URL: www.abc.es/espana/abci-deuda-oculta-plan-independentista-catalan-265000-millones-euros-201709030329_noticia.html.

⁵⁸ URL: www.dw.com/ru/пoчeмy-у-каталонии-мaлo-шaнcoв-нa-нeзaвисимoсть/a-40897605.

Каталонии создаст прецедент. Правовые и политические основания ЕС дают мало шансов сепаратистским регионам добиться независимости по «мятежному сценарию».

Европейские сепаратисты рассматривают мятежный референдум в Каталонии в широком контексте. Они считают его проявлением хаотичного, общеевропейского, многоуровневого разрушения авторитета и легитимности традиционного, всеильного, единообразного национального государства, а также постепенной утраты контроля основными левоцентристскими и правоцентристскими партиями. «Храбрые избиратели Каталонии встали в авангарде нового движения к такой Европе, в которой идентичность будет пересматриваться радикальным образом»⁵⁹.

Ломбардия и Венеция: сценарий консультативного референдума

В Италии элиты сепаратистских регионов идут к стратегической цели достижения независимости, применяя умеренные тактические действия. Регионы используют консультативные референдумы для усиления своих позиций в торге с центральным правительством за распределение налоговых и бюджетных ресурсов. Согласно итальянской конституции, с 2011 года регионы республики имеют право потребовать предоставления большей самостоятельности во всех областях, начиная со сферы образования и кончая распределением налоговых сборов. Однако финансовая самостоятельность регионов была неожиданно ограничена во время экономического кризиса в Евросоюзе.

В Италии из 20 областей пять обладают статусом автономии — Трентино-Альто-Адидже (автономные провинции Больцано и Тренто), Фриули-Венеция-Джулия, Валле д'Аоста, острова Сицилия и Сардиния. Каждая из них обладает особым статусом, закрепленным в конституции. Венето и Ломбардия являются областями с регулярным статусом, но именно они ставят перед центром вопрос о самоопределении посредством референдума.

Стремления к независимости Ломбардия и Венеция проявляли достаточно давно. В 1990-х годах жители процветающих северных регионов Италии мечтали о создании собственного государства. Оно должно было называться Паданией (от итал. Pianura Padana — Паданская равнина). Сторонники независимости устраивали красочные шествия, пестрящие флагами с зеленой эмблемой, и раздавали будущим гражданам Падании символические географические карты.

Спустя 30 лет мечты о мифологическом итальянском государстве практически выпали из сознания жителей. Правая популистская партия

⁵⁹ URL: www.theguardian.com/world/2017/oct/02/ripples-from-catalan-referendum-could-extend-beyond-spain.

«Лига Севера» (Lega Nord), некогда выступавшая в роли инициатора отделения северных регионов от остальной территории страны, вместо этого предложила провести умеренные, согласованные, не имеющие юридической силы референдумы в регионах Ломбардия и Венето. Избирателям предложено ответить на вопрос о том, хотят ли они предоставления этим областям более широкой автономии. При этом итоги голосования носили лишь характер консультации с избирателями.

16–21 марта 2014 года в Венеции проводился общественный референдум по вопросу создания республики Венеция и ее выхода из состава Италии. Он изначально носил консультационный характер и не имел юридической силы. Референдум был запущен частным беспартийным комитетом «Plebiscito. eu», в который входят местные политики и предприниматели. Власти области поддержали идею. Виртуальный плебисцит был также поддержан популистской партией «Лига Севера». Итальянские власти негативно отнеслись к инициативе, но активного противодействия не оказывали. На референдум был выставлен всего один вопрос: «Хотите ли вы, чтобы регион Венето стал независимой суверенной республикой?» Главной причиной проведения опроса организаторы называли необходимость избавления от излишне тяжелого налогового бремени, за счет которого фактически спонсируется бедная южная часть Италии. Свою волю можно было выразить тремя способами: через Интернет, по телефону и проголосовав на специально организованных участках. Граждане, зарегистрированные в избирательных списках региона, получили онлайн-код для участия в референдуме⁶⁰.

В голосовании принимало участие всего несколько тысяч человек. По словам организаторов, референдум был проведен главным образом через Интернет. По их данным, которые вызывают сомнение, в голосовании приняли участие 2,36 млн избирателей, явка составила 73 процента граждан. Абсолютное большинство (89%) проголосовало за создание независимого государства «Республика Венето». Также были избраны десять членов комитета, которые должны были стремиться реализовывать инициативу проведения легального референдума на международном уровне. Организаторы консультативного референдума считали, что он даст импульс к осуществлению подобной инициативы на официальном уровне. Инициаторы референдума выразили намерение начать процедуру формирования руководства нового государства. При этом сначала будет приведено к присяге руководство новой республики Венето, так называемый Совет десяти, чтобы ускорить процесс учреждения нового государства. В новое государство должны войти провинции Тревизо, Венеция, Верона, Виченца, Падуя, Беллуно и Ровиго⁶¹.

⁶⁰ URL: <https://derstandard.at/1395362885856/Norditalien-89-Prozent-fuer-Unabhaengigkeit-des-Veneto>.

⁶¹ URL: <https://ria.ru/world/20140322/1000656699.html>.

В поддержку расширения автономии двух регионов выступили партия «Вперед, Италия» бывшего премьер-министра Сильвио Берлускони, популистское движение «Пять звезд», а также целый ряд профсоюзов и союзов работодателей. В свою очередь правящая демократическая партия выступает против проведения голосования. Представители партии выразили претензию к формулировке вопроса: не определено, что означает предоставление региону более широкой автономии. Демократы призвали граждан бойкотировать референдум в Венето, так как для признания голосования состоявшимся в нем должны принять участие как минимум 50 процентов избирателей.

Основным фактором североитальянского сепаратизма считаются региональные экономические диспропорции. За счет промышленности и банковского сектора север страны с регионами Ломбардия, Пьемонт, Лигурия, Венето, Эмилия-Романья и др. вносит значительный вклад в итальянский ВВП. Во время экономического кризиса с введением мер жесткой экономии произошла повторная централизация функций финансового управления, что привело к ограничению региональной автономии. Каждый регион обязан проводить сбалансированную бюджетную политику.

Подобные меры вызывают недовольство северных регионов, которые процветают за счет промышленности и финансового сектора и обходят менее благополучные южные регионы по всем без исключения финансовым показателям. Представители «Лиги Севера» указывают на то, что Ломбардия и Венето ежегодно направляют в Рим намного больше средств, чем получают взамен. Ломбардия в год отдает на 54 млрд. евро больше, чем получает, а Венето — на 15,5 млрд. евро⁶². Президент Ломбардии Роберто Марони и глава Венето Лука Дзайа состоят в оппозиционной, антииммигрантской «Лиге Севера» и считают, что север не должен «кормить» куда более бедный юг. На долю Ломбардии и Венето приходится соответственно около 20 и 10 процентов общего ВВП страны. Многие местные жители полагают, что деньги, заработанные ими с большим трудом, растрачивают центральные и южные регионы⁶³. В настоящее время требования движения стали более умеренными: успешные северные районы должны сами распоряжаться 75 процентами своих доходов, а не перечислять все в государственный бюджет для компенсации последствий затяжного экономического кризиса в Италии.

Решение региональных властей о проведении референдумов следует рассматривать также в контексте предстоящих парламентских выборов в Италии в 2018 году. Критики референдума называют его уловкой, призванной укрепить позиции правой «Лиги Севера» в преддверии всеобщих выборов, которая таким способом пытается заручиться поддержкой как можно

⁶² URL: <http://www.bbc.com/russian/news-41717264>.

⁶³ URL: www.dw.com/ru/референдумы-нынче-в-моде-последует-ли-север-италии-примеру-каталонии/a-41060782.

большого числа избирателей. Движение было критически оценено важным членом правоцентристской коалиции во главе с Сильвие Берлускони. Несмотря на преклонный возраст и признание виновным в уклонении от уплаты налогов, С. Берлускони вернулся в политику после вынужденного ухода в отставку в 2011 году. Он остается бесспорным лидером консервативной партии «Вперед, Италия» (Forza Italia) и поддержал решение о проведении референдумов в Ломбардии и Венето, пообещав регионам более широкую автономию в случае победы своей партии на выборах. Сейчас партии снизили накал риторики и настаивают только на федерализации Италии.

На фоне испанского политического кризиса вокруг стремления испанской Каталонии к независимости в Италии в октябре 2017 года прошли два референдума о расширении автономии. Избиратели Ломбардии и Венеции не стремятся к независимости, а лишь хотят получить от Рима дополнительные полномочия. В отличие от референдума в испанской Каталонии, референдумы в регионах Ломбардия и Венеция были согласованы с центральным правительством Италии и не противоречат конституции страны.

Изначально сторонники автономии хотели устроить голосование по каталонскому сценарию. На референдум предполагалось вынести такие вопросы, как «Хотите ли ты, чтобы Венето стала независимой?», «Хотите ли, чтобы 80 процентов налогов оставались в региональной казне?». Однако эти формулировки были отклонены Конституционным судом Италии. Остался лишь один вопрос: «Хотите ли вы, чтобы регион Венето получил дополнительные формы и условия по автономии?». Он фактически повторяет текст из Конституции Италии. В статье 116 Основного закона говорится: «Дополнительные статусы автономии могут передаваться регионам посредством государственного закона по соответствующему запросу заинтересованного региона»⁶⁴. В постановлении конституционного суда прописано, что результаты референдума нисколько не влияют на Основной закон страны и не влекут внесения в него изменений. Согласно Основному закону, Венето и Ломбардия посредством переговорного процесса с государством могут определить, какие полномочия им переходят под формой автономии, то есть какие ресурсы они могут задействовать, чтобы исполнять отдельные функции государства.

Для того чтобы какой-либо регион мог стать автономией, необходимо вносить поправки в конституцию, а для этого нужен консенсус парламента (2/3 голосов) или поддержка населения Италии на общенациональном референдуме. Реально регионы могут обсуждать с центральными властями лишь расширение ряда полномочий региональных властей.

Правительство может предоставить больше полномочий регионам, но это определяется не в одностороннем порядке, а на основе двустороннего соглашения. Получив народный мандат, губернатор Венето Лука Дзайя

⁶⁴ URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=148>.

и глава Ломбардии Роберто Марони (оба — представители партии «Лига Севера») должны начать переговоры с центром. Они были намерены добиваться от Рима передачи компетенций в 23 сферах общественной жизни: от образования и здравоохранения до транспорта и охраны окружающей среды. Ломбардия стремится сохранить в региональной казне 50 процентов собираемых налогов⁶⁵. Но именно это представляет проблему для Рима, поскольку значительное сокращение налоговых поступлений подрывает весь национальный бюджет.

По итогам голосования за расширение полномочий региональных властей высказались в Венето 98 процентов и в Ломбардии 95 процентов участников референдумов. В Венето явка составила 57 процентов, в Ломбардии — 40 процентов. Итоги референдума не имеют юридически обязывающей силы для центрального правительства в Риме, а сами референдумы носят рекомендательный характер.

Противники референдума указывают на миллионы евро, потраченные на референдум, в то время как у всех регионов есть конституционное право вести переговоры с Римом напрямую. Некоторые опасаются, что референдум лишь обострит и без того непростые отношения между югом и севером Италии. И тем не менее, Риму будет сложно не считаться с мнением населения двух самых сильных с экономической точки зрения регионов.

Референдумы в Италии резко контрастируют с Испанией, Роберто Марони считает, что ситуация в Италии отличается от испанской: «Мы — не Каталония. Мы остаемся частью итальянского государства с большей автономией, в то время как Каталония хочет стать 29-м членом Евросоюза. Мы — нет. Не сейчас, во всяком случае»⁶⁶.

Референдумы по вопросу независимости в ряде регионов Италии не носят радикального политического характера. Они используются региональными элитами для завоевания общественной поддержки и давления на национальное правительство. Такая тактика позволяет усилить позиции субрегиональных партий в итальянском парламенте и определять политику власти.

* * *

Выборы Европейского парламента в июле 2014 года показали, что «жители континента повсеместно недовольны своей судьбой». Избиратели в 28 странах ЕС продемонстрировали различные политические пристрастия, «проголосовав за все то, против чего сами же и выступают»⁶⁷. Правые смогли усилить свои позиции в европейских странах за счет недовольства избирателей политикой нынешних властей, а также заручившись

⁶⁵ URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4669277>.

⁶⁶ URL: <http://www.bbc.com/russian/news-41717264>.

⁶⁷ URL: <http://www.elmundo.es/opinion/2014/07/01/53b30611268e3e5c1e8b456d.html>.

поддержкой левого электората, что само по себе говорит об абсурдности ситуации. От Шотландии до Каталонии, от Голландии до Греции правым удалось наложить свой отпечаток на европейскую политику благодаря поддержке левых. В каждом случае прослеживается тенденция голосовать не столько против евроинтеграции, сколько против миграции, снижение уровня жизни населения.

Среди многочисленных проблем национального масштаба важнейшей остается проблема регионализации. В Евросоюзе есть понимание серьезности проблемы сепаратизма регионов и явное нежелание ему потворствовать. Страны-участники ЕС еще более не заинтересованы в разрастании сепаратизма. Власти Испании, столкнувшись с мощным движением за независимость Каталонии, категорически заявили, что воспользуются правом вето, если Шотландия будет пытаться автоматически стать членом ЕС вместо Великобритании. Испания выступила против перекраивания границ в Европе, заявила о строгом следовании правилу приема новых государств в Евросоюз на общих основаниях при единогласном согласии стран-участников.

В условиях складывающихся наднациональных структур деволюция призвана укрепить и континентальное, и внутристрановое единство. С учетом исторических особенностей, а также разноплановости федеративных и автономных структур в Бельгии, Великобритании, Испании и Италии трудно выработать устраивающую всех модель. Очевиден только главный принцип: повысить статус регионов и автономий при сохранении целостности государств и единства ЕС. Если национальные правительства смогут найти решение, приемлемое для большинства жителей в регионах и странах и согласованное на общеевропейском уровне, то сепаратистское крыло будет ослаблено, а позиции умеренных политиков окрепнут. Достижение консенсуса как между центральными и региональными органами власти, так и внутри партийно-политической элиты регионов не оставит сепаратистам шанса для самовыдвижения. Поиск взаимоприемлемых решений не означает полную гармонию интересов. На отдельных этапах возможны и движение вспять, и острые конфликтные ситуации. Однако высокая степень политической ответственности и взаимные выгоды должны брать верх над эмоциями. Таким образом, возможно разрешить накопившиеся за десятилетия этнорегиональные проблемы в наступившем столетии⁶⁸.

В едином Европейском Союзе вопросы регионального сепаратизма уже не могут быть внутренним делом отдельных государств. Ряд декларативных правовых оснований, касающихся региональной политики, требуют внесения определенности. При этом вопрос обеспечения целостности государств нельзя рассматривать только в конституционной плоскости.

⁶⁸ Швейцер В. Сепаратизм или автономия? //Россия в глобальной политике. 2007. № 1, http://globalaffairs.ru/number/n_8153.

Многие вопросы требуют политических решений по вопросу пределов децентрализации регионального и местного уровня управления. На повестку дня ЕС выносятся вопросы исследования различных сценариев будущего баланса полномочий и отношений между ЕС, его государствами-членами и их регионами.

Дилемма «Европа государств» или «Европа регионов» не может быть решена без выработки политически взвешенной концепции, учитывающей межгосударственные и региональные интересы, проблему государственно-региональной соподчиненности и этнокультурные вопросы.

Список литературы

1. Ковлер А. И. Европейская интеграция: федералистский проект (историко-правовой очерк). М.: Статут. 2016. 216 с.
2. Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты) / Отв. ред. Н. К. Арбатова, А. М. Кокеев. М.: ИМЭМО РАН. 2013. 204 с.
3. Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, М. Хрох и др.; Пер. с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. М.: Праксис. 2002. 416 с.
4. Сепаратизм в политической жизни современной Европы. Под ред. П. Е. Канделя. М.: Ин-т Европы РАН. 2015. 88 с.
5. Теория и методы в современной политической науке: первая попытка теоретического синтеза. Под ред. С. У. Ларсена. М.: РОССПЭН, 2009. 751 с.
6. Халлер М. Европейский раскол между элитами и гражданами //Социология: теория, методы, маркетинг. 2009. № 2.
7. Швейцер В. Сепаратизм или автономия? //Россия в глобальной политике. 2007. № 1.
8. Haller M. European Integration as an Elite Process. The Failure of a Dream? New York; London, 2008.

СИСТЕМНОЕ КОРРУМПИРОВАНИЕ КАК ГЕОПОЛИТИЧЕСКАЯ ТЕХНОЛОГИЯ

***Аннотация.** Настоящая статья посвящена исследованию современных технологий и средств, используемых США для агрессивной защиты собственных интересов в условиях актуализации проблемы возникновения многополярного мироустройства. Предлагаемая к рассмотрению возможная классификация поэтапно применяемых технологий и механизмов позволяет последовательно проанализировать хронологию актуальных событий на примере Украины. Анализируемая геополитическая технология с учетом исторических и национальных особенностей Украины выявляет эффективные механизмы подчинения и внешнего управления суверенным государством с целью использования эффективного инструментария по управлению США однополярным миром. При этом следует отметить, что доказавший свою эффективность технологический инструмент — системная коррупция суверенных элит — дистанционно плохо контролируется и несет с собой геополитические риски нарушения стабильности на подчиненных территориях. В статье приводятся информационные материалы, характеристики и содержание этапов реализации действий США в рамках геополитической технологии по управлению однополярным миром, применяемые с этой целью средства и методы дистанционного подчинения и внешнего управления суверенным государством на примере Украины.*

***Ключевые слова:** США, Украина, Россия, системная тотальная коррупция, подчинение территорий, внешнее управление, гибридное правовое положение, оккупационное управление невоенными методами, правление США однополярным миром, геополитический коррупционный центр.*

SYSTEM CORRUPT AS A GEOPOLITICAL TECHNOLOGY

***Abstract.** The article is devoted to the study of modern strategies and means, used by the USA for the aggressive protection of their interests within the emergence of the problem of the multipolar world order. The proposed classification of the US-based technologies and tools allows one to make a consistent analysis of actual events in the example of Ukraine. The analyzed geopolitical technology reveals effective mechanisms of subordination and external management of a sovereign state with regard to historical and national specificity of Ukraine in order to create an effective set of tools for the US to control the unipolar world. It should also be noted that a technological tool, which has proved to be productive, — the systematic corruption of sovereign elites — cannot be properly controlled remotely, and implies geopolitical risks of destabilization in subordinate territories. The article provides information materials, characteristics and content of the stages of the implementation of actions within the US geopolitical technology*

for managing the unipolar world, the means and methods of remote subordination and external governance of a sovereign state in the example of Ukraine.

Keywords: *the United States, Ukraine, Russia, systematic corruption, the subordination of territories, external governance, hybrid legal status, occupation control with non-military methods, control over the unipolar world, geopolitical corruption centre.*

В связи с возрастающей проблемой сохранения статуса мирового гегемона Соединенные Штаты Америки вынуждены все чаще прибегать к способам и приемам, весьма далеким от ими же декларируемых международных демократических принципов. В процессе решения данной проблемы разрабатываются и обкатываются новые геополитические многоэтапные технологии и соответствующий инструментарий. К ним можно отнести практически на наших глазах разворачиваемый уникальный эксперимент, проводимый США по созданию из суверенного государства Украина колонии нового типа — анти-России.

Как отмечают авторы сборника материалов, Главная причина последних событий на Украине обусловлена стремлением не допустить ее интеграцию с Россией по каким-либо направлениям. Почти четверть века постсоветской истории стремление как можно дальше развести Украину и Россию, а по возможности и противопоставить их друг другу, были и остаются лейтмотивом внешней политики США. Так, по словам гуру американской геополитики З. Бжезинского, «Украина является территорией, что лежит глубоко в сердце России. Поддержка политических сил в Украине для Соединенных Штатов является наиболее эффективным способом бороться против России»¹.

Определив основного противника и, соответственно, первоочередные цели своих «демократических» атак, американцы активно применяют против ближайших, лояльно настроенных к России соседей технологические сценарии «выжженной земли» и «дикого поля». Для достижения поставленных задач масштабно используется опыт «цветных революций», патронируемых и поддерживаемых США, который сначала активно внедрялся и апробировался на Ближнем Востоке, а затем — на постсоветском пространстве. Это наглядно подтверждает, что основной задачей для американских политтехнологов все больше становится именно создание в ближнем зарубежье России тренировочного базового полигона с последующим переносом на территорию России отработанных сценариев дестабилизации, подготовленных и апробированных для этого кадров и необходимых ресурсов.

Американскую администрацию не останавливает «риск глобальной войны вследствие разрушения существующей системы международной безопасности, роста числа региональных военных конфликтов, перекра-

¹ См.: Политический кризис на Украине: уроки и выводы для России Республика Крым и город-герой Севастополь — возвращение в Россию // В. М. Джабаров, И. В. Бочарников, А. И. Гушер и др. — Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Москва, 2014. 56 с.

ивание границ, расширения и переформатирования военных союзов»². Учитывая, что страны ближнего зарубежья исторически и ментально близки к России, на первом этапе была актуализирована задача замены суверенного государственного управления в этих странах на подконтрольные США элиты. Способы и методологии по смещению и замене неугодных США лидеров и правительств достаточно давно наработаны и всегда сопровождалась серьезным «творческим» подходом.

Многokrратно апробированный ими метод эффективной смены суверенных элит заключается в системных разноуровневых внешних воздействиях, подкрепленных значительными ресурсами. Как и в случае с Украиной, в первую очередь общество расшатывается снизу огромной сетью неправительственных и грантовых организаций (кстати, только по официальным данным, на Украине их около 3000). Опутав этой тотальной сетью общественную жизнь страны, американские спецслужбы и политтехнологи создают опорную среду для того, чтобы усилить и управлять протестным движением снизу.

Чтобы доказать правомерность данных предположений, целесообразно обратиться к заявлениям и информационным сообщениям в многочисленных средствах массовой информации и интернет-ресурсах, не только освещающих данную тематику, но и широко используемых Соединенными Штатами в решении соответствующих технологических задач.

О масштабности и серьезности предпринятых действий свидетельствует публичное заявление помощника госсекретаря США Виктории Нуланд на протокольном мероприятии в Вашингтоне³. Она официально признала, что в Украину было направлено около 5 млрд. долларов, хотя в опубликованных отчетах некоторых международных неправительственных организаций, занимающихся «экспортом» демократии, называется сумма в 14 млрд. долларов, выделенная для Украины с момента развала СССР. Вместе с этими данными корреспондируется заявление Госдепа США о финансировании правительством Соединенных Штатов аналогичной деятельности на территории России: «Мы вложили более 20 млрд. долларов в Россию за последние 20 лет». Об этом сообщается в микроблоге «Прогресс для Украины» в Twitter, в котором Госдеп информирует о ситуации на Украине: «Мы помогли развитию рыночной экономики, защите окружающей среды, демократии и нераспространению ядерного оружия»⁴.

При работе с украинскими верхами американские спецслужбы и политтехнологи предпочитают работать с олигархами, поскольку местная

² Ковалев В., Малков С., Малинецкий Г. Если завтра война... Доклад Экспертно-дискуссионному клубу «Аналитика». М.: Академия военных наук. Ассоциация «Аналитика». 2015. С. 20.

³ См. Выступления помощника госсекретаря США Виктории Нуланд в Вашингтоне на заседании Фонда «США — Украина» //youtube.com: интернет-платформа. 2014. 3 февр. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=JbeuqEiRYP8> (дата обращения: 10.07.2018).

⁴ См. Госдеп: США за 20 лет вложили в Россию 20 млрд. долларов //vz.ru: Сетевое издание «ВЗГЛЯД. РУ». 2014. 23 апреля. URL: <https://www.vz.ru/news/2014/4/23/683629.html> (дата обращения 10.07.2018).

политическая элита традиционно подбирает и коррумпирует госчиновников практически во всех без исключения органах исполнительной власти Украины, расставляет и контролирует своих представителей в окружении президента, подводит к нему и оплачивает нужных политтехнологов. Отбирая надежных членов Центральной избирательной комиссии Украины, технологически и ресурсно обеспечивает проведение своих депутатов в Верховную Раду, из которых формируются опорные депутатские фракции, защищающие и продвигающие интересы своих патронов, голосующие за необходимые для олигархов законы и распределение госбюджета.

Подобный циничный подход позволяет последовательно и системно получить контроль над суверенным государством, используя полностью деградированное и коррумпированное руководство страны. Поощряя коррупционные устремления элиты, заокеанские специалисты последовательно «подсаживали» ее на международные кредиты, позволяя разворовывать госбюджет и международные финансовые вливания, прятать украденное на зарубежных счетах, подконтрольных своим фискальным органам, и создав тем самым в центре Восточной Европы геополитический коррупционный центр.

Коррупционная сущность этого центра подтверждается реальными фактами систематического возвращения десятков миллионов долларов обратно в США под предлогом необходимости найма как американских лоббистских фирм, связанных с ответственными лицами (от которых, кстати, зависит выделение вышеупомянутых международных кредитных средств), так и медийных ресурсов для создания позитивного имиджа данной международной коррупционной схеме. Об огромных коррупционных суммах, направляемых в Соединенные Штаты для «крышевания» этих процессов, публично упоминаются в многочисленных документах проходящего сейчас в США громкого судебного процесса по обвинению в коррупции американского политтехнолога Пола Манафорта, достаточно долго проработавшего главным «связником» геополитического коррупционного механизма США в Киеве с местным руководством страны и политическими элитами.

Такой подход позволил добиться на начальных этапах правильного геополитического позиционирования украинской элиты, впоследствии переходящего в заданные и направляемые внешними управляющими активные антироссийские и русофобские действия. Данная системно выстроенная схема внешнего подчинения не оставляла других возможностей для оставшегося в Украине бизнес-сообщества, кроме как принять коррупционные механизмы как основополагающие и обязательные для всех правила бизнеса. Более того, украинский массовый бизнес считает участие в коррупции неизбежным и безальтернативным условием успешного предпринимательства.

Коррупционные угрозы вынудили американских партнеров проводить в Украине масштабные исследования. «Согласно результатам опроса Американской торговой палаты, 61 процент предпринимателей считают, что

участие в коррупции — это неизбежное условие развития бизнеса в Украине». Об этом заявил сопредседатель антикоррупционной рабочей группы Американской торговой палаты в Украине Игорь Свитлык. В опросе приняло участие более 100 топ-менеджеров компаний, входящих в Американскую торговую палату, руководителей их подразделений и других работников, имеющих дело с органами украинской власти. Большинство из них работают в компаниях банковско-финансового и юридически-учетного секторов, а также в сфере IT и «Телеком».

На вопрос, с какой целью компании вовлекаются в коррупционную деятельность, респонденты ответили, что в первую очередь это делается для ускорения процедур. Также вознаграждением является доступ к определенным услугам, к государственным закупкам; некоторые называли причиной безвыходность. Первое, на что обращают внимание социологи, это тот факт, что 99 процентов респондентов признали наличие коррупции в Украине, при этом 91 процент опрошенных непосредственно сталкивался с ней. 81 процент респондентов сталкивался с коррупцией более одного раза. В этой части опроса люди чаще всего отвечали, что сталкивались с этим явлением сотни раз. 73 процента опрошенных считают, что в 2013 году уровень коррупции повысился. На просьбу назвать коррупционные правонарушения, с которыми они чаще всего сталкиваются, 66 процентов опрошенных бизнесменов пожаловались на взяточничество, 49 процентов указали на злоупотребление служебным положением для получения неправомерной выгоды (взятки). Наиболее распространенными комментариями при опросе было, например, вымогательство по 1 доллару за сертификацию каждой тонны зерна. 83 процента респондентов считают, что коррумпированы как местные, так и центральные органы власти, 4–8 процентов ответили, что коррупция поразила также независимые государственные агентства. При этом по мнению большинства бизнесменов, законодательство в Украине соответствует международным стандартам.

Неожиданным в опросе было и то, что коррупция также распространена не только в украинских компаниях, но и в местных офисах международных корпораций. На вопрос, эффективно ли выполняют правоохранительные органы свои функции по борьбе с коррупцией, 96 процентов опрошенных ответили отрицательно. Также опрос показал, что из государственных учреждений наиболее коррумпированными являются суды, далее по убывающей идут: центральное руководство страны, где лидируют министерства доходов и сборов, здравоохранения, президент, государственные агентства, местная власть, прокуратура, милиция и государственные предприятия⁵. Внедрил систему тотальной коррупции в качестве главного и наиболее эффективного

⁵ См.: Бизнес считает участие в коррупции неизбежным условием успешного предпринимательства в Украине-опрос //delo.ua: экономический бизнес-портал. 2014. 21 марта. URL: <https://www.delo.ua/economyandpoliticsinukraine/61-predprinimatelej-schitaet-uchastie-v-korruptcii-neobhodimym-us-230985/> (дата обращения 10.07.2018).

механизма внешнего контроля, США на первом этапе добились режима максимального контроля над всеми значимыми процессами на Украине.

Можно сделать промежуточный вывод: первый этап геополитических технологий США по подчинению и введению внешнего управления в суверенных государствах завершился. И не важно, каким именно способом или с помощью какой технологии достигалась поставленная задача: цветными революциями, корруппированием и последующим переориентированием местных элит, масштабным, заведомо невозвратным кредитованием или дистанционной активизацией местных радикальных течений или устремлений. *Другими словами, оформился законченный первый этап геополитического процесса выполнения конкретной задачи — подчинением обозначенной суверенной территории (являющейся зоной жизненных интересов США) внешнему управлению.*

Естественно, все это было произведено под благовидными лозунгами помощи — «экспорта» демократических американских ценностей в менее развитые в демократическом отношении страны мирового сообщества. Логика происходящих процессов позволяет допустить возможное содержание последующих этапов.

Вероятно, что вторым этапом становится навязывание США бывшим суверенным, а ныне подчиненным территориям «гибридного правового положения», легитимизирующего внешнее, а по сути дистанционное американское управление. В нем внешними управляющими жестко прописываются «правила внутреннего и внешнего поведения» для назначенного ими местного руководства и политической элиты суверенной страны.

В данном пакете технологических действий и решений предусмотрены не только механизмы усиления контроля и управления всеми внутренними процессами, но и инструменты защиты от сценариев и средств, примененных ранее самими же США в процессе подчинения этих территорий.

Как показывает украинский опыт, по достижении задачи подчинения суверенной территории дистанционному управлению успешный технологический коррупционный инструмент превращается в фактор, мешающий осуществлению полного контроля над местными элитами. Аналогично с другим подобным инструментарием первого этапа, в зависимости от сценариев, например: слабо, или совсем неконтролируемые военные группировки в сценарии радикализации или увлекшиеся разворовыванием ресурсов олигархические группировки в экономических сценариях и т.д. Поэтому требуется введение соответствующего правового положения на этих территориях, которое обеспечило бы легитимизацию как присутствия США на этой территории, так и их право вручную управлять всеми процессами при реализации собственных интересов.

Гибридный характер данного правового положения, на наш взгляд, заключается в навязывании Соединенными Штатами условного шаблона, оправдывающего в глазах мирового сообщества симбиоз американского

внешнего управления и конституционального суверенитета подчиненного государства так, как это происходило в Грузии. По сути навязанное «гибридное правовое положение» является оккупационным управлением невоенными методами. В данный момент главным штабом такого внешнего контроля и управления выступает американское посольство в Киеве.

