

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

# **ГРАЖДАНИН. ВЫБОРЫ. ВЛАСТЬ**

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**№ 2–3  
2016**

МАЙ – ОКТЯБРЬ

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

МОСКВА

- 3 Б.С. Эбзеев**  
Глобализация и становление транснационального конституционализма
- Теория права**
- 21 Ю.А. Веденеев**  
Юридическая наука: система и структура
- Парадигмы развития**
- 44 В.Т. Кабышев**  
Конституционные ожидания и реалии новой России в XXI веке  
(к 25-летию Саратовского проекта Конституции России)
- Электоральная практика**
- 56 Е.В. Демьянов**  
К вопросам о результативности деятельности избирательных комиссий  
и способах ее определения
- 63 Д.А. Ежов**  
Партийный спектр парламентской кампании 2016 года в контексте  
актуальных тенденций избирательного процесса
- Актуальные проблемы правоприменения**
- 78 С.М. Шапиев**  
Любой знак в избирательном бюллетене: российский опыт и мировая практика  
(или о том, как в некоторых случаях свобода волеизъявления избирателей может  
оказаться подконтрольной нерадивым кандидатам и их политтехнологам)
- Дорожная карта: идеи и концепции**
- 99 О.В. Дамаскин**  
Мусульманское право в современном мире
- Право выбора**
- 110 В.Т. Кабышев, Т.В. Заметина**  
Россия – Крым – Севастополь: размышления конституционалистов
- Институты власти**
- 143 Р.Т. Биктагиров**  
Институт прокуратуры в механизме российского государства
- Электоральные технологии**
- 159 Д.В. Чижов**  
Интернет-коммуникации политических партий:  
типологические черты и инструменты
- Наша философия**
- 176 И.А. Ильин**  
Яд партийности
- Зарубежный опыт**
- 179 В.И. Федоров**  
Поляризация электората на выборах Президента США  
(ретроспективный взгляд)
- 195 М.Н. Арбатская**  
Обеспечение всеобщности голосования в территориальных политических  
системах Иберийского полуострова. Активность избирателей

## **Глобализация и становление транснационального конституционализма**

Четверть века назад исчезла биполярная система. Мировой порядок, однако, не стал более стабильным, деградируют ключевые международные институты, подрываются основы современного мироустройства. Безответственные эксперименты грубого внешнего вмешательства в жизнь стран и народов стали обычным инструментом геополитики и передела сфер влияния<sup>1</sup>. Глобализация вступила в новый этап развития.

Едва ли можно спорить с тем, что глобализация есть объективная реальность, обусловленная замкнутостью планеты, формированием мирового хозяйства, глобальными коммуникациями и т.д. Обычно ее связывают с качественно более высокими уровнями интегрированности, целостности и взаимозависимости мира. Отсюда вытекает понимание глобализации как геэкономического, геополитического и геогуманитарного явления, которое, в том числе, требует юридического осмысления и решения, основанного на единых для участников этого процесса организационных и регулятивных стандартах. Речь при этом обычно ведут об универсализации позитивного мирового опыта во всех основных сферах общественной жизни и повышении темпов становления гуманной, справедливой и высоко-развитой мировой цивилизации<sup>2</sup>.

В действительности глобальное развитие становится все более неравномерным. Обостряется глобальная конкурентная борьба, в которой активно используются средства политического, экономического, информационного, а в постсоветский период и военного давления и по-разному распределяются негативные последствия глобализации и предоставляемые ею блага. Сегодня очевидно, что сложившиеся глобальные и региональные инфраструктуры и оформляющие их правовые системы не в состоянии сами по себе гарантировать интересы участвующих в интегра-

---

ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист, заслуженный деятель науки Российской Федерации

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов. М., 2014. С. 17.

<sup>2</sup> См.: Чумаков А.Н. Глобализация: контуры целостного мира. М., 2005. С. 3 и сл.

ционных процессах государств. В равной мере они не в состоянии блокировать экономическую, политическую или военную экспансию отдельных государств или их группировок, объединенных тесными узами.

Мир, далекий от буколических картинок, рисовавшихся четверть века назад, стоит сегодня перед дилеммой: либо согласиться с дальнейшим размыванием основ миропорядка и торжеством права силы с неизбежным для него хаосом, из которого вырастет новый, якобы соответствующий «мировым ожиданиям» миропорядок, либо коллективно встать на их защиту; либо суверенные государства в обозримом будущем вполне вписываются в процессы глобализации и сохраняют контроль над своими национальными богатствами, либо суверенитет объявляется реликтом прошлого со всеми вытекающими отсюда экономическими, политическими и юридическими последствиями и оказывается на свалке политической истории.

### **Глобализация и конституционное опосредование общепризнанных принципов и норм международного права**

Для глобализирующегося мира в его правовом развитии характерны два взаимосвязанных встречных процесса: интернационализация внутригосударственного регулирования, особенно в гуманитарной сфере, а также в сферах торговли, транспорта, здравоохранения и т.д., и отчетливо проявляющаяся тенденция конституционализации международных отношений. Последняя отражает вполне закономерные процессы становления наряду с национальным также транснационального (регионального, континентального и даже глобального) конституционализма, юридическим основанием которого являются императивные нормы международного права, получившие всеобщее признание, а организационным – международные организации, объединяющие все либо большинство государств современного мира, либо его части, что, в свою очередь, влечет «взаимозависимость и взаимную ответственность государств, не свойственных традиционному пониманию государственного суверенитета». Важной характеристикой конституционализации международного сообщества и еще одной составляющей транснационального конституционализма является существование одновременно с международным законодательством института независимой судебной власти<sup>3</sup>.

Международное право в конечном счете вырастает из национального правопорядка и отражает интересы суверенных государств. В результате обратной трансформации установленные им правила становятся частью национальных правопорядков, гарантируемых создаваемыми государ-

---

<sup>3</sup> См.: Loughlin M. What is constitutionalisation? // The twilight of constitutionalism? / Ed. By Petra Dobner, Martin Loughlin. Oxford: Oxford univ. press, 2010. P. 48–73.

ствами органами и организациями и соответствующим образом организованным правосудием. Так происходит конституционализация межгосударственных отношений.

Таким образом, право, организационные формы взаимодействия государств, наделенные соответствующими полномочиями за счет самоограничения государствами-членами собственных прав, наднациональное правосудие – таковы основные элементы транснационального конституционализма. Главный вопрос в связи с этим заключается в следующем: что означает «нетрадиционное понимание государственного суверенитета» и на какой основе – силы или права – должна происходить конституционализация международного правопорядка, гарантируемая независимой судебной властью, каковы ее темпы и кем они определяются, в какой мере процессы становления транснационального конституционализма соответствуют цивилизационно-культурным особенностям народов, отвечают ли принципу их государственной бытийности, какими способами осуществляется и пр.?

Конституция России, развивая отечественный опыт взаимодействия национального и международного права и учитывая практику конституционного регулирования других государств, преодолела препятствия к открытости внутреннего правопорядка для норм международного права. В данном контексте весьма примечателен ряд положений преамбулы Конституции, в том числе об осознании многонациональным народом России себя частью мирового сообщества, уважении к общепризнанным принципам равноправия и самоопределения народов, утверждении прав и свобод человека и гражданина как свидетельства ясного понимания объективного характера региональных, континентальных и планетарных интеграционных процессов и ориентации Российского государства на равноправное участие в них.

В развитие положений преамбулы часть 4 статьи 15 Конституции устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Словосочетание «общепризнанные принципы и нормы международного права» содержится также в статьях 17, 63, 69 Конституции.

Отсюда, однако, не следует, что Конституция воспроизвела так называемую монистическую теорию соотношения отечественного правопорядка и международного права, согласно которой они образуют единую систему. Напротив, в самом тексте части 4 статьи 15 Конституции отчетливо просматривается признание международного и внутригосударственного права двумя различными правовыми системами, что имеет под собой глубокие основания. Конституция же устанавливает механизм их согласования и взаимодействия. Такое согласование и взаимодействие осуществляется в структуре национального правопорядка, в конституционных и отраслевых правоотношениях, а также в правоприменении, следовательно

но, функционально возложено не только на законодательную и исполнительную власть, но и на правосудие.

Но отмеченный дуализм, признаваемый Конституцией, относителен; нормативное содержание положений части 4 статьи 15 Конституции России значительно богаче и не столь линейно, как это нередко интерпретируется. В данной связи обратим внимание лишь на два обстоятельства.

Во-первых, указанные положения есть общая трансформация общепризнанных принципов и норм международного права (как и договорной практики России вообще) в качестве обязательных для субъектов российского права. Эти принципы и нормы в силу их опосредования Конституцией и прямого конституционного веления непосредственно обязывают законодателя, исполнительную власть и правосудие, ориентируют их, определяют пределы дискреции и устанавливают определенные запреты. При этом на федеральном законодателе также лежит обязанность по установлению санкций за нарушение субъектами внутригосударственного права указанных принципов и норм, воспринятых Основным законом России.

Во-вторых, общепризнанные принципы и нормы международного права содержательно сопрягаются с учредительной функцией Конституции, которой Российская Федерация оформлена в ее современном состоянии демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления; она легитимирована не только волей единой государственной гражданской нации России, но и получившими всеобщее признание в современном мире началами организации и функционирования межгосударственной системы (преамбула); эти принципы составляют интегральную часть правовой системы России (часть 4 статьи 15), являются критерием, которым руководствуется Российское государство, признавая, то есть определяя круг, объем и пределы, и гарантируя, то есть юридически, организационно и материально обеспечивая права и свободы человека и гражданина (статьи 17, 55), устанавливают пределы усмотрения государства при предоставлении убежища политическим эмигрантам (части 1 и 2 статьи 63); наконец, составляют основу конституционного статуса коренных малочисленных народов и обязывают государство гарантировать этот статус на уровне не ниже, чем это предусмотрено указанными принципами и нормами (статья 69)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Международный Суд ООН в постановлении по делу о делимитации морской границы в районе залива Мэн, Канада против США, 1984 года отметил, что применение в сочетании отчасти совпадающих по значению терминов «норма» и «принцип» передает одну и ту же идею... принципы включают в себя нормы международного права, а употребление термина «принципы» обосновано их более общей и фундаментальной природой. См.: Тузмухамедов Б.Р. Международное право в конституционной юрисдикции. 2006. С. 159. В отечественной практике легальное определение общепризнанных принципов и общепризнанных норм и их разграничение дано в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов международного права и международных договоров Российской Федерации». См.: БВС РФ. 2003. № 12.

Несмотря на огромное количество международных договоров и обычаев, число действительно универсальных международно-правовых принципов и норм, получивших всеобщее признание, относительно невелико. Сосредоточенные главным образом в Уставе ООН, они занимают главенствующее в иерархии норм международного права положение. Эти принципы и нормы, в основном покрывающие сферу межгосударственных отношений, не могут быть отменены государствами ни в индивидуальном порядке, ни по взаимному согласию. При этом Устав ООН, закрепляя в статье 2 комплекс принципов в качестве обязательных для государств – членов ООН, в пункте 6 этой же статьи особо оговаривает, что ООН «обеспечивает, чтобы государства, которые не являются ее членами, действовали в соответствии с этими принципами, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности». А согласно статье 103 Устава в том случае, когда «обязательства членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу».

Указанные принципы нормативно раскрываются в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г. Содержание указанных принципов может раскрываться также в иных документах ООН и ее специализированных учреждений.

В их числе – суверенное равенство государств; невмешательство во внутренние дела; равноправие и самоопределение народов; неприменение силы или угрозы силой; мирное урегулирование споров; нерушимость границ; территориальная целостность государств; уважение прав человека и основных свобод; сотрудничество государств; добросовестное выполнение международных обязательств<sup>5</sup>. Причем Декларация 1970 г. особо оговаривает, что указанные принципы взаимно связаны и каждый из них

---

<sup>5</sup> В отечественной юриспруденции порой общепризнанные принципы международного права безосновательно отождествляются с упоминаемыми в статье 38 Статута Международного Суда ООН наряду с договорами и международными обычаями «общими принципами права» (они упоминаются также в части 2 статьи 7 Европейской конвенции 1950 г.). См.: Конохова И.А. Конституционное и международное право: теория и практика взаимодействия. М., 2006. С. 39. В действительности под «общими принципами права» в смысле статьи 38 Статута Международного Суда ООН понимаются традиционные юридические постулаты, известные еще римскому праву (закон не имеет обратной силы, специальный закон имеет преимущество перед общим законом, договоры должны соблюдаться, право не может возникнуть из правонарушения и т.д.). Они действительно свойственны как международному, так и национальному праву, что, однако, не позволяет указанные принципы интерпретировать как тождественные общепризнанным принципам международного права.

должен рассматриваться в контексте всех других принципов, что принципиально важно для их непротиворечивого толкования и применения<sup>6</sup>.

Эти принципы являются тем фундаментом, на котором формируется следующий, более конкретный и формально определенный, с точки зрения прав и обязательств участников международного общения, пласт международного правопорядка. В данном случае, однако, также нельзя забывать, что международное право выросло и развивалось как результат отношений именно между государствами, которые и ныне продолжают оставаться основными субъектами международного права; оно, в свою очередь, создается путем согласования воли участников межгосударственных отношений, которые участвуют в этих отношениях на основе юридического равенства и по собственному волеизъявлению становятся участниками договорных отношений.

В связи с этим не следует преувеличивать и значение установленного Конституцией в части 3 статьи 46 прямого доступа индивидов в международные органы в целях защиты своих прав. Такой доступ прямо обусловлен согласием России, которая взяла на себя соответствующие обязательства, гарантируемые правовыми и организационными средствами, и носит субсидиарный по отношению к внутригосударственным средствам правовой защиты характер.

Существенное значение для составления адекватной картины конституционно-правового механизма реализации международных обязательств в правовой системе России имеет конституционное разграничение действия и применения международных договоров России. Прямое действие договора еще не означает возможности его непосредственного применения. В частности, согласно части 3 статьи 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных международных договоров России, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерацией принимаются соответствующие правовые акты.

Этим предопределяются пределы судебного применения международного договора России: если он был ратифицирован, вступил в силу, официально опубликован и не требует издания дополнительных внутригосударственных нормативных актов, то положения такого договора действуют непосредственно и имеют приоритет в применении по отношению к противоречащим им правилам, содержащимся в законе.

Таким образом, из Основного закона России никаким образом не следует надконституционность общепризнанных принципов и норм

---

<sup>6</sup> Кажущееся противоречие особенно часто усматривают при сопоставлении принципов самоопределения народов и политического единства и территориальной целостности государств. См.: Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов. М., 2010.