Не скрываясь, американские дипломаты принимают все принципиально важные решения, в том числе кого куда назначать, и это происходит в суверенной стране. Как пример — посольство США ведет отбор и принимает окончательное решение по составу Верховного суда и Центральной избирательной комиссии Украины: «Посольство США в Украине после рассмотрения кандидатур, баллотирующихся в Верховный Суд, в своем Twitter поставило задачу перед Высшим советом правосудия: «Ряд сильных кандидатов попали в состав Верховного суда, но все же добродетель многих из них вызывает сомнения. Высший совет правосудия должна отдельно посмотреть каждую кандидатуру»⁶.

Как отмечает посол США в Украине М. Йованович в интервью журналу «Фокус»: «Наш приоритет — переизбрание Центральной избирательной комиссии. В нынешней ЦИК до сих пор работают люди из эпохи Януковича (экс-президент Украины Виктор Янукович). Надо привлечь квалифицированных и независимых специалистов, которые смогут обеспечить нормальный избирательный процесс»⁷.

Вместе с этим американцы сейчас усиливают контроль над масс-медиа с целью исключения неприятных сюрпризов на грядущих президентских выборах. Взяв под контроль с помощью различных способов (давлением или должностями) украинских олигархических владельцев масс-медиа, США стали официально вмешиваться в работу украинских оппозиционеров, закрывая представителям протестных движений доступ к интернет-площадкам. Для таких действий есть веские основания, так как анализ недавних процессов доказывает, что главными модераторами событий государственного переворота 2014 года выступили интернет-сайты, газеты и телеканалы нынешних правителей Украины. Достаточно вспомнить студию Савика Шустера, съемочные группы «Интера», оказавшиеся в нужное время в нужном месте для вброса мобилизующих на агрессию штампов: «звзярячого побыття» «онижедетей», стримов с майдана от 5-го канала, русофобских передач ICTV.

На содержание широко разветвленной и разноуровневой системы внешнего управления страной и различных механизмов ее публичного

⁶ См.: США сомневаются в добропорядочности кандидатов в новый ВСУ //pravda.com.ua: еженд. интернет-изд. 2017.31 июля. URL: <https://https://www.pravda.com.ua/rus/news/2017/07/31/> (дата обращения 10.07.2018).

⁷ См.: Посол: США выступают за обновление ЦИК Украины, ведь там до сих пор работают люди эпохи Януковича // http: goodnews.ua: еженд. интернет-изд. 2018. 6 апреля. URL: <http://www.goodnews.ua/politics/posol-ssha-vystupayut-za-obnovlenie-cik-ukrainy-ved-tam-do-six-por-rabotayut-lyudi-epoxi-yanukovicha/> (дата обращения 10.07.2018).

оправдания требуются огромные финансовые ресурсы, в большей части теневые. Источником таковых могут быть только коррупционные механизмы и схемы. Для необходимого обеспечения таких задач доверенные олигархи получают от американского посольства «дозволы» на высшие должности, экономические проекты, «распил» бюджета и т.д. Но в пылу «подамериканского заробитчанства» местные элиты иногда пересекают рамки дозволенного американским посольством.

Теперь перед американцами встает очень серьезная проблема тотальной коррупции на подконтрольной территории уже как препятствие, мешающее осуществлять полное внешнее управление, дающее местному руководству и элитам реальную заинтересованность и далее негласно игнорировать указания из-за океана. Более того, налаженная системная государственная коррупция позволяет местным элитам не только иметь, но и отстаивать собственное мнение, в первую очередь, в вопросах по присвоению местных ресурсов и недр, а это уже чревато потерей внешнего контроля, да и Россия рядом.

О серьезности и глубине этих усиливающихся явлений свидетельствует следующий факт: 26 мая 2017 года во время отчета правительства премьер-министр Украины В. Гройсман выступил с трибуны Верховной Рады Украины с официальным заявлением: «Я приведу вам цифру, друзья, ежедневное поступление от таможенных платежей в украинский бюджет было 800 млн, сегодня на уровне не менее миллиарда и 300 млн в день. Представьте, куда исчезла разница (полмиллиарда в день – В. Т.) от тех сделок, которые были на таможне традиционными»⁸. Другими словами, только одной отдельной службой воровалось и продолжает вороваться в день по полмиллиарда гривен, или ежегодно около 162 млрд.

Украинское руководство выпрашивает у МВФ в год один миллиард долларов в виде кредита, разворовывая за это же время из бюджета страны и из поступающей международной помощи десятки миллиардов долларов. Но самым показательным является следующее: прошел почти год после этого громкого заявления с трибуны Верховной Рады Украины, транслируемого центральными украинскими телеканалами и до сих пор находящегося в открытом доступе, *и никто не был снят с должности, более того, не были назначены проверки по публично озвученным фактам.*

Как видим, проблема усиливающейся масштабной системной коррупции в Украине в задачах внешних управляющих выступила на первое место. Учитывая тотальность и глубину коррупционной ситуации, американцы были вынуждены пойти на создание в отдельно взятой суверенной стране нового вида власти – антикоррупционной вертикали государственных силовых органов, но подчиненных не национальным министерствам или

⁸ Официальная стенограмма заседания Верховной Рады Украины, время выступления в стенограмме 10.59 // <http://rada.gov.ua>: интернет-портал. 2017. 26 мая. URL: <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6526.html> (дата обращения 10.07.2018).

соответствующим ведомствам, а контролируемых соответствующими ведомствами США. В целом сформирована автономная вертикаль антикоррупционных госорганов состоящая из:

- Национального антикоррупционного бюро Украины (НАБУ);
- Национального агентства по предупреждению коррупции (НАПК);
- Специализированной антикоррупционной прокуратуры (САП);
- Агентства по вопросам розыска уголовных активов (АВРУА);
- Антикоррупционного суда (АС);
- Государственного бюро расследований (в стадии формирования).

Более того, для неподконтрольности местным элитам новая автономная ветвь власти создана непосредственно откомандированными в Украину специальными агентами и аналитиками Федерального бюро расследований США (ФБР). В официальном заявлении ФБР было подчеркнуто: «Сотрудники Федерального бюро расследований США работают в НАБУ «на временной, ротационной основе в поддержку отношений между сторонами». В ведомстве также добавили, что искоренение коррупции является приоритетом и ФБР постоянно работает с партнерами в правоохранительных агентствах во всем мире, чтобы расследовать коррупцию и оказывать помощь, «когда нас об этом просят... Мы ценим наши отношения с НАБУ и САП и считаем, что их сотрудники профессионалы и заслуживают доверия. <...> ФБР будет и впредь оказывать НАБУ и САП поддержку и помощь, которая им необходима в их важной работе ради народа Украины»⁹.

Интересный факт: 3 декабря генпрокурор Юрий Луценко официально заявил, что «все “так называемые агенты НАБУ” получили работу с нарушением украинского законодательства — без открытого конкурса». Участие иностранных спецслужб в работе ведомства он назвал «абсолютно незаконным действием без соответствующих законных процедур»¹⁰.

Очевидно, что данная независимая вертикаль силовых органов *создана для передачи всех полномочий по вопросу контроля (но не для борьбы!) коррупции под внешнее управление, то есть основная цель — извлечь ее из государственного управления и передать под внешнее.*

Для этого США, по сути, «имплантируют в Украину особые автономные органы практически с экстерриториальным статусом. Глава НАБУ Артем Сытник, к примеру, имеет счет в западном банке, на который ему истинные хозяева ежемесячно перечисляют 50 000 долларов, американский паспорт и гарантии личной безопасности от правительства США. Глава САП Назар Холодницкий получил гражданство Великобритании. Неизвестно, сколько он получает на именной счет, но ясно, что деньги

⁹ См.: ФБР объяснило сотрудничество с НАБУ //korrespondent.net: ежедн. интернет-изд. 2017. 7 декабря. URL: <https://www.korrespondent.net/ukraine/3915018-fbr-obiasnylo-sotrudnychestvo-s-nabu> (дата обращения 10.07.2018).

¹⁰ См. Луценко: НАБУ стало новоявленным ЧК, который хочет себя поставить выше закона и общего порядка //gordonua.com: ежедн. интернет-изд. 2017. 5 декабря. URL: <http://www.gordonua.com/news/politics/lucenko-nabu-stal-novoyavlyennym-chk-kotoryy-hochet-sebya-postavit-nad-zakonom-i-obshchim-poryadkom-220505.html> (дата обращения 10.07.2018).

исправно «капают». Детективы НАБУ и рядовые антикоррупционные прокуроры получают фантастические по украинским меркам зарплаты — от пяти тысяч долларов»¹¹.

Процесс создания, развертывания и оперативной деятельности НАБУ и САП находится под полным контролем и руководством посольства США в Киеве. Как отмечается в интернет-издании *ipress.ua*, «Люди в НАБУ и САП хорошо работают, но максимальный эффект будет достигнут после создания антикоррупционного суда. США продолжают поддерживать Национальное антикоррупционное бюро (НАБУ) и Специализированную антикоррупционную прокуратуру (САП). Об этом сообщила в интервью посол США в Киеве Мария Йованович. Она отметила, что около 100 дел, которые НАБУ успешно расследовали, «практически заторможены на судебном уровне». Это говорит о необходимости создания антикоррупционного суда в Украине: “Мы гордимся тем, что оказали поддержку созданию этих антикоррупционных органов и продолжим помогать им. Пару дней назад я встретила с некоторыми из следственных НАБУ и прокуроров САП и разговаривала с этими храбрыми мужчинами и женщинами, многие из которых, работая в НАБУ и САП, оставили другие должности и работу, чтобы взяться за то, что они считают своим призванием: помогать Украине стать демократической, прозрачной страной, соответствующей европейским стандартам. И не может не поражать то ощущение призвания и миссии, которые проявляется в разговорах с этими людьми. Я думаю, что эти люди в НАБУ и САП хорошо работают вместе. И они многого достигли”, — сказала Йованович»¹².

И тем не менее, данная отлаженная и абсолютно подконтрольная Соединенным Штатам вертикаль в Украине эффективно в заданном американцами направлении *не заработала*. Причина проста. *В Украине борьба с коррупцией является отдельным успешным видом бизнеса*. И, естественно, находится в руках традиционных национальных правоохранительных органов конституционно определенной вертикали — МВД, СБУ, ГПУ и Верховного суда, сформированных из представителей основных олигархических структур.

Боевые действия между старой и новой правоохранительными системами подробно описываются всеми центральными средствами массовой информации Украины: «За три с половиной года СБУ провела блестящую операцию по дискредитации НАБУ и САП. В частности, выявлена и полностью уничтожена секретная база Национального антикоррупционного бюро в элитном поселке Козин под Киевом. Перевербованы секретные агенты

¹¹ См. Колонизация Украины: антикоррупция оказалась не той системы // *cont. ws*: ежедн. интернет-изд. 2018. 11 июня. URL: <https://www.cont.ws/@4197010aa/971771> (дата обращения 10.07.2018).

¹² См.: США продолжают помогать НАБУ и САП// *ipress.ua*: ежедн. интернет-изд. 2017. 4 декабря. URL: http://www.ipress.ua/ru/news/ssha_prodolzhat_pomogat_nabu_y_sap_mary_yovanovych236277.html (дата обращения 10.07.2018).

Бюро, которые после допроса с пристрастием слили всю информацию на свое руководство. Изъяты результаты прослушки высокопоставленных чиновников, а также технические средства негласного наблюдения, которые нелегально переданы НАБУ с помощью дипломатической почты. Глава Бюро Артем Сытник переведен Службой. Он попытался по заданию ФБР ликвидировать традиционный бизнес Службы по оказанию услуг нелегальным мигрантам. Это миллиарды долларов, устойчивая сеть исполнителей, легализация «украинцев» из стран Ближнего Востока, обеспечение транзита в страны ЕС. В деле Администрация президента... С помощью Сытника СБУ де-факто нейтрализовала главу САП Назара Холодницкого. Детективы Бюро поставили прослушивающее устройство в аквариум беспечного антикоррупционного прокурора и получили очень интересную информацию. Часть инфы была оперативно слита «независимым медиа», которые пришли в ужас: оказывается, Холодницкий не только ругается матом, но и использует свое служебное положение в отмазывании друзей от уголовных дел... Два антикоррупционных органа Госдепа из трех в настоящее время деактивированы доблестными украинскими спецслужбами в тесном сотрудничестве с Генпрокуратурой. Они продемонстрировали настоящий профессионализм и выдержку»¹³.

Чтобы сдвинуть проблему контроля борьбы с коррупцией в Украине с мертвой точки, США были вынуждены подключить масштабные возможности своих европейских союзников: «В Украине запустили антикоррупционную инициативу Европейского союза в Украине (EUACI) общим бюджетом в 15,84 млн евро, рассчитанную на три года. Целью антикоррупционной инициативы ЕС является усиление способности новосозданных украинских антикоррупционных институтов, а также укрепление внешнего контроля за процессом реформ со стороны Верховной Рады, гражданского общества и СМИ. Инициатива рассчитана на 3 года, вклад Европейской комиссии в ее функционирование составляет 14,5 млн евро, а также 1,34 млн евро.

Данная инициатива состоит из трех элементов, первый из которых предусматривает усиление антикоррупционных органов в ведении расследований, осуществлении уголовных преследований, в также наказания в случае коррупции. В рамках данного компонента будут доступны различные виды поддержки как экспертного, так и технологического содействия. Второй компонент предусматривает создание консультационного совета международных экспертов, который будет способствовать укреплению возможностей комитета Верховной Рады Украины по вопросам предотвращения и противодействия коррупции тщательно исследовать законодательство в сфере борьбы с коррупцией и следить за внедрением

¹³ См.: Особенности украинской антикоррупции: почему не работают американские технологии // <http://rusvesna.su>: ежедн. интернет-изд. 2018. 12 июня. URL: <http://www.rusvesna.su/news/1528747327> (дата обращения 10.07.2018).

реформы. Третий элемент направлен на привлечение гражданского общества и СМИ в антикоррупционную деятельность, особенно в регионах, путем предоставления грантов.

ЕС, начиная масштабную инициативу по противодействию коррупции, ожидает от Украины эффективной работы в этом направлении. Инициатива предусматривает усиление антикоррупционных органов в ведении расследований, совершении уголовных преследований и наказания случаев коррупции. Проект предполагает различные формы поддержки, в частности экспертной и IT-помощи. Кроме того, в рамках проекта будет создан консультационный совет международных экспертов, который будет способствовать укреплению возможностей комитета Верховной Рады Украины по вопросам предотвращения и противодействия коррупции. Программа поспособствует привлечению гражданского общества и СМИ к антикоррупционной деятельности, особенно в регионах, путем предоставления грантов»¹⁴.

О сомнительной способности оказать реальную и эффективную помощь украинской стороне свидетельствует заявление главы Антикоррупционной инициативы Европейского союза в Украине Эки Ткешелашвили: «О борьбе с коррупцией нельзя говорить в общем, как о конкретной цели, искоренить ее невозможно. Это продолжающийся процесс во многих странах. Следует отметить, что, например, безопасность не может быть обеспечена в полной мере, если страна остается коррумпированной»¹⁵.

Но даже после подключения к процессу антикоррупционных реформ европейских специалистов дело не сдвинулось с мертвой точки. Антикоррупционные органы Украины погрязли в склоках между собой. Даже признанные европейские профессионалы не могут разобраться в проблеме отсутствия желания руководства Украины бороться с коррупцией. Руководитель группы поддержки Украины в Еврокомиссии Петер Вагнер в комментарии «Радио Свобода» первого апреля рассказал, что в Брюсселе осведомлены о спорах между антикоррупционными органами в Украине: «Мы знаем о событиях в Киеве. Мы следим за сообщениями... Безусловно, это не производит хорошего впечатления, когда те, кто должен бороться с коррупцией, больше борются между собой. Или нет? Может, иногда это только шум в прессе, о котором мы не можем судить, или о котором узнаем только через несколько дней»¹⁶.

¹⁴ В Украине запустили трехлетнюю антикоррупционную инициативу ЕС // <http://interfax.com.ua>: ежедн. интернет-изд. 2017. 1 июня. URL: <http://www.interfax.com.ua/news/general/425647.html> (дата обращения 10.07.2018).

¹⁵ Глава Антикоррупционной инициативы ЕС: О борьбе с коррупцией нельзя говорить как о конкретной цели, искоренить невозможно // gordonua.com: ежедн. интернет-изд. 2018. 12 мая. URL: <http://www.gordonua.com/news/politics/glava-antikorrupcionnoy-iniciativy-es-o-borbe-s-korrupciyey-nelzya-govorit-kak-o-konkretnoy-celi-iskorenit-ee-nevozmozhno-245841.html> (дата обращения 10.07.2018).

¹⁶ В Еврокомиссии заявили, что споры между антикоррупционными органами в Украине не производят ничего хорошего // <http://gordonua.com>: ежедн. интернет-изд. 2018. 2 апреля. URL: <http://www.gordonua.com/news/politics/v-evrokomissii-zayavili-cto-spory-mezhdu-antikorrupcijnnyimi-organami-v-ukraine-ne>

О том, что антикоррупционная борьба в Украине переродилась в политическую борьбу и альтернативные новые антикоррупционные органы выполняют исключительно только политические функции, открыто заявляют в Верховной Раде Украине. Народный депутат от фракции «Радикальная партия» Дмитрий Линько заявил в эфире телеканала NEWSONE: «Сегодня антикоррупционные органы не выполняют свои правоохранительные функции, а выполняют исключительно политические функции. С одной стороны, есть НАБУ, которое было создано при содействии наших западных партнеров, в частности посольства США. На сегодня мы можем открыто говорить, что руководство НАБУ подконтрольно посольству США. С другой стороны — Назар Холодницкий и САП, которые с первого же дня фактически попали под влияние администрации президента и прямой телефон с президентом «независимого» руководителя САП является этому свидетельством»¹⁷.

Это положение дел достаточно авторитетно подтвердили официальные представители международных управляющих структур на территории Украины, давно и внимательно отслеживающие все происходящие события: «Международный валютный фонд считает, что создание новых антикоррупционных органов в Украине пока не дало результата. Об этом сказано в сообщении фонда, разосланном по итогам завершения третьего пересмотра программы сотрудничества с Украиной»¹⁸. Создание новых антикоррупционных органов в Украине привело на сегодня только лишь к имитации реформ и росту количества чиновников на содержании государства.

Сложившаяся ситуация ставит под угрозу успешное завершение второго этапа геополитической технологии США, усиливает сомнения в результативности и компетентности присутствующей в Киеве управляющей команды из США, в том числе (с учетом обнародованных материалов судебного процесса по обвинению в коррупции П. Монафорта) *в ее коррупционной незаангажированности. Что, несомненно, в скором времени будет доказано путем оглашения множества новых резонансных компрометирующих документов.*

Выводы:

1. В рамках защиты своего статуса центра однополярного мира, а по сути мирового гегемона, США реализуют поэтапную геополитическую технологию подчинения и легитимизации внешнего управления суверенных территорий подчиненных государств.

proizvodyat-horoshego-vpechatleniya-239427.html (дата обращения 10.07.2018).

¹⁷ Антикоррупционная борьба в Украине превратилась в политическую борьбу // <http://newsone.ua>: ежедн. интернет-изд. 2018. 1 июня. URL: <https://www.newsone.ua/news/politics/linko-v-ukraineantikorrupsionnaja-borba-prevratilas-v-politicheskiju.html> (дата обращения 10.07.2018).

¹⁸ В МВФ считают, что антикоррупционные органы в Украине не дали результатов // <http://argumentua.com>: ежедн. интернет-изд. 2017. 4 апреля. URL: <http://www.argumentua.com/novosti/v-mvf-schitayut-cto-antikorrupsionnye-organy-v-ukraine-ne-dali-rezultatov> (дата обращения 10.07.2018).

2. Реализуемые этапы можно классифицировать по поставленным задачам:
 - первый — последовательное принудительное подчинение суверенных территорий;
 - второй — легитимизация внешнего управления;
 - третий — создание из элементов подконтрольных территорий систем или кластеров, из которых возможно создание геополитических механизмов или конструкций в виде, например, коалиций, санкционных барьеров (в частности, российским энергоносителям в Европу), военных поясов безопасности (ПРО) и т.д.
 - четвертый — агрессивная защита зон жизненно важных интересов США (в первую очередь ресурсных) с помощью созданных на подчиненных территориях по всему миру геополитических систем или конструкций, возврат к однополярному миру под управлением США.
3. Следует констатировать, что американцами в ходе реализации описанной выше геополитической технологии на первом этапе в Украине успешно применена системная коррупция как механизм подчинения и дистанционного ручного управления украинской элитой.
4. После применения в геополитических целях технологий «цветных революций» против суверенных стран или других технологических сценариев принятия их под ручное управление, США в ходе легитимизации этих процессов навязывает на этих территориях «гибридные правовые режимы», обеспечивающие выполнения интересов США, но зачастую противоречащие суверенным интересам этих стран, положениям и нормам их национальных конституций.
5. По мере усиления и легитимизации коррумпированной украинской элиты перед внешними управляющими встает проблема потери частичного или полного контроля над системной массовой коррупцией, что чревато серьезными внутриукраинскими и внешними политическими рисками.
6. В рамках выполнения вышеупомянутого поэтапного плана, после простейшего анализа вышеизложенных тенденций и событий в Украине можно прогнозировать дальнейшее развитие ситуации в ближайшей перспективе по двум вероятным направлениям: I. Все большее возрастание размеров необходимой финансовой и ресурсной поддержки в стремительно разворачиваемой и нищающей Украине как следствие провоцирует постоянное увеличение вложений в «украинский проект», в том числе за счет принудительного привлечения к этому европейских партнеров США. В дальнейшей перспективе — усилятся попытки США переложить на плечи союзников большую часть этого финансового бремени, на примерах указаний американской администрации по увеличению

- планируемых расходов по вкладам в НАТО европейскими членами альянса что менее вероятно; II. Созревание американских кураторов украинского проекта для вынужденной смены деградировавшего и дискредитированного местного руководства с целью усиления контроля и управления местными элитами, с учетом возрастающего недовольства европейских партнеров давлением и бесцеремонностью США в решении своих геостратегических задач на Украине.
7. Учитывая вышеописанный украинский опыт и его катастрофические последствия, России нужно предпринять необходимые меры по предотвращению повторения подобных системных сценариев. Особенно это актуально при проведении либеральных экономических и политических реформ, которые могут повлечь за собой стремительный рост коррупционных процессов, напрямую несущих угрозу безопасности государственного управления Российской Федерации.

Список литературы

1. Ковалев В., Малков С., Малинецкий Г. Если завтра война... Доклад Экспертно-дискуссионному клубу «Аналитика». М.: Академия военных наук. Ассоциация «Аналитика». 2015.
2. Манойло А. В. Психологические операции: модели и технологии управления конфликтами // Политэкс (Политическая экспертиза). 2008. № 3.
3. Манойло А. В. Психологические операции США в Ираке // Космополис. 2008. № 1.
4. Политический кризис на Украине: уроки и выводы для России Республика Крым и город-герой Севастополь – возвращение в Россию / В. М. Джабаров, И. В. Бочарников, А. И. Гушер и др. Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Москва. 2014.

ПРАВО НА АНАЛИТИКУ

***Аннотация.** Статья посвящена понятию и роли аналитики в условиях современного интеллектуального общества, возникающего в России. На примере правовой аналитики показано содержание и формы аналитической деятельности. Рассказано об опыте подготовки правовых аналитиков в условиях факультета права.*

***Ключевые слова:** аналитика, аналитическая деятельность, интеллектуальное общество, профессиональный стандарт, правовая аналитика, подготовка правовых аналитиков в вузе, аналитический цикл, содержание курса «Правовая аналитика».*

THE RIGHT TO OF ANALYTICS

***Abstract.** The article is devoted to the concept and role of Analytics in the conditions of modern intellectual society arising in Russia. The content and forms of analytical activity are shown on the example of legal analysis. The article describes the experience of training legal analysts in the conditions of the faculty of law.*

***Keywords:** analytics, analytical activity, intellectual society, professional standard, legal analytics, training of legal analysts at the University, analytical cycle, content of the course «Legal analyst».*

Повышение значимости интеллектуального потенциала в праве, экономике, политике, обороне, социальной жизни в целом — одна из ведущих тенденций современности, значение которой в российском обществе не осознано и не понято до конца. Современная экономическая и социальная практика увлечена освоением возможностей и перспектив, открывающихся в ходе построения в России информационного общества. Едва ли не еженедельно приходят сообщения о появлении новых баз данных, внедрении новых информационных технологий, выпуске на рынок новых оригинальных потребительских устройств и так далее.

Все это замечательно. Но при этом ускользает из поля зрения, что сама по себе информация, за очень небольшим исключением, не является предметом непосредственного потребления человеком. Она не заменяет все многообразие средств, необходимых человеку для жизни, как говорится, на хлеб ее не намажешь. Информация, в одном из своих определений, это форма отражения действительности, сведения о состоянии внешней среды, позволяющие лучше и точнее в ней ориентироваться и принимать правильные решения. Но можно сидеть на мешке с информацией и при этом проигрывать позицию за позицией. Общество и человека делает

сильными не количество доступной информации — оно сегодня огромно и увеличивается с каждым днем,— а качество интеллектуальных средств переработки информации, ее трансформации в эффективные индивидуальные и коллективные социальные решения.

А вот с этим у нас традиционные проблемы. Рискну высказать следующее предположение: интеллектуальный потенциал российского общества и российского государства по ряду причин существенно снижен, по сравнению с тем, каким он мог и должен был бы быть в современных условиях. И это ведет к опасным провалам в экономике, внутренней и внешней политике, обороне, развитии законодательства, замедлению научно-технического прогресса и социального развития, в конечном счете, снижает глобальную конкурентоспособность российского общества.

Приведу пример из сферы, близкой читателям журнала — избирательного законодательства. В свое время автор этих строк был председателем комитета по законодательству первой Государственной Думы (1994–1995). Именно через наш комитет проходили избирательные законы, разработанные на базе новой Конституции Российской Федерации, в том числе Федеральный закон от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», призванный заменить указ Президента Российской Федерации, по которому состоялись выборы первой Государственной Думы.

Заложенная в Закон модель выборов депутатов Государственной Думы (50% по партийным спискам, 50% по территориальным округам) далась в тяжелой политической борьбе. Я, как и многие другие члены комитета по законодательству, был убежден, что смешанная модель выборов оптимальна для переходного периода и просуществует достаточно долго. Но мы ошиблись: спустя некоторое время от нее отказались. В 2005 году смешанная система выборов была заменена выборами 100 процентов депутатов по партийным спискам, затем выборы по партийным спискам были распространены на все уровни выборов, вплоть до муниципальных, где какие-либо партии в принципе уже не просматривались.

Сегодня не имеет смысла пересказывать всю трескучую политическую демагогию вокруг этого решения: «По просьбе трудящихся..., в интересах народа..., в соответствии с лучшей мировой практикой» и так далее. Наиболее откровенные комментаторы не скрывали, что смысл данной реформы — сделать выборы более «управляемыми», отодвинуть от власти политических оппонентов «партии власти» и другие «нежелательные» элементы.

Выборы по партийным спискам были дополнены положением (оно существует в законодательстве и по сию пору), согласно которому замена выбывшего депутата, избранного по партийному списку, производится не следующим по списку кандидатом, а по решению руководящего органа партии — любым кандидатом из соответствующего регионального списка.

Центральная избирательная комиссия обязана беспрекословно выписать данному кандидату депутатский мандат. Ну, это же просто замечательно! Стало возможным не светить спонсоров партии и других «нужных лиц» в первых строках избирательных списков, а скромно поместить их в конце. Затем, при первой же ротации депутатов (иногда — плановой), они получали депутатский мандат.

Возможно, новая система выборов стала более управляемой и предсказуемой. Но... как обычно, думая о своих интересах, законодатели забыли об избирателе. А он и раньше скептически относился к выборам, а теперь вообще потерял к ним всякий интерес. Порядок, при котором «опусти бюллетень в урну, а затем за тебя решат, кто будет депутатом», — избирателей явно не устроил. Явка избирателей на выборы (особенно региональные) начала быстро падать, опустившись в ряде случаев до 12–15 процентов, при том это не было пределом.

Стремясь избежать дискредитации института выборов, власти пришлось на это реагировать. С 2012 года началось возвращение в избирательную систему прямых выборов по одномандатным округам (правда, усложненных различного рода «фильтрами»). Выборы в Государственную Думу в 2016 году вновь прошли уже по смешанной избирательной системе.

Возникает вопрос: надо ли было вообще проводить этот «эксперимент», отнюдь не укрепивший уважение граждан к российской избирательной системе? Или, может быть, стоило поработать над прогнозом развития ситуации, прислушаться к тем, кто предсказывал именно такой результат? Примеров подобных возвратно-поступательных движений в отечественной практике — множество, ими можно заполнить многие страницы. Чего стоит один только сценарий развития событий на Украине, который российская власть не сумела ни просчитать, ни предотвратить.

Но вернемся к основной теме. Информация ценна и полезна, когда она работает, когда есть интеллектуальные средства ее переработки в эффективные социальные решения. Собственно, в этом и заключается аналитика, которая в России недостаточно развита. И это влечет за собой колоссальные потери в экономике, политике, социальной жизни, позволяет стратегическим противникам наносить болезненные и безнаказанные удары по нашему обществу и российскому государству. Совершенно очевидно, что современная политика во все большей степени проявляет себя как борьба интеллектов. Последствия просчетов и ошибок в этой борьбе в силу динамизма глобальных процессов не приходится ждать годами — они наступают практически мгновенно.

Именно об этом идет речь в резолюции первой Всероссийской научно-практической конференции «Аналитика развития и безопасности страны: реалии и перспективы», участники которой с чувством обеспокоенности отмечают:

«Современное состояние системы аналитического обеспечения государственного управления в России... не соответствует современным требованиям.

Сохраняются ведомственная разобщенность и отсутствие координации при выработке решений, исключающие возможность получения достоверных оценок и прогнозов. Имеет место ангажированность аналитических и экспертных структур...

Не решается проблема развития когнитивных центров, задачей которых является формирование новых знаний и выработка на их основе прогнозов развития и безопасности общества и государства.

Фактически не ведется подготовка профессиональных аналитиков. Требуется более глубоких, системных и междисциплинарных подходов к разработке теории и методологии аналитической деятельности... Неэффективно используется национальный аналитический потенциал.

В этих условиях возможности повышения качества информационно-аналитического обеспечения государственного управления исчерпаны, а повышение эффективности системы государственного управления не может быть обеспечено ни в ближайшую, ни в отдаленную перспективу¹.

Что же представляет собой аналитика как сфера человеческой деятельности? Каковы ее цели и задачи на современном этапе? Можно ли повысить уровень аналитической культуры управления за счет подготовки профессиональных аналитиков? Попробуем ответить на эти вопросы на примере одной из значимых отраслей аналитической деятельности — правовой аналитики.

Понятие аналитики и правовой аналитики

«Анализ» и «аналитика» — относительно новые понятия в общественной науке. Хотя сам термин «аналитика» появился в глубокой древности², относительно содержания данного понятия нет единства мнений. Одни авторы, следуя за Аристотелем, связывают данное понятие с использованием исключительно формально-логических методов, другие — придают ему более широкий смысл, охватывающий самые различные методы и средства интеллектуальной деятельности.

«Аналитический словарь» под редакцией Ю. Н. Коптева, вышедший в 2015 году, содержит более 40 определений, отражающих различные подходы к понятию «аналитика» в отечественной и зарубежной литературе³.

¹ Материалы Первой Всероссийской конференции «Аналитика развития и безопасности страны: реалии и перспективы» / Общественная палата Российской Федерации. М.: Агентство печати «Столица», 2014. С. 17–19.

² «Аналитиками» (первой и второй) назывались сочинения Аристотеля, посвященные формальной логике и вошедшие в сборник его философских трудов «Органон».

³ См.: Аналитический словарь / Под общ. ред. Ю. Н. Коптева. Серия «Библиотека аналитика». М., 2015. С. 16–26.

Так, например, А. Н. Темченко понимает под аналитикой вид интеллектуальной деятельности в сфере государственного управления, предполагающий получение нового частного (конкретного, прикладного) знания на основе обработки данных и иных видов информации.

По мнению В. Г. Анисимова и Е. Г. Анисимова, в основе аналитики лежит разложение процесса логического мышления на достаточно простые элементы (анализ) и формирование (синтез) из них сложных форм мышления.

Е. А. Дерябин называет аналитикой систему знаний, отражающих основы применения научных методов исследования (основанных на декомпозиции, анализе, синтезе) при обработке информации.

С. В. Чварков, П. И. Антонович и Р. П. Баранов под аналитикой подразумевают вид целенаправленной деятельности должностных лиц органов управления, предполагающий подготовку данных и предложений для принятия обоснованных решений.

По мнению С. С. Сулакшина, аналитика – это деятельность по реконструкции известной информации с помощью ее преобразования и т. д.⁴

В итоге приходится констатировать высокую степень разнообразия и неопределенности в подходах к понятию и содержанию аналитики, аналитической деятельности и, соответственно, к аналитической компетенции специалиста. В настоящей статье под аналитикой мы понимаем *особый вид интеллектуальной деятельности, связанный с подготовкой и принятием решений*. К специалистам по аналитике обращаются тогда, когда сталкиваются с проблемой, трудностью и нуждаются в интеллектуальном содействии. Несколько упрощая, можно сказать, что аналитики – это люди, которые помогают другим людям понимать их проблемы и находить пути их решения.

Высказанное понимание аналитики нуждается в нескольких пояснениях. Во-первых, изначально очевидно, что понятие аналитики многогранно. Давая свои определения аналитике, упомянутые выше авторы не всегда разграничивают разные стороны этого понятия. Под аналитикой может пониматься: а) вид интеллектуальной деятельности; б) социальный институт (организации аналитиков с их кадровым наполнением); в) аналитическая функция (одна из функций в организации, наряду с целеполаганием, постановкой задач, планированием и программированием контролем и др.); г) группа методов, связанных с разделением объекта на части (аналитические методы). Мы будем говорить об аналитике как об интеллектуальной деятельности, касаясь других ее аспектов лишь в отдельных случаях, когда это необходимо.

Во-вторых, следует понимать, что аналитика появилась не в завершеном виде и не сразу – наподобие Афины из головы Зевса, она возникла

⁴ Там же. С. 17.

в виде деятельности мудрецов и советников при государе, визирей, тайных государственных советов (диванов) и т.п. Очевидно присутствие аналитики в дипломатии и разведке, как наиболее интеллектуально насыщенных видах государственной деятельности. Важной вехой в развитии аналитики в сфере обороны считается создание Х. Мольтке-старшим и А. Шлиффеном генерального штаба прусской армии, который проявил себя как эффективная аналитическая, планирующая и управляющая структура, что оказало заметное влияние на военное строительство в других странах⁵.

Еще один важный рубеж в развитии аналитики был пройден в середине XX века, когда по итогам II мировой войны возникли глобальные производственные и оборонительные системы, сложность управления которыми превышала возможности индивидуального человеческого интеллекта. Ответом на это обстоятельство стало появление коллективных средств управления — аналитических и ситуационных центров, а также развитие электронно-вычислительной техники. Сегодня аналитика приближается к очередному рубежу, когда ее значимым компонентом, а затем, может быть, и основой, может стать *искусственный интеллект*.

В-третьих, аналитика присутствует сегодня в качестве значимого компонента практически во всех видах человеческой деятельности. В юридической сфере это, прежде всего, *правовой консалтинг*. Однако и другие виды юридической деятельности — правотворчество, правоприменение, правовое воспитание, правозащита, аудит, медиация и другие имеют четко выраженный аналитический компонент, значение которого постоянно растет. Аналитическая компетенция юриста, на наш взгляд, заключается в том, что молодой специалист должен четко видеть место «аналитического компонента» в юридической деятельности и уметь пользоваться современными аналитическими методами и технологиями.

Для понимания своеобразия аналитики ее необходимо отграничить от иного, наиболее близкого к ней вида деятельности — науки, с которой аналитику часто смешивают. Действительно, наука и аналитика — родственные виды интеллектуальной деятельности, которые многое объединяет: а) это наиболее сложные виды интеллектуальной деятельности, как одни из высших результатов ее длительного эволюционного развития; б) наука и аналитика пользуются сходными методами — анализом, синтезом, математическими, статистическими и др.; в) ученые и аналитики близки по организации мышления, мировоззрению, этическим нормам, жизненным принципам и так далее, что позволяет ученому с успехом работать в сфере аналитики, а аналитику — перейти в область науки или совмещать в себе обе эти ипостаси; г) научные и аналитические подходы могут смешиваться, переходить один в другой: в ходе научного исследо-

⁵ См.: Переслегин С. «Умные танки» в обороне и наступлении / Послесловие к книге П. Диксона «Фабрики мысли». М.: Мир, 2004. С. 492–493.

вания могут решаться аналитические задачи, в процессе аналитического исследования могут быть получены в том числе и оригинальные научные результаты; д) наука и аналитика имеют близкую институциональную организацию — осуществляются в соответствующих коллективах, профессиональных сообществах, распространяются в форме публикаций и тому подобное.

Вместе с тем между наукой и аналитикой есть существенные отличия, которые не позволяют их полностью отождествить. Покажем их в форме сопоставления:

Таблица 1. Различия между наукой и аналитикой

Критерий	Наука	Аналитика
Предмет и цель	Фундаментальная наука: познание объективных закономерностей природы и общества. Прикладная наука: получение знания для решения конкретных задач	Решение практических задач в сфере внутренней и внешней политики, обороны, государственного управления, бизнеса, образования, культуры
Способ организации	Организована, в основном, по предметному (отраслевому, дисциплинарному) принципу	Носит ярко выраженный междисциплинарный характер, использует источники, принадлежащие к различным отраслям сферам знания
Тип «социального заказа»	Фундаментальная наука связана с «социальным заказом» косвенно и опосредованно. На «социальный заказ» активно работает идеология, которую не следует смешивать с наукой	Непосредственно связана с «социальным заказом» — подготовкой и реализацией экономических и социально-правовых решений: аналитическая работа всегда имеет конкретного заказчика
Право на неудачу	Ученый имеет право на неудачу. Ошибка, неудача — один из возможных и допустимых результатов научного поиска	Аналитик не имеет права на неудачу. Ошибка, неудача — это провал в аналитической работе

В современных условиях в развитии аналитики (в том числе правовой) существует два принципиально разных по содержанию и целям направления, которые необходимо различать.

Одно из них — *информационная аналитика*, содержанием которой является обработка информационных потоков, выявление в них актуальной информации и изготовление на ее основе различных информационных продуктов, востребованных на рынке: рефератов, дайджестов, обзоров, докладов и так далее. Другое направление — *аналитика проблем и ре-*

шений, которая концентрируется на исследовании актуальных проблем и выработке предложений по путям и методам их решения. «Зона ответственности» второго направления аналитики существенно шире: сбор и анализ информации представляет для нее не самоцель, а лишь один из первых этапов движения к конечной цели.

Различия двух основных направлений развития аналитики могут быть показаны в виде следующей таблицы.

Таблица 2. Различия между информационной аналитикой и аналитикой проблем и решений

Критерий	Информационная аналитика	Аналитика проблем и решений
Предмет и цель	Обработка информационного потока с целью поиска и выделения актуальной информации	Решение актуальной для заказчика политической экономической, социально-правовой или иной проблемы
Субъекты аналитики	Специалисты с информационно-библиографическим образованием и, желательно, — со специализацией в определенной сфере деятельности	Специалисты с общегуманитарным (философы, социологи, историки), естественно-техническим (математическим, системно-техническим, кибернетическим) или профильным отраслевым образованием. Желательна в сфере аналитики.
Форма представления результатов	Аннотация, реферат, дайджест, обзор, статья, доклад и т.д.	Анализ проблемы, причин ее возникновения и возможных путей ее решения
Особенности институциональной организации	Информационно-аналитические центры, центры обработки информации, библиотеки	Государственные и негосударственные аналитические структуры, специализирующиеся на анализе и решении проблем определенного класса (группы, отделы, лаборатории, фирмы и др.)

В заключение сформулирую сакраментальный вопрос: «Сколько стоит аналитика?». Известно, что удельный вес проектирования в строительстве составляет от 3 до 20 процентов всех затрат на возведение объекта. При этом проектирование может включать в себя и некоторые элементы аналитики. Но каков удельный вес и стоимость аналитики самой по себе? На этот вопрос трудно ответить, так как расходы на аналитику практически никогда не выделяются в смете отдельной строкой. Это создает ложное впечатление, что аналитика — имеется в виду аналитическое сопровождение разработки и реализации проектов — ничего не стоит, представляя собой

«бесплатное приложение». Разумеется, это никак не способствует пониманию роли аналитиков, адекватной материальной и моральной оценке их труда, а также формированию перспективного социального заказа на подготовку специалистов — профессиональных аналитиков.

Вот об этом поговорим подробнее.

Аналитика как профессия

Нельзя сказать, что отечественная практика управления не заметила нарастание объема и значимости аналитических задач практически во всех сферах деятельности. На это обстоятельство отчасти уже отреагировала система высшего образования. Формирование аналитической компетенции отражено как самостоятельное направление в некоторых федеральных государственных общеобразовательных стандартах третьего поколения⁶. В вузах России открыт ряд магистерских программ, нацеленных в той или иной степени на формирование аналитической компетенции⁷.

Юридическое образование также не осталось в стороне от этого процесса. В Москве, Екатеринбурге, Самаре уже предпринимались инициативные попытки открыть магистерские программы по правовой аналитике. К сожалению, ввиду отсутствия кредитоспособного субъекта, который бы заказал данный образовательный продукт, на текущий момент этого сделать не удалось.

Определенное продвижение имеется в сфере разработки профессионального стандарта аналитика. В специальной литературе и практике управления под профессиональным стандартом понимается системная характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности⁸. Профессиональный стандарт — многофункциональный документ, который может применяться для целей управления персоналом, формирования кадровой политики организации, разработки и актуализации образовательных стандартов

⁶ Аналитическая компетенция упоминается в федеральных государственных общеобразовательных стандартах магистерского уровня по истории (от 21 декабря 2009 г.); журналистике (от 22 марта 2010 г.); зарубежному регионоведению (от 13 января 2010 г.); культурологии (от 13 января 2010 г.); конфликтологии (от 24 декабря 2009 г.); телевидению (от 23 декабря 2010 г.); истории искусств (от 21 декабря 2009 г.); фундаментальной и прикладной лингвистике (от 7 декабря 2010 г.); государственному и муниципальному управлению (от 15 февраля 2010 г.); государственному аудиту (от 10 марта 2010 г.). В ФГОС по экономике (от 20 мая 2010 г.) и по бизнес-информатике (от 21 декабря 2009 г.) аналитическая компетенция показана как отдельная самостоятельная позиция образовательного стандарта.

⁷ Например, МГУ им. М.В. Ломоносова предлагает магистерские программы «Бизнес-аналитика и финансы» и «Политическая аналитика в средствах массовой информации»; РАНХиГС — «Бизнес-аналитика»; Дипломатическая академия МИД — «Аналитика и практика внешнеполитической деятельности России»; НИУ ВШЭ — «Аналитик деловой разведки», «Финансовый аналитик» и «Политический анализ и публичная политика». Аналитическими по своему основному содержанию являются также магистерские программы, посвященные проблемам экономического и политического консалтинга и ряд других.

⁸ См.: Митрофанова В.В. Профессиональные стандарты в вопросах и ответах // Секретарь-Референт. 2015. № 4. Статья размещена по адресу: https://www.profiz.ru/sr/4_2015/ (Дата доступа 3 июня 2018 г.).

и программ, государственной и общественной аккредитации, независимой оценки квалификации и так далее.

В Российской Федерации предполагается разработать и принять более 2000 профессиональных стандартов, из которых в настоящее время разработано и опубликовано на сайте Роструда около 1000⁹. Из них в области юриспруденции разработан и действует всего один профстандарт — «Следователь-криминалист» (09.001).

Обзор материалов, опубликованных на сайте Роструда, показывает, что на момент написания статьи слово «аналитик» присутствует в наименованиях всего двух профстандартов: «Системный аналитик» и «Провизор-аналитик». Однако при изучении содержания стандартов выявляется, что профессиональные функции «аналитика», «анализ» и «аналитическая деятельность» отражены в нескольких сотнях профессиональных и образовательных стандартов, описаний профессиональных занятий и видов деятельности.

Основываясь на уже имеющихся стандартах и опыте преподавания курса «Правовая аналитика», попытаемся сформулировать некоторые базовые элементы профстандарта правового аналитика. На наш взгляд, профессия правового аналитика предполагает осуществление следующих основных трудовых функций:

1. Мониторинг правового пространства.
2. Анализ по поручениям государственных органов и негосударственных организаций социально-правовых ситуаций в сфере управления, обороны и безопасности, охраны правопорядка, образования, бизнеса и др. Подготовка по результатам анализа заключений в форме справок, пакетов предложений, аналитических записок, аналитических докладов и др.
3. Анализ законопроектов и других законодательных инициатив, подготовка по ним заключений, замечаний, отзывов и предложений.
4. Анализ правовой статистики, подготовка по результатам анализа обзоров, заключений и справок.
5. Консультирование должностных лиц и руководителей организаций по правовым и смежным вопросам. Работа в составе группы корпоративных юристов.
6. Правовой консалтинг широкого круга лиц, заинтересованных в правовой поддержке и защите (предприниматели, журналисты, активисты общественных организаций, обычные граждане, столкнувшиеся с нестандартной правовой ситуацией и др.).
7. Участие в подготовке проектов крупных и сложных правоприменительных актов (например, постановлений пленума Верховного Суда РФ, постановлений Конституционного Суда РФ).

⁹ См. на сайте: <http://profstandart.rosmintrud.ru/obshchiy-informatsionnyy-blok/natsionalnyy-reestr-professionalnykh-standartov/reestr-professionalnykh-standartov>.

8. Разработка правовых позиций участников правоприменительного процесса.

9. Правовое экспертно-аналитическое сопровождение управленческих, производственных, инновационных, научно-технических проектов.

10. Участие в выработке стратегических решений и формировании правовой политики организаций.

11. Разработка правового механизма реализации стратегических решений (в том числе подготовка проектов приказов, инструкций, разъяснений, информационных писем и т.д.).

12. Написание речей, выступлений, докладов, подготовка публикаций на правовые темы.

13. Участие в экспертно-аналитической поддержке (по своей группе вопросов) деятельности ситуационных и аналитических центров.

14. Участие в качестве эксперта-юриста в составе комплексных и межотраслевых рабочих групп по различным вопросам.

15. Организация системы правового информирования и систем сбора правовой информации.

16. Участие в правовом обучении, воспитании, пропаганде правовых знаний, а также деятельности системы повышения квалификации.

17. Координация действий правовых аналитических служб.

18. Изучение и распространение передового опыта в сфере права (правовой бенчмаркинг).

Одним словом, аналитику в сфере права есть чем заняться. Скорее, наоборот — он будет завален сложной и интересной аналитической работой. Добавим в заключение, что разработка содержания профстандарта правового аналитика была основной задачей деловой игры «Формирование аналитической компетенции юриста», состоявшейся 1–5 февраля 2015 года с участием абитуриентов магистратуры Факультета права НИУ ВШЭ. Материалы данной деловой игры опубликованы на сайте НИУ ВШЭ¹⁰.

Подготовка специалистов-аналитиков в вузе

Прояснение общих концептуальных подходов позволяет перейти к практическим вопросам формирования аналитической компетенции в условиях современного юридического вуза.

Курс «Правовая аналитика» начал преподаваться на Факультете права НИУ ВШЭ со второго полугодия 2008/2009 учебного года, как одна из дисциплин по выбору для студентов магистратуры. Первоначально его содержание выглядело достаточно традиционно: читались лекции и про-

¹⁰ См.: Материалы деловой игры «Формирование аналитической компетенции юриста». https://www.hse.ru/winter/2015_law.

водились семинарские занятия, на которых студенты разбирали ситуации из аналитической практики, рассматривали аналитические заключения на законопроекты, а также сами готовили такие заключения.

Первые же шаги в создании вузовского курса правовой аналитики выявили удивительное, на первый взгляд, обстоятельство. Правовая аналитика — отнюдь не маленькое и не второстепенное направление юридической теории и практики — оказалась по неизвестным причинам совершенно вне поля зрения ученых и специалистов. Например, в фонде научной литературы имеется достаточное количество работ по правовому прогнозированию (это один из аспектов правовой аналитики), но по правовой аналитике в целом — ничего нет. Аналогичных по содержанию курсов в открытом доступе нам обнаружить не удалось, причем не только в нашей стране, но и за рубежом! В результате пришлось заняться разработкой пионерской программы данного курса и его «методическим оснащением»¹¹.

Естественно, что на первом этапе развития часть материала для данного учебного курса была позаимствована у смежных научных дисциплин. Наиболее полезными в этом отношении оказались общая теория систем и прикладной системный анализ, теория принятия решений, общий и стратегический менеджмент, философия, методология, логика. Из юридических дисциплин наибольший вклад в правовую аналитику внесли теория государства и права, науки конституционного, гражданского и уголовного права, криминалистика. На эту основу легли аналитические ситуации, тренинги и деловые игры, а также схематизации, представлявшие собой полностью авторские разработки¹².

В ходе дискуссии, возникшей при утверждении программы курса «Правовая аналитика» на ученом совете факультета права НИУ ВШЭ, была представлена точка зрения, что данный курс частично пересекается с другими учебными курсами вузовского стандарта, и высказано сомнение, что он действительно нужен в программе юридического вуза.

С данным мнением трудно согласиться. И вот по каким основаниям. Во-первых, любой новый учебный курс проходит процесс становления. На ранних стадиях его формирования имеющиеся пробелы и лакуны содержания неизбежно восполняются материалом из смежных дисциплин (в основном, неюридических). Во-вторых, общетеоретический курс не просто может, он *обязан* пересекаться с другими дисциплинами учеб-

¹¹ Программы, планы и учебные пособия доступны в информационном фонде НИУ ВШЭ по адресу: <https://publications.hse.ru>. Книги, вышедшие в издательстве «Норма», доступны в электронной библиотечной системе «Znanium» по адресу: <http://znanium.com>. Некоторые издания по правовой аналитике имеются в магазинах электронной книги.

¹² См.: Игропрактикум: опыт преподавания основ права в Высшей школе экономики: Метод. пособие / Под ред. В. Б. Исакова. М.: Изд-во Норма; ИНФРА-М, 2015; Исаков В. Б. Правовая аналитика: Учеб. пособие / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Норма; ИНФРА-М, 2015; Исаков В. Б. Говорите языком схем: Краткий справочник / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Норма; Инфра-М, 2016.

ной программы, поскольку рассчитан на взаимодействие с отраслевыми и прикладными дисциплинами, на использование в других отраслях знания. Философия, методология и логика «пересекаются» с огромным количеством научных и учебных дисциплин, но это не лишает их оригинальности и самостоятельного предмета. В-третьих, автор не утверждал и не утверждает, что аналитическая компетенция юриста формируется исключительно в курсе «Правовая аналитика». Разумеется, это не так. Аналитическая компетенция формируется в той или иной степени многими компонентами вузовской программы. Но в аналогичном положении находятся и иные компетенции вузовского стандарта — правотворческая, правоприменительная, научно-исследовательская, образовательная, проектная и др. Все они формируются в процессе *взаимодействия* разных элементов программы высшего юридического образования и курс правовой аналитики в этом взаимодействии — далеко не бесполезный элемент.

По итогам студенческих рейтингов, которые проводятся в НИУ ВШЭ каждое полугодие, курс «Правовая аналитика» регулярно получает достаточно высокую оценку студентов (в районе 4,5 баллов). Слушатели признают его полезным. Он вошел в число дисциплин, которые выбирает практически все слушатели магистерских программ.

Вместе с тем постепенно пришло понимание, что преподавание данного курса в традиционном режиме не позволяет реализовать его потенциальные возможности. В 2014/2015 учебном году в преподавании правовой аналитики назрели крупные перемены. Курс правовой аналитики был разделен на две части — теоретическую и практическую. В первой части были сконцентрированы методологические проблемы правовой аналитики. Во второй части студентам было предложено выполнить цикл реальных аналитических работ, объединяемых выбранной ими «сквозной» аналитической ситуацией. Обе части курса сопровождалась достаточно трудоемкой системой домашних заданий. На аудиторных занятиях со студентами чередовались обсуждение теоретических вопросов и коллективный анализ содержания выполненных ими работ.

Данную форму преподавания, найденную эмпирически, конечно же, нельзя считать абсолютно новой. Она в значительной степени воспроизводит формы, применяемые в творческих вузах: «Творческую лабораторию», «Студенческий театр», «Экспериментальную студию», «Школу-студию» и тому подобные. Можно сказать, что курс правовой аналитики из традиционной академической формы постепенно преобразовался в «аналитическую школу-студию».

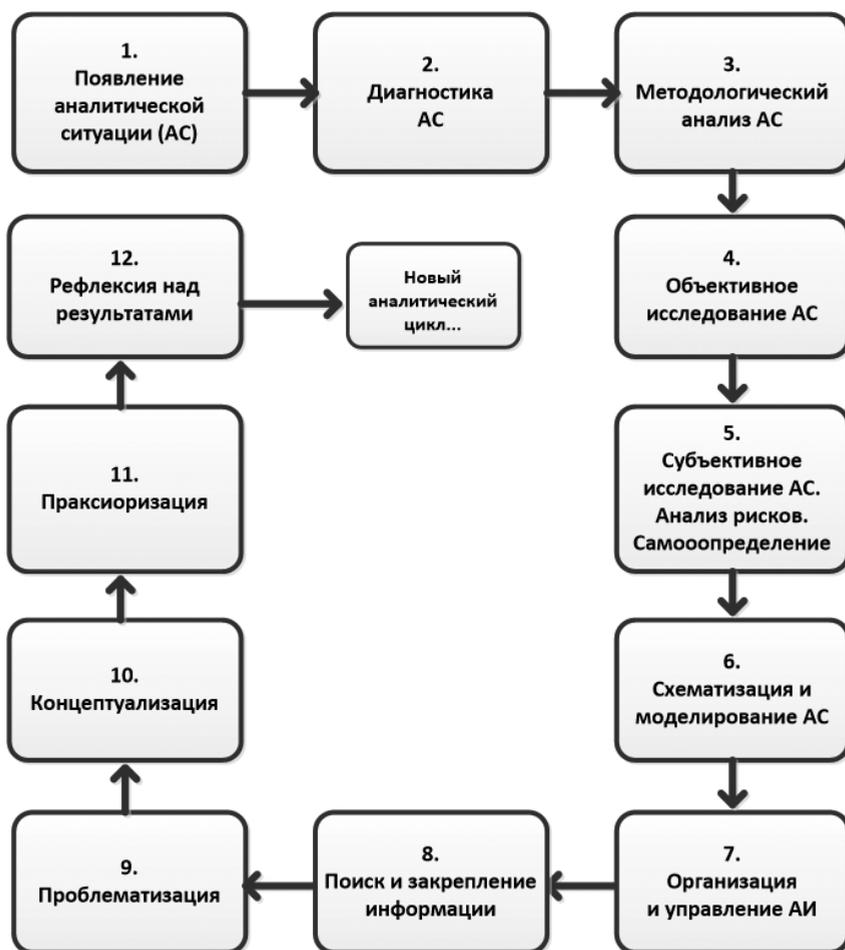
В результате преподавание курса «Правовая аналитика» оказалось в тренде актуальных тенденций высшего образования в России. Когда руководство НИУ ВШЭ потребовало от факультета права усилить проектную составляющую учебного процесса, выяснилось, что система преподавания курса полностью соответствует этим требованиям: изучая

данную дисциплину, студенты работают над индивидуальными проектами, используя при этом не только теорию государства и права, но и весь запас знаний, полученных ими в юридическом вузе.

Содержание курса

Чему и как учат студентов в курсе правовой аналитики? Рассмотрим основное содержание курса, заложенное нами в его программу. В основу концепции, определившей содержание курса, нами была положена схема *аналитического цикла* – обобщенной, абстрактной модели аналитического исследования (см. схему). Мы коротко рассмотрим содержание курса «Правовая аналитика», следуя по этапам аналитического цикла.

Схема аналитического цикла



1. *Появление аналитической ситуации.* На первом этапе цикла аналитическая ситуация «появляется» — возникает в качестве некоторого взаимосвязанного комплекса социальных обстоятельств. У нее формируется *круг участников* (в зарубежной литературе их называют стейкхолдерами — «держателями ставок»). Обрисовывается *заказчик* аналитического исследования. Обстоятельства возникновения аналитической ситуации — дополнительный, но очень важный предмет анализа, имеющий значение на всем протяжении работы.

Домашнее задание: придумать или найти интересную аналитическую ситуацию для последующей работы над ней в курсе правовой аналитики.

2. *Диагностика и методологический анализ.* Под диагностикой нами понимается аналитическая процедура, состоящая в отнесении аналитической ситуации к определенному классу с целью ее идентификации, квалификации и распространения на нее методов, подходов и технологий, применимых для данного класса ситуаций. Методы диагностики разработаны в юриспруденции (теория квалификации, криминалистическая диагностика), а также в смежных областях знания (психология, психиатрия, медицина).

Методологический анализ продолжает диагностику и тесно связан с ней. Цель методологического анализа — очертить в общем виде комплекс средств и методов (материальных ресурсов, технологий, знаний, компетенций и др.), которые потребуются для решения поставленной задачи. При этом следует понимать, что диагностика и методологический анализ — не какие-то одномоментные этапы аналитического исследования, к ним приходится возвращаться и на последующих стадиях, уточняя и дополняя полученные результаты.

Домашнее задание: используя рекомендованные карты-схемы, провести диагностику и методологический анализ своей аналитической ситуации. Возможная деловая игра: «Формирование личного ситуационного центра (ЛСЦ)».

3. *Объективное исследование аналитической ситуации.* На данном этапе аналитическая ситуация изучается методами объективного научного исследования. Приоритет отдается причинно-следственному анализу (выявляет причины появления аналитической ситуации) и историко-генетическому анализу (выявляет этапы развития аналитической ситуации и хронологические рамки ее существования).

Домашнее задание: 1) Используя стандартные средства графического анализа составить карту причин катастрофы самолета президента Польши Качиньского (10.04.2010)¹³; 2) Разработать ленту времени (хроноленту) вашей аналитической ситуации.

4. *Субъективное исследование аналитической ситуации.* На данном шаге аналитического цикла рассматривается широкий круг вопросов внутренней организации аналитической ситуации:

¹³ Данный кейс выбран нами в связи с тем, что в Интернете опубликован значительный объем материалов о причинах данной катастрофы.

- а) Выявляется и структурируется круг ее участников;
- б) Анализируются цели участников, в том числе декларативные и скрытые, определяется взаимодействие целей и возможные конфликты между ними;
- в) Выявляются риски, присутствующие в данной ситуации.

По итогам данного этапа аналитик должен *самоопределиваться* — вступать в данную аналитическую ситуацию и, соответственно, принимать на себя долю ответственности за ее возможные результаты, или отказаться от какого-либо участия в ней (в последнем случае студент должен вернуться на первый этап и выбрать для работы другую аналитическую ситуацию).

Домашнее задание: выявить круг участников аналитической ситуации и проанализировать их цели и риски. Результаты анализа оформить в одной из рекомендованных форм.

5. *Схематизация и моделирование аналитической ситуации.* Добросовестно выполненные участниками предыдущие шаги позволяют перейти к следующему этапу анализа — схематизации и/или моделированию аналитической ситуации. Данная задача решается с помощью достаточно обширного, разработанного автором, комплекса средств аналитической графики¹⁴. При этом, слушатель курса должен не просто начертить некую абстрактную схему или модель, а показать практические результаты анализа, полученные с ее помощью.

Домашнее задание: разработать графическую модель своей аналитической ситуации в одной из рекомендованных форм. Допускается использование моделей разных типов — графических, компьютерных, математических, виртуальных и других. В любом случае, необходимо наглядно показать полезную аналитическую информацию, которая была получена автором благодаря использованию модели.

6. *Планирование и организация аналитического исследования.* Аналитическая работа требует от ее участников не только интеллектуальных, но и некоторых деловых и организаторских навыков: на практике необходимо получить бюджет для ее проведения, собрать коллектив под конкретные задачи, добиться выделения помещений и необходимых материально-технических ресурсов, установить контрольные сроки проведения работ и элементарно спланировать взаимодействие членов коллектива и т.д. В связи с обсуждением организационных вопросов студенты знакомятся с историей и современными формами организации аналитических исследований: «мозговой штурм», «экспертное совещание», «аналитической центр», «ситуационная комната» и др.

Домашнее задание: разработать оргпроект аналитического исследования, посвященного вашей аналитической ситуации. Деловая игра: «Живое моделирование создания аналитической группы».

¹⁴ Подробнее см.: Исаков В.Б. Словарь аналитической графики / В.Б. Исаков. [Национальный университет — Высшая школа экономики]. М.: Изд-во Норма.2018 (в печати).

7. *Поиски закрепление информации.* На данном этапе студенты-слушатели курса знакомятся с современными методами и технологиями сбора и первичной обработки информации. Обсуждаются понятия потока и микропотока информации, выявляются особенности структуры информационного массива, связанного с той или иной аналитической ситуацией.

Домашнее задание: на основе рекомендованных образцов и форм разработать информационный профиль своей аналитической ситуации. Деловая игра: Ярмарка передовых информационных технологий.

8. *Проблематизация.* На данном этапе аналитического цикла слушателям необходимо «перекинуть мостик» от задач к породившим их проблемам. Аналитик должен расширить поле зрения — выявить проблемы, которые «просвечивают» за поставленными задачами; понять почву, из которой выросла данная аналитическая ситуация. При этом может оказаться полезной картина всего поля ситуаций, в том числе и тех, которые не были замечены и не попали в поле зрения заказчика.

Домашнее задание: используя рекомендованные графические формы осуществить проблематизацию своей аналитической ситуации.

9. *Концептуализация.* Этот этап анализа — одновременно и продолжение, и противоположность предыдущего. Поле проблем, выявленное на этапе проблематизации, надо «пересобрать» на новой концептуальной основе.

Концептуализация — наиболее креативный этап аналитического процесса, требующий от аналитиков максимального напряжения умственных сил и настоящих творческих озарений. Опираясь на собранную информацию и ее углубленную проблематизацию, необходимо предложить оригинальные, творческие, прорывные, а иногда и «сумасшедшие» решения поставленных задач. Собственно, ради этого и затевался весь аналитический процесс. Наличие крупных, концептуально значимых выводов и предложений — победа аналитиков, отсутствие таких выводов и предложений — их поражение.

Домашнее задание: используя рекомендованные графические формы выполнить концептуализацию своей аналитической ситуации. Возможная деловая игра: «Борьба концептов».