международного права и международных договоров, которые в основном покрывают сферу межгосударственных отношений. Но эти принципы и нормы, выражающие универсальные ценности и соответствующие интересам всех народов, не являются чем-то внешним по отношению к Конституции, а в силу волеизъявления конституционного законодателя выступают частью российской конституционной системы. Данные принципы «вмонтированы» в ткань Конституции и составляют ее содержательную характеристику, а нормы Конституции, ориентирующие внешнюю политику государства или закрепляющие права и свободы человека и гражданина, должны толковаться и применяться согласно этим принципам и нормам и конкретизирующим их актам и не могут вступать с ними в коллизии.

При этом Конституция в самой себе содержит механизм интеграции в правовую систему России новых принципов и норм, а также ее международных договоров. Российское государство состоит в ООН и иных универсальных международных организациях, входящих в систему Объединенных Наций (ЮНЕСКО, МОТ, ВОЗ, МВФ, МАГАТЭ и др.), организациях, объединяющих страны Европы и других регионов. Мы признаем юрисдикцию международных судов. Существенно важно в данном контексте указание Конституции, что в случае коллизии между международным договором России и национальным законом применяются правила международного договора. Тем самым опосредуются основные тенденции конституционализации международных отношений России, определяемые глобализацией, которой не препятствует сложившийся в результате Второй мировой войны миропорядок.

Но это – только один вектор мирового развития, означающий, что глобализация и свойственные ей интеграционные процессы, ведущие к различным формам транснационального конституционализма, в обозримом будущем будут осуществляться в рамках «сообщества государств», которое базируется на сложившемся международном правопорядке и его давно ставших универсальными принципах. Речь идет о постепенной трансформации международного правопорядка под влиянием объективно присущих современной цивилизации интеграционных процессов.

Ему противостоит другой вектор, смысл которого заключается в ускорении формирования «государства государств», основывающегося на глобальном правопорядке, в основе которого – диктуемая из единого центра воля, а также гарантирующая осуществление этой воли сила. Для него неизбежны девальвация национального конституционализма и транснациональное господство и подчинение, гарантирующие привилегированный статус лидеров глобализации. Оправдание этой политики, проводимой якобы во имя демократизации режимов, ищут в так называемых мировых ожиданиях. В действительности речь идет не о «мировых ожиданиях», а об обеспечении беспрепятственного доступа к ресурсам стран, оказавшихся на периферии экономического развития, и потере

их народами своей цивилизационной идентичности, а национальными государствами – своего суверенитета.

### **Механизм защиты прав человека как средство формирования транснационального конституционализма**

Инструментарий, используемый лидерами глобализации, уверовавшими в свою избранность, весьма разнообразен – от откровенного насилия до управляемых «цветных» революций, оправдываемых якобы принесением в страны, ставшие жертвами их политики, прав человека. Особенность современного этапа мирового развития заключается в том, что права человека, особенно в части их защиты, становятся средством формирования регионального или глобального правопорядка, доминирующего под национальным конституционализмом.

В самом деле юридическим фундаментом общепланетарного сотрудничества государств в гуманитарной сфере сегодня является Устав ООН, в статье 1 которого в качестве одной из целей Организации указано на необходимость сотрудничества «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Послевоенный мир распространил сложившиеся в европейском конституционализме представления о взаимодействии естественно-правовых и позитивно-правовых принципов на сферу межгосударственных отношений. Именно из этого, развивая положения Устава ООН, которым впервые осуществлено принципиальное международно-правовое признание прав человека, исходит принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Всеобщая декларация прав человека.

Государства в современном мире не только нравственно обязаны признавать принципы Декларации в качестве руководящего правила своей деятельности, но и несут соответствующие юридические обязательства с таким содержанием. В силу всеобщего признания Декларация приобрела характер правового обычая, обязательного для исполнения. Такое признание осуществляется в различных формах и нередко носит эксплицитный, то есть открыто и явно выраженный характер (п. V ст. 6 Конституции Боливии). Оно может выражаться и в актах региональных международных организаций, как это сделано в преамбуле Африканской Хартии прав человека и народов 1981 г., в которой члены ОАГ выразили свою решимость «строго руководствоваться Уставом ООН и Всеобщей декларацией прав человека». Такое признание может носить и имплицитный характер, то есть выражаться в неявной или подразумевающей согласии государства форме, например, в актах органов судебной власти, что, в частности, характерно для Российской Федерации.

Несомненно, однако, что изначально присущий Декларации характер рекомендации требовал ее дополнения договорами, которые налагали бы на государства конкретные обязательства по содержанию

Декларации и, кроме того, устанавливали бы определенные санкции в случае нарушения своих обязательств. Эта задача была решена двумя международными пактами 1966 г. – о гражданских и политических и об экономических, социальных и культурных правах, выросшими из Декларации 1948 г. и предусматривающими конвенционные обязательства государств-участников.

Исторический период, в котором разрабатывались и принимались пакты, отмеченный размахом национально-освободительных движений, обусловил указание в обоих актах на взаимосвязь принципа уважения прав человека с принципом самоопределения народов, в силу которого они свободно устанавливают свой политический статус и культурное развитие. Особенно значимо в условиях глобальной конкуренции и борьбы за ресурсы, причем не только для освободившихся от колониальной зависимости стран, указание на то, что «все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами... Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования». Едва ли можно сомневаться, что именно в этом состоит истинная подоплека теорий минимизации государства и преодоления государственного суверенитета, который якобы является главной угрозой человеку в современном мире.

Пакты 1966 г. установили международные стандарты гражданских и политических, а также экономических, социальных и культурных прав, реализуемых их участниками посредством национального законодательства и установленного им правозащитного механизма. Предусмотренные ими права не являются субъективными правами в традиционном строгом истолковании этого понятия, они являются элементами правосубъектности человека, признание которой осуществляется государствами в их внутреннем законодательстве, устанавливающим судебный и иной механизм защиты и восстановления нарушенных прав. Как раз благодаря этим гарантиям рефлексивные права приобретают характер субъективных прав человека и гражданина.

В связи с этим защита прав человека и сегодня остается в основном внутренним делом государств<sup>7</sup>. Но это вовсе не означает, что государство вправе подвергать граждан и иных лиц, пребывающих под его юрисдикцией, обращению по своему усмотрению. Напротив, из Устава ООН и принятых в развитие его положений актов следует, что защита прав человека принципиально относится к области международного права. Без учета этих взаимосвязанных аспектов адекватный вывод об институте международной защиты прав человека и действующих в его рамках правовых механизмах невозможен.

---

<sup>7</sup> См.: Мовчан А.П. Права человека и международные отношения. М., Наука, 1982; Mosler H. The international society as legal community. Alphen an den Reijn. 1980.

Всеобщая декларация прав человека и выросшие из нее пакты 1966 г. явились третьим этапом охватывающего два столетия процесса борьбы за повышение статуса правовых норм, защищающих права человека. На первом историческом этапе этой борьбы эти права были возведены в ранг закона с целью гарантировать их защиту от злоупотреблений со стороны верховной власти. Вторым этапом было их включение в тексты конституций, в результате чего защита прав человека и основных свобод, возложенная на судебные органы, была ограждена не только от злоупотреблений со стороны органов исполнительной власти, но и от решений постоянно меняющегося большинства в парламентах.

Это означает, что ценности, предопределяемые всеобщей человеческой природой, стали основанием, на котором зиждется не только конституционный, но и международный правопорядок. Права и свободы человека и гражданина сегодня стали всеобщим критерием объективной характеристики права – как национального, так и международного. При этом универсализация прав человека, осуществленная данными актами, сопрягается с конституционным плюрализмом, характерным для современного мира.

Этим предопределяется назначение национальной конституции как способа закрепления и выражения высших правовых норм, продиктованных нормативным сознанием народов, которым не могут противоречить никакие акты позитивного права, действующие в государстве либо принятые в межгосударственных отношениях. Но это вовсе не требует отказа от национальных исторических идейных традиций или нравственных устоев, как не требует всестороннего преобразования социальных и юридических учреждений. Напротив, повышение эффективности межгосударственного сотрудничества в сфере прав человека, действительно требующее рационализации способов их защиты и совершенствования, зависит в огромной степени от того, в какой мере эти особенности будут учитываться и уважаться всеми государствами в их взаимоотношениях.

Между тем нередко утверждается, что перед современным международным правом стоит проблема заключения договоров, которые позволят международным органам осуществлять прямой контроль за соблюдением прав человека, что ликвидирует их зависимость от возможных изменений самой конституции или даже ее отмены<sup>8</sup>. Столь же часто утверждается, что самым совершенным и эффективным договором в области прав человека в мире является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, подписанная 4 ноября 1950 г. в Риме.

Изначально зависимый от доброй воли государств-участников международный контрольный механизм, установленный Конвенцией, сегодня

---

<sup>8</sup> Де Аречага Эдуардо Хименес. Современное международное право. Пер. с исп. / под ред. Г.И. Тункина. М., 1983. С. 263.

существенно усилен. Причем такое усиление является рефлексией на формирование в рамках ЕС общего экономического пространства, общего пространства внешней безопасности, общего пространства науки и образования, включая культурные аспекты. Индивидуальные жалобы принимаются Европейским Судом по правам человека независимо от отношения к ним государства-участника, причем сами индивидуальные жалобы приравнены к жалобам государств; на участников Конвенции возложена обязанность исполнять окончательные решения Суда и т.д. Тем самым вопросы прав человека в правовом пространстве Европы не только не относятся исключительно к внутренней компетенции государств-участников, но сам человек обладает в установленных Конвенцией пределах международной правосубъектностью. При том, однако, что последний тезис может быть адекватно осмыслен лишь при учете того факта, что ЕС представляет собой находящееся в процессе становления государство, а его правовое пространство приобретает все более явные черты внутригосударственного правопорядка.

### **Государственный суверенитет России и европейский гуманитарный консенсус: условия совместимости и механизм взаимодействия**

Европейскую конвенцию 1950 г. часто квалифицируют не как «просто» договор, а, следуя сформулированной ЕСПЧ доктрине, в качестве «конституционного инструмента европейского правопорядка». Смысл этой доктрины заключается в формировании в Европе транснационального конституционализма, санкционированного конституциями государств – членов ЕС.

Что же касается действующей Конституции России, согласно ее положениям Конвенция обладает в отечественной правовой системе статусом федерального закона. Она не имеет общего примата над национальным правом, хотя в силу прямого указания Конституции обладает приоритетом в применении в случае обнаружившейся коллизии с федеральным законом. Отсюда, в частности, вытекает, что Конвенция для России непосредственно не является масштабom конституционно-судебной проверки или критерием конституционности того или иного акта. Ратификация Россией Европейской конвенции 1950 г. и признание юрисдикции ЕСПЧ не означает уступки правозащитной функции Российского государства.

Важно подчеркнуть, что круг гражданских и политических прав, гарантируемых Конституцией России, соответствует Европейской конвенции. Отсюда, во-первых, следует вывод о согласованности каталога гражданских и политических прав и свобод, предусмотренных Конституцией, с установленными Конвенцией стандартами, во-вторых, отказ Конституции от патерналистского видения взаимоотношений государства и личности предопределяет место и роль правосудия в конститу-

ционной системе: именно оно является главной гарантией прав человека и способом обеспечения их непосредственного действия.

Этим обусловлена и тенденция к возрастанию роли суда в упрочении взаимодействия между национальной и международной правовыми системами, в обеспечении все более активного вхождения России в международное правовое пространство, в том числе в правовое поле Европы<sup>9</sup>. В частности, международно-правовая аргументация используется российскими судами трояким образом: в качестве дополнительного довода в пользу своих правовых позиций, вырабатываемых на основе Конституции; для разъяснения смысла и значения конституционного текста; для выявления конституционно-правового смысла проверяемого закона или его нормы, то есть конституционного истолкования закона и его применения в соответствии с таким истолкованием. В этом последнем случае речь часто идет о проверке адекватности отечественного законодательства международно-правовым обязательствам России, конкретизации законодателем механизма реализации прав человека, включая устанавливаемые им запреты и ограничения.

Высшие суды тем самым не только реализуют конституционное положение об общепризнанных международно-правовых принципах и договорных нормах как интегральной части российской правовой системы, но и утверждают признаваемые и разделяемые Россией принципы и нормы международного права в качестве важного критерия, которому должно соответствовать законодательство и практика правоприменения.

В связи с этим уходят в прошлое и классические представления, основанные на противопоставлении двух правовых систем – континентальной и общего права, поскольку оно не отвечает ни современным реалиям, ни опирающимся на них потребностям правовой модернизации: мы действительно являемся свидетелями постепенной конвергенции двух правовых систем<sup>10</sup>. Сегодня нуждаются в пересмотре устаревшие представления об источниках российского права и роли в нем прецедентов<sup>11</sup>.

Иное видение, являющееся рефлексией не критичного позитивизма, выступавшего в недалеком прошлом доминантой правопонимания, вступает в коллизию не только с европейской, но и отечественной юридиче-

---

<sup>9</sup> См. подробно: Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен. М., 2013; он же. Цивилизация права и развитие России. М., 2015.

<sup>10</sup> Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С.114.

<sup>11</sup> См. подробно: Богдановская И.Ю. Прецедентное право. М., 1993; Гук П.А. Судебный прецедент как источник права / под ред. Н.И. Матузова. Пенза, 2003; Вершинин А.Н. Судебное правотворчество в России. Сравнительно-правовые аспекты. М., 2004; Захаров В.В. Решения Конституционного Суда РФ как источники конституционного права. М., 2005; Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005; Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судейское право. М., 2007; и др.

ской практикой. В частности, Федеральный закон от 30 марта 1998 г. о ратификации Конвенции 1950 г. недвусмысленно признает установившееся прецедентное право, которым руководствуется Европейский Суд. Как раз в связи с этим и идет речь о так называемых европейских гуманитарных стандартах. В данном аспекте эти стандарты означают нормы Конвенции 1950 г. (перечень прав и свобод; обязательства государств-участников по их признанию и обеспечению; нормативное содержание, то есть состав правомочий; условия пользования, включая допустимые ограничения и запреты; механизм судебной защиты) и их интерпретацию решениями ЕСПЧ, имеющими прецедентный характер и в силу этого общеобязательное для всех участников этого договора значение. Законодатель России и отечественная судебная система, опираясь на эти стандарты, вносят существенный вклад в гомогенизацию гуманитарной составляющей российского права как той части единого европейского правового поля, которая основана на Конвенции 1950 г.

Но, как ни парадоксально, такое единство ставится под сомнение решениями самого ЕСПЧ. Авторы Конвенции ориентировались прежде всего на те государства, которые изначально подписывали этот акт. Отсюда указание на «общее наследие» выросших в лоне средиземноморской цивилизации государств-участников, которое само по себе не является застывшей системой идей и принципов. Но мы едва ли можем рассматривать себя в качестве «наследников первой очереди».

И проблема не только в том, что европейский консенсус как единая система защиты прав человека, которая предполагает одинаковый уровень защиты во всех государствах – участниках Конвенции, складывался постепенно и поэтапно, хотя и это немаловажно<sup>12</sup>. Во многом различны представления народов, выросших в лоне различных цивилизаций, о естественном праве. Безусловного уважения требуют и национальные конституционные традиции участников Конвенции. Особенно, когда речь идет о государствах, в том числе России, не ориентированных на создание «государства государств» и формирование единого европейского конституционного правопорядка.

Так, 4 июля 2013 г. ЕСПЧ вынесено постановление по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации», которым был сделан вывод о нарушении положений статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции в связи с отсутствием у заявителей, находящихся в местах лишения свободы,

---

<sup>12</sup> Например, Великобритания, первой 22 февраля 1951 г. ратифицировавшая Европейскую конвенцию, до января 1966 г. не признавала право на подачу индивидуальной жалобы и обязательную юрисдикцию ЕСПЧ, а права, гарантированные Конвенцией, не могли быть защищены в судебном порядке согласно ее внутреннему национальному праву до октября 2000 г. См.: Бауринг Билл. Долгий путь Великобритании к европейским стандартам прав человека: в авангарде и далеко позади // Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к Конституции Российской Федерации: Избранные права. М., 2002. С. 29–39.

активного избирательного права. Причем норма, устанавливающая запрет гражданам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, избирать и быть избранными, предусмотрена статьей 32 Конституции России. Этому постановлению предшествовал ряд иных решений ЕСПЧ, в которых Суд, самоуверенно полагая, что он действует «в своем праве», попытался опрокинуть выработанные Конституционным Судом России правовые позиции<sup>13</sup>.

Причем выводы ЕСПЧ, основанные на его интерпретации Конвенции, связаны с текстом толкуемых норм едва видимой паутинкой, если связаны вообще. Эта паутинка не становится более заметной от того, что ЕСПЧ пытается недостаток собственных аргументов восполнить ссылками на мнение Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право), которое ни в какой мере не может поставить под сомнение волю народа, выраженную в процессе принятия конституции того или иного государства<sup>14</sup>. ЕСПЧ, как и никакому иному международному органу, не предоставлено право проверять Конституцию России. Напротив,

---

<sup>13</sup> См.: Эбзеев Б.С. Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или Утраченные иллюзии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4.

Коллизия, порождаемая указанным решением, имеет характер тенденции. В частности, решением Суда от 6 октября 2005 г. по делу «Херст против Соединенного Королевства» было установлено нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, а требования заявителя, лица, приговоренного к наказанию в виде пожизненного лишения свободы за непредумышленное убийство, были удовлетворены. В ноябре 2010 г. Суд при рассмотрении по аналогичным основаниям дела «Гринс и М.Т. против Соединенного Королевства» высказал «сожаление и озабоченность» в связи с тем, что «в течение пяти лет, истекших после принятия постановления по делу Херста, государство-ответчик не приняло мер по изменению законодательства». Соединенному Королевству было предложено внести соответствующие изменения в законодательство в течение шести месяцев с момента вступления в силу данного постановления с целью введения законодательного регулирования, обеспечивающего соответствие постановлению ЕСПЧ по делу Херста, в соответствии со сроками, определенными Комитетом министров. Решение ЕСПЧ по делу «Гринс и М.Т. против Соединенного Королевства» см.: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["greens"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-101853"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{).

<sup>14</sup> Небезынтересно отметить, что проект Конституции России неоднократно обсуждался на пленарных заседаниях Венецианской комиссии в сентябре и ноябре 1993 г., а на его заседании в мае 1994 г. был утвержден окончательный текст Заключения комиссии о Конституции России, принятой на референдуме 12 декабря 1993 г. Несмотря на ряд замечаний, ни одно из которых не затронуло положений статьи 32 Конституции, Комиссией была дана общая положительная оценка Конституции России как вполне соответствующей принципам демократического правового федеративного государства, основанного на господстве права и уважении к правам человека. См.: раздел В «Opinions of the Commission» подраздел 1 «The Constitution of the Russian Federation» ежегодного отчета Венецианской комиссии за 1994 год № CDL-RA (94)001 (размещен на официальном сайте Венецианской комиссии: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-RA\(1994\)001-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-RA(1994)001-e.aspx)).

любой международный договор России может быть проверен на оселке конституционности, причем монополия на толкование Конституции принадлежит Конституционному Суду России.

В связи с этим неперенным условием совместимости решений ЕСПЧ с отечественным правопорядком и оценки порождаемых его некоторыми актами коллизий является требование о легитимности власти, в основе которой лежит воля народа, выражаемая либо народом непосредственно, либо парламентом. Но именно это завоевание конституционализма как раз и подвергается угрозе покушениями на национальные конституции, поскольку тем самым под вопрос ставится их демократическая природа как результат народного волеизъявления. В транснациональном конституционализме Западной Европы явственно прослеживается подмена демократии господством права, между тем господство права как таковое не обязательно демократично<sup>15</sup>. Тем более, что для европейской юридической мысли аксиоматично, что различение права и закона, сохраняющееся по сегодняшний день, не дает основания для неисполнения или нарушения позитивного закона<sup>16</sup>.

Господство права должно сопрягаться с демократией, а не противоречить ей. В свою очередь демократическая, т.е. основанная на воле народа легитимация юридических механизмов правозащиты требует учета темпов глобализационных процессов в различных регионах, а также степени интегрированности тех или иных государств в формируемые структуры европейского и всемирного геополитического пространства. В связи с этим конвенционное закрепление общих для Европы стандартов и участие в них России вовсе не исключает значительную дискреционную свободу государства-участника, предопределяемую его суверенитетом<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> См. подробно: Dobner P. More law, less democracy? Democracy and transnational constitutionalism // The twilight of constitutionalism? / Ed. Dobner P., Loughlin M. Oxford: Oxford univ. press, 2010. P. 141–161.

<sup>16</sup> См. подробно: Эбзеев Б.С. Современный конституционализм как синтетическое единство естественного и позитивного права // Государство и право. 2015. № 12.

<sup>17</sup> Как раз в связи с этим Федеральный конституционный суд ФРГ в октябре 2004 г. подчеркнул, что Основной закон имеет целью интеграцию ФРГ в правовое сообщество мирных свободных государств. Однако он не предусматривает отказа от суверенитета ФРГ, закрепленного в его Основном законе. Более того, по мнению ФКС, не противоречит приверженности ФРГ международному праву, если законодатель, в порядке исключения, не соблюдает право международных договоров при условии, что это является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих конституционных принципов. В дилемме «право международных договоров или конституционные принципы» первенство, по мнению ФКС, безусловно принадлежит последним. Эта позиция тем больше заслуживает внимания, что согласно ч. 1 ст. 23 Основного закона ФРГ, действующей в редакции от 21 декабря 1992 г., предусматривается, что «в целях осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского союза... В этих целях Федерация может передавать свои суверенные права на основании закона, одобренного Бундесратом».

Именно суверенитет – единый, неотчуждаемый и неделимый – составляет основополагающее начало государственного развития России.

Несомненно, что восприятие Россией традиционных для Западной Европы стандартов организации государственной бытийности в их сочтении и взаимосвязи с отечественной государственно-правовой традицией привнесло существенные новации в представления политико-юридической мысли о суверенитете<sup>18</sup>. При этом, однако, ни под каким видом под сомнение не ставится юридический догмат воли народа, которым определяются фундаментальные основы конституционного правопорядка.

Народ в этом смысле выступает в качестве особой юридической личности, которая стоит над всеми властями и обладает первоначальным и неотчуждаемым верховенством. Неделимостью его суверенитета предопределяется неделимость суверенитета Российского государства как формы организации политико-юридического бытия нашего народа.

В данном контексте уместно отметить, что теория делимости суверенитета в истории конституционализма выставлялась дважды. И оба раза с политическими целями. В эпоху Великой французской революции она использовалась в борьбе с абсолютизмом для обоснования ограничения власти монарха и создания «идеального государства», в основе которого – разделение властей, каждая из которых сама является суверенной.

Второй раз эта теория служила обоснованию конструкции союзного государства: создания в 1871 г. вокруг королевства Пруссия федеративного государства – Германской империи – из ряда независимых государств с немецким населением. Она была воспринята и отечественной конституционной практикой на советском этапе ее развития и получила отражение в конституциях СССР 1924 и 1936 годов.

Нетрудно заметить, что данная теория и основывавшаяся на ней конституционная практика базировались на смешении понятий государственной власти и суверенитета и отождествлении суверенности государственной власти с представлениями о суверенитете государственного органа. В действительности делится не суверенитет; рациональная организация государства и власти обуславливают разграничение предметов ведения и полномочий различных звеньев единой публичной власти<sup>19</sup>. Мы учли это обстоятельство, принимая действующую Конституцию России.

Но сегодня теория делимости суверенитета оказывается вновь востребованной Западной Европой и вновь с политическими целями, в частности в связи с процессами европейской интеграции и трансформации ЕС в федеративное государство («Соединенные Штаты Европы», «европейское

---

<sup>18</sup> См.: Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М., 2014.

<sup>19</sup> См.: Еллинек Г. Право современного государства. Т. 1. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 365.

супергосударство» и пр.). Европейский конституционализм все более приобретает характер транснационального феномена, для которого характерно самоограничение суверенитета государствами – членами ЕС в пользу наднациональных органов власти. В частности, ст. 9 Конституции Австрийской Республики установлено, что «отдельные суверенные права Федерации могут быть переданы межгосударственным учреждениям и их органам...». Аналогичные положения содержатся в конституциях и других членов ЕС, причем в целом ряде случаев, как, к примеру, это сделано в ч. 3 ст. 28 Конституции Греции, они сформулированы еще более определенно: «Греция может пойти на ограничения в области осуществления национального суверенитета, если это диктуется важными национальными интересами».

С этой точки зрения, реанимация теории делимости суверенитета в государствах – членах ЕС имеет под собой вполне очевидное основание. Она считается западноевропейской юриспруденцией вполне оправданной, даже если противоречит строгой юридической логике, что, впрочем, доказывает только то, что политическое содержание категории суверенитета доминирует над ее юридической формой, подверженной под влиянием превалярующих политических и иных интересов различным превращениям.

Но это ни в коей мере не может служить аргументом в ее пользу в отечественной юридической науке или конституционно-правовой практике современной государственной бытийности России. Участие России в формировании международного гуманитарного консенсуса не влечет отказа от государственного суверенитета либо его ограничения. Мы не состоим в «государстве государств», как члены ЕС, а участвуем в «сообществе государств», покаяемся не на началах господства и подчинения, а на суверенном равенстве и сотрудничестве государств. Вовсе не случайно в статье 79 Конституции особо оговорено, что участие России в межгосударственных объединениях и передача им части своих полномочий возможно лишь при условии, что это не только не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина, но и не противоречит основам конституционного строя, в том числе принципу суверенной бытийности Российского государства.

Именно поэтому Конституционный Суд России в постановлении от 14 июля 2015 года, явившемся вынужденным ответом на решение ЕСПЧ по делу «Анчугов и Глазков против Российской Федерации», вновь подчеркнул, что из верховенства Конституции России и ее высшей юридической силы нет исключений. При этом Суд указал, что между Основным законом России и Европейской конвенцией 1950 г. нет коллизий, но возможны коллизии между толкованием положений Конвенции, осуществляемым ЕСПЧ, и нормами Конституции России в их интерпретации решениями отечественных судов.

В связи с этим Конституционный Суд собственным решением легитимировал рассмотрение им дел о возможности исполнения решений межго-

сударственного органа по защите прав и свобод человека, легализованное Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ, которым в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены соответствующие дополнения. Этим постановлением Суд никаким образом не поставил под сомнение ни объективный характер интернационализации отечественного правопорядка, включая участие России в Европейской конвенции, ни право отечественных граждан обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. При том, однако, такая форма правозащиты, субсидиарная по характеру и значению, не девальвирует конституционные обязанности Российского государства по обеспечению прав и свобод своих граждан, в том числе средствами судебной защиты.

Российское государство – наивысшая объективная форма социального сознания народа и его политико-юридической организации. Именно государство, стабильное в своих конституционных устоях и динамичное в развитии, как и столетия назад, остается главным двигателем культуры и прогресса России, ее цивилизационной и политической идентичности, равно как незыблемым условием свободы и благополучия каждого человека и народа в целом. Ее участие в общепланетарной или региональной интеграции, на базе которой формируется транснациональный конституционализм, может и должно предопределяться тем, насколько сотрудничество в гуманитарной сфере сопрягается с формированием общего для участников такого процесса экономического пространства, пространства внешней безопасности, науки, образования, культуры. В этом, в том числе, заключается гарантия достойного, соответствующего цивилизационно-культурной фундаментальности России, места нашего Отечества в глобализирующемся мире.

# Юридическая наука: система и структура

Современное состояние в развитии юридической науки нуждается в глубокой теоретико-методологической реконструкции. Позитивистская, аналитически закрытая версия понимания права и разработанный в ее рамках аналитический аппарат в изучении государственно-правовых явлений практически исчерпали свой исследовательский ресурс. Существующие модели построения юриспруденции в различных модусах их научно-практического выражения (как классические, так и неклассические) в конечном итоге воспроизводят бесперспективную логику содержательной и концептуальной эволюции дисциплины. В полной мере этот момент развития отечественной юридической науки как в предметном, так и в методологическом аспекте ее репрезентации демонстрируют базовые учебные курсы по теории государства и права как отражения самой научной дисциплины, ее аналитического языка, проблематики и структуры.

Ни узкий, ни широкий взгляд на природу права и государства, ни иные вариации на тему нового правопонимания не меняют консервативную рабочую аналитику теоретической юриспруденции<sup>1</sup>. Базовые аналитические категории определяются в базовых юридических текстах. Начиная с первого систематического учебника<sup>2</sup> и вершины советской

---

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

<sup>1</sup> См.: Байтин М.И. Сущность права: Современное нормативное правопонимание на грани двух веков. Саратов, 2001; Шафиров В.М. Естественно-позитивное право. Введение в теорию. Красноярск, 2004; Власенко Н.А. Правопонимание в свете категорий определенности и неопределенности // Журнал российского права. 2014. № 2.