10. *Праксиоризация.* Это — практический, реализационный этап аналитического исследования. Комплекс идей, созданных аналитиками, далеко не всегда может быть напрямую «транслирован» заказчику. Во многих случаях его необходимо «праксиоризировать» — перевести в форму, пригодную для реализации на практике. Такой формой может быть проект решения или законопроект, пакет рабочих документов, дорожная карта, деловая игра, социальная технология и т.д. Глубоко заблуждаются аналитики, которые в своей работе ориентируются на внешний успех — высокие рейтинги ценителей-интеллектуалов, на одобрение коллег по цеху. Аналитический результат, в конечном счете, всегда должен быть представлен в форме, которая позволяет его взять и использовать непосредственным заказчиком.

Домашнее задание: используя, в том числе рекомендованные формы, показать формы фраксиоризации аналитической разработки.

11. *Оформление и презентация результатов аналитической деятельности.* Необходимой частью любой работы является представление ее результатов — и аналитика в этом не исключение. Аналитическое исследование необходимо не только добросовестно, глубоко и содержательно выполнить, но и ярко и убедительно презентовать — довести до сведения заказчика, а в ряде случаев — и широкой общественности.

Домашнее задание: подготовить электронную презентацию по своей аналитической ситуации. Презентация должна быть ориентирована прежде всего на заказчика, а также, в тех случаях, когда это необходимо, на более широкий круг слушателей.

12. *Рефлексия над результатами.* Решение любой аналитической задачи — это всегда конкретный урок успеха или неудачи. Это бесценный опыт, на котором люди учатся и растут, и он не должен пропасть втуне.

Домашнее задание: собрать все выполненные работы в аналитическое досье. Приготовить отчет перед заказчиком. Возможная деловая игра: «Отчет перед заказчиком о проделанной работе».

При выставлении итоговой оценки студенту 50 процентов определяет оценка за аналитическое досье. Лучшие разработки студентов публикуются в интернете.

Таково, в общих чертах, содержание курса «Правовая аналитика» и некоторые подходы к его преподаванию. На наш взгляд, данная дисциплина может преподаваться на старших курсах бакалавриата, а также в магистратуре и в аспирантуре юридического вуза. Десять лет ведения курса «Правовая аналитика» на Факультете права НИУ ВШЭ показали, что в процессе преподавания накапливается фонд аналитических технологий — абсолютно оригинальная и ценная образовательная компонента, которая полезна и необходима в юридическом образовании, но пока отсутствует в других дисциплинах вузовского цикла (см. Приложение).

* * *

Подведем некоторые итоги. Россия прочно встала на путь построения информационного общества и электронного государства, что не может не радовать, не вызывать чувства удовлетворения. Но нельзя не понимать, что на определенном этапе информационное общество неизбежно начнет перерастать в *интеллектуальное общество* — социальную систему, управляемую всесторонне информированным интеллектом. Это прекрасная, воодушевляющая, но далеко не простая перспектива. К ней надо начинать готовиться уже сегодня.

**Перечень аналитических технологий, изучаемых студентами
в курсе «Правовая аналитика»**

Тема 1. Вводное занятие

Аналитический цикл
Аналитическая надстройка
Личный ситуационный центр (ЛСЦ)

Тема 2. Диагностика и методологический анализ

Диагностическая карта-схема
Карта-схема методологического анализа
Диагностический радар

Тема 3. Объективный анализ аналитической ситуации

Карта причинных связей
Граф Исикава
Хронолента

Тема 4. Субъективный анализ аналитической ситуации

Дерево целей
Карта рисков

Тема 5. Схематизация и моделирование

Онтологическая схема
Многослойное картирование
Графическое моделирование
Игровое моделирование

Тема 6. Планирование и организация аналитического исследования

Аналитический центр
Ситуационная комната

Тема 7. Поиск и закрепление информации

Анализ информационных потоков
Информационный профиль аналитической ситуации
Библиографический менеджер
Электронная записная книжка

Тема 8. Проблематизация аналитической ситуации

Аналитическая ромашка
Пересечение дорог
Многозальный кинотеатр
Полиэкран

Тема 9. Концептуализация аналитической ситуации

Сценография концептов
Парад концептов
Режиссерский сценарий

Тема 10. Праксиоризация аналитических решений

Проектирование
Сетевой график
Дорожная карта
Социальные технологии

Тема 11. Оформление и презентация результатов АД

Пакет предложений
Аналитическая записка
Электронная витрина
Электронная презентация

Тема 12. Рефлексия над результатами

Карта рефлексии
Технология коллективной рефлексии

Список литературы

1. Аналитический словарь / Под общ. ред. Ю.Н. Коптева. Серия «Библиотека аналитика». М., 2015.
2. Исаков В.Б. Правовая аналитика: Учебное пособие / В.Б. Исаков. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Норма; ИНФРА-М, 2015.
3. Курносов Ю.В. Аналитика как интеллектуальное оружие / Ю.В. Курносов. Серия «Русская аналитическая школа». М., 2012.

ПРИЧИНЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ГЛОБАЛЬНОГО НЕВЕЖЕСТВА (II)¹

Аннотация. Автор производит попытку исследования невежества как феномена в его глобальном измерении. Во второй части статьи затрагивается проблема возведения невежества в масштабы власти. Акцентируется внимание на силе невежества и его всепоглощающей сути. Отдельное внимание уделено характеристике невежества с точки зрения его влияния на процесс формирования массового сознания.

Ключевые слова: невежество, мораль, нравственность, знание, интеллект, глобальная проблема.

CAUSES AND POSSIBLE CONSEQUENCES OF A GLOBAL IGNORANCE (II)

Abstract. The author makes an attempt to study ignorance as a phenomenon in its global dimension. The second part of the article deals with the problem of the ignorance as an authority. Attention is focused on the power of ignorance and its all-consuming essence. Special attention is paid to the characteristic of ignorance from the point of view of its influence on the formation of mass consciousness.

Keywords: ignorance, morality, moral, knowledge, intellect, global problem.

Невежество само по себе мало что значит, даже если оно обрело некоторую масштабность. Оно становится проблемой, когда превращается в норму. Именно благодаря невежеству, выборы, на которые тратятся огромные средства, превращаются в формальность по легитимации тех или иных личностей на различных постах; именно оно обращает в имитацию различного, но при этом нередко очень высокого, уровня форумы, заседания, совещания, лишённые не только творчества, но и самой обычной мысли и малейшего интереса, и которые служат лишь формализации заранее и сверху принятых решений; за счет наличия в обществе масштабного невежества абсурд, самодурство, всеобщий и бесосновательный конформизм, наконец, банальная ложь превращаются в норму, приводя в действие системы, основанные на принципе «я начальник — ты дурак, ты начальник — я дурак»; особенность невежества еще и в том, что оно не видит за всеми этими явлениями ничего из ряда вон выходящего, воспринимая их не только как нечто нормальное, но и как форму деятельности, жизни, а часто и форму государственного управления.

ГАСАНОВ Исмаил Байрамович — кандидат политических наук, г. Москва

¹ Окончание. Начало см.: Гражданин. Выборы. Власть. №3. 2018.

Если судить по отдельным событиям в самых разных географических точках мира, по решениям, принимаемым всякими альянсами и группировками государств, то складывается впечатление, что миром большей частью невежество и правит. Из десятилетия в десятилетие (а теперь уже и из века в век) с высочайших трибун устами лидеров мировых/региональных супер/сверхдержав как мантра повторяются перечни глобальных вызовов в различных вариациях с включением и исключением в них то глобального потепления, то такого же похолодания, но с обязательным присутствием голода, неграмотности, болезней, войн, экологических проблем и многого другого, видимо, в надежде на то, что основная масса землян не обращает внимания на относительную несложность и решаемость большинства этих проблем при нынешних технологиях, возможностях и условиях, с одной стороны, и использование тех же потепления/похолодания или всяких «озоновых дыр» в качестве отвлекающих факторов, — с другой. И те, кто занимается подобным жонглированием, считая себя некими сверхчеловеками, ведающими судьбами целой планеты, упускают из виду, что подобная политика суицидальна по определению, — бумеранги имеют обыкновение возвращаться, а пожары очень часто легко перекидываются из одних концов земли в другие. Человек, использовавший оружие против других, убивавший, несравним с тем, кто этого не делал и, тем более, не допускает. Но и человек, потерявший близких, родных, родину, судьбу, подвергнувшийся насилию и унижению, принципиально и кардинально меняется не в лучшую сторону. Голод, болезни, неграмотность в одной части мира легко преобразовываются в миграционные проблемы в другой, война, развернутая в самой далекой точке мира, порождает терроризм и масштабную преступность в доме того, кто ее развернул.

Отличаются ли наши культы от «их» культов

Существует такое явление, как культы «карго» или «карго-религии» (поклонение грузу) со многими разновидностями (корни этих религий уходят в XIX век, но особое распространение они получили во второй половине XX века), которые, если сказать вкратце, основываются на так называемом магическом мышлении: аборигены меланезийских островов, где в годы Второй мировой войны размещались американские военно-воздушные базы, с целью вернуть белых людей, а вместе с ними — и их «дары» в виде продуктов питания и всяких «побрякушек» (чипсы, кока-колу и т.д.), строят «ангары» и «самолеты» из соломы и глины, сооружают из подручных материалов взлетные полосы, пытаются воспроизводить внешний вид тех военных баз. Разумеется, эти культы за десятилетия обросли всяческой атрибутикой, включая регулярное проведение обрядов, всевозможные ритуальные действия с танцами и песнопениями и так далее.

Трудно поспорить с тем, что все это — результат отсутствия представлений о современной технике и знаний в силу, ко всему прочему, их недоступности. Современному европейцу, американцу, азиату или австралийцу вряд ли придет в голову поклоняться самолету, даже если он — сверхзвуковой и имеет ракетный двигатель. Но разве безоговорочная вера во всемогущую руку рынка, во всякие либерализмы и консерватизмы как в панацею для наведения порядка в мировой экономике и политике (как и любая другая безоговорочная вера) так уж сильно отличается от карго-религий? Так ли далеко мы ушли от меланезийских аборигенов? Может, стоит, если даже не оглянуться, то хотя бы более пристально взглянуть на проблемы, которых мы громко называем глобальными? Например, попробовать в мировом масштабе исключить из практики «теневую» экономику, с теми же абсолютно легальными офшорами, обслуживающими узаконенную мафию; привести в порядок фондовые рынки, чтобы избавиться от времени от времени, но с завидной регулярностью и, естественно, в частных и корпоративных целях возникающих «биржевых пузырей»; добиться предсказуемости мировой экономики в целом и минимизации всевозможных кризисов в частности. Или перестать верить во всевластие и всемогущество «идолов» в виде различных стандартов — демократических, избирательных, глобализационных и т.д., и, наконец, попытаться понять, что человек (просто человек, без учета пола, расовой, национальной, религиозной или иной принадлежности), по своей сути намного сложнее, чем любые теории, и из этого и исходить. Та же Вторая мировая война — результат слепого доверия сотен миллионов цивилизованных (без кавычек) людей нацизму, провозглашавшему превосходство одних над другими, и ныне справедливо объявленному (я не пишу «признанному», поскольку не уверен во всеобщности этого признания) людоедской идеологией. Кстати, те же миллионы нацистскую идеологию воспринимали вовсе не как нечто человеконенавистническое, а как дорогу в земной рай. Для разоблачения истинного лица нацизма и его нейтрализации пришлось пожертвовать десятками миллионов человеческих жизней и сотнями миллионов судеб. А ведь он мог бы и победить!

Ведущие и ведомые, знающие и согласные, главные и второстепенные

Возможно, кому-то известны ответы на вопросы о настоящих целях главарей нацистов — авторов каннибальской идеологии и свершителей человеконенавистнических деяний, из чего они исходили — из собственных психологических проблем, материальных интересов, властных амбиций, выполняли чью-то волю, не ведали, что творят, или что-то еще. А вот что двигало миллионами представителей культурных народов, которые шли за ними, уничтожая и намереваясь превратить в пыль целые челове-

ские сообщества, мы вряд ли когда-либо узнаем. Ведь они состояли из отдельных личностей, среди которых были вполне образованные люди, и которых было бы трудно назвать невеждами. Одно ясно: во всех этих случаях человеческий разум и здравый смысл переставали работать, даже не уступая невежеству, а становясь его подручными. Возможно, и прав был Анри Пуанкаре, когда предлагал мыслительную функцию тех, кто не склонен думать, поручить другим: «Большая часть людей не любит думать и, может быть, это и к лучшему, ибо ими руководит инстинкт, и руководит ими обыкновенно лучше, чем интеллектуальные соображения, по крайней мере, во всех тех случаях, когда люди имеют в виду одну и ту же непосредственную цель. Но инстинкт — это рутина, и если бы его не оплодотворяла мысль, то он в человеке не прогрессировал бы больше, чем в пчеле или в муравье. Следовательно, необходимо, чтобы кто-нибудь думал за тех, кто не любит думать»¹. А если тот, кто взял на себя ношу думать, неуч и невежда, представляющий собой опасность для общества, а в некоторых случаях, и всего мира — ведь при нынешнем уровне военных технологий, достаточно один раз нажать пресловутую «кнопку», чтобы процессы самоуничтожения человечества стали необратимыми.

Не случайно, что практически во всех утопических работах о будущем планеты, включая всевозможные научные теории и художественные произведения, как современные, так и многовековой давности, в качестве власти подразумевается коллективный разум, то есть, само общество. Да, это мечты, но реальность показывает, что без ответственного социума наладить дела как в отдельно взятой стране, так и во всем мире, чрезвычайно сложно, а может быть, и невозможно. Стоит лишь разразиться какому-нибудь кризису, вызванному неосторожным высказыванием, например, авторитетного политика, известного экономиста или даже банковского клерка средней руки, тут же самые благополучные страны «тонут» в разного рода проблемах, а целые государственные, экономические, политические системы начинают рушиться чуть ли не по «принципу домино». Идеологии в том виде, в котором они сегодня воспринимаются, даже если их сделать общемировыми, не спасут, как и пресловутое мировое правительство, о котором немало говорится, и как не удивительно, в положительном контексте. Идеальный мир или идеальная страна, это общество, состоящая из идеальных интеллектуалов, но правда в том, что пока наш мир состоит большей частью из невежд. Не хочется никого обидеть, но практически все мы, то есть, люди — в том или ином смысле невежды, лучшие из нас несовершенны, и так будет в самом благоприятном случае в ближайшие сотни лет. Американский священник Джонс Терри, с патологической настойчивостью и регулярностью сжигавший Коран и вызывавший этим гнев миллионов одних к миллионам других,

¹ Пуанкаре А. О науке. М., 1990. С. 373.

молодые исламисты, расстрелявшие парижских художников за карикатуры на Пророка, великий Данте, поместивший в своем бессмертном творении «Божественная комедия» мусульманских святых Мухаммеда и Али в христианский Ад, один из лучших писателей современности Кнут Гамсун, отдавший свою Нобелевскую премию Йозефу Геббельсу и написавший некролог Адольфу Гитлеру, государства, политики и политехнологи высочайшего порядка, взрастившее всевозможные «талибаны», террористические группы и организации в качестве практических средств (то есть для убийства невинных людей) по решению своих узколокальных и пустых задач в надежде, что ими можно управлять бесконечно, в полной мере и безопасно для себя, по своему невежеству не сильно отличаются. В конце концов, мы — цивилизация, которая развязала две мировые войны, сбросила атомные бомбы на людей, разработала, совершенствует, производит и использует химические яды как средство массового поражения, допускает возможность использования биологического и бактериологического оружия и многое, многое другое. И об этом не стоит забывать хотя бы во имя будущего.

Свобода идеологии

Зачастую идеологии требуют жесткого подчинения и нет ничего удивительного в том, что самые вроде бы демократические партии, носители предельно либеральных идей, гордящиеся своей внутрипартийной демократией, по своей структуре жестко авторитарны, и каждая из них опирается на догмы (свои, чужие — не так важно). Более того, любой политической партии (даже самой интеллектуальной) удобнее иметь дело с невежеством, чем с интеллектом; ведь интеллект практически невозможно держать в рамках догм. В данном смысле политические идеологии ничем особенным от религиозных не отличаются. Общая же для всего человечества проблема заключается в том, что идеология, опирающаяся на невежество, не может иметь развития по определению. Любое движение вперед (то есть прогресс) уязвимо перед той или иной формой финансовых, экономических, политических, военных или иных кризисов (реальных, ложных, мнимых, управляемых, контролируемых, целевых, случайных и т.д.). А идеологическое развитие — важнейший фактор по той простой причине, что миром правят идеологии, а не мировые лидеры, раз в несколько лет в том или ином формате собирающиеся вместе, чтобы, как сами утверждают, сверять часы, и не Америка с Европой и Китаем, не ООН и другие наднациональные структуры, и тем более не юриспруденция в виде международного права, не деньги и не ядерное вооружение, ждущее своего часа. Все вышеперечисленное в той или иной степени находится под властью тех или иных идеологий, цель которых,

независимо от их названий, чаще всего, одна — удержать в узде мировое невежество исключительно в собственных целях.

Капитализм, социализм, коммунизм, фашизм, нацизм, глобализм, потребительство и многое другое, как и любые религии, похожи между собой тем, что пытаются, иногда сами того не осознавая, управлять массами в широком смысле слова. Их реальные цели могут в корне отличаться от мнимых, видимых, декларируемых, но если вникнуть вглубь каждой из них, то можно обнаружить лишь желание править миром. Следовательно, по своей сути — это одна идеология в различных формах, видах и облициях. А их конфликты между собой — всего лишь внутривидовая борьба за первенство. Что же касается интеллектуальной части мира, то ее голос — это не более чем глас вопиющего в пустыне. Она в лучшем для себя и худшем для человечества случае занимается к тем же идеологиям на обслуживание, разрабатывая различные проекты по прикрытию их истинных намерений, технологии для достижения промежуточных целей и обеспечивая им дальнейшее комфортное существование. Благодаря ей, идеологии могут себе позволить брать на вооружение передовые достижения человечества вроде компьютерных технологий, лучшие образцы технической и гуманитарной мысли, новейшие психологические разработки и так далее. Интеллектуалы, не желающие по тем или иным причинам прислуживать идеологиям, пребывают или в нищете и безвестности, или ограничиваются высказыванием всевозможных, по своей сути и результатам ничего особо не значащих, особых мнений. Когда человеческий интеллект становится в глобальном смысле слова нейтрализованным, оказывается некому, нечем и негде (все возможные трибуны контролируются идеологиями) ответить на высокомерные бредни типа необходимости развития военно-промышленных комплексов до масштабов звездных войн с научными целями для гражданской жизни (когда наука может просто работать не на уничтожение планеты, а на созидание); триллионных затрат на борьбу с загрязнением окружающей среды (когда можно направить усилия на создание чистых технологий, чтобы природу не загрязнять); уничтожения целых стран во имя их демократизации (?) и много другого; а тем более — противостоять. Различного уровня и масштаба бенефициаров этих идеологий (стран, корпораций, семей, групп интересов, отдельных людей) не так много, но и не так мало. Бенефициары не сильно заметны, но они есть везде и всюду; и там, где не могут находиться физически, они присутствуют посредством интересов. Невежество подобных проектов заключается в том, что даже «маленькие победоносные войны» (не говоря уж о масштабных глобальных силовых конфликтах) происходят не в безвоздушном пространстве — во всех случаях они касаются непосредственно людей (как «чужих», так и «своих»), даже если ведутся, как сейчас говорят, дистанционно. А у людей, как известно, наличествуют сознание, различного

рода чувства, еще и память, которые имеют обыкновение проявляться в той или иной форме (никому не дано знать — в какой), в тех или иных обстоятельствах и по отношению к тем или иным проблемам,— это вопрос времени. То есть, человек, познавший войну, нередко превращается в заряженное оружие и может выстрелить в любой момент. Надежды выгодоприобретателей всевозможных военных конфликтов, что это их не коснется (высоко сидят), как показывает общемировая практика, могут оказаться тщетными. Рассматривать земной шар как шахматную доску, возможно, и интересно в рамках политологических или каких-либо иных исследований, но воспринимать его таковым, во-первых, глупо и невежественно, во-вторых, чревато весьма серьезными и опасными последствиями. Те же шахматы с их всего лишь 64 клетками и 32 неодушевленными фигурами — игра очень сложная и по сей день преподносят сюрпризы своей глубиной и непредсказуемостью. Человечество с миллиардами индивидуумов, каждый из которых сам по себе во множество раз сложнее любых игр хотя бы из-за огромного числа зависимостей от самых различных факторов, например, количества пятен и частоты и силы вспышек на солнце, магнитных бурь, атмосферного давления, собственных внешних и внутренних проблем, требует к себе более серьезного отношения даже в исследовательском плане, не говоря уж о восприятии.

Невежество идеологии

Невежество — главная опора любых идеологий. Поэтому оно и холится и лелеется. По мере того, как идеологии захватывают все новые и новые территории посредством той же глобализации, они становятся все смелее, выдвигая на первый план неприкрытые средства вроде той же стандартизации. Вроде бы слово как слово и термин как термин. Но за понятием стандартизации кроются различные виды порабощения путем введения одних и тех же форм сначала образования, а затем и восприятия. Человек и так является средством для идеологий, его дальнейшее превращение в банальный инструмент извлечения выгоды для групп интересов, кем бы они собой не являли,— путь к катастрофе.

Проблема все же не в том, что существуют разного рода идеологии, по которым человечество так или иначе ориентируется. Во-первых, идеологии бывают разные, суть понятия «идеология» в ее этимологии, то есть в идее. Если идея (или идеи), составляющая основу идеологии, светлая, то и идеология несет свет, если наоборот, то нужно быть готовым к очередной войне, революции, глобальной социальной катастрофе, новым вызовам, на которые ответить будет нечем. Во-вторых, идеология — всего лишь средство, инструмент поиска, в самом лучшем случае, некий компас,

если угодно, определенного рода карта и не более того. И когда идеология подминает под себя мысль, а затем и ее носителей, загоняя всех под одну «гребенку», то она теряет свободу и вместе с ней все свои положительные качества, превращаясь в инструмент масштабного насилия сначала в руках отдельных сил, например, власти, государства, а затем становится и над ними, обозначая себя, как в случае с Советским союзом — умом, совестью, честью и всем остальным.

Путь к тому, когда та же глобализация объявит себя всем вышеназванным, недолог. Вспомним времена, когда о ней только заговорили. Сколько было эйфории и надежд по поводу того, что наконец-то мир сможет, если не стать единым, то хотя бы начать поиски общего, понятного для всех языка. Под словом «язык» подразумевается не средство коммуникации, а способы достижения хотя бы желания взаимопонимания без корысти, взаимных претензий и обвинений. Но для этого из сути глобализации нужно вынуть коммерциализацию, то есть, меркантильную составляющую, которая придает, казалось бы, благой идее неприемлемый «привкус» и делает ее делом не всех, а отдельных государств, корпораций, групп и, соответственно, у большей части человечества вызывает отторжение. Кроме того, подтверждает справедливость мнения о том, что глобализация служит той же идее пресловутого «золотого миллиарда», по которой 80 процентов населения планеты обречено обслуживать оставшиеся 20 процентов избранных — еще одно свидетельство глобальности масштабов невежества. В той или иной форме, в тех или иных масштабах человечество сталкивалось и с подобным, и всякий раз упиралось в мятежи, восстания, революции, а то и войны. Наступать на различного рода грабли — занятие небезынтересное, но опять же только для невежд. Нормальный человеческий интеллект нуждается в более плодотворных практиках, хотя бы для саморазвития.

Невежество как часть потенциала человечества

Невежество не природный атрибут человека, иначе бы наша цивилизация застряла в каком-нибудь неолите. Потенциал человечества огромен. Недавние истории с «азиатскими тиграми» — странами, сумевшими перепрыгнуть через целые века в своем развитии, яркие примеры того, **что** возможно только лишь при наличии реальной цели. Один Ли Куан Ю за неполные 30 лет смог превратить отсталый, неграмотный, с небольшим, но многонациональным населением и, как водится, раздираемый межэтническими конфликтами, находящийся в экономической, политической, культурной зависимости от своих сопредельных и дальних соседей, лишенный любых более или менее значимых природных ресурсов (даже питьевую воду приходилось завозить извне) Сингапур

не только в цветущий сад, но и в один из мировых финансовых центров и одну из влиятельных стран мира с высочайшим уровнем образования и жизни. Может, стоит задуматься над этим – если Ли Куан Ю удалось превратить невежество в потенциал в ограниченном пространстве маленькой, но весьма непростой, страны, то, возможно, это получится у всего человечества? Впрочем, подобное случалось не только с маленькими странами, да и незачем далеко ходить: с 1920-х годов по 1960-е годы Советский Союз на территории, еще в недавнем прошлом раздираемой противоречиями, абсолютно нигилистическими революциями и братоубийственными внутренними конфликтами, включая первую мировую войну, вооруженное гражданское противостояние и интервенции, совершил чудо, осуществив огромный скачок во всех отраслях, как в те годы говорили, народного хозяйства, продираясь сквозь международную изоляцию, повсеместную разруху, мировую войну, превратившую немалую часть страны в руины, превратив голодное и невежественное население в развитое общество с огромными научными достижениями только за счет того, что обозначил, как позднее оказалось, призрачную, но большую цель, кстати, взяв на вооружение идеологию. Распад той великой державы стал возможен только тогда, когда по чисто субъективным причинам (всякая мысль нуждается в развитии, а идея социализма, как идея первопроходцев, тем более требовала перманентного интеллектуального обогащения) исчерпал себя ее внутренний стержень – идеология. Если сказать по-другому, то Советский Союз привели к краху не внутренние противоречия, свойственные практически любому системному образованию, и не внешние силы, на которых кивают отечественные адепты конспирологических теорий, а политико-экономические просчеты его руководителей, неспособных из-за своего банального невежества понять сути исторических и общественных процессов и просчитывать возможные шаги страны и вызовы для нее хотя бы на несколько шагов вперед. «Лишь получая адекватное отражение в строгой научной теории, описывающей закономерности возникновения (производства), функционирования и распространения общественно-значимых идей в социуме, мировоззрение в качестве научного уровня организации общественного сознания превращается в идеологию. Взятая в качестве отражения на этом уровне коренных интересов определенного субъекта политического процесса она выступает как политическая идеология. Особо важной целью идеологии как стороны общественного сознания выступает, таким образом, способность к социализации и мобилизации всех ресурсов социального управления. С этих позиций объемы понятий социализации и идеологического обеспечения практически совпадают. Суть заключается в том, что как нет идеологии “вообще”, так нет и идеологического обеспечения “вообще”. Каждой идеологии предшествует “объективная

истина, абсолютная природа”². Так и идеологическому обеспечению предшествует реальная социальная установка»³.

В вышеозначенном контексте под идеологией подразумеваются не правила, установленные монархом, президентом, правящей партией, властью или государством для людей-«винтиков», а некое объединяющее начало — общая цель, понятная и приемлемая для всех и обозначенная в виде доктрины или, как модно говорить у нас, национальной идеи. При этом идеология — доктрина живая и постоянно меняющаяся в соответствии с множеством факторов, и в первую очередь, вызовами времени, как, кстати, и конституция, часто преподносящаяся в виде «священной коровы», которая «есть то, что о ней скажет Конституционный Суд; ее освоение немыслимо вне правовых позиций Суда или вопреки им»⁴. Иначе говоря, конституция не может функционировать без внутреннего движения и развития, которые должны быть обусловлены «социально-историческим развитием общества»⁵, но не в коем случае, «не внезапным “озарением” судей, продиктованным политической конъюнктурой или иными субъективными факторами»⁶.

Образование vs Невежество? Вряд ли!

С общественным невежеством может справиться только само общество. Но, к сожалению, здесь первым делом необходимо решить важнейший вопрос — разорвать порочный, к тому же, замкнутый круг, подчиняющий производное источнику, то есть, государство — обществу. Человек, следовательно, общество, превышает любых производных, а производны от них все социальные институты, вся экономика и политика, любые формы управления, правления, любые виды государств, нормы морали и законов, конституции и суды, которые лишь служат тому, чтобы в мире человека царил лад, мир и порядок. По данной очевидной причине целью, о которой идет речь, может быть только человек, его благополучие в максимально полном и глобальном смысле. Любые масштабные изменения в виде эволюций, революций, социальных трансформаций, метаморфоз, прогресса, регресса, политических, экономических или иных витков различного рода «спиралей» и так далее имеют перманентный характер (полная стагнация невозможна в принципе — человек меняется и вместе с ним и меняется и общество) и не могут быть, являться, служить не только конечной,

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 18. М., 1968. С. 138.

³ Карасев В. И. Социальная трансформация: некоторые аспекты методологии исследования электоральной демократии //Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 3.

⁴ Эбзеев Б. С. Конституционное судопроизводство //Правосудие в современном мире. Изд-е 2-е, переработ. и доп. Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2017. С. 568.

⁵ Там же. С. 574.

⁶ Там же.

но даже промежуточной целью. Идеи базиса и настройки, первичности потребностей или духовности, различные социальные, психологические и социологические концепции настолько малы и узки по сравнению с широтой и глубиной человеческой сущности, что могут быть пригодны лишь в краткосрочные периоды и для решения локальных задач — это как выступ на скале, ухватившись за который можно дотянуться до очередной опоры. Глобализационные, потребительские и иные проекты, имеющие своей целью решение коммерческих (очень часто), узкокорпоративных (даже если в корпорацию входят все мировые сверхдержавы вместе со всеми сверхкорпорациями), политических задач, лишь сдерживают развитие человечества. В корне этого сдерживания кроется все то же всепланетарное невежество. Поясню свою мысль: несколько десятилетий тому назад наши соседи — финны — основательно взялись за проблему образования — в первую очередь, школьного. Идея заключалась в том, чтобы приблизить школьные знания к реальной жизни, то есть раз на дворе информационный век, и мы живем в информационном (или уже в постинформационном?) обществе, то школа и должна готовить учеников к соответствующей жизни. «Финны говорят: “либо мы готовим к жизни, либо — к экзаменам. Мы выбираем первое”. Поэтому экзаменов в финских школах нет. Контрольные и промежуточные тесты — на усмотрение учителя. Существует только один обязательный стандартный тест по окончании средней общеобразовательной школы, причем, учителя не пекутся о его результатах, ни перед кем за него не отчитываются и детей специально не готовят: что есть, то и хорошо. *В школе преподают* только то, что может понадобиться в жизни. Логарифмы или устройство доменной печи не пригодятся, их и не изучают. Зато здешние детишки с детства знают, что такое портфолио, контракт, банковская карта. Умеют высчитать процент налога на полученное наследство или заработанный в будущем доход, создать сайт-визитку в Интернете, просчитать цену товара после нескольких скидок, или изобразить “розу ветров” на данной местности»⁷.

Не хотелось бы упрощать, к тому же с учетом первых результатов можно с уверенностью сказать, что образовательная реформа в Финляндии оказалась весьма эффективной, но первым делом под «нож» попали гуманитарные предметы⁸, преподавание которых было, скажем так, опти-

⁷ Загадки финской школы: меньше учишься — больше знаешь? Цитируется по: <http://terve.su/zagadki-finskoj-shkoly-menshe-uchi>.

⁸ В начале 1990-х годов автор статьи учился в одном учебном заведении исключительно гуманитарного направления. Годы были динамичные, все менялось чуть ли не на ходу, и в наш вуз на волне демократизации прислали нового ректора (предварительно благополучно избавившись от морально устаревшего «старого») — бывшего преподавателя провинциального технологического института, сделавшего себе имя громкими демократическими высказываниями. На первом общем собрании с участием преподавателей, аспирантов и докторантов — философов, историков, социологов, юристов, психологов, политологов и так далее, он заявил, что не знает, зачем нужны общественные науки, и предложил для начала избавиться от философии. Тут сложно как-либо комментировать, но тем самым тот новый ректор самолично определил к себе соответствующее отношение большинства.