<sup>2</sup> См.: Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. М., 1940. Учебный курс является логическим продолжением, а по существу, завершением дискуссий на известном совещании научных работников юридического фронта, открытого в июле 1938 г. и продолжающего свою доктринальную войну до настоящего времени. Структура и содержание курса фактически заложили фундамент жесткого формально-догматического понимания институтов государства и права в их взаимных отношениях и определениях на все времена.

Отдавая должное последовательной позиции в разработке основополагающих догматических теорий и конструкций в описании и объяснении феноменов государства и права представителей первой волны официальной юриспруденции, можно лишь сожалеть о концептуальной цене вопроса –

догматической юриспруденции<sup>3</sup> и завершая современными версиями дисциплины<sup>4</sup>, исходный юридический язык и конструкции остаются неизменными. Заключение в них юридическое знание, едва различимое по тематике, структуре и аргументации, не может выйти из заданного круга элементарных построений своего предмета и аналитического языка, не меняя исходной парадигмы концептуализации феномена государства и права<sup>5</sup>. Общая трехэлементная конструкция дисциплины, включающая метафизическое введение в предмет (философия права), базовые определения и представления (правовая догматика и аксиоматика) и прикладную юриспруденцию (язык реализации и применения права), сохраняя

---

превращении юридической теории в систему схоластических споров, демонстрирующих скорее лояльность наличному правопорядку, чем поиск юридической истины. Первородный грех нормативизма в его этатистской или легалистской версии состоит не столько в том, что он закрывает возможность критики государственно-правовых практик, сколько в том, что он категорически исключает критическое правописание прежде всего самого себя. И жертвой собственной двойной цензуры является в первую очередь юридическая теория, то есть самосознание научной дисциплины (см.: Стальгевич А.К. Пути развития советской правовой мысли. М., 1928).

<sup>3</sup> См., Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Т. 1. Основные институты и понятия. М., 1970. Дисциплина позиционировала себя в качестве фундаментальной науки, предметом которой являлись всевозможные закономерности развития. Аналитическая риторика в области желаемого государства и права вылилась в конечном итоге в ситуацию, в которой закономерно исчезло само партийно-бюрократического государство и обслуживающее его право. Юридическая наука осталась и продолжает пребывать в иллюзии собственных иллюзий.

<sup>4</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства / под ред. проф. В.С. Нерсесянца. М., 2010; Общая теория права и государства / под ред. проф. В.В. Лазарева. М., 2010; Проблемы теории государства и права / под ред. проф. М.Н. Марченко. М., 2005.

<sup>5</sup> Язык позитивной юриспруденции застыл в системе понятий и конструкций, исключающих возможность выхода за рамки принятых (а фактически санкционированных самим научным сообществом) догматических определений и правоположений. Язык права, несмотря на формальные констатации наличия в его структуре метаязыка, формального и практического языка, остается закрытой темой и проблемой юриспруденции (см.: Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012. С.17–18).

К сожалению, в общем объеме научной продукции как в области теории права, так и в области теории государства практически отсутствуют исследования, позволяющие рассмотреть юриспруденцию со стороны ее междисциплинарной структуры и структуры ее междисциплинарного языка и узнать, что же думают правоведа о своей собственной науке как науке о праве и государстве (см.: Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976; Власенко Н.А. Язык права. Иркутск, 1997).

Попытка критического самоопределения представлена, по существу, только серией статей профессора В.В. Лазарева (Lex Russica. 2013. № 2, 4; 2015. № 11).

См. также: Мамут Л.С. Наука о государстве и праве: необходимость радикального обновления // Философские науки. 1989. № 11; Лившиц Р.З. Государство и право в современном обществе: необходимость новых подходов // Советское государство и право. 1990. № 10; Варламова Н.В. Непозитивистская концепция юридической догматики // Российское правосудие. 2007. № 10 (18); Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург, 2001.

свое историческое значение, нуждается в переоценке и переформатировании<sup>6</sup>.

Юриспруденция – сложная, многосоставная, многоуровневая историческая категория и система языков, дискурсов и текстов. Это структурная часть правовой реальности, аналогичная по своему юридическому значению в процессах правообразования и регулирования социальных отношений правовым институтам, доктринам и ценностям. Она (так же как и перечисленные элементы ее общей онтологии и аксиологии) должна быть предметом научной рефлексии. Сами по себе переименования корпуса юридических дисциплин общеправового профиля – энциклопедия государства и права, общая теория государства и права или общая теория права и государства, интегративная юриспруденция или либертарно-правовая теория и тому подобное – свидетельствуют скорее об исчерпанности собственной внутренней эпистемологии дисциплины, а не об открытии ее новой предметной и концептуальной перспективы<sup>7</sup>.

Все, что можно и нельзя сказать по данному поводу, предельно открыто изложено в статье профессора В.В. Лазарева «Полемические вопросы развития общей теории государства и права», опубликованной в ведущем юридическом журнале страны «Lex Russica» за ноябрь 2015 года. Представленный материал, своего рода плач Ярославны, не нуждается в комментариях, поскольку автор одновременно критикует и себя за то положение вещей, которое имеет место в отечественной юридической теории. И это правильно. *Quod licet Iovi, non licet bovi*. Очевидно, что феномены государства и права не являются исключительно научной монополией правоведов и государствоведов. Это прежде всего культурно-исторические категории и институты. Именно этот аспект их институциональной эволюции открывает возможность мета(меж)дисциплинарного подхода в осмыслении государственно-правовых процессов как социокультурных практик и традиций.

На мой взгляд, возможность преодоления или переопределения традиционной логики построения юридической теории лежит в логике включения в ее состав (в качестве концептуального ядра) изучения не только исторических контекстов возникновения и развития государственно-правовых институтов и формальных языков правового общения<sup>8</sup>, но и прежде всего социокультурных (ментальных и когнитивных) оснований и форм воспроизводства самой системы юридических знаний о государстве и праве. Решение вопроса связано с пониманием элементарного факта. Социальные, политические и юридические практики как в своей истори-

<sup>6</sup> Гревцов Ю.И., Козлихин И.Ю. Энциклопедия права: Учебное пособие. М., 2008.

<sup>7</sup> См.: Энциклопедия правоведения или интегральная юриспруденция? Проблемы изучения и преподавания. М., 2012.

<sup>8</sup> См.: Деев Н.Н. Государственность и этнополитическое развитие / Политические проблемы теории государства. М., 1993.

ческой онтологии, так и в своей исторической эпистемологии определяются смыслом человеческого существования – индивидуального и коллективного, культурного и интеллектуального<sup>9</sup>.

А это уже предмет культурно-исторической юриспруденции в ее трех дисциплинарных измерениях: правовой антропологии, новой (структурной и эволюционной) социологии права и когнитивной юриспруденции – дисциплины, предмет которой составляют вопросы восприятия и рассуждения о юридической реальности в логике отношения к наличной или воображаемой правовой реальности<sup>10</sup>. Именно на пересечении этих предметных и категориальных областей юридического знания и может быть выстроен фундамент современной юридической науки. Этот концептуальный вызов ждет своего адекватного концептуального ответа<sup>11</sup>, поскольку изменения в составе и системе междисциплинарных связей

---

<sup>9</sup> См.: Коллинз Рэндалл. Социология философии: Глобальная теория интеллектуального изменения. Новосибирск, 2002; Орлова И.Б. Введение в социологию исторического знания. М., 2009.

<sup>10</sup> См.: Лахман Ричард. Что такое историческая социология. М., 2016.

<sup>11</sup> В отличие от экономической науки, предмет которой включает в себя изучение собственной дисциплинарной структуры и смены концептуальных парадигм (см., например: Коуз Рональд. Очерки об экономической науке и экономистах. М. – СПб., 2015; Макклоски Д. Риторика экономической науки. М., 2015; Кламер Арьо. Странная наука экономика. Приглашение к разговору. М. – СПб., 2015; Бегельсдайт Ш., Маселанд Р. Культура в экономической науке. М. – СПб., 2016), юриспруденция довольствуется простыми экскурсами в систему методов изучения государства и права или классическую историю политических и правовых учений. Сам по себе факт вынесения в заголовок или подзаголовок работы, претендующей на статус теоретического исследования, термина «проблемы теории» или «проблемы методологии» юридической науки не меняет существа дела.

Концептуальная история развития дисциплинарной и междисциплинарной структуры юридической науки, ее языка и систем юридических знаний в различных культурно-философских традициях их формирования и применения остается открытой темой и проблемой. Появление новой учебной дисциплины «История и методология юридической науки» в государственном образовательном стандарте – первый шаг в этом направлении. Сложившаяся в отечественной юридической науке традиция рассматривать проблематику концептуальной эволюции дисциплины исключительно в рамках истории политических и правовых учений, на мой взгляд, не вполне корректна (см., например: Нерсесянц В.С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М., 1999).

Разумеется, философское и политико-правовое осмысление правовой реальности не исключает, а напротив, предполагает изучение категориально-понятийных рамок формирования и развития аналитического языка юриспруденции, на котором говорят отдельные конкретно-исторические эпохи ее существования. Юридический взгляд на мир одновременно заключает в себе и объяснение, и обоснование исторических практик социально-правового общения. Совмещение дескриптивных и нормативных оснований понимания и определения правовой реальности заключено в самой онтологии и эпистемологии права. История юридической науки и история политических и правовых учений выражают эту двойственность в осмыслении правовых порядков в их различных социокультурных контекстах. Функция юридической науки состоит в описании и объяснении феномена права. Ее собственный предмет – история систем юридических знаний о праве. Функция истории политических и правовых учений состоит в выявлении парадигмальных сдвигов в понимании права

дисциплины – это также изменения и в системе теоретического и практического языка дисциплины, ее эпистемологии.

Именно культурно-исторически ориентированная юриспруденция позволяет под новым углом зрения увидеть глубокие цивилизационные различия нормативных и институциональных практик организации систем социальной, политической и правовой коммуникации, в том числе их важнейшей составляющей – социокультурной легитимации, или нормативного признания. Оно связано с пониманием юридических границ существования отдельных правовых систем в исторически различных культурах социального общения.

Культурно-исторический подход (или эпистемология контекста и текста в их взаимных отношениях и определениях) в изучении социально-правовых систем и процессов позволяет уйти от классических позитивистских (объективистских) моделей описания и объяснения механизмов их воспроизводства и, самое главное, избежать крайностей радикальной версии самоопределения юридической науки – постюриспруденции или юриспруденции без государства и права. В основании культурно-исторического концепта правовой действительности лежат гуманитарные (аксиологические, социокультурные, историко-антропологические) факторы и условия развития и функционирования социальных систем.

Суть культурно-исторического измерения социально-правовой реальности может быть выявлена в формуле «отношение к отношениям», то есть описания и объяснения культурно-исторических практик воспроизводства систем социальных отношений в рамках бинарной оппозиции признания или непризнания (понимания или непонимания) их действительного смысла и назначения. Все составляющие процесса институционализации и концептуализации реальной действительности: социогенез, нормогенез и культурогенез – в конечном счете определяются культурно-историческими факторами и условиями человеческого развития. Правовая реальность прежде всего по определению – человеческая реальность. Она пронизана человеческими ожиданиями и настроениями, переживаниями смысла существования.

В этой логике оценки места и роли категории «признание-понимание» в общем механизме нормативной регуляции, социальных отношений

---

и, как следствие, обоснований различных политик развития права. Ее собственный предмет – история политико-правовых доктрин, предписывающих «что есть право, а что не есть право».

Очевидно, что в самой структуре объяснения и обоснования феномена права заключено различие двух модусов его определения, соответственно в терминах дескриптивной или нормативной логики, то есть теоретической и доктринальной юриспруденции, юриспруденции сущего (факта) и юриспруденции должного (ценности). Различные школы права являются концептуальными выражениями различных версий понимания права. Юридическая наука каждой исторической эпохи существования и понимания права, совмещающая в себе обе логики своего самоопределения и разрабатывая свой предмет, структуру и категориально-понятийный аппарат, обладает собственной концептуальной историей своего развития.

именно признание и понимание образуют соционормативное и социокультурное ядро всех возможных реальных и потенциальных, нормативных и институциональных практик, границ и траекторий возможных изменений и трансформаций систем нормативной регуляции.

Категория «признание-понимание» – интегральная часть юридического отношения к действительности. Соединяет в себе онтологические и феноменологические основания действительности, социальное как таковое и социальное в его отражении в восприятии и переживании субъектов социальных действий и предпочтений. Юридическое качество концепта «признание-понимание» заключено в его социальной нормативности. Признание лежит в основании определения аксиологического статуса (практической ценности) существующих, актуальных и потенциальных юридических форм, методов, способов нормативной организации социальных отношений в их общей системе. В этом плане социальный кризис есть кризис нормативности практик признания или непризнания (понимания или непонимания) наличного порядка отношений как правопорядка.

Историческая генеалогия категории «признание-понимание» заключена в культурно-цивилизационной реальности, определяющей глубинные основания права как такового. Именно социокультурной по своей сути, наряду с языком и религией, формой существования и самоопределения исторического человека. Действительное право живет в форме представления о праве, нагруженного собственными предметными, ценностными и нормативными смыслами и значениями. Различные культуры характеризуются различными представлениями о праве – его источниках и языке, содержании и границах юридической организации отношений. Культурно-историческое измерение права позволяет совместить в своих определениях как постоянные, инвариантные признаки данного феномена, так и меняющиеся культурно-исторические, то есть и его юридическую антропологию, и его юридическую социологию.

Право, так же как и религия, – органическая нормативная часть культурно-исторического цикла существования человеческих сообществ. В этом смысле оно одновременно универсально и конкретно, в чем, собственно, и состоит сущность права. Оно универсально, поскольку присутствует на всех этажах социальной организации. И оно конкретно, поскольку является правом определенной социокультуры. Эволюция правовых систем привязана к эволюции систем представлений о должном или недолжном порядке социальных отношений, то есть пониманию и признанию того, что есть право и что не есть право в той или иной культуре нормативного общения. Определения исторической социологии и антропологии права имеют фундаментальное значение в изучении действительной логики развития различных систем соционормативной регуляции (догосударственных, переходных, государственно-правовых обществ), их нормативного языка, символов и семантики, структуры и функций. Именно

этим и объясняется теоретическое и практическое значение языка антропологически и социологически ориентированной перспективы в развитии юриспруденции или эпистемологии «отношения к отношениям».