мизировано. Была изменена форма подачи материала в сторону создания более комфортных условий для учеников. Реформы сработали, спустя довольно короткий период финны выдали на гора новый и достаточно качественный, и в силу этого быстро ставший популярным, мобильный телефон «Нокиа». С учетом того, что в мире не так много стран, которым удастся создавать свои модели подобных аппаратов, в принципе, можно считать финскую реформу образования успешной. Но не столкнутся ли финны через пару поколений с проблемой дефицита гуманитарной мысли, которая не только идет впереди технической и пробивает ей дорогу, но и служит внутреннему обустройству общества и наведения порядка в ее сути, предлагая ориентиры для развития. Самое очевидное (пусть и примитивное) доказательство сказанному, это факт того, что практически все технические новинки задолго до их изобретения были предсказаны писателями-фантастами.

Время сверять часы, то есть, маршрут. А может, и то, и другое?

Дорога, по которой движется человечество, еще никто не в кратко-, не в средне- и не в долгосрочной перспективе не смог предугадать в силу несоизмеримой сложности задачи. Попробуем представить себе, что весь мир идет «финским» путем (это не исключено — эстонцы уже пошли) и встает на путь «голового» технического и технологического прогресса. Не столкнемся ли мы в совсем недалеком будущем потерей реальных взаимосвязей между людьми, не лишимся ли почвы под ногами в виде все той же духовности (не в религиозном, как зачастую воспринимается сегодня слово «духовность», а в значительно более полном и широком смысле), не потеряем ли мы человека в человеке в конце концов? Но именно нечто подобное может с нами случиться, если мир окажется во власти однобокового, то есть, невежественного восприятия собственной сущности и своих целей. Иначе говоря, в случае, если человечество из-за собственного невежества свернет не туда (например, начнет глобальную войну), то все технические изобретения, вся наша информационная гордость вместе с цифровой жизнью может потерять всякое значение, как отжившие свой век игрушки.

К сожалению, данное предположение имеет все основания стать реальностью. Уже сейчас с уверенностью можно сказать, что в современном мире технический прогресс опережает как гуманитарную мысль, так и уровень развития общества. Этой дисгармонией и вызвано то, что в своих стратегических (по крайней мере, в ближайших) целях человечество обращено не на Человека и Землю, а на условный Марс и реальный Космос. Идеология (то есть система идей), запутавшись в политике на

потребу дня, представляет собой (в любых формах, ипостасях и географических координатах) прислугу власти и, конечно же, самую откровенную пропаганду, призванную служить ширмой для прикрытия истинных целей так называемых сильных мира сего. Мировая политика и экономика вовсе плетутся в «хвосте» повседневности, ориентируясь не на будущее, а на данности, не имея необходимого инструментария для опережения времени хоть на какой-то период. И в результате, если вчера коммунизм из благой цели всеобщего счастья мановением руки невежд, извлекших из всей богатейшей теории Карла Маркса лишь идею революции, превратился в идеологию мирового господства со всеми вытекающими из нее последствиями, то сегодня глобализация, которая, как вполне реальная, более того, логичная цель, могла бы объединить человечество и вывести его на магистральный путь гармоничного прогресса, все больше становится примитивной хитростью уличного торгаша, увлекшегося мелким мошенничеством, способствуя коммерциализации всего и вся. Более чем громко звучащие словосочетания «мировая политика» и «мировая экономика» совершенно не сочетаются с мировой реальностью, заключающейся с одной стороны, в масштабном голоде, постигающем из года в год огромные массы людей, отсутствии доступа у миллиардов обездоленных не только к образованию, но и чистой питьевой воде, с другой — в нескончаемых конфликтах и войнах со множеством жертв и перманентной глобальной конфронтации, цель которых, по сути, одна — обогащение во что бы то ни стало. При этом не обязательно заканчивать Гарварды и Кембриджи, чтобы понимать, что *каждый человек — ресурс*. Не сочетаются, например, и практически ежегодные наводнения и лесные пожары в самых разных концах света, происходящие если не по одним и тем же, то точно по похожим причинам, которые ну никак не устранить, и регулярные полные пафоса встречи лидеров тех же «семьерок», «двадцаток», всевозможные саммиты, глобальные и региональные форумы, где с серьезными минами обсуждаются общемировые проблемы. Подобных логичных и нелогичных, явных и абсурдных примеров вокруг нас множество, хуже того, они продолжают плодиться в виде новых проблем, а то и широкомасштабных бедствий. И вряд ли это обстоятельство можно объяснить чем-либо еще, кроме невежества. Не на природу же сослаться! В данных рассуждениях легко углядеть и идеализм, и алармизм, и морализаторство. А может, мы все сегодня в этих качествах нуждаемся, чтобы не допустить худшего. Разве нормально, когда экономические достижения измеряются во всевозможных ВВП, а гармония в обществе — в абсолютно пустых и ничего по сути не определяющих «индексах счастья», когда для определения верности пути, выбранного что отдельно взятым индивидуумом, что семьей, нацией, народом, человечеством, экономикой, политикой, идеологией, есть лишь одно мерило — качество человека и уровень его благосостояния.

Дисгармония или разветвление дороги

Явные признаки дисбаланса между состоянием технического прогресса и общества, между технической и гуманитарной мыслью на виду: использование самых передовых технологий в развлекательных целях; вложение огромных средств в создание компьютерных игр и их рекламу; усилия, направленные на своего рода отвлекающие факторы в глобальном масштабе и т.д. и т.п. Следовательно, техническому прогрессу в реальном и широком смысле не находится применение. Вот и озвучиваются бредовые идеи о туристических полетах на другие планеты, когда не исследованы не только почва под ногами и огромные водные просторы, возможно, скрывающие в себе будущее человечества, но и сам человек. «Сколь наивной кажется нам сейчас радостная иллюзия прошлого столетия, видевшего в прогрессе науки и распространении всеобщего образования залог и обещание непрерывно совершенствующегося общества! Кто еще всерьез верит, что переход триумфа науки в еще более прекрасный триумф техники может спасти культуру! Или что искоренение безграмотности положит конец невежеству! Нынешнее общество, вдоль и поперек окультивированное и почти сплошь механизированное, выглядит совершенно иначе, чем грезившаяся картина Прогресса...»⁹. Здесь для характеристики современного общества можно добавить слова «компьютеризированное» и «оцифрованное», а весь остальной текст, написанный в первой половине двадцатого века, — оставить как есть. Но компьютеризация, так же как и цифрование, уже коснувшаяся многих сторон нашей жизни, не положила и не положит конец невежеству, даже если человечество надумает вставлять электронные микрочипы в собственные мозги. Есть сферы, где человеческий фактор часто оказывается не к чему, — субъективный момент не всегда способствует решению, например, технических задач, но невежество — само по себе человеческий фактор, и справиться с ним может только социум. При этом требовать от людей быть умными, грамотными, талантливыми, высокими интеллектуалами, или объявить войну невеждам, как минимум, непродуктивно, а то и глупо. Люди очень разные, в том числе и по своим способностям. Другое дело, что реальные условия окружающего мира, обстоятельства, сложившиеся в обществе, высокие требования времени, востребованность того же ума, таланта, образования могут провоцировать раскрытие интеллектуального потенциала у больших масс людей, более того, способны существенно затруднить проявления невежества как деструктивной силы. Но для этого обществу нужно самоорганизоваться, налаживать внутренние связи и, наконец, для начала

⁹ Хейзинга Й. Тени закатного дня. Человек и культура. Затемненный мир: Эссе. СПб.: Изд-во Ивана Лимбаха, 2017. С. 50.

стремиться раскрывать и по максимуму использовать хотя бы большую часть своего потенциала.

Quovadis, или Что же делать?

В дни, когда пишется данная статья, мир спорта (и не только) с изумлением (некоторые — с восторгом и оживлением) наблюдает за сделками между грандами европейского футбола: одни клубы продают другим игроков (одному из которых 18 лет) за громадные по любым меркам деньги — от 100 миллионов до 222 миллионов евро. Конечно, это рынок, и деньги, и футболисты (!) принадлежат клубам, вот они и распоряжаются своим имуществом по своему усмотрению. Нет смысла рассказывать, что миллиарды людей на земном шаре существуют на один, еще миллиарды — на несколько евро в день, скажем только о том, что самая высокая ежегодная премия мира — Нобелевская, — вручаемая лучшим умам человечества за высочайшие достижения, в 2016 году составила около 917 тысяч евро. Есть длинная восточная притча о том, что после многих лет обучения учитель, в заключительный день обращаясь к выпускникам школы с последним напутствием, говорит: «И напоследок запомните самое главное: никогда не селитесь в местах, где творог стоит дороже, чем масло!». Ученики расходятся в недоумении — стоило ли столько лет учиться, чтобы в качестве самого главного узнать о пропорции между стоимостью продуктов питания? Годы спустя, один из выпускников оказывается в городе, где жизнь бурлит — веселье с утра до ночи, люди ходят беспечные, у всех на лицах радость, и решает остаться здесь жить и предаваться веселью, как и остальные горожане. Но однажды попав на местный рынок, обнаруживает, что в этом городе творог дороже масла. Мысленно посмеявшись над бывшим учителем, выпускник продолжает наслаждаться жизнью. И через несколько дней случайно оказывается на городской площади, где происходит казнь вора, пойманного за руку на месте преступления. В момент, когда должно было состояться повешение, палач во всеуслышание обращается к главе города, что не может привести приговор в исполнение из-за анатомических особенностей вора: диаметр шеи у него шире головы, следовательно, голова будет соскальзывать из петли. Глава города, недолго думая, приказывает заменить вора на человека с более удобными для казни параметрами, и выбор, как несложно догадаться, выпадает на бывшего выпускника, у которого голова была большой, а шея тоненькой — как раз под петлю! Мораль притчи простая: если общество допускает несправедливость в малом, то и в большом не будет ей сопротивляться. Мир давно живет в ситуации,

когда не только творог стоит дороже масла, а человеческая жизнь во много раз дешевле пули в силу неимоверно высоких амбиций одних, пустых по своей сути интересов других, масштабного равнодушия третьих. И все это в отдельности и в сочетании в итоге складывается в глобальный дефицит справедливости. И мы, к слову, не знаем, как на подобного рода проявления несправедливости реагируют общество в целом, а индивидуумы — в отдельности. «Народ безмолвствует», но это не означает, что он воспринимает все, как должное, и волей неволей не аккумулирует внутри себя отрицательную энергию, способную трансформироваться во что угодно, и когда угодно. Социология ничего в данном смысле не выявляет, она тут бессильна, максимум, что она может, это измерить градус общих настроений для какого-то сегмента населения в конкретное время — глубинные многофакторные общественные процессы ей недоступны и, следовательно, неведомы. Вот почему ни одна революция еще никогда и никем не была предсказана. В силу данного обстоятельства революции и объявлены непредсказуемыми. Ко всему сказанному, еще и управленческий арсенал власти (в масштабном смысле), если отбросить всякую шелуху, нанизанную на так называемую науку государственного управления и состоящую большей частью из гипотез и предположений, результатами которых в совсем недавней истории стали многочисленные государственные перевороты, распады государств, «цветные революции», локальные и масштабные конфликты и войны (Чили, Вьетнам, Афганистан, Советский Союз, Югославия, Ирак, Ливия, в наше время — Сирия и множество других), являет собой все то же сочетание «хлеба и зрелищ», «кнута и пряника», и совершенно не учитывает состояние современного общества.

Но все же главная проблема не в амбициях, не в сути тех или иных интересов, и даже не в нехватке или отсутствии справедливости. Проблема, с одной стороны, в их восприятии обществом — ни у одного из названных и множества неназванных здесь негативных явлений нет никаких шансов против опирающегося на здравый смысл и высокую нравственность общественного мнения. С другой стороны, проблема заключается в том, что многие явления, выступающие барьером на пути человечества к реальному пути развития, являют собой всего лишь следствия. И масштабное невежество, воспринимаемое человеческим сообществом, прямо скажем, легкомысленно, — одно из них. При всей простоте оно — явление многостороннее и многофакторное. Его не одолеть одной только культурой, одним только общественным мнением, одним только знанием, а уж увещеваниями и воспитанием — тем более. Семья и школа тут, конечно, причем, но не до такой степени, как воспринимается и кажется. При этом невежество должно быть одолено на всех уровнях, иначе его становление как всеокрушающей силы — вопрос времени.

И как же все-таки избавиться от невежества?

А действительно! Весь предыдущий текст посвящен тому, каким злом является невежество, сколько проблем может решить и сколько может принести благ его искоренение. Значит, вопрос естественен. Но здесь читателю нужно быть готовым к сюрпризу. Ответ парадоксален до легкомыслия и даже невежества: да никак! Не нужно избавляться от невежества. Оно же следствие! Более того, оно — вовсе не результат вируса, заброшенного к нам злыми инопланетянами, а наше, явление плоть от плоти от нашей сущности. С ним невозможно бороться точно так же, как невозможно остановить дождь с помощью плохого отношения к нему. Невежество — результат разрозненности общества, из-за которой становятся допустимыми и приемлемыми несправедливость, незнание, равнодушие, бескультурье, насилие, произвол, стереотипное восприятие окружающего мира и с ним расизм, ксенофобию и многое другое, что в сочетании расчищает общественное и властное поле для буйного его роста.

И вот как же все-таки справиться с невежеством? Нельзя же сложа руки наблюдать, как оно один за другим берет бастионы человечества: культуру, науку, образование, медицину, искусство, литературу, мораль, опустошая души и обесценивая ценности, все глубже проникая в святая святых — в воспитание детей, во взаимоотношение людей, поколений, народов, во власть, наконец. Понятно, что надежда — только на будущие поколения, но мы живем сегодня. В средние века в бедной стране Мьянме (Бирма), которая по сей день продолжает оставаться бедной, было построено несколько миллионов (!) храмов (видимо, тогда такая своеобразная мода была), часть из них сохранилась в том или ином виде и продолжает привлекать туристов, являя собой предмет гордости аборигенов. Только вот интересно, если бы бирманцы тогда вместо храмов построили школы и университеты в подобном количестве, чем бы являлась сегодня Мьянма как страна с учетом финского примера с «Нокиа»?

Речь о том, что, конечно, знание — один из самых серьезных факторов в данном контексте, неслучайно, что в настоящей работе именно знанию придается столь большое значение, в том числе и как противовесу невежества¹⁰. Но искоренить невежество способно только само общество, которое должно встать над собой, превратиться из сборища разрозненных страт в единый организм, способный самостоятельно решать собственные проблемы. Не государство, не власть не имеют должного уровня,

¹⁰ Великий Сократ был прав, когда говорил: «Есть одно только благо — знание и одно только зло — невежество». Правда, зла с тех времен накопилось уж слишком много, но только потому, что человечество в основной массе своей не придает знанию, как единственному, по Сократу, благу, то значение, которое оно заслуживает. Что касается невежества, как всемирного зла, то, видимо, в знаниях людей ему отведено слишком скромное место, этим оно и пользуется и, судя по всему, достаточно успешно.

содержания и качества инструментов по созданию удобного для всего социума жизненного пространства — недовольные найдутся всегда. Неважно как, через общественные институты и структуры, опосредованно или непосредственно, но любое решение власти и государства должно совпадать с интересами общества. Сегодня наиболее продвинутые страны, добившиеся высокого уровня жизни для своих граждан, обеспечившие им безбедное существование, подходят к перепутью, где их ждут трудности именно в отношениях с обществом¹¹ (приход невежественного президента в самой передовой по многим позициям в мире стране — США, — как говорится, лишь первая ласточка, да и США здесь — не исключение). Эти проблемы не решат ни монархия, ни демократия, ни капитализм, ни социализм (даже по-шведски), если эти виды правления как формы мироустройства не будут соответствовать осознанному выбору социума, свободного от невежества. А государственными решениями или директивами власти тем более невозможно добиться ни искоренения невежества, ни ответственности тех или иных страт как перед обществом, так и за него. Освободить себя от невежества может только само общество посредством внутреннего единения: это звучит идеалистически с одной стороны, как некая панацея и окончательное решение — с другой, и как призыв к чему-то, что почище революции — с третьей.

А это так и есть: да только подобный идеализм ведет к решению множества практических задач; ни панацей, ни окончательных решений подобных масштабов не бывает по определению, но глобальное объединение индивидуальностей в сообщества, сообществ в общества, обществ в нации и народы, а последних — в человечество снимет большинство проблем, которые в течение веков мир пытается решить с помощью экономики, политики, различного рода идеологий, посредством революций, войн и многого другого; да, это похоже на революцию, только не на ту, что направлено на разрушение с последующим восстановлением, создание проблем с героическим их преодолением, на уничтожение врагов с повторением их же пути в другой форме и ипостаси, а на революцию созидания. Для ее победы не нужно менять власть, политику, идеологию, ценности, достаточно измениться самому обществу внутри себя, осознать свою суть и свои интересы (текст все больше скатывается в пафос, но без пафоса тут не обойтись, мы действительно говорим о важном и высоком). Проще говоря, невежество — одна из промежуточных проблем, оно — часть большой проблемы, справившись с которой, общество, возможно даже, незаметно для себя решит и малую. Как альпинист, взяв самую высокую

¹¹ Английский журналист Майкл Бут, проживший в скандинавских странах более 10 лет, пытаясь более или менее объективно оценить качество жизни и возможные перспективы Швеции, Дании, Норвегии, Финляндии и Исландии, нередко представляемых журналистами и аналитиками как образцовые государства, приходит к выводу: не все в них гладко именно с точки зрения внутренних — общественных, ментальных, психологических проблем. Кажущееся единство общества в них — вопрос точки зрения и не более того.

вершину мира — Эверест, не тратя времени на те, что ведут к ней, берет не только Гималаи, но и все горы планеты — они так или иначе остаются у него за спиной.

Пошаговые действия по избавлению от массового невежества

В России принято возлагать надежду и вместе с ней ответственность на интеллигенцию. Уверен, что многим, кто в той или иной мере озабочен проблемами невежества, и сегодня кажется, что за дело должен браться этот относительно небольшой, загадочный и непонятный, и по этой причине кажущийся неким центром силы, имеющим влияние все на тех же сильных мира сего, в том числе власть, кроме того, существующий где-то, может быть, недалеко, но точно не рядом, сегмент населения, не дотягивающий до класса или страты ни по характеристикам, ни по возможностям. Это отчасти правда, но только отчасти, потому что сила интеллигенции в ее умении донести до власти или опять же до тех сильных мира сего свое мнение, иначе говоря, она в отличие от основной массы населения обладает голосом, способным достичь нужных ушей. Время от времени у нее появляется возможность, скажем так, прогуляться с властью по городской площади, мило переговариваясь, и даже по просьбе (!) последней подставлять ей плечо. Это много, но без поддержки общества ни слово, ни голос интеллигенции, ни ее совместные прогулки с властью и любые другие взаимоотношения ничего не значат. Кроме того, подобные ожидания мало чем отличаются от надежд, возлагаемых на цены на сырье, власть, богатых, инопланетян, провидение и являют собой желание переложить ответственность за собственное будущее на кого-то другого — это так, что в нашей действительности, что в любой другой стране.

Обществу необходимо изменить собственную суть, как сейчас говорят, переформатировать свою матрицу в целом и в частности — поменять внутреннее содержание как отдельных сегментов и страт, так и всего народа. Никакие новые идеи здесь не нужны — в разных формах, видах и качествах человечество за тысячелетия своего существования много чего проходило. Мы не первые, но мы одни из тех, кто рискует быть последними. К тому же все сильного лекарства не существует, но есть здравый смысл, что намного сильнее, надежнее и действеннее любой панацеи, и который не допускает невежества ни в каком виде и качестве. К тому же, вопреки мудрому изречению об образовательных способностях истории, она учит, еще как учит, более того, никогда не позволяет пропускать уроки. Обществу необходимо пересмотреть свои взгляды на вроде бы очевидности, суметь увидеть данности без наносных обстоятельств и шелухи, разобраться с собственным восприятием самого себя и понять,

что оно — сила не своим существованием, а качеством содержания, то есть каждого отдельно взятого человека¹².

Для начала есть смысл сбросить скорость, снизить темпы, пока человечество (в данном контексте у человечества и отдельного общества путь один) не осознает маршрут и не поймет, куда идет. Да и на бегу (а движение человечества сейчас напоминает именно бег и, непонятно, в каком направлении, хотя ясно, что вниз — вверх такую скорость набрать невозможно) особо не подумаешь.

Следующим шагом должно быть придание полновесному гражданскому обществу всемирного характера (здесь и далее под понятием «гражданское общество» подразумевается совокупность организаций, структурированных в единое целое, обладающих правом, возможностью, статусом, позволяющими формулировать и отстаивать интересы социума). Трудно сказать, должно ли оно быть модным, как демократия, или объявлено необходимостью, без которой может быть закрыт доступ в некий «клуб приличных государств», или что-то другое, но оно должно восприниматься как абсолютно необходимый атрибут современного мира. Гражданское общество, получив моральное и юридическое обоснование, став, как минимум, равным таким институтам, как государство и власть, достаточно быстро приведет в порядок как весь пресловутый миропорядок, вокруг которого ломается столько копий, так и внутреннее обустройство отдельных стран, выбивая из рук различных групп интересов монополию на управление населением и обществом. Здесь необходима небольшая ремарка: во-первых, о том, что уже на данном этапе человеческие сообщества могут покончить с невежеством, как с активной силой, — оно, если и останется, то уже не будет иметь возможности не только претендовать на доминирующую роль в обществе, что происходит сплошь и рядом, но перестанет, скажем так, вмешиваться не в свои дела; во-вторых, человечеству необходимо вернуться к все сильнее ускользающей демократии посредством реальных выборов, все более превращающихся в часть политических технологий с заданными результатами даже в самых предемократических странах, не говоря уж о так называемых молодых демократиях. Разница лишь в ка-

¹² Отношение современного общества в массе своей к отдельному индивиду и большей части населения предельно откровенно выразил один из рецензентов — социальный психолог, кстати, — цитируемой здесь книги «Как управлять рабами», назвав свой текст «Каждый менеджер должен прочесть эту книгу» (возможно, но лично мне кажется, что подобный вывод — очень плохой признак для нашего времени) и утверждая: «По мере развития цивилизации мы все глубже ощущаем недостаточность современных представлений о человеческой натуре. Особенно если это касается отношений в сфере управления и власти. Сегодня из 100 запросов на консультационные услуги 90 так или иначе связаны с проблемой мотивации». И задает вопрос: «Что случилось с самомотивацией и ответственностью? Куда подевалось столь характерное для свободного человека удовольствие от принятия самостоятельного решения? На это нельзя не обращать внимания, поскольку описываемое никак не встраивается в наступившую эру «партнерства», равенства всех перед законом и свободного развития каждой личности». Марк Сидоний Фалкс при участии Джерри Тонера. Как управлять рабами. М., 2017. С. 222. Разве здесь речь не о невежестве? Причем о невежестве с нескольких сторон.

честве указанных технологий и количестве вкладываемых в управление электротом средств.

Затем нужно будет определиться с мерилем человеческого существования — это основополагающий момент: если и дальше признаем этим мерилем деньги и, соответственно, продолжаем свое существование при сплошной коммерциализации, то лучше ничего не затевать — в итоге придем туда же, где находимся. Если же в качестве мерилы будет выбрана человеческая жизнь, то в первую очередь поменяется качество последней и, следовательно, самого человека. Подобный подход в буквальном смысле и за короткое время превратит гражданское общество и вместе с ним нации и народы в самостоятельные, самоконтролируемые, самоуправляемые и способные на диалог не только с собственными производными, но и между собой — нациями и народами — структуры, следовательно, определит место как национальных институтов (власти и государства), так и наднациональных (вряд ли при таком стечении обстоятельств кому-то придет в голову задуматься о всевозможных формах мирового господства, включая идею о пресловутом мировом правительстве, время от времени вбрасываемой в информационное пространство, а паразитировать на «теле» тех или иных народов, а тем более человечества не удастся никому). О месте свободы в таком обществе, социальной солидарности, взаимной заботе людей друг о друге, взаимоотношениях как между стратами, так и между социумом и властью, обо всем материальном, влиянии на подобное общество лжи и всего негативного, следовательно, о войнах, терроре, преступности, тем более невежестве можно и не говорить — полномасштабное гражданское общество все эти явления урегулирует само.

Здесь можно было и остановиться, так как все вышеназванное в совокупности превратит человеческие сообщества, а вместе с ними и само человечество из неразумной толпы, чем оно все больше становится, в единое в своем здравом восприятии себя самого и окружающего мира общество, в пронизанный внутренней взаимосвязью, пропитанный своеобразными коммуникативными извилинами и нейронами живой и действующий организм, а само гражданское общество со временем — в некую форму, говоря без преувеличения, *perpetuum mobile, способную не только на самодифференцирование, но и на саморазвитие и самосовершенствование. Но, по мнению, автора, есть еще один момент, о котором говорилось выше, но он стоит повторения, и по которому нынешнему поколению людей нужно принять решение. Это — вектор развития человечества. Если исходить из данного предположения, то далее путь пролегает к тому, чтобы определиться с направлением движения: космос, это прекрасно, но дорога к космосу должна пройти через осмысление самого человека и интересов его обители — Земли. И это, кстати, потребует не меньших интеллектуальных, научных и иных усилий, чем полет на Марс, изобретение нового оружия массового поражения или дальнейшее «шпигование» земного*

шара межконтинентальными ракетами максимально дальнего действия с ядерными, нейтронными, вакуумными или какими-либо иными, еще более смертоносными боеголовками. К тому же, если вникнуть чуть глубже, то сегодня космические исследования — немногим больше, чем коммерческий проект, и больше, с одной стороны, как подспорье мирового (мирового, потому что он внутренне взаимосвязан при всем своем антогонизме) военно-промышленного комплекса, с другой, — к сожалению и в основном, вкладываемым в них средствами массовой информации пафосом, чем сутью и содержанием. От ближайших планет нас отделяют миллионы километров, от возможного источника инопланетной жизни — сотни световых лет, и человечеству есть смысл основательно разобраться сначала с собственным существованием с учетом того, что до очередной мировой — возможно, последней — войны очень даже может быть, что рукой подать, той войны, которая будет уже не запятой или многоточием, а восклицательным знаком на судьбе человечества. А дальше... как говорит один мой знакомый, Земле все равно, есть на ней жизнь, или нет.

Что же касается науки, то средневековый Ренессанс стал возможен только потому, что к началу XIV века накопленные к тому времени научные знания были объединены, в определенной мере систематизированы, и ученые того времени были универсалами, разбирающимися в разных отраслях знаний от математики и астрономии до литературы и юриспруденции. Современные технические возможности позволяют и сегодня объединить научные знания для нового ренессанса таким образом, чтобы анатомия, биология и зоология стали подспорьем физики и химии, и наоборот, математика вела за собой философию и социологию, история и литература служили переосмыслению всех других дисциплин, социальной прогно- стике и диагностике и так далее. Не думаю, что результаты заставят себя долго ждать. Ведь человечество не занимать нужно чем-нибудь, чтобы оно молчало и не мешало, а увлечь таким, чтобы пошло и достигало.

Не получиться не может

Конечно, все предлагаемое очень непросто в осуществлении и требует невероятных (правда, скорее, моральных, интеллектуальных, чем физических) усилий и воли, но не получиться не может по определению. Реальное, полновесное гражданское общество настолько самостоятельно, что не нуждается не только в финансах, но и подсказках, оно само по себе генератор идей и производитель ценностей. Разумеется, «столкновение цивилизаций» по ныне покойному Самюэлю Хантингтону¹³ способно дать больший коммерческий эффект, чем попытки реформирования

¹³ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М., 2016.

нынешнего мирового порядка в направлении человека, но только на определенном этапе, но оно, как может свидетельствовать опыт поколений едва ли не всех континентов, приводит только к хаосу. «Будущее и мира, и Цивилизации зависит от понимания и сотрудничества между политическими, духовными и интеллектуальными лидерами главных мировых цивилизаций. В столкновении цивилизаций Европа и Америка будут держаться вместе — либо погибнут поодиночке. В более масштабном столкновении, глобальном «настоящем столкновении» между Цивилизацией и варварством, великие мировые цивилизации, обогащенные своими достижениями в религии, искусстве, литературе, философии, науке, технологии, морали и сочувствии, также должны держаться вместе, или же они погибнут поодиночке. В нарождающейся эпохе столкновение цивилизаций представляет величайшую угрозу миру во всем мире, и международный порядок, основанный на цивилизациях, является самой надежной мерой предупреждения мировой войны»¹⁴. Здесь можно было бы написать «Без комментариев», но цитата (не говоря, о самой цитируемой работе) вызывает слишком много вопросов: кто такие главные мировые цивилизации, и в чем они главнее, и кто такие варвары; что означает выделенное курсивом «настоящее» столкновение; как сочетаются достижения в виде «религии», «морали и сочувствия» с «настоящим столкновением между цивилизацией и варварством»; с учетом того, что работа С. Хантингтона в большей степени инструкция, чем предупреждение, не является ли она образцом невежества, ограниченным видением мира локальными интересами, пусть и большой, но одной державы и одного народа. Хантингтонов, толкающих человечество в хаос и глобальную катастрофу, более чем достаточно. И, к сожалению, человечеству в его нынешнем состоянии, когда оно погрязло в невежестве, на подобные вызовы нечем ответить, вот ему и приходится поддакивать, изучая подобные тексты в высших учебных заведениях, как некие пророчества.

И еще одно. Прежде чем обречь человечества на глобальные конфронтации и столкновения, хорошо бы помнить, что не народы начинают и ведут войны. Не они вкладывают огромные средства в разработку и производство множества разновидностей оружия массового поражения (как будто одного вида недостаточно) под видом развития науки или создания рабочих мест. Не народы повинны в мировых войнах, жертвами которых стали десятки миллионов людей, затеянных ради передела мира, мирового господства, решения проблем (банального обогащения) транснациональных корпораций; в постоянных вооруженных конфликтах «во имя мира на земле», открытых и завуалированных под миротворческие и антитеррористические операции; не они превращают чужие земли

¹⁴ Там же. С. 579.

в поля боев, народы — в беженцев, государства — в изгоев всего лишь для решения внутренних проблем.