Правовая реальность, основанная на признании и понимании должного и недолжного порядка отношений, различении своего и чужого права, – это одновременно концептуальная и фактическая, языковая и институциональная реальность. Язык культурно-исторически нагруженной эпистемологии позволяет не только и даже не столько описать и объяснить отдельные аспекты реальности права, но и прежде всего обеспечить воспроизводство правовой реальности как человеческой реальности.

Дисциплинарный статус культурно-исторической юриспруденции позволяет выйти за узкие рамки позитивистской версии понимания права. Ее язык культивирует толерантное отношение к различным социокультурным традициям и практикам и прежде всего к пониманию сложной архитектуры различных ментальных картин мира, определяющих юридическое лицо современного социального порядка.

Культурно-историческая юриспруденция как научная дисциплина имеет прямую связь с общетеоретическими и отраслевыми учебными курсами по теории и истории юридической науки, сравнительному правоведению, истории государственно-правовых институтов. Ключевая проблема и тема культурно-исторической юриспруденции состоит в изучении социальных, культурных и формально-догматических различий понимания, определения и признания того, что есть право, а что не есть право. В этом кросскультурном аспекте своего развития культурно-историческая юриспруденция, углубляя представление об основных категориях, понятиях и совокупном предмете юридической науки в целом, не претендует на статус общей теории и методологии права. Ее целевая, теоретико-методологическая функция состоит в разработке системы представлений об исходных онтологических и исторических основаниях прав человека и гражданина, являющихся фундаментальной темой и проблемой философии права, теоретического и исторического правоведения.

Право является формой юридической субъектности, выраженной в терминах определенной соционормативной культуры. И в этом смысле культурно-историческая юриспруденция является теорией понимания юридического как сферы существования и присутствия человека в историческом времени и историческом пространстве. Культурно-историческая юриспруденция и ее базовый концепт – правовой плюрализм практик нормативного регулирования социальных отношений – играют существенную роль в понимании пределов возможной унификации национальных правовых систем в условиях глобализации.

Культурно-историческая перспектива в праве составляет одновременно и новое синтетическое направление научных исследований в составе теоретического правоведения, и новый интегральный подход в изучении государственно-правовых явлений. Представляется возможным в качестве элемен-

тарного введения в предмет культурно-исторической юриспруденции или юриспруденции правопорядков предложить введение в систему социологии права как составной части ее дисциплинарного кластера.

Эмпирическое основание социологии права и ее предметно-аналитической дифференциации на отдельные сегменты лежит в правовой системе как общем объекте социологически ориентированной юриспруденции. Правовая система и ее нормативная, институциональная, доктринальная, аксиологическая, концептуальная и юридико-техническая составляющие образуют исследовательское поле социологии права в целом. Каждая эпоха существования правовой системы включает в себе одновременно и ее историю – юридическую архаику, и ее юридическую современность в их взаимных отношениях и определениях. Общая проблема юриспруденции состоит не только в описании и объяснении развития правовой системы в целом, а также исторической динамики и логики развития ее составных элементов. Это очевидно и не требует обоснований. Базовая проблема и тема заключаются прежде всего в выявлении границ совместимости или несовместимости нормативных языков, аналитических и доктринальных определений исторически разновременных наслоений ее элементов как между собой, так и внутри себя.

Концептуальная составляющая правовой системы лежит в основании формирования внутри социологии права отдельной субдисциплины – социологии юридического языка<sup>12</sup>. Юридический язык обладает двойственной природой, это категория правовой реальности и понятие о правовой реальности. Его онтология заключена и в юридическом базисе, и в юридической надстройке. Это одновременно и юридический концепт, и юридический конструкт. Прагматика юридического языка находит себя в различных сферах существования, отражения, понимания и конструирования правовой реальности. Социология юридических понятий и юридических конструкций – составная часть комплексного предмета социологии права и государства, поскольку история развития государственно-правовых институтов связана с историей развития государственно-правовых идей, категорий и понятий.

История социологии права – это составная часть истории и методологии юридической науки<sup>13</sup> – культурной категории с меняющимся концеп-

---

<sup>12</sup> См.: Беккер Г., Босков А. Современная социологическая теория. М., 1961; Джонсон Т., Дандекер К., Эшуорт К. Теоретическая социология: условия фрагментации и единства // Thesis. Теория и история экономических и социальных институтов и систем. Т. 1. Вып. 1. 1993.

<sup>13</sup> См.: Рулан Норбер. Историческое введение в право. М., 2005; Кром М.М. Введение в историческую компаративистику. СПб., 2015; Сырых В.М. История и методология юридической науки. М., 2012; Потапова Н.Д. Лингвистический поворот в историографии. СПб., 2015; Лазарев В.В., Липень С.В. История и методология юридической науки. М., 2016; История понятий, история дискурсов, история метафор: Сб. статей. М., 2010; Дугин А.Г. Социология воображения. Введение в структурную социологию. М., 2010.

туальным содержанием и формой. Это история изменений аналитической структуры и подходов, исследовательского языка и тематики социологии права в логике изменений ее предметных и междисциплинарных связей в общей системе социальных и юридических наук<sup>14</sup>.

### Юридическая наука и междисциплинарность

Проблема и тема междисциплинарных связей юридической науки в целом и ее составных частей имеет фундаментальное значение в определении ее действительного предмета и структуры. Предметное и концептуальное обогащение научной дисциплины за счет включения в широкую междисциплинарную сеть и освоения новых аналитических возможностей открывает новую перспективу собственного развития. Качественное расширение собственных предметных и аналитических границ обеспечивает переход от статической модели инерционного развития дисциплины к динамической модели интегральной юриспруденции в собственном смысле данного понятия и явления.

Обращение к классической теме юриспруденции «юридическая наука и правопонимание» в контексте междисциплинарных связей объясняется тем обстоятельством, что правопонимание составляет исходное эпистемологическое основание определения форм и структуры дисциплинарных взаимодействий и вхождения предмета и языка одной дисциплины в предмет и язык другой дисциплины, то есть определения онтологических и концептуальных условий использования аналитического языка одной научной дисциплины в исследовании предметных областей другой научной дисциплины, и наоборот. В этом плане образование междисциплинарных комплексов – это одновременно фундаментальная тема и проблема развития самой юридической науки в целом<sup>15</sup>. Это вопрос расширения предмета и методов исследования юридической науки, или ее новая онтология и эпистемология, то есть новые аспекты существования и исследования правовой реальности и новый междисциплинарный язык описания и объяснения государственно-правовых явлений и процессов<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Традиция изучения языка научной дисциплины в культурно-историческом контексте своего времени составляет одно из продвинутых направлений западно-европейской социологии знания (см.: Ионин Л.Г. Понимающая социология. Историко-критический анализ. М., 1979). Современное понимание проблемы юридического языка и контекста представлено в особом формате дисциплины – «культурно-историческая эпистемология».

<sup>15</sup> См., например: Бёрк Питер. Что такое культуральная история? М., 2015.

<sup>16</sup> Опыт заимствования юридического языка (в широком смысле – терминология, общие понятия и определения, юридические институты и конструкции) в процессах проведения правовых реформ является нормальной практикой в поиске решения собственных концептуальных и законодательских проблем, особенно ситуации юридического изоморфизма правовых систем в подготовке и реализации законопроектов. См.: Гражданское Уложение. Книга первая. Положения общие. Проект

Проблемы развития юридической науки в системе определенных версий понимания права составляют существенную часть теоретизирования в области права<sup>17</sup>. Каждой версии понимания права корреспондирует свое представление о праве<sup>18</sup>. Каждая версия понимания права предполагает разработку собственной теории права со своими категориями и конструкциями, логикой построения материала и аргументацией.

Доктринальная база исследования права и государства лежит в границах позитивной и непозитивной версий правопонимания. Позитивистски ориентированная юриспруденция обеспечивала и продолжает обеспечивать ее развитие и воспроизводство в системе формально-аналитически закрытой эпистемологии государства и права. Непозитивистски ориентированная юриспруденция ищет собственную метафизику и строит свои определения в широком диапазоне подходов в понимании онтологических оснований и источников нормативности права. Классическая юриспруденция, неклассическая юриспруденция, постюриспруденция – все эти и другие возможные варианты объяснения смысла и назначения права выражают как историю, так и теорию развития самой юриспруденции.

Это одновременно и исторические системы юридических знаний о праве – мифологические, знаково-символические, рационально-логические, основанные на фундаментальных представлениях о должном и недолжном порядке отношений, и исторические системы репрезентаций разнообразных форм существования права – классификаций и идентификаций, генеалогий и ритуалов, презумпций и фикций, концептов и практик юридического восприятия, переживания и отношения к наличной или воображаемой действительности<sup>19</sup>.

Разрабатываемые в рамках каждой версии понимания права юридические теории, выстраивая свои ключевые определения, исходили из принятой или санкционированной модели отношений между земным и небесным, сакральным и профанным<sup>20</sup>, правильным и неправильным феноменом государства и феноменом права и, как следствие, взаимных отношений нормативных и ценностных компонент в системах и практиках юри-

---

Высочайше утвержденной Редакционной комиссии по составлению Гражданского Уложения с объяснениями. СПб., 1903; Медушевский А.Н. Проект гражданского уложения Российской империи в сравнительном освещении // *Цивилистические исследования*. Вып. 2. М., 2005; Медушевский А.Н. Правовой дуализм в России и попытка его преодоления: Сравнительный анализ проекта Гражданского уложения Российской империи // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2005. № 1.

<sup>17</sup> См.: Варламова Н.В. Типология правопонимания и современные тенденции развития теории права. М., 2010.

<sup>18</sup> См.: Нерсесянц В.С. Право: множество определений и единство понятия // *Советское государство и право*. 1983. № 10.

<sup>19</sup> См.: Гаджиев Г.А. *Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности)*. М., 2013.

<sup>20</sup> См.: Дуглас М. Чистота и опасность. Анализ представлений об осквернении и табу. М., 2000.

дической организации социальных институтов. Литература вопроса непрерывно пополняется противоположными суждениями на тему первичности или вторичности формальных правил или культурных ценностей, и наоборот, хотя очевидно, что это пересекающиеся социальные, культурные и политические реальности, обладающие собственной внутренней логикой существования и развития<sup>21</sup>.

Вопрос лежит в другой плоскости. Масштабы и границы междисциплинарных обменов и взаимовлияний в системе юридических и социальных наук определяются спонтанными процессами развития самих научных дисциплин или это процесс и результат конструирования новых форм организации современного юридического и социального знания? Это формальный конструкт исследовательских языков и текстов или момент культурно-исторической эволюции юридических картин мира и корреспондирующих им систем юридического знания? Видимо, это производная обоих составляющих процесса концептуализации действительности, имеющая основания как в самой практике становления и развития исторических форм социального знания, так и в целенаправленных усилиях производителей и потребителей научного знания.

Это одновременно социологическая и науковедческая проблема и тема культурно-исторической юридической эпистемологии. Очевидно и другое. Интенсивность и плотность междисциплинарных форм концептуализации юридического знания непосредственно зависит от типов правопонимания – жестких или мягких, закрытых или открытых для дисциплинарных контактов и трансакций, или от способности включать в систему своих категорий, понятий и определений новые языки и подходы в описании и объяснении государственно-правовых явлений и образовывать сложные комплексы знаний, объединенных принципами транзитивности и комплементарности (дополнительности и совместимости) предметов и языков исследования.

### **К вопросу междисциплинарности социологически ориентированной юриспруденции**

Возникновение новых междисциплинарных форм знания и их гибридных жанров на пересечении юридического, социального и культурного феноменов – характерная черта и фаза в развитии современной науки. Здесь скрыт целый веер эпистемологических возможностей комбинирования разнообразных дисциплинарных комплексов. Их появление оказывает существенное влияние на общий ландшафт и архитектуру самой науки как исторической формы существования и воспроизводства общественных систем.

---

<sup>21</sup> См.: Современное правопонимание. М., 2016.

Социология права<sup>22</sup> или юридическая социология<sup>23</sup>, антропология права<sup>24</sup> или юридическая антропология<sup>25</sup> – что это? Это терминологические конструкции или обозначения различных аспектов исследуемой культурно-исторической юридической реальности, ее онтологии и эпистемологии. Это вопрос формального наименования дисциплины или вопрос принадлежности дисциплины к определенной области знания с точки зрения и предмета, и методов исследования, системы и структуры категориально-понятийного аппарата дисциплины. Ответ далеко не праздный, поскольку связан и предполагает также научную специализацию различных категорий и форм организации научных институтов и их структурных подразделений, что составляет особую дисциплинарную область – науковедение, в отличие от наукознания. Процессы институционализации юридической науки – так же, как и процессы ее концептуализации, – неотъемлемая часть ее общего предмета исследования.

Определение дисциплинарных границ имеет теоретико-методологическое значение как с точки зрения содержания знания, так и с точки зрения формы его концептуализации. Где они лежат? В предмете или методах исследования, или существуют особые критерии различения и идентификации дисциплинарного статуса отраслевых и комплексных научных образований? Ответ на эти и другие вопросы состоит в определении фундаментальных оснований юридической науки в целом и составляющих ее единиц. В этом смысле юридическая теория одновременно и метатеория, то есть теория, предметом которой является сама научная дисциплина в различных аспектах и исторических формах ее существования и развития.

Юридическое знание – органическая часть правовой реальности как культурно-исторической формы существования различных человеческих сообществ. Юридическое знание неоднородно по своему содержанию и структуре. Оно дифференцировано по составляющим систем социального общения и коммуникаций, их статусной и ролевой структуры. В этом плане оно имеет и социологическое, и антропологическое измерение. Это сложный многоуровневый и поливариантный цивилизационный феномен, возникающий на пересечении социальных, культурных и ментальных оснований и условий собственного развития и воспроизводства<sup>26</sup>. Отсюда, собственно, и проистекает внутренняя потребность саморефлексии на предмет самое себя, что и составляет действительный предмет теоретической юриспруденции.

---

<sup>22</sup> См., например: Эрлих Ойген. Основоположение социологии права. СПб., 2011.

<sup>23</sup> См., например: Карбонье Ж. Юридическая социология. М., 1986.

<sup>24</sup> См., например: Ковлер А.И. Антропология права. М., 2002.

<sup>25</sup> См., например: Рулан Норбер. Юридическая антропология. М., 1999.