Более того, народы не так просто подвинуть на вооруженное противостояние: чтобы люди пошли друга на друга, необходимы политические технологии. Трудно убивать себе подобного, а стрелять в «мусульманина» или «христианина», «белого» или «красного», «янки», «коммуниста», «нациста», «фашиста» вполне допустимо. Европейские завоеватели обращали в рабство не представителей африканских племен, а «туземцев». Американцы-колонисты очищали материк не от отдельных племен, располагающих лишь луками и стрелами, а от «индейцев»; США сбрасывали атомные бомбы не на мирных жителей Хиросимы и Нагасаки, а на «узкоглазых», выжигали напалмом деревни не вьетнамских крестьян, а «чарли»¹⁵. Российская империя воевала на Кавказе в течение десятков лет с использованием регулярных войск не с аварцами, чеченцами, табасаранцами, карачаевцами, кабардинцами, вооружение которых составляло две берданки на одну деревню, а с «дикарями»¹⁶. В Средней Азии Советской власти противостояли не узбеки и туркмены, а «басмачи», она же в Афганистане уничтожала не пуштунов, таджиков и хазарейцев, а «душманов»¹⁷. Да и репрессировала она не собственных граждан, а «кулаков», «уклонистов», «троцкистов», всевозможных «вредителей», «шпионов», «врагов народа». И сегодня людей называют «мигрантами», «гастарбайтарами» («америкосами», «латиносами», «азерами», «хачиками», «дагами», «черными» — подобных названий-обзываний не счесть), чтобы их обезличить, усугубить воздействие негативных стереотипов и создавать новые, еще более действенные. Даже при нынешнем уровне невежества беда человека конкретной национальности быстрее вызывает сочувствие, чем несчастье, случившееся с безликим «мигрантом». Не народы воюют друг с другом, а государства. Если так уж не обойтись без войн, то давайте вопрос решения конфликтов путем вооруженных противостояний (то есть, войн) согласовывать и с народами — войны будут более легитимными, да и их станет значительно меньше. Кстати, не помешало бы легитимизировать подобным образом и многие другие вопросы, связанные с судьбой человечества, в том числе те же формы глобализации, экологии, изменения климата и так далее, но особенно проблему места человека на Земле.

¹⁵ Согласно фонетическому алфавиту (принят армией США 1 марта 1965 г.) официально вьетнамские солдаты обозначались под шифром «VC» (от «Вьетконг»). Чтобы не спутать код, данное сокращение расшифровывалось как «Виктор Чарли» (VictorCharlie). В результате был выбран простой вариант для обозначения врага — просто «Чарли». Цитируется по: <http://travelask.ru/questions/18247-pochemu-vietnamtsev-nazyvali-charli>.

¹⁶ Только при попытках уплыть от смерти морем погибших было так много, что адыги, черкесы, шапсуги по сей день не едят рыбу из Черного моря. Источник: <http://adygi.ru/index.php?newsid=2055>.

¹⁷ Людские потери США и СССР во Вьетнаме и Афганистане, составляли соответственно, менее 60 тысяч и около 15 тысяч военных, вьетнамцев и афганцев — более миллиона человек.

Может, пора начать жить

Жить в ожидании жизни не является исключительным свойством советских людей, которые чуть ли ни в течение всей своей жизни жаждали «светлого завтра» и «яркого будущего» (автор настоящей работы — один из них) — таков в той или иной степени весь мир. Наверное, так и должно быть, надежда на завтрашний день, который принесет нечто лучшее, работает как универсальная форма мотивации как для власть имущих и богатых, так и ведомых и бедных — кстати, для первых в не меньшей мере, чем для вторых. Таково и в целом человечество — история историей (даже если она служит источником новостей и средством манипулирования), но ожидания людей связаны с будущим. Даже когда мы говорим о конце истории, то имеем в виду конец одной — конкретной, который положит начало другой, естественно, более привлекательной истории. У человечества немало достижений гуманитарного и глобального характера: мораль, государство, различные формации, виды правления, закон, правосудие, наука (особенно медицина и образование), производство, религии, различные идеологии и технологии. На эти достижения наша цивилизация потратила значительно больше времени, интеллекта, сил и средств, чем она может направить на достижение глобального гражданского общества.

Говорят (мне самому иногда так кажется), что история не знает сослагательного наклонения, — знает, еще как знает. Фраза «если бы», мысленный пересмотр и анализ случившихся событий — одни из основных инструментов истории для самооценки и недопущения ошибок: ошибок вообще и аналогичных уже допущенным. И сейчас, когда мир, судя по всему, сам того не ведая, находится на грани самоуничтожения (использование ядерных средств массового поражения ничем иным назвать нельзя) из-за самых банальных форм невежества, просто необходимо обратиться к сослагательному наклонению, исходя из прошлого опыта и с учетом возможного будущего — что будет, если...

Не хотелось бы закончить текст на грустной ноте, к тому же и так эти заметки кому-то, а может, и многим, покажутся идеализацией возможностей и способностей современного общества, с одной стороны, преувеличением грозящих опасностей из-за каких-то невежд — с другой. Но столь масштабное наступление невежд (примеры — в ежедневных новостях) говорит не о силе невежества, а о том, что причин для подобного наступления стало слишком много и с каждым днем становится все больше. Люди, в течение веков общающиеся между собой на языке общих ценностей, сталкиваются с новым Вавилоном — теряют способность к диалогу из-за искаженного восприятия действительности, превращающего неважное в главное, ненужное в необходимое, и обесценивания важнейших критериев общения, в первую очередь, морали. От потери общения до начала кровопролития дорога не такая длинная, как может показаться. Поэтому

и быть оптимистом трудно при всем желании. К тому же человечеству при всех раскладах надеяться не на кого, кроме как на самого себя. Тем более, выход есть. Разумеется, он промежуточный, но есть!

Теперь очень серьезно

Предлагаю посмотреть на нашу земную действительность из далека — сначала из глубин космоса, затем все ближе и ближе, а в заключение — просто с высоты птичьего полета. Благо, все это сегодня человеку более чем доступно. Предположим, некие инопланетяне обнаружили нас (в смысле жизнь на нашей планете) и летят к нам — посмотреть, что мы такое. Вот они долетели на то расстояние, что увидели Землю во всем ее величии и красоте (голубизне, круглости и так далее), при этом как небесное тело, ничем особенным не отличавшееся от подобных. Подлетая ближе, обнаруживают кое-что поинтереснее — океан, сушу, пересекающие ее реки, а затем — отдельные материки и рельеф, еще более приближаясь, они видят жизнь — сначала в виде бесконечных лесов, джунглей, тайги, затем и строений — мегаполисов, больших и малых населенных пунктов. Обратим внимание, что пока инопланетянам видно только физическое тело Земли, и оно, естественно, кажется чем-то единым. Материки разные, океаны и леса не всегда явно соединены между собой — но это один мир. И земная жизнь им пока кажется единой. Предположим, они опустились еще ниже и их зрительным органам стали доступны различные климатические и географические пояса, они уже отличают пустыню от степи, тундру от тропических лесов, но пока их мнение о нашем единстве не изменилось. Приближаясь к нам еще больше, они переходят некую черту и начинают различать живность и обнаруживают, что она разная, как и условия ее обитания. Не хочется сильно детализировать (это дело писателей-фантастов), но путь у наших предполагаемых гостей очень непростой, сюрпризов ведь у Земли много. Опустим подробности их восприятия особенностей земной жизни и перейдем к тому моменту, когда до них доходит, что главные на Земле — люди, как разумные существа, живущие практически по всей планете, и которые им видятся единой цивилизацией (что так и есть). Опускаясь все ниже, они видят разницу между отдельными странами, и у них появляются первые сомнения в нашем единстве. Допустим, инопланетяне правильно воспринимают данное обстоятельство, то есть как некую административную особенность, и наугад выбирают какую-то страну (совершенно не важно — какую), сосредоточивая на ней свои исследовательские намерения. Дальше они находят, что люди, которых они воспринимали как единую общность, делятся между собой чуть ли до атома, то есть, до индивидуума — мир человек состоит не только из материков, но и стран, городов, деревень, отдельных домов, которые в свою очередь делятся на

квартиры и комнаты. Постепенно они обнаруживают, что жилищные условия людей отличаются между собой, затем, что сами люди разные — их внешний вид разный, включая цвет кожи, волос, телосложение, форму лица, глаз, носа и так далее, и говорят они на разных языках. Выясняют, что люди бывают разных рас и национальностей (то, что — и пола, думаю, они так догадывались), еще и верят в разных богов. Когда они доходят до семьи и обнаруживают, что внутри нее аборигены тоже разные, более того, не всегда ладят между собой, у них случается то, что можно обозначить модной ныне научной фразой «когнитивный диссонанс». Тем более что мы сами время от времени о подобные обстоятельства спотыкаемся, да так, что иногда приходится справляться с ними через суды. Дальнейшие приключения инопланетян проследить не будем, думаю, через какое-то время они привыкнут к людям и под видом мигрантов ассимилируются в нашу действительность.

Идея в том, что мы едины и не едины, вроде бы вместе, и все же — врозь, нас должны объединять какие-то общие воззрения, интересы (хотя они есть), но не объединяют. Ведь когда человек говорит «мир» в смысле «земной шар», он не делит его на континенты, материки и страны, когда мы произносим «человечество», не имеем в виду нечто разрозненное на расы, национальности и так далее. Так почему же не можем найти между собой общего языка хотя бы в отношении собственного выживания. Лучшие умы уже определили все опасности, грозящие человечеству, среди которых очень мало природных — если они и есть, то естественные угрозы существованию человека не столь убийственны для жизни на земле, как рукотворные. Понятно, что человечество переживает подростковый возраст, не наигралось в игрушки в виде войн и так далее, но есть инстинкт самосохранения, как одно из сущностных начал. Он-то куда девается, когда солидные господа, наверняка, гордящиеся занимаемым в обществе, а то и в мире, положением, вслух и на весь мир рассуждают о возможности применения оружия, которое можно применить один раз, — дальше наша планета может надеяться лишь на эволюционную теорию Дарвина: бог-то уж точно отвернется.

Теперь посмотрим на мир, как и было выше обещано, с высоты птичьего полета, но собственными глазами — данная высота удобна тем, что позволяет не сильно вникать в детали, но открывает как частности, так и общую картину. Картина же такова: то место, где сегодня очутилась наша цивилизация, не совсем удобно для привала, — уж слишком много негативного содержит в себе. Впечатление такое, что мы то ли свернули не туда, то ли сворачиваем. Язык человеческий перестает выражать мысль, он все больше служит для того, чтобы ее скрыть. Экономическое неравенство достигло уровня, когда разъединяющих мотивов в мире стало так много, что объединяющим факторам практически закрыт «доступ к микрофону».

В то же время мир гордится демократией, особенно, такими ее атрибутами как выборы, разделение властей, которые сокращают расстояние между властью и обществом, превращают в обычную процедуру сменяемость власти (не в смысле ротации главных руководителей, но и с точки зрения перманентного обновления всего ее аппарата), открывают доступ во власть посредством различного рода «социальных лифтов», в огромной мере исключая тем самым мятежи, перевороты и революции, способные приносить людям чаще всего лишь боль и страдания. Многие в современный период истории возлагают на демократию огромные надежды, иногда и не понимая ее сути, — просто за неимением более совершенных форм правления. Поэтому сплошь и рядом звучит от знающих и незнающих «апокриф», что она — «худшая из форм правления, но лучше ничего не придумано». Возможно, так и есть. К тому же, демократия, действительно, на примере довольно большого числа стран доказала свое качество как системы управления. Нет смысла приводить примеры, они и так у всех на слуху. Чтобы понять суть того места, где человечество сегодня оказалось, лучше обратиться к примерам другого рода. Например, таким, что в течение последних десятилетий не было ни одной секунды, когда бы в мире не происходило хотя бы менее десятка вооруженных конфликтов. Что мировое сообщество государств состоит из своего рода «главных» и стран, считающихся (и нередко согласных с данной «ролью») второстепенными, третьестепенными, вассалами, сателлитами и прислужниками. И как бы по общей договоренности Родины людей превращены в зоны влияния, в секторы мира и войны, торговые площадки и сырьевые придатки, а сами народы — в новую разновидность рабов, незавидное предназначение которых расписано все теми же «главными» на поколения наперед. А «главные», сами того не сознавая, являют собой лишь средство и инструмент в руке кучки кукловодов планетарного масштаба (скорее всего, изображающих таковых), судя по всему уже потерявших нить нарратива, вокруг которого вроде бы происходит весь сыр-бор. Потерявших по простой и банальной причине: бесконечное обогащение не может быть целью — оно не обеспечивает полную власть над людьми, всегда найдется какой-нибудь Спартак, Ленин или Че Гевара. Даже если кому-то (одному человеку или группе людей) удастся сосредоточить в своих руках все мировые богатства, достичь абсолютной власти он не сможет даже над самим собой.

И вот эта ситуация то ли перекрестка, то ли распутия, то ли тустика и заставляет мир находиться в состоянии перманентного раздражения в масштабном смысле. Оттуда глобальные конфликты и кризисы, растущее и, главное, деструктивное, неравенство между странами и индивидуумами, психологические проблемы у огромного числа людей, приводящие к катастрофическим последствиям, в числе которых алкоголизм и наркомания, растерянность и потеряность целых поколений, ставшая благодатной

почвой новой мировой беды в виде терроризма, все то же невежество и так далее.

Выхода из этой ситуации как будто и действительно нет. Многие из нас были бы рады, если бы кто-то доказал обратное. К тому же мировой опыт показывает, что в той иной форме выход есть всегда,— все зависит от степени готовности к действиям.

Возвращаясь к положительным свойствам демократии, в качестве короткой ремарки есть смысл вспомнить важнейший ее инструмент безопасного принятия решений: речь о системе сдержек и противовесов, которая не раз доказывала и продолжает доказывать свою состоятельность (например, все та же ситуация с Д. Трампом в США). А что, если применить данную систему ко всему человеческому сообществу. Например, в следующей форме.

Сегодня во всех странах мира властные полномочия делегированы государствам. За редким исключением именно государства являются монополистами власти. Стран, управляемых, в том числе и развитым, структурированным, самостоятельным, компетентным гражданским обществом, практически нет. Большинство государственных образований и вовсе обходится даже без зародышей гражданского общества, при этом гордо заявляя к месту и не к месту о своей демократичности (иногда даже вписывая слово «демократия» в свое название для пушей убедительности). У некоторых из них фасад весь окрашен в «цвета» демократии, но это сути не меняет. Суть не меняет и то, что вполне демократические государства в нужный момент «включают» определенного рода технологии, чтобы демократию, скажем так, укротить. Вследствие всего этого демократия теряет свои позиции — ведь она не способна решить все вопросы, а бывают периоды, когда и вовсе мешает. Проблема в том, что подобные времена несложно организовать, а можно войти во вкус и объявить таковыми весь период собственного правления, чем авторитарные руководители нередко пользуются. Вот и падает интерес к демократии. Главный показатель этого явления — снижение доверия к выборам. Можно как угодно обозначать и объяснять эту ситуацию — нормой, особенностью, ссылаться на обстоятельства, ментальность, отпускной сезон, дождливую погоду, суть от этого не меняется: выборы перестают иметь для основной массы людей основополагающее значение.

Вернуть же доверие к выборам, как и решить вышеозначенные проблемы, необходимо, если мы не хотим уже в ближайшее время оказаться в средневековье информационного века. В нынешних условиях это возможно только посредством развития и расширения возможностей гражданского общества. Обычно в такие моменты, когда предлагается что-то на первый взгляд кажущееся невыполнимым, возникает несколько вопросов, главные из которых следующие: как это сделать? кто это будет делать? за чей счет?

Еще раз выражу уверенность: что бы человечество не затеяло во имя собственного спасения, это обойдется намного дешевле, чем очередная мировая война, к порогу которой оно все ближе подходит. Что же касается того, как и кто, то нет необходимости изобретать велосипед. Сегодня поднят вопрос о реформировании Организации Объединенных Наций, которое действительно назрело. Хотим мы того или не хотим, но в ООН в ее нынешней форме главным аргументом при решении основных вопросов является сила. Неслучайно, в Совет Безопасности ООН входят исключительно ядерные державы. Впрочем, оно и правильно, особенно, если исходить из того, что при сложившемся положении вещей увещеваниями вряд ли можно добиться какого-либо реального результата. В то же время тот же Совет Безопасности раздираем внутренними противоречиями из-за различных факторов, включая не совпадающие интересы его членов. Об этом красноречиво говорит множество невыполненных резолюций, да и принятие самих резолюций, требующие консенсуса, не всегда легкое дело. Вот и все чаще звучат мнения о том, что ООН не справляется со своими функциями, выступает инструментом в тех или иных руках и так далее, что, впрочем, недалеко от истины.

ООН тут причем, но не так уж и сильно

Судя по всему дело не в ООН. Никакие реформы внутри нее не к чему сущностно новому не приведут. Как бы ни расширился состав Совета Безопасности, возникновение новых претензий с новыми порциями недовольства — вопрос времени. Много ли изменило трансформация «Семерки» (G7) в «Восьмерку» (G8) и обратно или создание «Двадцатки» по сути? В лучшем случае подобные изменения обращены на решение узких задач по удовлетворению амбиций одних и служат появлению подобных же амбиций у других.

Кстати, дело и не в государствах. Упомянутая в начале текста проблема деградации власти — лишь проявление масштабной болезни. Государство, как инструмент управления, исчерпывает себя, отставая от человеческого интеллекта в развитии; как явление, в растерянности и нуждается в глубоких и многоформатных — интеллектуальных, культурных, психологических — импульсах; законы, на которые оно опирается, устаревают еще до появления; монополия на насилие малоэффективна и нередко лишь провоцирует обратное насилие; технологии, даже крайнего порядка, вроде упомянутых «маленьких победоносных войн», лишь усиливают недоверие социума; управленческие возможности все больше ограничиваются банальным «руководством» и популизмом; попытки самоорганизоваться и самореформироваться гаснут, не успев начаться; общества становятся все более сложными как качественно, так и содержательно и формально,

а государства по своим целям и задачам остаются на прежних позициях; в результате оторванность государства от общества, следовательно, сокращение взаимопонимания между ним и социумом становится глобальной проблемой; выборы, как инструмент обновления, теряют свою эффективность из-за взаимного недоверия между обществом и властью; даже посредством самых широких и демократических — честных, чистых и прозрачных — выборов власть все чаще достается не наиболее достойным (или достойному), а распределяются в рамках определенной практически необновляемой группы интересов, пусть даже состоящей из нескольких центров политической силы (партий, движений и так далее), некой неомонархии, отличающейся от классической монархии лишь формой образования — в ней основную роль играют не родственные отношения, а общность интересов; следовательно, преемственность при таких обстоятельствах означает всего лишь преемственность по соблюдению относительно частных интересов; основная на сегодняшний день проблема заключается в том, что государство в силу оторванности от социума не понимает, что его деяния на виду: общество видит все — оно может не реагировать, но недовольство накапливается безотносительно его интеллектуального уровня — последний лишь определит качество и форму реакции.

Мир не так прост, чтобы можно было передвигать слагаемые и получать нужный результат. Подобные подходы — не более чем попытки отодвинуть момент эскалации тех или иных проблем. В шахматах, когда некуда сходить, а цейтнот поджимает, ходят куда-нибудь. В мировой политике, что во внутренней, что во внешней, куда-нибудь можно сходить, то есть, позволительно принимать решение ради решения, но при этом необходимо быть готовым к появлению весьма серьезных проблем. Те же политические технологии построены на решениях ради решений и, по сути своей, не более чем пустышки. ООН не та организация, которая может позволить себе технологии вместо реальных решений, вот и топчется на месте, выдавая за деятельность, прошу прощения за резкость, «говорильню». Но если это не так, то давайте вспомним, какую мировую проблему, какой глобальный, ладно уж глобальный, какой региональный, локальный, внутрисоциальный конфликт решила высокочтимая Организация Объединенных Наций за последние годы или даже десятки лет.

Если не реформа ООН, то что?

Следовательно, требуется реформа, но не ООН, а той платформы, на которой она базируется.

Необходимо привнесение в мировой политический порядок новой детали, обогащение его новой структурой, которая бы трансформировала

сам миропорядок. Но только не в интересах тех или иных сил — подобные интересы временны, изменяемы, трансформируемы, узкоориентированы, а во имя вечных интересов человечества.

ООН изначально, хоть и несет в своем названии слово «нации», и если и имеет отношение к нациям, то только опосредованно, то есть через власти, так как является объединением государств. А если честнее, то попросту клубом представителей власти имущих от различных стран, которые даже при наличии условного мандата не всегда правомерны, способны и достойны в полной мере представлять народы своих стран. Согласитесь, государство, а тем более власть — это не совсем народ. При нынешних *реальных* явках избирателей на выборы властные структуры самых демократических стран нуждаются в легитимации, не говоря о государствах с не совсем устоявшимися политическими системами.

Предлагается вместо реформирования (или параллельно) ООН создать структуру под условным названием *Организация Объединенных Народов*, которые *будут представлены в ней исключительно через гражданские общества*. Здесь одновременно решается два важнейших вопроса: в планетарном масштабе подстегивается создание, становление и развитие гражданских обществ во всех странах мира со всеми вытекающими отсюда последствиями; и обеспечивается сдержки и противовесы демократии на мировом уровне. Это еще и своего рода глобальное разделение властных функций: объединение государств выступает исполнительной ветвью, объединение народов — представительной и контролирующей. Решение этих вопросов повлечет за собой масштабные изменения во всех сферах человеческой деятельности, вовлекая и включая в процессы разработки и принятия решений огромные массы людей, придавая существованию как человечества, так и отдельной личности новое, более глубокое и масштабное значение.

Думаю, не обязательно быть специалистом в соответствующей сфере, чтобы заметить: зачастую люди, говоря о свободе, подразумевают еще и некий порядок, который должен быть обеспечен для ее реализации. Разумеется, каждый человек, как в понятие «свобода», так и в категорию «порядок» вкладывает собственное понимание, когда как у государства и для свободы, и для порядка есть одно мерило — закон. Нередко противоречия как внутри общества, так и между обществом и властью возникают из разности восприятия и понимания подобных явлений. Например, общество нуждается в справедливости, государство же может предложить лишь закон. Справедливость законов можно лишь декларировать, у власти нет инструментов, чтобы ее добиться, она — не только субъективное понятие, но и от мнения слишком многих субъектов зависима. Подобные противоречия существуют и в глобальном масштабе, чем иногда и оправдываются войны, конфликты и различного рода кризисы.

Развитое гражданское общество способно разрешить такого рода противоречия на корню и по определению — оно не нуждается в поддержке

или оправдании своих действий с какой-либо стороны. Над ним нет судей, суд — внутри него. Его решение всегда результат многостороннего согласия. Вот и в мировом масштабе ООН, как Организация объединенных государств (если вещи называть своими именами), и Организация объединенных народов могли бы действовать совместно и на основе консенсуса. Тогда ни право вето, ни другие преимущества одних государств над другими не смогли бы стать источником конфликтов — открытых и скрытых.

Конечно, гражданское общество само по себе не является ответом на все вопросы и тем более лекарством от всех социальных, политических, экономических и многих других бед. Но на данном этапе оно может выступить своего рода проводником для мирового сообщества, глотком чистого воздуха, светом в конце тоннеля, наконец, фактором надежды для огромной массы людей, способным вернуть им уверенность в собственные силы. В конце концов, накопилось множество вопросов к государствам, обладающим мандатами на управление от тех же народов, которые может задавать лишь гражданское общество: по поводу масштабной нищеты и голода, отсутствия доступа к знаниям (образованию) у миллиардов людей, глобального неравенства, экологии, медицины, безработицы, недоверия между людьми и государствами и такой же глобальной растерянности, управляемого терроризма, интеллектуальной деградации, целей, перспектив и так далее и тому подобное.

Сегодня лучшие умы человечества не могут четко сформулировать то, с чем — какого рода и масштаба проблемой — мы столкнулись.

Если согласимся, что человечество переживает переходный, следовательно, с трудом осознаваемый и тяжело переживаемый подростковый возраст, то *гражданское общество с возможностью решать* может быть для отдельных обществ, в частности, и мирового сообщества в целом тем взрослым, который сумеет стать и наставником, и источником ума и мудрости.

Если думаем, что мир заблудился, сошел с верной дороги и ему необходимо вновь обрести путь, то гражданское общество способно стать для него мозговым центром по поиску ориентиров.

Если у нас в век передовых и продвинутых коммуникаций возникли проблемы с взаимопониманием между людьми, поколениями, народами, странами и государствами, то гражданское общество может выступить как полиглот и переводчик.

Подобным образом можно ответить на многие «если», но, главное, необходимо понять одно: у человечества есть только один помощник на все случаи жизни — это оно само. Из этого надо исходить, от этого нужно отталкиваться. Человечество нуждается не в глобализации, а во взаимной интеграции, в налаживании внутренних связей, коммуникаций, в постоянном диалоге и взаимопонимании. Этому должны служить все

производные от него, все его достижения, включая науку и религию. Общим языком для людей Земли может быть не что-то вроде эсперанто или язык жестов, а язык культуры, корни которой, что бы люди сами себе не придумали,— едины. В нашем случае человечеству в лице народов, а народам — посредством гражданского общества как инструмента управления необходимо брать бразды правления в свои руки, уравновешивая мировой порядок собственным присутствием в определении своей судьбы: как в экономике, так и политике всех уровней. От этого выиграют все: и государства, и народы, и человечество в целом.

Список литературы

1. Пуанкаре А. О науке. М., 1990.
2. Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 18. М., 1968.
3. Карасев В.И. Социальная трансформация: некоторые аспекты методологии исследования электоральной демократии //Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 3.
4. Эбзеев Б.С. Конституционное судопроизводство //Правосудие в современном мире. Изд-е 2-е, переработ. и доп. Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2017.
5. Хейзинга Й. Тени завтрашнего дня. Человек и культура. Затемненный мир: Эссе. СПб.: Изд-во Ивана Лимбаха, 2017.
6. Бут М. Почти идеальные люди: Вся правда о жизни в «скандинавском раю». М., 2017.
7. Марк Сидоний Фалкс при участии Джерри Тонера. Как управлять рабами. М., 2017.
8. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М., 2016.

ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ КОНФЛИКТОЛОГИЯ КАК НОВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Аннотация. В статье рассматриваются основы юридической конфликтологии в избирательном процессе. Автор дает определение электоральному конфликту, оценивает степень научной проработанности темы и анализирует актуальность рассматриваемого вопроса для применения организаторами выборов в ходе проведения голосования. Отмечается, что избирательная конфликтология является смежным направлением, сочетающим знания из различных научных дисциплин.

Ключевые слова: конфликтология, юридическая конфликтология, электоральная конфликтология, избирательный процесс, нормы права, голосование, избирательные комиссии, организаторы выборов, участники избирательного процесса, избиратели.

ELECTORAL CONFLICT AS A NEW DIRECTION IN THE MODERN ELECTORAL PROCESS

Abstract. The article deals with the basics of legal conflictology in the electoral process. The author gives the definition of electoral conflict, assesses the degree of scientific elaboration of the topic and analyzes the relevance of the issue for the application by the organizers of the elections in the course of voting. It is noted that electoral conflictology is a related area, combining knowledge from various scientific disciplines.

Keywords: conflict, legal conflict, electoral conflict, electoral process, the rule of law, voting, election commission, election organizers, participants of the electoral process, voters.

Достаточно новым научным направлением для современной юриспруденции стало появление исследований по правовой конфликтологии. Конфликтология — научная дисциплина, изучающая социальные конфликты, а также их природу, причины возникновения, функции, виды и механизмы их регулирования и разрешения¹. Условно правовую конфликтологию можно разделить на два направления: конфликты в сфере нормативных актов и конфликты в юридической практике.

В учебной и научной юридической литературе особо отмечается, что предмет исследования и понятийный аппарат юридической конфликтологии недостаточно разработаны², что в равной мере соответствует и состоянию избирательной конфликтологии.

ПАЩЕНКО Илья Юрьевич — аспирант юридического факультета Кубанского государственного университета, г. Краснодар

¹ Стрыгина П. С. Юридическая конфликтология как новое направление социально-правовых исследований // Марийский юридический вестник. 2009. № 7. С. 58.

² См.: Дмитриев Ю., Пиголкин А., Головистикова А. Теория государства и права. М., 2016. С. 486.

Первые отечественные труды³ по юридической конфликтологии начали появляться примерно 20 лет назад, однако они затрагивали общетеоретический и уголовно-правовые аспекты. В настоящий период имеются актуальные работы по данной тематике, написанные учеными в области психологии⁴, которые не отражают правовой аспект, тем более не выделяют специфику избирательного процесса и особый субъект — организаторов выборов. Вполне очевидно, что выборы — одни из самых сложных социальных процессов для психики человека в связи с высокой физической и психологической нагрузкой. Соответственно, эмоциональное состояние личности находится в «шатком состоянии» за счет возложения обществом на организаторов выборов важнейшей функции по воплощению и реализации процедур представительной демократии в государстве.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации⁵ предпринимали попытки перенести положения как общей конфликтологии, так и правовой конфликтологии в плоскость избирательного процесса. Однако многие работы так и не отразили специфику выборов⁶, не позволили выработать действенные методы для организаторов и участников избирательного процесса по недопущению конфликтов и разрешению спорных ситуаций без применения юридических процессуальных мер разрешения конфликтных ситуаций в государственных правоохранительных и судебных органах.

Практическое применение наработок конфликтологии таково, что данное направление позволяет выявить конфликт на этапе его зарождения и не дать ему развиваться до такой формы, при которой необходимо было бы применять правовые средства разрешения споров. В этой ситуации очень важен психологический контекст, наличие у участников отношений коммуникативных навыков и желания погасить конфликт до его внешнего воплощения.

Под избирательным (электоральным) конфликтом можно понимать возникающие противоречия в ходе организации и проведения выборов до момента применения процессуальных мер с последующим использованием мер принуждения и привлечением к ответственности.

В политологии существуют позиции, согласно которым выборы можно рассматривать в качестве социального конфликта⁷, однако мы с такой постановкой не согласны и склонны рассматривать выборы в качестве сложной процедурной деятельности организаторов выборов и участников избирательного процесса, которая своим итогом имеет позитивный ре-

³ См.: Кудрявцев В. Н. Юридическая конфликтология. М., 1995.

⁴ См.: Нарциссова С. Ю. Психология безопасной коммуникации. М., 2018.

⁵ См.: Основы конфликтологии для членов участковой избирательной комиссии: Методическое пособие. Тверь, 2014.

⁶ См.: Овчинникова Г. В. Основы конфликтологии для организации обучения членов участковых избирательных комиссий. Екатеринбург, 2013.

⁷ См.: Тургаева А. С., Хренова А. Е. Политология в схемах и комментариях. СПб., 2005.

зультат для общества в виде формирования механизмов государственного и муниципального управления.

Избирательная кампания начинается с момента официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица или органа о назначении выборов и завершается в день представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании бюджетных средств, которые были выделены для подготовки и проведения соответствующих выборов. Именно в этот период организаторы выборов исполняют предусмотренные избирательным законодательством действия и реализуют возложенные на них полномочия. Безусловно, осуществлять указанные действия они не могут автономно, поскольку все их полномочия корреспондируют соответствующим правам избирателей и действиям участников избирательного процесса. Избиратели и участники избирательного процесса заинтересованы в том, чтобы реализовать возложенные на них права. При реализации полномочий одной стороной и реализацией прав другой стороной возможно возникновение противоречий в силу различных причин.

Природа причин возникновения конфликтов в избирательном процессе может быть различной. Например, для участников избирательного процесса это может быть желание получить определенную выгоду от совершения или не совершения того или иного действия, а в конце концов — одержать победу на соответствующих выборах и быть избранным, получить вакантный мандат. Организаторы выборов в зависимости от личностного уровня беспристрастности, честности и законопослушности могут преследовать иные цели, которые не всегда будут отвечать требованиям избирательного законодательства. Полагаем, что конфликты в избирательном процессе чаще всего возникают в силу недостаточности уровня правовой и политической культуры, а также незнания норм избирательного законодательства, нежелания им следовать и неосведомленности о принципах неотвратимости наказания. Практика показывает, что сколько не ужесточай наказание, эффективность предупредительных норм все равно будет зависеть не от строгости наказания, а от осознания его наступления и последовательности применения в действительности.

Современное избирательное законодательство «сконструировано» таким образом, чтобы отразить общий порядок проведения избирательной кампании, а постановления организующей выборы комиссии определяют в подробностях порядок совершения действий на всех стадиях избирательного процесса. Это важно понимать и организаторам, и участникам выборов. По результатам нашего исследования установлено, что порядка 95 процентов спорных вопросов урегулировано постановлениями организующей выборы комиссии, так как они по большей части содержат детальное описание действий организаторов выборов. Указанный процент мы получили в ходе исследования содержащихся в Федеральном законе

от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях) отсылку к подзаконному регулированию, а также практике принятия постановлений региональными избирательными комиссиями.

Право призвано урегулировать общественные отношения путем создания базовых правил поведения, тогда как конфликты возникают в силу взаимодействия двух субъектов в одном общественном отношении. Не каждое взаимодействие перетекает в конфликт, а лишь то, которое не находит условных точек для соприкосновения в позициях людей.

Исследование и разрешение конфликтных ситуаций в ходе организации и проведения выборов можно обозначить в качестве электоральной (избирательной) конфликтологии с применением подходов из различных наук. Как сам избирательный процесс по своей сути, так и все производные от него направления, давно стали переплетением различных наук (гуманитарных, общественных, естественных, технических — аспектов множество). Термин «электоральная (избирательная) конфликтология» не получил отражения в научной литературе и предлагается нами в качестве нового направления для исследований, практическая ценность которых может быть обусловлена наличием специальной задачи — поиском способов разрешения спорных ситуаций между организаторами выборов и участниками избирательного процесса без использования процедур административного характера.

Особенностью избирательной конфликтологии является тот аспект, что любой социальный конфликт в ходе организации и проведения выборов по своей сущности может иметь правовую природу и разрешаться с помощью применения соответствующей нормы избирательного законодательства и подзаконного регулирования. В таком случае организаторам выборов важно знать и понимать, в каком нормативном акте искать необходимую отсылку. Примечательно, что любые выборы в России базируются на Конституции России, Законе об основных гарантиях, федеральном или региональном законодательстве о проведении выборов соответствующего уровня и постановлениях организующей выборы и вышестоящей избирательной комиссии. Реальную сложность может создать поиск постановлений избирательной комиссии, однако вся нормативная база ЦИК России и комиссий субъектов Российской Федерации в обязательном порядке публикуется и размещается на портале ГАС «Выборы». Кроме того, ключевые постановления, затрагивающие права и свободы человека и гражданина, обнародуются данными комиссиями в собственно учрежденных печатных и сетевых изданиях. Постановления окружных, территориальных и муниципальных избирательных комиссий сложнее обнаружить в Интернете, поэтому логично было бы предусмотреть и для этих комиссий обязательную публикацию актов на платформах вышестоящих избирательных комиссий. В любом случае, во всех избирательных

комиссиях имеются методические материалы по проведению выборов, которые на 95 процентов (установлено по опросам членов участковых избирательных комиссий и территориальных избирательных комиссий по количеству обращений за разъяснением и уточнением норм избирательного законодательства) охватывают возникающие на избирательном участке и в ходе осуществления организационной деятельности вопросы.

При разрешении споров наиболее убедительной выступает позиция, подкрепленная и основанная на действующей законодательной норме. На организаторах выборов лежит обязанность действовать в рамках избирательного законодательства, но никто не требует от членов комиссий заучивания норм избирательных законов. Поэтому процесс урегулирования спорных ситуаций вполне может сопровождаться «тайм-аутом» на определенное время для уточнения норм законодательства. В подобных действиях нет ничего некорректного, так как члены комиссий могут не обладать юридическим образованием, а тем более правовой специализацией в области конституционно-правовых дисциплин. При возникновении вопроса к члену комиссии, на который он может не иметь точного ответа, необходимо обращаться к правовым нормам. В подобной ситуации желательно сообщить интересующемуся лицу, которое требует от члена комиссии соответствующего разъяснения, что требуется время на установление всех особенностей вопроса. При этом реагировать на каверзные вопросы, безусловно, лучше всего спокойно и рассудительно. В случае если организатор выборов не может оперативно подобрать правовую норму, обуславливающую его позицию (которая может быть основана на практике участия в выборах и рекомендаций в ходе обучения), он может обратиться к использованию множества психологических приемов.

В целом, избирательные споры весьма разнообразны и возникают в силу нарушений избирательных прав граждан⁸. Действующее законодательство не содержит такого понятия, как «избирательные споры», однако предусматривает порядок рассмотрения обращений избирателей и обжалование решений избирательных комиссий. Кроме того, у граждан имеется ключевая возможность, являющаяся основанием для возникновения избирательного спора, — право на обращение с жалобами в государственные органы и судебную защиту нарушенных прав, которые предусмотрены Конституцией Российской Федерации.

* * *

Одним из важнейших способов в урегулировании конфликтов является привлечение посредников. Безусловно, говорить о какой-либо полноцен-

⁸ Ищенко Е. П., Ищенко А. Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение и предупреждение. М.: РЦОИТ, 2002. С. 7.

ной избирательной медиации не приходится, поскольку современный избирательный процесс не предусматривает подобной стадии или этапа в рамках как разрешения избирательных споров, так и в рамках зарождения конфликта, например, на избирательном участке.

Привлечение посредника — эффективный способ расширить количество заинтересованных сторон при взаимодействии с целью поиска так называемого арбитра, т.е. лица, независимого и способного разрешить ситуацию. Такое лицо должно обладать определенным авторитетом в обществе, хорошо разбираться в тонкостях законодательства. Идеальным посредником при разрешении спора может стать общественник или правозащитник, который известен своим стремлением во всем дойти до правды, отыскать точки для соприкосновения сторон и пути разрешения конфликта. Хорошим примером таких граждан могут являться общественные наблюдатели, направляемые на избирательные участки общественными палатами.

Для заседаний вышестоящих избирательных комиссий логично привлекать представителей общественных организаций, которые могут поделиться своей позицией и опытом, поскольку избирательный процесс не всегда носит прецедентный характер в силу активного изменения его нормативно-правовой базы. В целом это никак не противоречит нормам действующего законодательства — мнение такого человека, например, при рассмотрении жалоб и обращений поможет сторонам по-новому взглянуть на возникшую ситуацию. Возможно, полномочия общественных наблюдателей стоит расширить, чтобы они могли передавать в комиссии свои письменные наблюдения и особые мнения, которые учитывались бы в будущем при рассмотрении споров.

Примером удачного посредничества в разрешении электоральных конфликтов можно назвать привлечение к разрешению спорных вопросов членов вышестоящей избирательной комиссии. В современной практике избирательного процесса данный механизм активно применяется, когда члены ЦИК России выезжают в региональные, муниципальные или территориальные избирательные комиссии и участвуют в процедуре рассмотрения жалоб. Важно, что члены вышестоящей комиссии, обладая высокой компетенцией, не участвуют в голосовании по проекту, однако дают свою оценку происходящему и могут прокомментировать общефедеральную практику применения той или иной избирательной нормы. В частности, наиболее яркими примерами работы членов вышестоящих избирательных комиссий в разрешении электоральных конфликтов можно назвать недавние поездки членов ЦИК России Александра Кинева в городскую избирательную комиссию Санкт-Петербурга 5 апреля 2018 года⁹ и Евгения Шевченко в избирательную комиссию Республики Башкортостан

⁹ Состоялась рабочая поездка Александра Кинева в Санкт-Петербург // [Электронный ресурс] URL: <http://www.cikrf.ru> (Дата обращения 01.04.18. 15:00).

4 апреля 2018 года¹⁰ и др. Указанный опыт можно было бы распространить на региональные избирательные комиссии, члены которых бы выезжали в территориальные, муниципальные или окружные избирательные комиссии для участия в рассмотрении жалоб, а члены данных избирательных комиссий принимали бы участие в разрешении конфликтов на уровне участковых избирательных комиссий.

В целом вопрос посредничества в разрешении избирательных конфликтов будет актуален по той причине, что он расширяет возможности для еще более открытого и прозрачного механизма рассмотрения споров, и что важно — формирует общественное мнение по наиболее спорным вопросам.

* * *

Интересен опыт избирательной комиссии Краснодарского края, в стенах в период региональных и федеральных избирательных кампаний формируется Объединенный штаб общественного наблюдения на выборах¹¹, а на постоянной основе действует Общественный экспертный совет¹², который создан при краевой комиссии в целях развития общественного наблюдения и контроля на выборах. Авторитет и опыт членов Штаба и Совета в регионе не вызывает сомнений, поскольку именно они являются лидерами общественного мнения. Благодаря их позиции, в ходе проведения выборов удается по многим вопросам выработать консолидированный и оптимальный общественный подход, который оказывает предупреждающее воздействие на возникновение электоральных конфликтов. Кроме того, в дни голосования они принимают активное участие в реализации общественного контроля и посещают нижестоящие избирательные комиссии, выезжая на избирательные участки при появлении сообщений о нарушениях. А как показывает практика, сообщения о нарушениях редко получают подтверждение на месте¹³. Подобный опыт может иметь определенный эффект на уровне территориальных и муниципальных избирательных комиссий. Тогда общественники могли бы оказать адресную поддержку членам участковых избирательных комиссий не только на правовом уровне, но и в психологическом ключе.

Безусловно, изучением правовых норм и совершенствованием направления электоральной медиации (посредничества) перечень способов

¹⁰ Член ЦИК России Евгений Шевченко завершил рабочую поездку в Республику Башкортостан // [Электронный ресурс] URL: <http://www.cikrf.ru> (Дата обращения 01.04.18. 15:00).

¹¹ Общественный контроль за выборами на Кубани. Вестник избирательной комиссии Краснодарского края // [Электронный ресурс] URL: <http://ikkk.ru/parts/prf2018> (Дата обращения 01.04.18 г. 16:30).

¹² Об Общественном экспертном совете при избирательной комиссии Краснодарского края от 28 января 2016 года № 174/2373–5 // [Электронный ресурс] URL: <http://ikkk.ru> (Дата обращения 01.04.18 г. 16:30).

¹³ Общественная палата: сведения о нарушениях на выборах в Краснодарском крае не подтверждаются. Кубань 24 // [Электронный ресурс] URL: <http://kuban24.tv> (Дата обращения 01.04.18 г. 19:00).

разрешения электоральных конфликтов не исчерпывается, но именно они являются ключевыми и наиболее эффективными в настоящий период на практике.

Ведущую роль в профилактике возникновения конфликтных ситуаций играет их предупреждение в образовательно-обучающем ключе. Деятельность избирательных комиссий по повышению правовой культуры является тем направлением, которое предусматривает предупреждение конфликтов. Как уже ранее отмечалось, чаще всего они возникают в силу незнания норм избирательного законодательства и правил его применения, низкой социальной ответственности и невысокого уровня правовой и политической культуры.

В целом в вопросах избирательной конфликтологии необходимо работать на опережение, уделяя особое внимание профилактике возникновения конфликтов. В этой работе может помочь использование специальных тренингов для организаторов выборов. Речь в данной ситуации идет о предварительной психологической оценке организатора выборов с целью выявления его наиболее слабых и неустойчивых сторон при возникновении конфликтных ситуаций. Для этой работы к процессу обучения организаторов выборов важно привлекать профессиональных психологов, способных найти подход к людям и донести мысль о том, что организация выборов — это ответственная задача, однако ее следует решать на бесконфликтной основе, дабы не поставить под вопрос саму демократическую процедуру выборов.

Список литературы

1. Дмитриев Ю., Пиголкин А., Головистикова А. Теория государства и права. М., 2016.
2. Ищенко Е. П., Ищенко А. Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение и предупреждение. М.: РЦОИТ, 2002.
3. Кудрявцев В. Н. Юридическая конфликтология. М., 1995.
4. Нарциссова С. Ю. Психология безопасной коммуникации. М., 2018.
5. Овчинникова Г. В. Основы конфликтологии для организации обучения членов участковых избирательных комиссий. Екатеринбург, 2013.
6. Основы конфликтологии для членов участковой избирательной комиссии: Методическое пособие. Тверь, 2014.
7. Стрыгина П. С. Юридическая конфликтология как новое направление социально-правовых исследований // Марийский юридический вестник. 2009. № 7.
8. Тургаева А. С., Хренова А. Е. Политология в схемах и комментариях. СПб., 2005.

9. Турищева Н. Ю. Преступления против избирательных прав и права на участие в референдуме. СПб, 2010.
10. Худойкина Т. В., Брыжинский А. А. Юридическая конфликтология. Саранск, 2008.

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ТЕХНОЛОГИИ БЛОКЧЕЙН НА ВЫБОРАХ В РОССИИ

***Аннотация.** В статье рассматривается понятие электронного голосования, анализируется опыт его использования в зарубежных странах и в Российской Федерации. Делается вывод о том, что его дальнейшее развитие возможно с помощью технологии блокчейн. Автором раскрываются основные характеристики данной технологии, делается вывод о перспективности ее использования в избирательном процессе. Наиболее применимой является универсальная модель, в которой блокчейн используется в совокупности с дополнительными технологиями. Также отмечена тенденция внедрения рассматриваемой технологии в избирательный процесс в зарубежных странах.*

***Ключевые слова:** блокчейн, электронное голосование, избирательный процесс, выборы, подсчет голосов, распределенные системы.*

PROSPECTS OF APPLICATION OF BLOKCHAINED TECHNOLOGY FOR ELECTIONS IN RUSSIA

***Abstract.** The article deals with the concept of electronic voting, the experience of its use in foreign countries and in the Russian Federation is analyzed. The conclusion is made that its further development is possible with the help of blockchain technology. The author reveals the main characteristics of this technology, the conclusion is made about the prospects of its use in the electoral process. The most applicable is the universal model, in which the blockchain is used in conjunction with additional technologies. The tendency of introduction of the considered technology in the electoral process in foreign countries is also noted.*

***Keywords:** blockchain, electronic voting, electoral process, elections, vote counting, distributed systems.*

В конце XX века, благодаря появлению множества новых технологий, родилась идея создания и внедрения системы электронного голосования в избирательный процесс¹. Как отмечает Н. Керстинг: «Предполагалось, что интерактивные выборы способны сделать электоральный процесс более простым и дешевым, а подсчет голосов — более быстрым и достоверным.

ЗВОРЫКИНА Екатерина Владимировна — студентка магистратуры факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва

¹ См.: Телешина Н. Н. Механизмы современной демократии (опыт Владимирской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 13–14.

Снижение затрат, как ожидалось, могло бы также придать новый импульс развитию инструментов прямой демократии»².

Под электронным голосованием понимается способ голосования, при котором граждане используют электронные средства или средства электронной связи для передачи своего голоса³. Согласно Рекомендациям Совета Европы, оно включает в себя «электронные машины для голосования на избирательных участках, использование оптических сканеров для записи и/или подсчета бюллетеней и дистанционного электронного голосования»⁴. При электронном голосовании должны быть соблюдены общепризнанные принципы избирательного права. Поэтому к нему предъявляется ряд требований: оно должно быть доступно каждому избирателю, обеспечивать защиту персональных данных и соблюдение принципа тайного голосования, быть надежным и безопасным способом передачи голоса⁵.

Однако опыт применения электронного голосования в зарубежных странах показал, что оно не соответствует разработанному стандарту. Применяемые системы небезопасны: во Франции в 2017 году было решено отказаться от использования электронного голосования на парламентских выборах из-за угрозы хакерских атак⁶. Также электронные системы голосования имеют определенные технические недостатки, являются непрозрачными для избирателей и внешних наблюдателей. Известны факты потери голосов из-за неправильной работы машин для электронного голосования⁷. В Российской Федерации успешно применяется стационарное электронное голосование: оно осуществляется с помощью машин для голосования КОИБ (комплекс обработки избирательных бюллетеней)⁸ и КЭГ (комплекс электронного голосования)⁹. Однако развитие дистанционного электронного голосования в России столкнулось с теми же сложностями, что и за рубежом. Таким образом, до появления технологии блокчейн развитие дистанционного электронного голосования можно охарактеризовать как зашедшее в тупик.

² Керстинг Н. Электронное голосование и демократия в Европе // Политическая наука. 2007. № 4. С. 123.

³ Горностаева Е. О. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 39.

⁴ См.: Recommendation CM/Rec (2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies) // URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f (дата обращения: 05.09.2018).

⁵ Там же.

⁶ См.: Франция откажется от электронного голосования из-за хакеров // URL: <https://www.rbc.ru/politics/06/03/2017/58bda9c09a79473b95e3ceb6> (дата обращения: 05.09.2018).

⁷ Чеботарев В. Е., Коновалова Е. И. Использование электронных средств голосования при проведении избирательных кампаний: опыт зарубежных стран и России // Юридический мир. 2012. № 8. С. 46.

⁸ КОИБ: история создания и применения. Сборник материалов / Ю. В. Балтрушевич, Л. А. Богданович, Т. Н. Буханова и др. М.: ЦИК России, 2014.

⁹ См.: Российский опыт электронного голосования // URL: https://sites.google.com/site/anisimovkhv/learning/kripto/lecture/tema15/tema15_4 (дата обращения: 05.09.2018).

Блокчейн — это технология распределенного реестра. По структуре это непрерывная цепочка блоков, содержащих в себе информацию¹⁰. При добавлении нового блока информация, содержащаяся в нем, записывается на все существующие блоки, а на него в свою очередь дублируется ранее записанная информация¹¹. Таким образом, данные не содержатся на общем сервере, а распределены между множеством устройств¹².

Блокчейн также действует на основе принципов открытости и безопасности. В соответствии с принципом открытости каждый пользователь видит данные, которые содержатся в цепочке блоков, а также весь процесс добавления новых блоков¹³. При этом любая попытка взлома отображается в системе. Безопасность системы заключается в том, что невозможно взломать один блок в системе, не затронув при этом другие, поскольку таким образом нарушится непрерывность цепочки¹⁴.

Почему данную технологию необходимо использовать в избирательном процессе? Во-первых, она впервые дает возможность создать такую форму голосования, в которой все преимущества новейших технологий будут использованы максимально эффективно без ранее присущих им недостатков. Во-вторых, внедрение технологии блокчейн в избирательную систему продемонстрирует достижение нового стандарта демократизации выборов. В-третьих, успешное использование данной инновации будет способствовать ее интеграции в различные области государственной системы и развитию системы в целом.

Внедрение блокчейна в избирательный процесс произойдет наиболее эффективно в сочетании с использованием дополнительных технологий. К ним относятся технология окрашенных монет и протокол слепой подписи. Технология окрашенных монет позволяет привязать виртуальную монету к любому активу¹⁵. Применительно к выборам таким активом будет выступать голос избирателя. Протокол слепой подписи позволяет обеспечить соблюдение принципа тайного голосования. Гражданин получает возможность верифицировать свою личность с помощью электронной подписи, оставаясь анонимным для избирательных комиссий и всех третьих лиц¹⁶. При обработке его голоса система шифрует информацию о нем.

Модель голосования на выборах на базе блокчейна может выглядеть следующим образом: формируется электронный список избирателей,

¹⁰ См.: Что такое Blockchain (блокчейн)? Технология, платформа, транзакции //URL: <https://mining-syrptocurrency.ru/blockchain/> (дата обращения: 05.09.2018).

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ См.: Блокчейн. В чем суть технологии, для чего она нужна и где успешно применяется? //URL: <https://cryptomagic.ru/blockchain/tehnologiya-chto-eto-takoe.html#i-4> (дата обращения: 05.09.2018).

¹⁴ Там же.

¹⁵ См.: Цветная эволюция: обзор Coloredcoins и Zerocoin //URL: <https://bits.media/tsvetnaya-evolyutsiya-obzor-colored-coins-i-zerocoin/> (дата обращения: 05.09.2018).

¹⁶ См.: Слепая электронная подпись и ее применения //URL: http://cryptowiki.net/index.php?title=Слепая_электронная_подпись_и_ее_применения (дата обращения: 05.09.2018).

каждый избиратель получает специальную виртуальную монету, приравненную к его голосу. После этого избиратели проходят идентификацию с помощью интернет-сайта или приложения и голосуют, переводя на счет кандидата или партии свою монету. После окончания голосования счет закрывается, а количество монет на нем соответствует количеству голосов. Таким образом, результаты выборов становятся известны сразу.

При внедрении технологии блокчейн необходимо создать гарантии доступности данной технологии для всех категорий населения. Стоит отметить, что согласно исследованиям концерна GfK (Gesellschaft für Konsumforschung) Group в 2017 году аудитория интернет-пользователей в России составила 87 миллионов человек от 16 лет и старше или 72,8 процента населения¹⁷. Можно сделать вывод, что уже на текущий момент Интернет доступен большинству жителей Российской Федерации.

Пока ни одни выборы не были полноценно проведены с использованием технологии блокчейн, однако различные страны начинают апробировать данную технологию для дальнейшего внедрения в избирательный процесс. В Швейцарии в городе Цуг было проведено пробное голосование на блокчейне, признанное успешным¹⁸. В японском городе Цукуба также была протестирована блокчейн-система голосования: жители смогли проголосовать за различные общественные проекты¹⁹.

Подводя итог, можно утверждать, что внедрение блокчейна — это путь к созданию беспрецедентно высокого стандарта проведения выборов. И вопрос не в том, будет ли применяться такая технология, а в том, кто и когда первый использует ее.

Список литературы

1. Горностаева Е. О. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21.
2. Керстинг Н. Электронное голосование и демократия в Европе // Политическая наука. 2007. № 4.
3. КОИБ: история создания и применения. Сборник материалов / Ю. В. Балтрушевич, Л. А. Богданович, Т. Н. Буханова и др. М.: ЦИК России, 2014. 177 с.

¹⁷ См.: Количество пользователей интернета в России // URL: http://www.bizhit.ru/index/users_count/0-151 (дата обращения: 05.09.2018).

¹⁸ См.: Швейцарский город Цуг протестировал голосование на блокчейне // URL: <https://blockchain.ru/posts/shveitsarskii-gorod-tsug-protestiroval-golosovanie-na-blokcheine> (дата обращения: 05.09.2018).

¹⁹ См.: Японский город Цукуба протестировал блокчейн-систему для муниципального голосования // URL: <https://bitnovosti.com/2018/09/03/yaponskij-gorod-tsukuba-protestiroval-blokchejn-sistemu-dlya-munitsipalnogo-golosovaniya/> (дата обращения: 05.09.2018).

4. Телешина Н. Н. Механизмы современной демократии (опыт Владимирской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3.
5. Чеботарев В. Е., Коновалова Е. И. Использование электронных средств голосования при проведении избирательных кампаний: опыт зарубежных стран и России // Юридический мир. 2012. № 8.

О РОЛИ МЕСТНЫХ ВЫБОРОВ В РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ

Аннотация. Реформирование российского муниципального законодательства привело к появлению отличных от прямых выборов моделей замещения должности главы муниципального образования. В статье проводится анализ влияния сокращения выборности на муниципальном уровне на развитие муниципально-правовой культуры граждан.

Ключевые слова: местное самоуправление, глава муниципального образования, формы непосредственной демократии, муниципальные выборы, муниципально-правовая культура, муниципальная реформа.

ABOUT THE ROLE OF LOCAL ELECTION IN DEVELOPMENT OF MUNICIPAL LAW CULTURE

Abstract. Reform of the municipal legislation in Russia has led to the formation of models different from direct election of the head of the municipality. The article analyzes the impact of electoral reduction at the municipal level on the development of municipal legal culture of citizens.

Keywords: local self-government, head of municipality, forms of direct democracy, municipal elections, municipal legal culture, municipal reform.

Реализация форм непосредственной демократии служит важнейшим показателем достигнутого в обществе уровня муниципально-правовой культуры и является одной из форм ее проявления. Через активное избирательное право местных жителей находят реализацию субъективные интересы каждого конкретного избирателя, его индивидуальная воля.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П выразил правовую позицию, согласно которой «представительные органы местного самоуправления должны получать свою легитимацию напрямую от населения путем муниципальных выборов, прежде всего в наиболее приближенных к населению муниципальных образованиях, каковыми являются городские и сельские поселения»¹. Особая роль различных форм прямого волеизъявления граждан при

ЖЕГАЛОВА Анна Андреевна — аспирант кафедры конституционного и муниципального права Ростовского государственного экономического университета (РИНХ), г. Ростов-на-Дону

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова // Вестник КС РФ. 2011. № 4.

осуществлении местного самоуправления имеет в Российской Федерации конституционное признание (ч. 2 ст. 130 Конституции).

До недавнего времени главы большинства образований местного самоуправления в нашей стране наделялись полномочиями посредством прямых муниципальных выборов. В связи с внесением изменений в российское муниципальное законодательство ситуация стала меняться в сторону ограничения участия граждан в решении этого вопроса. Так, в 2015 году был введен новый способ избрания главы муниципального образования — представительным органом местного самоуправления образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса².

По данным Министерства юстиции России на 1 марта 2017 года на прямых выборах и сходах граждан было избрано 35,2 процента глав муниципальных образований, из состава депутатов или по конкурсу — 64,8 процента³, из чего следует, что в большинстве местных органов власти не сохранена система прямых выборов при замещении должности главы муниципального образования.

Сужение выборных начал местного самоуправления в пользу конкурсного принципа сопровождается дискуссиями об обоснованности отличной от прямых выборов модели формирования муниципальной власти и ее адекватности историческим условиям и перспективам развития муниципальной демократии⁴.

Как справедливо отмечает Н. В. Джагарян, определение конкретного способа замещения должности главы муниципального образования должно, по общему правилу, производиться на основе согласования с муниципальным образованием⁵. Предпочтения граждан в вопросе о выборе способа формирования органов местного самоуправления нашли отражение в проводимых на протяжении нескольких лет опросах общественного мнения. В 2000 году за прямые выборы руководителя местного самоуправления высказались 57,7 процента опрошенных, в 2009 году их количество составило уже 78,7 процента. При опросе в 2012 году за прямые выборы глав муниципальных образований высказались большинство респондентов — 81,2 процента⁶. Опрос, проведенный в мае 2014 года, показал, что

² См.: Федеральный закон от 03.02.2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

³ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г.— начало 2017 г.) // <minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx> (последнее посещение — 24 мая 2018 г.).

⁴ Джагарян Н. В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) //Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. № 2. С. 48.

⁵ Там же. С. 53.

⁶ Антипов К. А. Выборность и назначаемость в системе местного самоуправления //Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С. 21.

77 процентов опрошенных высказались за право жителей муниципалитета самостоятельно выбирать мэров городов⁷.

Представляется, что выраженное мнение населения, которое основывается на уровне правового развития личности и является непосредственным проявлением муниципально-правовой культуры, имеет достаточную определенность и на протяжении более чем десяти лет не претерпело значительных изменений. Тем не менее федеральный законодатель не уделил этому должного внимания при внесении дополнений в статью 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), и прямые выборы стали заменяться другими способами замещения должности главы муниципального образования (как единоличного органа местного самоуправления).

На сегодня большую роль в установлении избирательных систем в муниципальных образованиях играют субъекты Российской Федерации. Существенным препятствием на пути развития муниципально-правовой культуры является то, что в нормах федерального законодательства не предусматривается необходимость региональным законодателем учитывать мнение населения субъекта или отдельных муниципальных образований при установлении того или иного способа замещения муниципальных должностей.

Сложившаяся ситуация усугубляется положениями пункта 1 части 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ, которые позволяют не выносить на публичные слушания проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, когда в него вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции страны, федеральных законов, конституции (уставов) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами.

На наш взгляд, избрание главы муниципального образования депутатами из своего состава или по результатам конкурса должно носить ограниченный характер, поскольку данные модели организации местной власти ведут не только к сокращению выборности и ограничению активного избирательного права граждан, но ущемляют и пассивное, так как прежде чем претендовать на должность главы муниципалитета гражданин должен пройти конкурсный отбор или же победить на выборах в представительный орган муниципального образования.

Кроме того, ограничение прямых выборов подрывает саму демократическую сущность местного самоуправления, как формы народовластия

⁷ Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 154.

⁸ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

наиболее приближенной к населению. По нашему убеждению, сокращение выборных должностей и ограничение применения форм непосредственной демократии на местном уровне отрицательно сказывается на состоянии муниципально-правовой культуры, так как граждане остаются без ценного опыта самоуправления, без возможности прямого волеизъявления.

Факторы универсализации конкурсной модели главы муниципального образования лежат сегодня, скорее, в сфере политической целесообразности, формируя негативный эффект для становления муниципальной демократии. Но это не идет на пользу и развитию российской государственности, теряющей уверенную опору в инициативности, предприимчивости и демократизме местных сообществ⁹. Между тем, Президент В. В. Путин неоднократно подчеркивал важность «поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом в решении повседневных вопросов»¹⁰ и указывал на необходимость расширения перечня выборных должностей на муниципальном уровне власти¹¹.

Внесение изменений в муниципальное законодательство и первый опыт их реализации заставляют задуматься о судьбе важнейшего института народовластия в России. Гражданам, по сути, осталось только право избирать депутатов представительного органа, и на этом выборы в большинстве муниципальных образований заканчиваются, а это негативно сказывается на взаимодействии власти с населением и дает эффект прямо противоположный целям проводимой муниципально-правовой реформы.

В литературе отмечается, что «линия на отказ от прямых выборов — это антигражданская позиция, которая демонстрирует нежелательность участия населения в делах общества и государства»¹². Таким образом, представляется необходимым расширить выборность на муниципальном уровне, что позволит активизировать местное сообщество и создать нормальную политическую конкуренцию, стимулирующую эффективность местного самоуправления и развития муниципально-правовой культуры.

Муниципально-правовая культура, как явление весьма многогранное, проявляющееся во многих аспектах повседневной жизни представителей местного сообщества, распространяется далеко за пределы сфер общественного бытия, урегулированных законодательством, поскольку включает также и уровень правового развития личности и ее самосознание как участника территориального коллектива (общины). Именно поэтому для ее укрепления важно не ограничивать, а развивать формы непосред-

⁹ Джагарян Н. В. Указ. соч. С. 52.

¹⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 г. «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» //Российская газета. 2013. 13 декабря. № 282.

¹¹ Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» //Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

¹² Москалев А. В., Бусыгин Л. И. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении //Вестник Пермского университета. Юриспруденция. 2011. № 3. С. 35.

ственного участия граждан в решении вопросов местного значения, на основе накопленного исторического опыта и традиций.

Список литературы

1. Антипьев К. А. Выборность и назначаемость в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9.
2. Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9.
3. Джагарян Н. В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) // Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. № 2.
4. Москалев А. В., Бусыгин Л. И. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении // Вестник Пермского университета. Юриспруденция. 2011. № 3.
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 г. «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Российская газета. 2013. 13 декабря. № 282.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ И ВОПРОСЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

***Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению информационного обеспечения выборов, включающего информирование избирателей и предвыборную агитацию во взаимосвязи с законодательством об интеллектуальной собственности. В статье анализируются позиции правоведов касательно применения соответствующих законодательных норм. Особое внимание уделено юридической ответственности за нарушение законодательства об интеллектуальной собственности в рамках избирательного процесса.*

***Ключевые слова:** законодательство, информационное обеспечение выборов, информирование избирателей, предвыборная агитация, право интеллектуальной собственности, юридическая ответственность, правовой институт.*

INFORMATION SUPPORT OF ELECTIONS AND APPLICATION OF INTELLECTUAL PROPERTY LEGISLATION

***Abstract.** The article is devoted to the consideration of the informational support of elections, including informing the electorate and pre-election campaigning, in relation with intellectual property legislation. The article analyzes the positions of lawyers regarding the application of relevant legislative norms. Special attention is paid to legal liability for violation of intellectual property legislation in electoral process.*

***Keywords:** legislation, informational support of elections, informing the electorate, pre-election campaigning, intellectual property law, legal liability, legal institution.*

Информационное обеспечение выборов представляет собой политико-правовой феномен, нормы которого образуют комплексный, межотраслевой правовой институт избирательного права, одновременно представляющего собой составную часть избирательного процесса и одну из гарантий избирательных прав граждан. По мнению ряда исследователей, данный избирательно-правовой институт является одним из наиболее сложных², в связи с чем к нему требуется достаточная степень внимания как теоретиков права, так и законодателей.