<sup>26</sup> См., например: Фуко М. Слова и вещи. Археология гуманитарных наук. СПб., 1994; Бурдые Пьер. Социальное пространство: поля и практики. СПб., 2014; Качанов Ю. Эпистемология социальной науки. СПб., 2007.

Определение дисциплинарного статуса юридической науки в системе социальных и гуманитарных наук – актуальная задача новой культурно-исторической юриспруденции. Ее предмет – эволюция систем юридического знания не только и не столько со стороны их исторического содержания, но и прежде всего со стороны эволюции их жанровых форм, тематической структуры, юридического словаря и метафорики в широком контексте социальных и политических изменений. Традиционное и современное юридическое знание, обладая общим и собственным смыслом и значением, вариативно с точки зрения его эпистемологии, культурных условий и практик производства и потребления. Оно имеет и политическую ценность, и формальную стоимость. Это категория культуры, политики и экономики. Функция множества социальных переменных.

Поэтому междисциплинарность и контекстуальность юридического знания являются базовыми свойствами и формами его существования и движения. Ими определяются как внутренние характеристики права и определений права – нормативность и рациональность, так и внешние характеристики юридической среды освоения правил должного порядка и представлений о должном порядке – транспарентность и транзитивность. Поэтому действительным и общим предметом исследования юридической науки являются и право, и знание о праве<sup>27</sup> в их взаимных отношениях и определениях. Юридическое знание нормативно, а юридические правила концептуальны по факту присутствия в определенном культурно-историческом времени и пространстве. Различие состоит лишь в уровне и формах их нормативности и рациональности<sup>28</sup>, что определяется реальной средой обитания – ее открытой или закрытой исторической онтологией, аксиологией и эпистемологией.

Проблема развития права и науки права – это проблема развития также сообществ, в границах социокультуры которых существует и воспроизводит себя общая правовая реальность. Концептуальная история юридической науки имеет как культурологическое, так и социологическое измерение.

Изучение права с социологической точки зрения предполагает предварительную разработку вопроса теоретико-методологических оснований

<sup>27</sup> См.: Рулан Норбер. Историческое введение в право. М., 2005; Орлова И.Б. Введение в социологию исторического знания. М., 2009.

<sup>28</sup> Рациональность правовых высказываний (правил и суждений), так же как и их нормативность, являются общими и конкретными свойствами исторического процесса юридической организации социальных отношений. Различным формам рациональности права (мифологической, символической, логической), а также его практического и теоретического языка корреспондируют различные логики понимания и интерпретации правовых явлений. Их описание и объяснение исходит из культурно-исторического контекста существования права. Симбиоз природного и культурного (мифологические правовые системы), сакрального и профанного (символические правовые системы), логического и религиозного (схоластические правовые системы) – далеко не полный перечень возможных комбинаций и рекомбинаций юридических техник организации социального порядка в качестве правопорядка.

самого комплексного подхода и обоснование потребности сближения социологии и юриспруденции. Онтологические основания связаны представлением о праве как социальном институте, обеспечивающем процессы социального общения в целом. Эпистемологические основания вытекают из представления о производности предмета исследования права от системы междисциплинарных связей в составе других социальных наук.

Междисциплинарные связи обнаруживают себя в двух измерениях: во-первых, простого информационного обмена между отдельными дисциплинами и, во-вторых, формирования новой проблематики и концептуального языка (общего словаря, подходов и тематики). Категориальные заимствования включают как формальные, так и содержательные междисциплинарные обмены. Формальный подход ориентирован на использование языка социологии в узком, терминологическом значении. То есть элементарной концептуализации юридической науки (заимствование словаря социологии). Содержательный подход ориентирован на образование в составе юридической науки комплексной научной дисциплины со своим предметом, языком и методами исследования права.

Становление в составе юридической науки новой дисциплины – социологии права протекало в двух основных форматах и логиках их построения и сосуществования: традиционном и современном, позитивистском и непозитивистском. Позитивная социология права была направлена на изучение формальных отклонений (минимальных – максимальных) установленного права в практике его реализации и применения. Основная задача сводилась к выработке формальных рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства.

Появление новой версии социологии права вытекает из потребности объяснения фундаментальных трансформаций в системах нормативного регулирования социальных отношений, а именно структурных изменений и сдвигов в юридической организации власти, собственности и управления под воздействием процессов внутренних преобразований в системах социального, политического и культурного общения. Ее собственный предмет – изменения не формальных, а онтологических и культурно-исторических оснований права и определение новых дисциплинарных кластеров или группировок взаимосвязанных понятий и конструкций.

Современная социология права в своем предметном и методологическом самоопределении связана одновременно процессами интернационализации и права<sup>29</sup>, и самой научной дисциплины<sup>30</sup>. Поиск новой филосо-

---

<sup>29</sup> См., например: Медушевский А.Н. Социология права. М., 2006; Мальцев Г.В. Социальные основания прав. М., 2007; Яковлев А.М. Социальная структура общества и право. М., 2009; Корнев А.В. Социология права. М., 2015; Современная социология права: сб. трудов. М., 2013.

<sup>30</sup> См., например: Тимошина Е.В. Л.И. Петражицкий vs Е. Эрлих: два проекта социологии права // Правоведение. 2013. № 5; Социология права: Курс лекций / под ред. проф. М.Н. Марченко). Т. 1–2. М., 2015; Коллинз Рэндалл. Четыре социологических традиции. М., 2009.

фии социологического правопонимания и новой рамочной концепции предметного и языкового развития новой социологии права в условиях глобализации и дезинтеграции национальных правовых систем – актуальная проблема и тема социологически ориентированной юриспруденции. Проблема контактов, транзитов, сближения и пересечения правовых систем – это одновременно проблема определения социокультурных и юридических, внешних и внутренних границ их отдельного и совместного существования. Это доктринальный и эпистемологический вызов принятой традиции позитивистского понимания юридического и политического суверенитета. Это проблема и тема правовой географии и геополитики, направленных на переопределение юридических границ международного и государственного правопорядков.

Новая культурно-историческая юриспруденция в ее социологической и антропологической перспективах позволяет не только обнаружить или обозначить ранее незамечаемые или невидимые аспекты реальности права, но и существенно расширить и проблематизировать предмет исследования юридической науки в целом. Демонстрация комплексной дисциплиной собственной способности и готовности теоретически осваивать, снимать и преодолевать концептуальные вызовы, конфликты и кризисы правопониманий, нормативности и рациональности права есть важный индикатор ее научной состоятельности и действительного присутствия в общей системе социального и гуманитарного знания. Право на существование культурно-исторической социологии подтверждается не тем, что она дает новое определение права. Этим занимается классическая юриспруденция в различных форматах ее концептуализации.

Предмет культурно-исторической социологии права обнаруживает себя через отношение к тому, что есть и не есть право. Нормы здесь – минимальная часть того, что понимается под правом. Эпистемология юридического восприятия и переживания реальности права в рамках определенной социокультуры позволяет избежать буквального (позитивистского) прочтения различных фактов, событий и ситуаций в процессах и практиках социального общения. Базовый концепт культурно-исторической социологии права основан на различении внешнего и внутреннего права – права формального и права данного в его коллективной или индивидуальной интерпретации. С точки зрения данного подхода в понимании права единственной аутентичной формой существования права является конфликт интерпретаций права, за которым прячется конфликт реальных или символических интересов и ценностей, определяющих действительное содержание права.

В этом плане вполне объяснимо сосуществование в рамках общей исторической системы европейского права двух юридических модальностей выражения права, двух юридических техник производства и применения права – романо-германской и англо-саксонской правовых систем.

Обе системы – право юридического текста и право юридического конфликта – включают в свою структуру собственные техники интерпретации права. Различие состоит в том, что в первом варианте своего использования конфликт интерпретаций сопровождает процесс реализации и применения права. Во втором варианте конфликт интерпретаций лежит в основании процесса производства и применения права.

Очевидно, что различия в онтологических, доктринальных и эпистемологических основаниях построения и функционирования правовых систем находят свое концептуальное продолжение в социологии и антропологии права, их предметах и языках описания и объяснения культурно-исторических процессов, обеспечивающих их воспроизводство и развитие. Обнаружить различие в стилях правового мышления и культурно-исторических традициях понимания права двух типов правовых систем инструментарием позитивной юриспруденции невозможно. Отсюда, собственно, и проистекает потребность в междисциплинарной переориентации современной юриспруденции, что позволяет существенно расширить и обогатить представления о многообразии культурно-исторических форм существования и выражения права.

**Новая онтология и социология права:  
рабочая гипотеза, базовые определения,  
структура дисциплины, проблемы**

1. Рабочая гипотеза. Классическая социология права основана на трех взаимозависимых элементах концептуализации наличного правопорядка: базовом концепте, основной теме и юридическом содержании. Базовый концепт дисциплины исходит из вполне правильного тезиса – социальной обусловленности права. Отсюда и ключевая тематика – социальные основания, условия и факторы существования, развития и воспроизводства права как системы институтов, обеспечивающих юридическую организацию социальных отношений, рассматриваемых в качестве предмета правового регулирования. Содержание дисциплины вращается вокруг проблемы границы отклонений действующего права от установленного или позитивного права. В этой логике построения дисциплины все элементы определяют друг друга, что делает совокупную аргументацию вполне отвечающей принципам объективности и достоверности.

Рабочая гипотеза статьи основана на другом видении реальности права – ее онтологии и эпистемологии, а именно на различении категорий «юридическая реальность» и «правовая реальность». Юридическая реальность представляет сочетание или совмещение двух фундаментальных аспектов человеческого (коллективного и индивидуального) существования: должного и сущего, нормативного и фактического, природного и культурного. Юридическая реальность – это одновременно и должное в

сущем, и сущее в должном. Должное не существует помимо сущего. Оно не вне и не над сущим. Оно внутри сущего. То есть юридическая реальность – это социально-нормативная реальность – реальность «*sui generis*». Или юридическая реальность по факту существования социальной реальности. Юридическое пронизывает и социальное, и политическое, и культурное. В этом смысле оно – универсальная данность. Репрезентациями юридического качества правовой реальности являются различные формы нормативности и рациональности права догосударственных и государственно организованных обществ – установленного и действующего права.

2. Базовые определения. Отсюда вытекают пять важных для понимания теоретико-методологических оснований новой социологии права положений, своего рода юридическое пятикнижие.

Первое. Нормативное (или юридическое) качество социальной реальности заключено в самой социальной реальности. Нормативность социального – объективна. Это онтологическое качество социальных практик и вырабатываемых в них институтов. Это феномен структурной (имплицитной) нормативности социального процесса (нормативно-должное в сущем), глубинная, скрытая нормативная топка социального общения. Или юридическое как таковое, которое подразумевает наличие аскриптивных (первичных нормообразующих) связей в системах социальных коммуникаций, определяющих условия и границы нормативного общения. Они пронизывают сферы публичной и частной человеческой жизнедеятельности до их превращения в системы формально-правовых связей, санкционированных внешним, культурно-историческим контекстом и принуждением. Проблема превращения юридического в правовое – ключевая проблема культурно-исторической юриспруденции.

Второе. Юридическая реальность лежит в основании формально-правовой реальности. Источник формально-правовой реальности – политическая воля, способная выдавать воображаемое за фактическое, а фактическое за несуществующее. В этом смысле она задана через политический процесс<sup>31</sup>. Если нормативность социального дана онтологически, то нормативность политического существует в широком диапазоне формальных определений должного. Классической формой его практического бытия является, в частности, формально-юридически организованный политический произвол. Переход нормативно-должного из одного – имплицитного состояния (права в себе) в другое – эксплицитное состояние (права для других) существует как потенциальная возможность в границах адекватного или неадекватного политико-правового регулирования социальных отношений.

<sup>31</sup> См.: Дюги Л. Государство, объективное право и положительный закон. СПб., 1901.

Третье. Нормативное (или юридическое) качество социальных отношений не возникает на пересечении должного и сущего<sup>32</sup>. Само сущее является одновременно должным. Это и есть не что иное, как объективное (или действительное) право, определяемое исторической и юридической логикой развития социальных институтов. То есть это внутреннее право – право самих социальных институтов. Или «право в себе». Это факт нормативной онтологии социального.

Четвертое. Социально-нормативная реальность лежит в основании правовой реальности. Внешней нормативной формой существования собственно правовой реальности является позитивное (установленное) право. Или «внешнее право» как явление формальной нормативности или политически и ценностно мотивированного должного. В этом смысле формальная нормативность контекстуальна в отличие от универсальной структурной нормативности.

Пятое. Правовая реальность обнаруживает свое фактическое юридическое существование в процессе реализации и применения норм позитивного права. А это есть не что иное, как действующее (или реальное) право, определяемое конкретными условиями и факторами осуществления правовых предписаний. Или «применяемое право» как явление фактической нормативности (или должного как реально-нормативного факта или фактически должного).

Отсюда вытекает основной тезис неклассической, или новой социологии права: нормативно-должное (юридическое) и формально-должное (правовое) не тождественные категории. Их различие определяется различиями в основаниях и источниках нормативности права – первичных (социальных институтов) и вторичных (формальных институтов). То есть различие предмета классической и неклассической социологии права является феноменологическим, а не аналитическим. Оно содержательно, а не формально, структурно, а не функционально. Нормативность юридического – универсальна, нормативность правового – конвенциональна. Нормативность социально-юридического лежит в основании нормативности формально-правового. Стандарты нормативности вторичного позитивного права – санкционированность, общеобязательность, формальная определенность и принудительность вытекают из

---

<sup>32</sup> В литературе вопроса этот аспект существования и воспроизводства социальной реальности отмечен М.Ю. Осиповым: «Каким же образом связывается мир сущего и мир должного. Ответ очевиден, с помощью некоего инструмента, который одновременно бы принадлежал и миру сущего, и миру должного. Право как раз и принадлежит такому миру» (См.: Осипов М.Ю. Теория социально-правовых процессов: монография. М., 2011. С. 8).

Однако представление о том, что эта функция, по определению, принадлежит позитивному праву, на мой взгляд, не вполне корректна, поскольку позитивное право позитивно лишь в той мере, в какой оно адекватно нормативной природе самих социальных отношений как предмету формально-правового регулирования.

таких нормативных топик первичного права (должного в сущем), как структурированность, преференциальность, дистанцированность, преемственность и предсказуемость практик социального общения. Проблема воспроизводства нормативной топика имплицитного права в нормативных топиках эксплицитного права – это одновременно и проблема эффективности правового регулирования в различных сферах социокультурного общения.

Таким образом, общий объект неклассической социологии права включает три составляющих: действительное, формальное и реальное право в их взаимных отношениях. Общий предмет неклассической социологии права включает действительное, формальное и реальное право в их взаимных определениях. Отсюда и базовый концепт неклассической социологии права – действительное право (право в себе или право социального института). Основная тема – исторические формы существования и проявления действительного права. Предмет – нормативно-должное в социальной и культурной логике существования и воспроизводства права конкретно-исторической эпохи.

Введение в оборот категории «действительное право» позволяет расширить диапазон возможных нормативных дисфункций и несоответствий в системах юридической организации отношений. Позитивистски ориентированная социология акцентирует внимание прежде всего на отклонениях действующего права от установленного, поскольку она не знает и ее не интересуют любые другие формы существования и присутствия права в социальной реальности. Новая социология права исходит из противоположного понимания реальности права. Концепт «действительное право» позволяет оценивать само позитивное право как нормативную систему, отвечающую или не отвечающую онтологическим основаниям правопорядка, то есть праву социальных институтов или объективному праву в собственном смысле данного понятия и категории.

3. Структура научной дисциплины. В основании дисциплинарной структуры «социологии права» лежат два универсальных принципа, а именно предметный и методологический.

Право составляет общий объект исследования социальной, политической и юридической науки. Каждая из дисциплин располагает своими предметами, подходами и понятийным аппаратом в изучении данного явления, категории и института. Их научным результатом являются социальное, политическое и юридическое определения понятия права.

Право как объект юридического понимания и оценки получает отражение в системе юридических представлений о праве, или концептов. Юридические концепты в отличие от юридических понятий не определяются, а социально переживаются. То есть правовая реальность – это концептуальная реальность. Совокупность концептов образует особый фор-

мат юридической науки – когнитивную юриспруденцию<sup>33</sup> (или юриспруденцию понимания права и отношения к праву).

Представления о праве лежат в основании юридической картины мира или системы юридических языков рассуждений о должном или недолжном порядке социальных отношений. То есть юридическая картина мира устанавливает социокультурные границы приемлемости или неприемлемости того, что есть и что не есть право. В этом плане юридическая картина мира является активным компонентом процесса правообразования или производства права. Юридическая картина мира – прежде всего и по определению – языковая картина мира. В этом смысле правовая реальность – это также лингвистическая и дискурсивная реальность. И ее отображение в системе правовых норм и институтов (или юридических конструктов) также образует особый формат юридической науки – институциональную юриспруденцию<sup>34</sup> (или юриспруденцию языков правовых институтов).

Формирование социологии права связано и определяется границами междисциплинарного контакта социологии и юридической науки. Принимая во внимание разделение юридической науки в зависимости от своих базовых предметов исследования (представления о праве и правовые конструкции), логично воспроизвести дисциплинарную модель социологии права в симметричной модели в формате когнитивной социологии права (или социологии восприятия, оценки и переживания наличия или отсутствия права) и институциональной социологии права (или социологии конструирования права в рамках определенной юридической картины мира).

Между когнитивной и институциональной социологией права имеет место и предметная, и функциональная связь. Юридический язык не только отражает и определяет, но и формирует и производит правовую реальность. Развитие юридического языка привязано к циклам развития государственно-правовых институтов. В этом смысле институциональная реальность такова, каков язык рассуждения о нормативно-должном порядке ее организации и деятельности в историческом контексте определенной эпохи.

Когнитивная и институциональная социология права составляет, в свою очередь, теоретико-методологическое основание социологии политико-правовых реформ или социологии преобразований в системах организации власти, собственности и управления<sup>35</sup>. Процесс юридической

---

<sup>33</sup> См.: Медушевский А.Н. Когнитивная теория права и юридическое конструирование реальности // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 5; Бикбов Александр. Грамматика порядка. Историческая социология понятий, которые меняют реальность. М., 2014; Чилкот Р.Х. Теория сравнительной политологии. В поисках парадигмы. М., 2001.

<sup>34</sup> См.: Четвернин В.А., Яковлев А.В. Институциональная теория права. М., 2009; Эндрейн Ч.Ф. Сравнительный анализ политических систем. М., 2000; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.

<sup>35</sup> См.: Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М., 2005; Медушевский А.Н. Кризис права как проблема теоретической юриспруденции // Право и общество в эпоху перемен. М., 2008.

объективации представлений о должном и недолжном порядке социальных отношений – это процесс определения и установления нормативных рамок социального и политического существования<sup>36</sup>.

Таким образом, процесс правообразования – это одновременно процесс производства и юридических представлений о должном поведении, и юридических норм должного поведения.

Формирование любой научной дисциплины связано и определяется наличием собственных подходов и методов исследования. Применительно к социологии права стандартная классификация ее дисциплинарного комплекса различает, во-первых, теоретическую и эмпирическую социологию права, во-вторых, фундаментальную и прикладную социологию права, в-третьих, публичную и корпоративную социологию права<sup>37</sup>, а также дескриптивную и прескриптивную (описательную и нормативную) социологию права<sup>38</sup>. Особый формат социологии права – критическая социология права. Новая социология права по определению критическая социология, поскольку ее предмет – феномен фиктивного права, в котором позитивное право формально существует, но реально отсутствует.

Общая система социологически ориентированной юриспруденции (по предмету и методам исследования) включает два основных формата развития социологии права как научной и учебной дисциплины, а именно: классическую социологию права и неклассическую социологию права. Классическая социология права – социология формальных институтов. Неклассическая социология права – социология формальных институтов в их отношениях с социальными институтами. Пребывая в социальном пространстве между апологией и критикой наличного законопорядка, социология права стоит перед непростым моральным и политическим выбором – оставаться инструментом государственной политики или дей-

<sup>36</sup> См.: Бикбов Александр. Грамматика порядка. Историческая социология понятий, которые меняют нашу реальность. М., 2014.

<sup>37</sup> См.: Внук-Липинский Эдмунд. Социология публичной жизни. М., 2016; Алмонд Габриэль, Верба Сидней. Гражданская культура. М., 2014; Липсет Мартин. Политический человек. Социальные основания политики. М., 2015.

<sup>38</sup> Различие состоит в эпистемологии языка дескриптивной и языка прескриптивной социологии права. Назначение языка дескриптивной социологии права заключается в описании того, что дано, а языка прескриптивной социологии права – в разъяснении (предписании) того, что должно быть. Оба языка являются выражением юридической культуры того и иного общества и того формата юриспруденции, в котором оно вырабатывает свое отношение и понимание правовой действительности, соответственно, доктринальной или теоретической юриспруденции. То есть юридический язык – это культурный феномен, язык социального общения конкретных сообществ. Отсюда проистекает различение языка национального права и языка международного права. Каждая социальная система говорит и рассуждает о праве на своем собственном языке, языке своей культуры. Марксистско-ленинская теория государства и права изначально вырабатывала свои определения в формате доктринальной юриспруденции, выдавая желаемое за действительное, а действительное за несуществующее. В этом смысле она была формальным продолжением политической религии или юридической теологии.

ствительно быть индикатором гражданских требований и представлений о должном правопорядке.

4. Проблемы. Различие классической и неклассической социологии права в наиболее полном виде может быть представлено в постановке ряда фундаментальных проблем и тем юриспруденции. Во-первых, проблемы и темы различий понимания и функционирования права в отдельных социальных слоях (группах или стратах) традиционного и современного общества. Во-вторых, проблемы и темы кризиса социальной и формальной нормативности в процессах юридической организации социальных отношений. В-третьих, проблемы и темы развития общей системы социологически ориентированной юриспруденции.

4.1. Каждая этническая и конфессиональная социальная группа может быть описана в терминах социального отношения и института, или системы социального общения со своим субъектным составом и своей социокультурой, или своими представлениями о юридически правильных или неправильных установках и стандартах поведения, внешнего и внутреннего, своих и чужих. Это феномен поведения в нормативных границах понимания права (дозволенного и запрещенного) самой группой. Классическая социология права исключает из своего анализа концепт «внутреннее социальное право» (право группы и ее членов). В рамках позитивистской версии понимания права оно имеет маргинальный статус. Неклассическая социология права, напротив, выводит этот аспект существования правовой реальности из концептуальной тени<sup>39</sup>. Ее предмет – соотношение формальных и неформальных правил в общей системе юридической организации социальных отношений.

Традиционно-стратифицированное общество одновременно живет в логике двойного – официального и своего права (права сообществ). Социальный модус существования диаспор предполагает право диаспор. Или феномен юридической практики, в которой доминирует симбиоз формальных и неформальных правил группы. Гражданское общество – это общество, которое также стратифицировано. Вместе с тем юридически оно живет в системе однородного права. Здесь также имеет место проблема соотношения формального и неформального права. Однако, в отличие от традиционного общества, гражданское общество – это общество, в котором доминирует общее формальное право над партикулярными правами отдельных сообществ. Сам по себе процесс дифференциации права и различения в его составе субъектов с различными формами правосубъектности выражает реальные юридические практики организации социальных контактов и обменов. Важно другое, а именно политика исключения превращения процесса правовой дифференциации в процесс правовой сегрегации и дискриминации социального порядка.

---

<sup>39</sup> См.: Кудрявцев В.Н., Кудрявцев Ю.В. и др. Введение в теорию социальных отклонений. М., 1986. Этнические группы и социальные границы. Социальная организация культурных различий: сб. статей. М., 2006.

4.2. Другая фундаментальная проблема социологии права заключается в том, что позитивное право или формальный правопорядок в реальной практике юридической организации социальных отношений либо отвечают требованиям социальной нормативности, либо не отвечают. Сущность реального права заключается в его юридической двойственности – сосуществовании в его онтологии и нормативной структуре права внутреннего и внешнего, порождающего перманентный конфликт социального и формального в регулировании социальных отношений. Именно здесь и лежит ключевая тема социологии права – кризисы правовых систем в целом и их отдельных составляющих<sup>40</sup>. Определение адекватности нормативных границ, оснований и условий действующего формально установленного правопорядка существующему социально-нормативному порядку. Это проблема позитивного права, не столько адекватного формальным признакам, сколько аутентичного собственным и действительным потребностям юридического и общественного развития. Нормы права здесь – минимальная часть того, в чем проявляется действительное право.

4.3. Новая социология права является выражением исторического процесса расширения аналитических границ и форм понимания и определения правовой реальности. Исходя из трехчленной формулы правовой реальности как культурно-исторического единства юридического языка, юридического дискурса и юридического текста, можно детализировать внутридисциплинарную классификацию социологии права на отдельные составляющие<sup>41</sup>. Соответственно, социологию юридического языка, юридического дискурса и юридического текста, то есть социологию изменений, переходов и превращений феномена права в различных культурно-исторических контекстах его существования и выражения при сохранении того юридического остатка, в котором прячется его метафизическая сущность.

Юридический язык, дискурс и текст – категории культурно-исторического порядка, одновременные структурные и функциональные элементы любой правовой системы любой исторической эпохи. Таким образом, в общей системе социологически ориентированной юриспруденции в рамочных определениях новой социологии права можно выделить наряду с ранее приведенными конструкциями дисциплины также структурную и эволюционную социологию права. Резонно возникает сакраментальный вопрос: «что дают все эти классификации, определения и различия»? На него можно дать столь же сакраментальный ответ – актуальная потребность и возможность приблизиться хотя бы на йоту к пониманию юридической природы того явления, которое обозначается простым словом «право».

---

<sup>40</sup> См.: Медушевский А. Кризис права как проблема теоретической юриспруденции // Право и общество в эпоху перемен. М.: ИГП РАН, 2008; Власенко Н.А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8.

<sup>41</sup> См.: Правовая реальность: онтология и эпистемология // Lex Russica. 2015. № 5. С. 7–20.

**В.Т. КАБЫШЕВ**

### **Конституционные ожидания и реалии новой России в XXI веке (к 25-летию Саратовского проекта Конституции России)**

Четверть века прошло с тех пор, как началась конституционная реформа в России, в результате которой 12 декабря 1993 года на всероссийском референдуме была принята ныне действующая, но теперь уже с поправками Конституция Российской Федерации. Память уносит в далекие 90-е годы XX столетия – время ожиданий, наполненное острыми дебатами, общество, уставшее от закостенелости политической системы, атмосферы, получившие название застоя.

Конституция 1993 года создавалась в течение двух с половиной лет. I Съезд народных депутатов РСФСР в июне 1990 года образовал Конституционную комиссию. Она и начала работу над проектом будущей Конституции РСФСР. Распоряжением Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина «О порядке деятельности Конституционной комиссии» от 22 июня 1990 года были утверждены состав рабочей группы Конституционной комиссии, порядок ее деятельности, а также предусматривалось объявить общественный конкурс на лучший проект новой Конституции<sup>1</sup>.

Работа над проектом новой Конституции России, начатая после I Съезда народных депутатов РСФСР (июнь 1990 года), велась одновременно с внесением изменений и дополнений в действующую Конституцию РСФСР 1978 года. Только в период между I Съездом народных депутатов РСФСР (июнь 1990 года) и IX Съездом (март 1993 года) в Конституцию России 1978 года было внесено свыше 350 изменений и дополнений. Такой конституционной «чехарды» мировая история ранее не знала.

В конце сентября 1990 года на кафедре государственного права тогда еще Саратовского юридического института им. Д.И. Курского был подго-

---

КАБЫШЕВ Владимир Терентьевич – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии, заслуженный деятель науки Российской Федерации

<sup>1</sup> См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.). В 6-ти т. (10 кн.) / Под общ. ред. О.Г. Румянцев. Т. 1: 1990 год. М., 2007–2010. С. 69–72, 237, 238.

товлен инициативный проект Конституции Российской Федеративной Республики и отправлен в Конституционную комиссию.

В Конституционную комиссию поступило всего 40 материалов, в том числе 38 проектов как Конституции в целом, так и отдельных глав, разделов и статей. К участию в конкурсе были допущены 20 проектов, остальные не соответствовали условиям конкурса. Жюри Конституционной комиссии, изучив эти проекты, на заседании 25 декабря 1990 года постановило: присудить вторую премию (первая и третья не присуждались) проекту Конституции Российской Федеративной Республики, представленному группой ученых кафедры государственного права Саратовского юридического института в составе: В.Т. Кабышев – руководитель проекта, В.И. Гавриленко, Е.В. Колесников, В.М. Корнуков, А.В. Мещеряков, О.О. Миронов, Т.М. Пряхина, Б.Г. Радченков, Б.С. Эбзеев<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что события 1990–1993 годов, когда шла активная работа над проектом Конституции России, вызвали пробуждение русского конституционализма. Именно в это время были поставлены такие жизненно важные для российского общества вопросы, как легитимность и просвещенность власти, основания и пределы рациональности авторитета государства, федерализма, суверенитет гражданина, личности, – вопросы, которые в таком масштабе, с такой последовательностью и с такой открытостью в истории России еще не ставились и не обсуждались<sup>3</sup>.