Сложным данный институт представляется и в силу функциональной направленности, которая была положена в его основу законодателем

ЗЕНИН Игорь Дмитриевич — студент Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва

² Большаков С. В., Головин А. Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в РФ //Весь мир. М., 2007. С. 12.

в дефиниции, данной в статье 44 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях): «Информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов». Осознанное волеизъявление в данном контексте предполагает две цели, поскольку выборы сами по себе являются волеизъявлением народа, которому необходимо получать о них достоверную информацию, а степень «осознанности» означает специфическое субъективное качество волеизъявления, зависящее от содержания информационного обеспечения выборов (по крайней мере, одного из элементов). Ознакомление населения с выборами посредством наблюдения наиболее экспрессивной составляющей избирательного процесса — важнейшая социально-политическая функция данного политико-правового явления, позволяющая государственной власти эффективно поддерживать легитимность, а субъектам пассивного избирательного права, в свою очередь, реализовать свой потенциал в допускаемой законом конкурентной борьбе в рамках избирательной кампании.

Субъекты пассивного избирательного права стараются реализовать свою основную цель посредством различных наиболее ярких и выразительных приемов, поэтому их спутниками становятся различные изображения, музыкальные произведения, литература и другие объекты права интеллектуальной собственности. Это послужило выделению одной из важных проблем, возникающих при применении норм института информационного обеспечения выборов — соблюдение законодательства об интеллектуальной собственности в избирательном процессе. Проблема включает в себя непосредственно взаимодействие соответствующих элементов российской правовой системы: публичного правового института — информационного обеспечения выборов, и частноправовой подотрасли — права интеллектуальной собственности; определение метода правового регулирования в точке взаимодействия; характер самих правоотношений, возникающих в результате данного взаимодействия (юридической ответственности).

Право интеллектуальной собственности определяют как подотрасль гражданского права¹, отмечая, таким образом, ее положение в системе российского права. Многие доктринальные дефиниции сводятся к определению интеллектуальной собственности как к закрытому перечню продуктов творческого труда, а также приравненных к ним иных нематериальных объектов, на которые за их обладателями устанавливаются

¹ Право интеллектуальной собственности. Т. 1. Общие положения: Учебник / Под общ. ред. д.ю. н., проф. Л. А. Новоселовой. М.: Статут, 2017. С. 24.

интеллектуальные права. Законодатель раскрывает понятие через перечисление основных объектов правового регулирования.

Исходной нормой для взаимосвязи избирательного законодательства с регулированием отношений, связанных с интеллектуальной собственностью, является пункт 1.1 статьи 56 Закона об основных гарантиях: «При проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума также не допускается злоупотребление свободой массовой информации в иных, чем указанные в пункте 1 настоящей статьи, формах. Запрещается агитация, нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности». Положение было добавлено в Федеральный закон в рамках обновления гражданского законодательства, а именно вступлением в силу 18 декабря 2006 года. Части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), содержащей нормы, регулирующие вопросы интеллектуальной собственности. Можно сказать, в условиях реформирования гражданского законодательства, по мнению законодателя, оказалось важным регулирование данной сферы в рамках избирательных правоотношений, что может говорить об актуальности развития права интеллектуальной собственности в целом.

Следует обратить внимание на характер взаимосвязи норм из названных подотраслей права. Исходя из содержания пункта 1.1 статьи 56 указанного Федерального закона, методом правового регулирования в данных правоотношениях является запрет. Ограничения, предусмотренные в данной статье, играют существенную роль для избирательных правоотношений и развития принципа равенства кандидатов. Из изложенного можно сделать вывод, что нормы избирательного законодательства направлены на предотвращение нарушения законодательства об интеллектуальной собственности.

Поскольку информационное обеспечение выборов является комплексным законодательным институтом в контексте исследования проблемы соблюдения законодательства об интеллектуальной собственности, разграничение составляющих его элементов — субинститутов, играет существенную роль. Законодатель не отмечает корреляцию информирования избирателей с правом интеллектуальной собственности. Данный подход видится логичным, тем не менее он не отменяет того, что субъекты информирования избирателей, к которым законодатель относит органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, редакции сетевых изданий, физические и юридические лица, в ряде отдельных случаев могут нарушить законодательство об интеллектуальной собственности. Данный вопрос должен быть урегулирован в рамках гражданского права. В силу того, что непосредственными субъектами права на предвыборную агитацию являются носители пассивного избирательного права, к которым, как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации, в рамках избирательного процесса предъявляются более высокие

требования, и которые вправе ввести законодатель с целью установления законности и бескорыстности их действий², центром внимания законодателя и исследователей, как следствие, стала предвыборная агитация.

В рамках указанной проблемы важным представляется вопрос, какие именно отношения, являющиеся предметом права интеллектуальной собственности, играют роль в регулировании ограничений, связанных с реализацией права на предвыборную агитацию. К ним можно отнести отношения, связанные с охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации (ст. 1225 ГК РФ), интеллектуальными (ст. 1226), а также исключительными правами (ст. 1229), распоряжением исключительным правом (ст. 1233–1240), отношения, связанные с авторскими правами и их объектами (ст. 1255, 1259), исключительным правом на произведение (ст. 1270).

Наконец, центральное место в проблеме занимает вопрос юридической ответственности за нарушение установленного запрета в рамках соответствующего ограничения предвыборной агитации. Закон об основных гарантиях содержит перечень санкций за нарушение данного запрета: отказ в регистрации кандидата (п. 24 ст. 38), отказ в регистрации списка кандидатов (п. 25 ст. 38), исключение кандидата из заверенного списка кандидатов (п. 26 ст. 38), отмена регистрации кандидата (п. 7 ст. 76), отмена регистрации списка кандидатов (п. 8 ст. 76), отмена регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов (п. 9 ст. 76). На основе перечисленных санкций можно сделать вывод, что характер юридической ответственности — именно конституционно-правовой. Конституционно-правовая ответственность — отдельная тема для научных дискуссий, в частности, в силу определения ее назначения. По мнению О. Е. Кутафина, данный вид юридической ответственности сводится не просто к наказанию, его главная задача — стимуляция позитивной деятельности потенциального субъекта и применение соответствующих лишений, если эта деятельность на практике таковой не является³. В юридической науке рассматривается узкое понятие, которое видится более уместным — избирательно-правовая ответственность⁴ — для применения к нарушителю избирательно-правового законодательства мер государственного принуждения, выражающихся в отрицательных последствиях личного, организационного, имущественного характера.

² Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2100-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гетмана Павла Николаевича на нарушение его конституционных прав подпунктом «а.2» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»».

³ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М.: Юрист, 2003.

⁴ Садовникова Г. Д. Избирательно-правовая ответственность как вид конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 317–321.

Наряду с избирательно-правовой ответственностью, выражающейся в перечисленных санкциях, имеет место и гражданско-правовая ответственность. Лицо, чьи интеллектуальные права были нарушены, может воспользоваться гражданско-правовыми средствами защиты. Таким образом, возникает возможность привлечения нарушителя сразу к двум видам ответственности, если заинтересованное лицо посчитает необходимым обратиться с иском в суд. Ряд правоведов видит в применении двух видов юридической ответственности, или же, как минимум одного — как таковой избирательно-правовой ответственности, противоречивый характер. Основное противоречие видится в существенных ограничениях субъективных избирательных прав граждан в случае нарушения нормы избирательного законодательства, отсылающей к правовым нормам гражданского права, за нарушение которых также установлена возможность привлечения к юридической ответственности. По мнению Д. В. Коваль, необходимость защиты прав субъектов пассивного избирательного права не должна в данном случае находиться в приоритете, ведь более приоритетной является защита правообладателей. О. А. Рузакова считает, что правоприменительная практика уходит в сторону расширения понимания запрета нарушения законодательства об интеллектуальной собственности, отмечая отсутствие сформулированного законодателем состава правонарушения. Автор также выявляет необходимость рассмотрения споров о нарушении интеллектуальных прав в ходе предвыборной кампании с участием правообладателей, с рассмотрением иска о защите нарушенных прав и применением мер именно гражданско-правовой защиты. Применение же мер конституционно-правовой ответственности должно иметь место, когда правонарушитель имел цель — побудить избирателей проголосовать за него или против других кандидатов, тем самым нарушая принцип равенства. Эта позиция видится аргументированной и с ней сложно не согласиться.

Таким образом, можно сделать вывод, что обозначенные проблемы вполне разрешимы, и в первую очередь законодателем, и видится рациональным, именно путем изменения — расширения содержания настоящих норм, для того, чтобы правоприменитель в определенных обстоятельствах мог использовать такую санкцию, как отказ в регистрации. Во избежание случаев привлечения кандидатов к избирательно-правовой ответственности за неумышленное нарушение норм частного права, по мнению автора данной статьи, одной из возможных мер, разрешающих указанную проблему, могло бы стать введение признаков состава правонарушения в соответствующую норму (п. 1.1 ст. 56 Закона об основных гарантиях), характеризующих умысел правонарушителя, таким образом, раскрывая характер и цели правонарушения в целом.

В завершение подчеркнем, что проблематика информационного обеспечения выборов достаточно широка и с дальнейшим развитием ин-

формационного общества в России ее актуальность и внимание исследователей и, что важно, законодателей к этому правовому институту должна повышаться. Как показывает новейшая история нашей страны, российское общество в результате смены идеологических приоритетов и обновления законодательства, достаточно долго привыкает и осваивает современные нормы, закрепившиеся в данной подотрасли. Привлечение внимания к проблеме взаимодействия указанных в статье групп норм необходимо, в силу актуальности и стремительно растущей популярности выборов, а также активно развивающегося информационного общества, обуславливающего охрану все большего количества объектов права интеллектуальной собственности.

Список литературы

1. Большаков С. В., Головин А. Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в РФ //Весь мир. М., 2007.
2. Козлова Е. И., Кутафин О. Е., Конституционное право России. М.: Юристъ, 2003.
3. Право интеллектуальной собственности. Т. 1. Общие положения: Учебник / Под общ. ред. д. ю. н., проф. Л. А. Новоселовой. М.: Статут, 2017.
4. Садовникова Г. Д. Избирательно-правовая ответственность как вид конституционно-правовой ответственности //Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М.: Изд-во МГУ, 2001.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

***Аннотация.** Автором статьи было проведено исследование по вопросам информационного обеспечения выборов. В данной статье рассмотрены основные проблемы правового регулирования информационного обеспечения выборов, которые были выявлены в ходе работы. Проанализированы вопросы разграничения информирования и предвыборной агитации, аспекты правового регулирования политической рекламы и деятельности средств массовой информации. В заключение предлагаются пути совершенствования современного избирательного законодательства. **Ключевые слова:** выборы, информационное обеспечение выборов, информирование, предвыборная агитация, политическая реклама.*

INFORMATION SUPPORT OF ELECTIONS: PROBLEMS AND SUGGESTIONS FOR IMPROVEMENT

***Abstract.** The author of the article conducted a study on the information support of elections. This article discusses the main problems of legal regulation of information support of elections, which were identified in the course of work. Questions of differentiation of informing and pre-election campaign, aspects of legal regulation of political advertising and activity of mass media are analyzed. In conclusion, the author suggests ways to improve the modern electoral legislation.*

***Keywords:** elections, information support of elections, information, election campaigning, political advertising.*

Выборы — это основная часть избирательного процесса, занимающая центральное место в общественной жизни. «В выборах воплощается высшая властеобразующая воля народа, от них дается главный импульс формированию всей исполнительной и судебной власти на федеральном уровне»¹.

Среди множества проблем в сфере проведения выборов проблема правового регулирования информационного обеспечения является одной из наиболее острых. Актуальность данной темы статьи обусловлена тем, что уровень развития правового регулирования проведения выборов характеризует состояние демократического развития государства. В наши дни информация и оказываемое с ее помощью воздействие на массовое

ДУБРОВИНА Юлия Яковлевна — магистрант кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов

¹ Русецкий А. Е. Избирательная система Российской Федерации и ее виды. М., 2002. С. 34.

сознание имеют огромное значение, особенно в период подготовки и проведения выборов. Значимость информационного обеспечения выборов подчеркивается развитием правового регулирования данного института в избирательном законодательстве.

Основной закон нашей страны не закрепляет детального порядка проведения выборов, не содержит специального раздела, посвященного этому вопросу. На эту особенность указывает М. В. Баглай, говоря, 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 самоуправления². Несмотря на положительную характеристику реформирования российского избирательного законодательства, в нем все еще сохраняется ряд не до конца решенных вопросов.

Во-первых, следует отметить, что Федеральный закон № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях) содержит понятие «информационное обеспечение выборов», включающее в себя информирование и предвыборную агитацию. Однако в настоящее время законодатель не дает ясных и четких критериев разграничения этих понятий. Так, в соответствии с частью 2 статьи 48 указанного закона предвыборной агитацией признается деятельность, целью которой является побуждение избирателей к участию в выборах, голосованию за тех или иных кандидатов или против них. Если для предвыборной агитации законодатель ввел достаточно четкое описание, то понятие «информирование избирателей» как таковой в законе отсутствует. Также в настоящее время все еще не выработаны критерии разграничения информирования и предвыборной агитации.

Во-вторых, еще одной важной проблемой является отсутствие должного правового регулирования процедуры проведения предварительного голосования. Сегодня партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ» — единственная политическая партия в нашей стране, которая использует праймериз. Единственным правовым регулированием предварительного голосования в России является уровень локальных актов, с которыми руководствуются Уставы политических партий. Одна из основных проблем, имеющих место в нашей стране в связи с проведением предварительного голосования — это отсутствие гарантий победившему участнику в праймериз на его последующее выдвижение от партии. Во избежание спекуляции с результатами праймериз, необходимо обеспечить участие государства в этом процессе и возложить на него контрольные функции.

² См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Издательство НОРМА, 2002.

В-третьих, одной из проблем информационного обеспечения выборов является отсутствие законодательного регулирования политической рекламы.

В-четвертых, важным недостатком на данный момент выступает несбалансированное правовое регулирование деятельности СМИ. Для того чтобы их работа в период проведения предвыборной агитации осуществлялась без нарушений, необходима основательная правовая регламентация, которая в случае возникновения проблем будет способна их урегулировать. Неправомерные действия СМИ весьма опасны, так как именно средства массовой информации формируют у электората окончательную позицию, а в случае выбора, сделанного под влиянием нарушений общих правил ведения выборов, он будет незаконен, что подрывает демократические устои любого общества³.

* * *

1. Таким образом, для решения изложенных проблем предлагаются следующие положения:

2. Политическая реклама — это распространение информации о кандидатах в депутаты, избирательных объединениях, избирательных блоках субъектами политической деятельности любым способом, в любой форме и с использованием любых средств с целью формирования общественного мнения в пользу избирательных блоков, объединений, кандидатов в депутаты.

3. Предвыборная агитация — деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

4. В действующем избирательном законодательстве система правовых норм не позволяет выявить легальные методы и формы проведения предвыборной агитации для граждан Российской Федерации, из чего следует необходимость детального закрепления в отдельной статье Закона об основных гарантиях права граждан на проведение предвыборной агитации.

5. Информирование — это деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, комиссий, организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, редакций сетевых изданий, физических и юридических лиц по распространению объективной, достоверной, не нарушающей равенство кандидатов, избирательных объединений, не содержащей признаков предвыборной агитации информации, осуществляемая в установленные законом сроки и порядке.

³ См.: Курилина А. Г., Кудрявцев Ю. А. СМИ: информирование и предвыборная агитация (законодательные дозволения и запреты) // III Лужские научные чтения. Современное научное знание: теория и практика. 2014. С. 207–212.

6. Предлагаются следующие критерии разграничения информирования и предвыборной агитации: по срокам (предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования), по содержанию деятельности (предвыборная агитация отличается субъективным содержанием), по финансированию (предвыборная агитация осуществляется за счет избирательного фонда), по требованиям к распространяемой информации (информирование должно содержать достоверную, объективную информацию, не нарушающую равенство кандидатов, списков кандидатов, избирательных объединений).

7. Разработан проект Федерального закона «О политической рекламе», целью которого является эффективное урегулирование общественных отношений, связанных с производством, распространением, использованием политической рекламы, а также пресечение фактов ненадлежащей политической рекламы. Необходимость создания данного проекта обусловлена тем, что в российском законодательстве не закреплено понятие «политическая реклама», что приводит к неоднозначности ее понимания и порождает трудности в ее применении. Вследствие неурегулирования этого вопроса политические деятели при организации своих избирательных кампаний, по сути, не имеют четко определенных законодательных рамок и могут использовать все виды «недобросовестной», «ненадлежащей» и «скрытой» рекламы, если это не нарушает нормы избирательного права. Отсутствие соответствующих нормативных положений является очевидным пробелом в законодательстве, требующим устранения. Законопроект содержит дефиницию термина «политическая реклама», закрепляет основные принципы политической рекламы, требования к ней, определяет режимы ее распространения, устанавливает ответственность за нарушение законодательства о политической рекламе.

8. Предлагается закрепление в статье 33 Закона об основных гарантиях обязанность кандидатов представлять свою предвыборную программу.

9. Предварительное голосование как усиленный процесс обмена информацией между избирателями и потенциальными кандидатами выступает эффективным средством информирования избирателей, позволяющим сделать осознанный выбор при голосовании. В связи с этим обстоятельством предлагаем закрепить обязательную процедуру праймериз.

10. Так же предлагается посредством внесения изменений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установить более четкие сроки начала агитационной деятельности в целях искоренения правонарушений и преждевременного начала предвыборной агитации.

11. Предлагаем внести дополнения в подпункт 1.2 пункта 1 части 1 статьи 30 ФЗ № 67 с тем, чтобы указать возможность предоставления журналистом не только трудового и гражданско-правового договора, но и договора, заключенного с издательским домом, холдингом, а также срочного трудового договора, и в этом случае не учитывать двухмесячный срок со дня заключения договора и до дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Список литературы

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Издательство НОРМА, 2002. 800 с.
2. Курилина А. Г., Кудрявцев Ю. А. СМИ: информирование и предвыборная агитация (законодательные дозволения и запреты) // II Лужские научные чтения. Современное научное знание: теория и практика. 2014.
3. Русецкий А. Е. Избирательная система Российской Федерации и ее виды. М., 2002.

Д.А. ЕЖОВ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «ВЫБОРЫ. СЕГОДНЯ И ЗАВТРА»

Аннотация. Публикуется обзор научно-практической конференции «Выборы. Сегодня и завтра». Конференция состоялась 29 октября 2018 года в ЦИК России и была приурочена к 25-летию избирательной системы Российской Федерации.

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, информационные технологии, блокчейн.

SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE “ELECTIONS. TODAY AND TOMORROW”

Abstract. An overview of the scientific and practical conference “Elections. Today and tomorrow” is published. The conference was held on October 29, 2018 at the CEC of Russia and was dedicated to the 25th anniversary of the electoral system of the Russian Federation.

Keywords: elections, electoral legislation, information technology, blockchain.

29 октября 2018 года в ЦИК России состоялась научно-практическая конференция «Выборы. Сегодня и завтра», посвященная к 25-летию избирательной системы Российской Федерации.

Программа конференции включала в себя два тематических блока, в рамках которых обсуждались вопросы совершенствования избирательного законодательства и пути внедрения современных технологий в избирательный процесс соответственно. Председатель ЦИК России Э.А. Памфилова в вступительном слове отметила факт возрастания уровня доверия к выборам в российском обществе. С приветствием к участникам мероприятия выступила Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко. Открытие конференции также сопровождалось выступлениями заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации П.О. Толстого, судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой и первого Председателя ЦИК России (1993-1996 гг.) Н.Т. Рябова. В докладах суммировались итоги 25-летнего опыта развития российской избирательной системы; подчеркивалась значимость открытых выборов и борьбы с нарушениями избирательных прав.

ЕЖОВ Дмитрий Александрович — кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник Центра политологических исследований Департамента политологии и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

Содержательным звеном первого тематического блока выступлений на конференции стало обсуждение проблем совершенствования избирательного законодательства, тон которому был задан Э. А. Памфиловой, отметившей значимость разработки и принятия Избирательного кодекса Российской Федерации на основе общественного обсуждения, организации высококачественного обучения членов комиссий всех уровней и технического обеспечения избирательного процесса. Участники мероприятия поделились своим видением решения имеющихся проблем и шагах, производимых в данном направлении. В частности, Председатель Комитета Государственной Думы Российской Федерации по контролю и регламенту О. В. Савастьянова сообщила о создании специального подкомитета по избирательной тематике. Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М. В. Ломоносова С. А. Авакьян поделился результатами проделанной работы в рамках разработки Избирательного кодекса, осуществляемой ведущими специалистами университета в области избирательного права и процесса. Опыту общественного наблюдения в единый день голосования 9 сентября 2018 года было посвящено выступление руководителя Общественного штаба Москвы по наблюдению за выборами А. А. Венедиктова. Член Комитета гражданских инициатив и Совета движения «Голос» А. Е. Любарев поделился своим видением ключевых проблем современной избирательной системы, отметив, что в обществе созрел запрос на срочное решение некоторых из них. В докладе Председателя ЦИК России в 1999–2007 годы А. А. Вешнякова была отмечена значимость присутствия реальной политической конкуренции на выборах как одного из способов повышения интереса к участию граждан в голосовании. Акцент на проблемах, стоящих на пути реформирования избирательного законодательства, был сделан профессором Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина Г. Д. Садовниковой, подчеркнувшей необходимость усиления влияния институтов гражданского общества на избирательный процесс, поиска возможностей оптимизации избирательного законодательства, информатизации и формирования электоральной культуры общества.

В рамках второго тематического блока мероприятия участники конференции обсудили актуальные проблемы цифровизации и технологизации современного избирательного процесса. Среди выступавших следует упомянуть директора Департамента проектов по информатизации Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации О. Ю. Качанова, представителей компании «Ростелеком» (М. И. Шадаев), ФГБУ НИИ «Восход» (А. В. Пчелинцев), Фонда развития интернет-инициатив (С. В. Белова), компании «Концерн «Автоматика» (С. С. Сергеев), компании «КРОК Инкорпорейтед» (Д. В. Емельянов), ОКБ «САПР»–«Сбербанк – МФТИ» (В. А. Конявский), Университета информационных технологий, механики и оптики и компании «Открытый

код» (П. В. Ситников, А. В. Глейм). В процессе обсуждения было представлено видение цифровой трансформации избирательного процесса.

Отталкиваясь от содержания докладов, необходимо отметить проведение работы в обеспечении таких возможностей, как реализация избирательного права как одного из государственных сервисов, предполагающего предоставление онлайн-услуги; голосование на выборах за пределами региона, в котором они проводятся; голосование с помощью мобильного устройства; голосование избирателя по месту нахождения без оформления заявления и без дополнительной рассылки реестров избирателей, подлежащих включению в список избирателей или исключению из него, в участковые избирательные комиссии посредством проекта «Мобильный избиратель» в мобильном устройстве»; создание цифрового (удаленного) участка для мобильного избирателя; использование динамической биометрии для доверенной идентификации избирателя; реализация избирательных прав граждан без необходимости обращения на избирательные участки посредством реализации концепции электронного голосования.

Отдельная секция в рамках тематического блока была посвящена использованию блокчейн-технологий на выборах. Внимание представителя компании Bitfury Г. Шопник было сконцентрировано на системе хранения данных, которая может быть настроена таким образом, что каждый избиратель получит сведения о том, как был учтен его голос. По предположению докладчика, это повысит уровень доверия к избирательной системе. Разработанная Лабораторией Касперского, система электронного голосования Polys, основанная на блокчейн-технологии и уже сертифицированная в России, была презентована Е. Барковым. Представитель компании «Информзащита» М. Савельев коснулся в своем докладе отдельных аспектов дальнейшего развития ГАС «Выборы» и представил проект модернизации механизма «Мобильный избиратель».

В заключение Председатель ЦИК России Э.А. Памфилова отметила необходимость анализа и систематизации высказанных в рамках научно-практической конференции идей и предложений, а также представленных проектов.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

OUR AUTHORS

БОРИСОВ Игорь Борисович — кандидат юридических наук, председатель Совета Российского общественного института избирательного права; BORISOV Igor Borisovich — candidate of law, Chairman of the Council of the Russian Public Institute of Electoral Law; borisov@roiip.ru

ГАСАНОВ Исмаил Байрамович — кандидат политических наук; GASANOV Ismail Bairamovich — candidate of political science; gassanov@list.ru

ГЕТМАНСКАЯ Ольга Юрьевна — аспирант кафедры конституционного права им. Н.В. Витрука ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»; GETMANSKAYA Olga Yur'evna — post-graduate student of the department of constitutional law named N.V. Vitruk, Russian State University of Justice; og@rcoit.ru

ГОЛОВИН Алексей Геннадьевич — кандидат юридических наук; GOLOVIN Aleksei Gennad'evich — candidate of law; aggolovin@mail.ru

ДУБРОВИНА Юлия Яковлевна — магистрант кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; DUBROVINA Yuliya Yakovlevna — master of the department of constitutional law, Saratov State Law Academy; yulia-1097@bk.ru

ЕЖОВ Дмитрий Александрович — кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник Центра политологических исследований Департамента политологии и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; EZHOV Dmitry Aleksandrovich — candidate of political sciences, associate professor, senior researcher of the Centre of political studies of the Department of political science and mass communications, Financial University under the Government of the Russian Federation; president@lenta.ru

ЖЕГАЛОВА Анна Андреевна — аспирант кафедры конституционного и муниципального права Ростовского государственного экономического

университета (РИНХ); ZHEGALOVA Anna Andreevna, post-graduate student of the department of constitutional and municipal law, Rostov State Economic University, moi.arbitr.cp@yandex.ru

ЗВОРЫКИНА Екатерина Владимировна – магистрант факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; ZVORYKINA Ekaterina Vladimirovna – master of the faculty of law, National Research University “Higher School of Economics”; katzazvo95@gmail.com

ЗЕНИН Игорь Дмитриевич – студент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); ZENIN Igor Dmitrievich – student of the Kutafin Moscow State Law University; zenigdm@yandex.ru

ИСАКОВ Владимир Борисович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой теории и истории права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; ISAKOV Vladimir Borisovich – doctor of law, professor, honored lawyer of the Russian Federation, chairman of the department of theory and history of law, National Research University “Higher School of Economics”; visakov@hse.ru

ЛЮТЦЕР Виктор Леонидович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; LYUTCER Viktor Leonidovich – candidate of law, assistant professor of the department of constitutional and municipal law, law faculty, Lomonosov Moscow State University; vik.lutser@yandex.ru

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич – кандидат юридических наук, доцент, декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии; MAKARTSEV Andrei Alekseevich – candidate of law, assistant professor, dean of the state sector faculty, Novosibirsk State University of Economics and Management, member of Novosibirsk City Municipal Election Commission; makarzew@mail.ru

ПАЩЕНКО Илья Юрьевич – аспирант юридического факультета Кубанского государственного университета; PASCHENKO Ilya Yur'evich – post-graduate student of the Faculty of Law of the Kuban State University; ilpa@mail.ru

ПЫРМА Роман Васильевич — кандидат политических наук, доцент Департамента политологии и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; PYRMA Roman Vasil'evich — candidate of political sciences, associate professor of the Department of political science and mass communications, Financial University under the Government of the Russian Federation; rpyrma@gmail.com

ТЕЛИЧКО Владислав Иванович — кандидат технических наук, магистрант Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; TELICHKO Vladislav Ivanovich — candidate of technical sciences, master of the Institute of Public Administration and Civil Service, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration — RANEPА; telich.v@mail.ru

ЧИСТОБОРОДОВ Илья Григорьевич — кандидат юридических наук, начальник факультета подготовки научных и научно-педагогических кадров Академии управления МВД России; CHISTOBORODOV Илья Grigor'evich — candidate of law, head of the faculty for the training of scientific and scientific-pedagogical personnel, Academy of the Interior Ministry of Russia; I.Chistoborodov@mail.ru

ЮСУБОВ Эльман Сулейманович — кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, доцент Национального исследовательского Томского государственного университета, председатель Избирательной комиссии Томской области; YUSUBOV El'man Suleimanovich — candidate of law, honored lawyer of the Russian Federation, assistant professor, National Research Tomsk State University, chairman of the Electoral Commission of the Tomsk region; elect70@tomsk.gov.ru

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ К ПУБЛИКАЦИИ В НАУЧНО- АНАЛИТИЧЕСКОМ ЖУРНАЛЕ «ГРАЖДАНИН. ВЫБОРЫ. ВЛАСТЬ»

Научно-аналитический журнал «Гражданин. Выборы. Власть» принимает для издания статьи и другие материалы (обзоры, рецензии и т.д.), соответствующие тематике журнала, на русском языке.

Необходимые условия для публикации:

- 1) Актуальность, научная и/или практическая значимость.
- 2) Название статьи, аннотация, ключевые слова, информация об авторах предоставляются на русском и английском языках.
- 3) В сноске указываются на русском и английском языках сведения об авторах (ф.и.о., ученая степень, ученое звание, должность, полное наименование места работы, адрес электронной почты).
- 4) Аннотация (объемом не более 100 слов) и ключевые слова (не менее 5 и не более 10 слов) выделяются курсивом.
- 5) Название статьи должно соответствовать ее содержанию.
- 6) Сноски помещаются постранично (шрифт TimesNewRoman, кегль 12, через 1 интервал), нумерация сквозная.
- 7) Наличие списка литературы (в алфавитном порядке) в формате, установленном журналом из числа предусмотренных действующим ГОСТ (TimesNewRoman, кегль – 12, через 1 интервал).
- 8) Список использованной литературы и постраничные сноски оформляются следующим образом: между инициалами автора не должно быть пробела, перед местом и годом издания, а также перед указанием тома, номера издания и страницы тире не ставится. После года ставится точка, количество страниц не указывается. Для интернет-источников перед адресом страницы в Сети Интернет дается соответствующее указание «[Электронный ресурс]. Режим доступа:». Дата обращения не указывается.
- 9) К рассмотрению принимаются статьи объемом не менее 20 тыс. знаков с пробелами, соответствующие профилю журналу, рецензии – до 7 тыс. знаков с пробелами (шрифт TimesNewRoman, кегль – 14; через 1,5 интервала).

10) Таблицы, графики, схемы, диаграммы и рисунки должны быть только черно-белыми и встроены в текст. Таблицы должны иметь заголовки, размещаемый над табличным полем, а рисунки — подрисуночные подписи, которые печатаются полужирным шрифтом. При использовании нескольких таблиц или рисунков их нумерация обязательна.

11) 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.

12) Журнал распространяется на некоммерческой основе по списку рассылки.

Журнал выходит один раз в три месяца.

Корректурa
Н.М. Соколова

Макетирование
К.Е. Лякин

Оригинал-макет изготовлен в ООО «АБВ»

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 13.11.2018.
Формат 70x100 1/16.
Печать офсетная.
Печ. л. 13
Тираж 500 экз. Заказ №

ООО «Тамбовский полиграфический союз»,
392000, г. Тамбов, Моршанское ш., д. 14А