Каковы же особенности Саратовского проекта Конституции России? Во-первых, он готовился буквально в самом начале конституционной реформы. Это был период романтического конституционализма. В проекте содержались концептуальные положения новой демократической России. Назывался он «Конституция Российской Федеративной Республики». Авторы исходили из того, что принцип полновластия Советов противоречил принципу разделения властей, объективно необходимому новому курсу нашей страны.

Включение в проект Конституции положений о построении гуманного, демократического социализма, как это звучало на официальном уровне, снижало бы ее непосредственно регулирующую роль, делало бы в большей мере декларативным документом, что было присуще прежним, советским конституциям. Конституция должна выполнять функцию Основного закона государства, быть ядром для всего действующего законодательства.

<sup>2</sup> См.: там же. Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.) / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2009. С. 741. В состав жюри входили: Р.И. Хасбулатов (председатель жюри); члены жюри: О.Г. Румянцев, Ф.В. Шелов-Коведяев, В.Л. Шейнис, Б.А. Золотухин, Е.А. Амбарцумов, В.П. Лукин, В.А. Ковалев, П.А. Медведев, В.Д. Зорькин.

<sup>3</sup> См.: Волков Л.Б. Всплеск русского конституционализма. 1990 – 1993 годы // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.). С. 28.

Политические установки, директивы в современных условиях должны находить свое воплощение в программах и уставах политических партий, общественных движений. Это соответствует провозглашенному в Конституции принципу политического плюрализма. Все вышесказанное говорило в пользу нового наименования нашей республики.

На это обращал внимание и Президент страны Б.Н. Ельцин: «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика мирным путем стала Российской Федерацией. Государство сменило не только свою «юридическую личность», но и общественный строй... Конституция у нас пока старая, с большим количеством изменений и дополнений. Этот Основной закон тянет государство назад в прошлое. С прошлым, понятно, порвать нельзя, историческую память нужно сохранять, но надо идти вперед, жить по новым нормам и правилам, конечно, если эти правила соответствуют действительности, ясны и понятны и, самое главное, внутри не противоречат друг другу, как это имеет место сейчас в действующей Конституции. Поэтому Российской Федерации нужен новый Основной закон (Конституция)»<sup>4</sup>.

Во-вторых, Саратовский проект Конституции России, естественно, отражал свою эпоху: крушение социализма, распад СССР в тот период не воспринимались многими, в том числе и творческой интеллигенцией, критически настроенной к ценностям советского строя.

Интересно в связи с этим высказывание В.Л. Шейниса, одного из активных членов Конституционной комиссии, на VI Съезде народных депутатов России: «Я не принадлежал к тем, кто видел в союзных структурах только империю зла. Должен сказать, что я не голосовал в Верховном Совете за тот пункт, который предусматривал роспуск СССР. Я тоже надеюсь на возрождение великого государства, хотя и на новых основах»<sup>5</sup>.

В-третьих, положения преамбулы Саратовского проекта Конституции были востребованы и во многом созвучны преамбуле действующей Конституции Российской Федерации 1993 года.

В-четвертых, в Саратовском проекте Конституции раздел 1 именовался «Основные принципы конституционного строя Российской Федеративной Республики». В ныне действующей Конституции Российской Федерации раздел 1 называется «Основы конституционного строя».

Глава 13 Саратовского проекта Конституции называлась «Прокуратура» (ст. 131–133). Как известно, Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде и прокуратуре Российской Федерации» от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ глава 7 действу-

<sup>4</sup> Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. Т. 1: 29 апреля – 4 июня 1993 г. М., 1995. С. 4.

<sup>5</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. Т. 3: 1992 год. Книга первая (январь – июнь. 1992 г.). С. 879.

ющей Конституции Российской Федерации теперь называется «Судебная власть и прокуратура».

Авторы проекта исходили из того, что Россия является президентской республикой (ст. 3 проекта). Заметим, что для современного этапа развития России характерна тенденция усиления власти института президента.

Считаю уместным обратить внимание еще на одно существенное положение Саратовского проекта: «В государственной собственности может находиться имущество, необходимое для осуществления задач государства.

Оборона, космос, транспорт, связь, энергетическая система и др. установленные законом объекты могут находиться только в исключительной собственности государства» (ст. 57).

И еще: «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории» (ч. 1 ст. 59).

Если бы эти идеи были отражены в Конституции Российской Федерации 1993 года, то, скорее всего, сейчас мы не имели бы такого огромного неравенства в доходах. Так, по данным, приведенным в октябре 2012 года в докладе «Global Wealth Report», на долю 1 процента самых богатых россиян приходился 71 процент всех личных активов – в два раза больше, чем в США, Европе, Китае, в четыре раза больше, чем в Японии. 96 российских миллиардеров владели 30 процентами всех личных активов российских граждан. Этот показатель в 15 раз выше общемирового<sup>6</sup>. По официальным сведениям, доходы самых богатых и самых бедных россиян различаются в 16 раз, а по подсчетам директора исследовательских программ НИСП Л. Овчаровой, – в 20–21 раз. Причем этот показатель кардинально не меняется последние 15 лет<sup>7</sup>. В связи с этим возникает вопрос: разве наши предки завещали нам в новой России такую социальную несправедливость? Получается, что это так, если буквально исходить из слов Преамбулы Конституции Российской Федерации 1993 года: «чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость». А ведь Преамбула Конституции Российской Федерации, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, также обладает высшей юридической силой и имеет прямое действие. Или нужно понимать данные слова Преамбулы только как веру в справедливость – веру неосуществимую?

О Саратовском проекте Конституции России упоминалось на V и VI Съездах народных депутатов России. Из выступления Президента РСФСР, Председателя Конституционной комиссии Б.Н. Ельцина на V Съезде народных депутатов:

<sup>6</sup> См.: Примаков Е. Современная Россия и либерализм // <http://www.rg.ru/2012/12/17/primakov.html> (дата обращения – 14.12.2012 г.).

<sup>7</sup> См.: Гуторова М. Разница в благосостоянии россиян – одна из самых значительных в мире // Аргументы и факты. 2012. 19 дек.

«Конституционная комиссия выступила с инициативой обсуждения проекта в крупных юридических центрах, трудовых коллективах и на собраниях граждан. Были проведены многочисленные социологические опросы населения. Комиссия привлекала для экспертизы проекта в целом, а также отдельных его положений и разделов широкий круг специалистов. В это же время велась работа над альтернативными проектами. Наиболее значительные из них были подготовлены группой «Коммунисты России» и **группой ученых Саратовского юридического института**» (выделено мною. – В.К.)<sup>8</sup>.

Из выступления народного депутата РСФСР, члена Конституционной комиссии Е.А. Амбарцумова на V Съезде народных депутатов: «Важно отметить, что учитывался и альтернативный проект, и проект саратовский, который был отмечен премией»<sup>9</sup>.

Из выступления народного депутата России В.А. Бокова на VI Съезде народных депутатов: «В течение полутора лет шла работа над проектом... За это время в Конституционную комиссию (как уже здесь говорилось) было представлено немало альтернативных проектов Конституции – Саратовского юридического института, депутатской фракции «Коммунисты России», больших групп депутатов и юристов»<sup>10</sup>.

Профессор М.А. Митюков, сравнивая Саратовский проект Конституции России с проектом Конституции Российской Федерации Конституционной комиссии, отмечает выигранность первого при решении некоторых проблем судебного конституционного контроля<sup>11</sup>.

Мнение бывшего эксперта Конституционной комиссии, участника Конституционного Совещания, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Б.А. Страшуна: «Некоторые из участников конкурса предложили идеи, явно заслуживающие использования в будущей Конституции России. Наибольшее число таких идей выявилось в проекте кафедры государственного права Саратовского юридического института (ныне – Саратовская государственная академия права), подготовленном под руководством заведующего кафедрой профессора В.Т. Кабышева. Этот проект и был признан победителем конкурса.

История разработки нынешней российской Конституции хотя и непродолжительна по времени, но довольно сложна из-за той острой политической борьбы, которая велась, в частности, и вокруг нее. Многие еще остаются за кадром, и поэтому ознакомление современных профессионалов с документами, предшествовавшими рождению нашего высшего закона, весьма

---

<sup>8</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) / под общ. ред. О.Г. Румянцев. Т. 2: 1991 год. С. 630, 631.

<sup>9</sup> Там же. С. 638, 639.

<sup>10</sup> Там же. Т. 3: 1992 год. Книга первая (январь – июнь. 1992 г.). С. 914.

<sup>11</sup> См.: Митюков М.А. К истории конституционного правосудия. М., 2002. С. 60–61.

полезно для исследователей отечественного конституционного права, да и для всех других читателей, которых интересует этот богатый событиями период»<sup>12</sup>.

Безусловно, наивно было бы сравнивать окончательный вариант проекта Конституции Российской Федерации, вынесенного на референдум 12 декабря 1993 года, и Саратовский проект Конституции Российской Федеративной Республики, представленный на конкурс в Конституционную комиссию РСФСР в сентябре 1990 года. Ведь работа над проектом Конституции Российской Федерации, по сути, продолжалась более двух лет. В ней принимало участие огромное количество депутатов, государственных и общественных деятелей, ученых. За это время в Конституцию РСФСР 1978 года было внесено свыше 350 изменений и дополнений, в том числе и ряд принципиальных новелл.

По мнению одного из старейших конституционалистов страны профессора В.Е. Чиркина, «Саратовский проект Конституции, бесспорно, был заметной вехой на пути создания новой Конституции Российской Федерации. Он стал, видимо, предтечей некоторых сторон ее схемы и определенных положений». «Конечно, сейчас проще сформулировать разные предложения, потому что накоплен опыт и позитивный, и негативный. Но много лет назад, когда в российском праве только вырабатывались новые понятия, Саратовский проект Конституции Российской Федерации был явственным прорывом в этой науке. Таким он и останется в истории»<sup>13</sup>.

Доработанный вариант проекта Конституции России Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин подписал в печать 8 ноября 1993 года в 15 часов 15 минут и представил на референдум 12 декабря 1993 года<sup>14</sup>.

Одобренная всенародным голосованием после драматических событий сентября – октября 1993 года, Конституция Российской Федерации была официально опубликована 25 декабря 1993 года и вступила с этого дня в силу.

Конституция Российской Федерации 1993 года знаменовала собой особый переход к новому конституционному строю, на вершине которого – человек, его права и свободы.

Эта Конституция юридически олицетворяет собой образ новой России как свободного, демократического, федеративного, правового государства – государства, в котором верховенство права, неотчуждаемые права и свободы человека положены в основу сущности его бытия. В условиях жесточайшего кризиса (финансового, экономического, духовного), вызовов XXI столетия Конституция Российской Федерации 1993 года выступает как

<sup>12</sup> Саратовский проект Конституции России / предисл. В.Т. Кабышева. М., 2006. С. 62.

<sup>13</sup> Чиркин В.Е. Рец.: Саратовский проект Конституции России. М.: Формула права, 2006. 64 с. // Формула права. 2006. № 1 (5). С. 93, 94.

<sup>14</sup> См.: Батурин Ю.М. Конституционные этюды. М., 2008.

правовая основа объединения, стабильности, как вектор развития нашей страны.

23-летнее действие Конституции Российской Федерации 1993 года показало, что российское общество приняло ценности подлинного конституционализма: свободу слова и совести, многопартийность и открытость границ, рыночные отношения и судебную защиту прав человека, суверенитет и народовластие, парламентаризм и разделение властей, верховенство закона, федерализм и местное самоуправление, признание и защиту всех форм собственности. За эти годы были разные этапы реализации Конституции Российской Федерации, неоднозначно оцениваемые официально, среди политиков, в литературе, в частности в науке конституционного права<sup>15</sup>.

Так, в основу классификации этапов конституционного развития постсоветской России были положены такие критерии, как: тип конституционно-политического режима, защищенность прав и свобод человека и гражданина, разделение властей, федерализм, конституционный механизм публичной власти, конституционность (А.Н. Медушевский, И.Г. Шаблинский, М.А. Краснов, Н.М. Добрынин, В.О. Лучин и др.). Однозначной оценки при этом как не было ранее, так и ныне.

Ранее, обращаясь к этой теме, мы уже определяли в конституционном развитии постсоветской России три этапа<sup>16</sup>.

Первый – это этап после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, его мы называем этапом романтического конституционализма. Для него характерны гиперболизация курса либерально-демократических реформ с ее безудержной приватизацией, значительное ослабление роли государства, курс на конфедерацию в федеративных отношениях.

Второй – это этап, для которого характерны: в экономике – продолжение либерально-демократических реформ с акцентом на усиление роли государства; в федеративных отношениях – восстановление единого правового пространства России, четкое разграничение полномочий Федерации, ее субъектов и местного самоуправления; в политике – попытки построения вертикали власти, курс на централизацию. В сущности, этот этап получил название «управляемая демократия».

Контуры третьего этапа намечались в 2008 году. Была продекларирована незыблемость конституционных ценностей и целей нашего государства и общества, определены задачи перехода к экономике нового этапа, способной обеспечить построение справедливого общества свободных людей.

Однако последующие годы и события показали, что, к сожалению, мы и не уходили в принципе со второго этапа. Россия ныне находится на этапе политического режима «управляемой демократии» с сильными элементами

---

<sup>15</sup> См.: Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013.

<sup>16</sup> См.: Кабышев В.Т. Конституционная парадигма России на рубеже тысячелетий // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 43–51.

авторитаризма, для которого характерны создание под лозунгом формирования «сильного государства» жесткой «вертикали власти», декоративный характер многопартийности, превращение выборов в плебисцитарное подтверждение статуса правящей элиты, допущение свободы слова и деятельности СМИ в пределах, обусловленных вкусами и интересами правящей политической элиты<sup>17</sup>.

Иными словами, третий этап (чего так ожидали в 2008–2012 годах, особенно либеральная часть российского общества) не состоялся. Произошел возврат (реанимация) авторитаризма с поправкой на современные реалии российской действительности.

Последняя конституционная поправка к Конституции Российской Федерации, проведенная стремительно в конце 2013 года без широкого обсуждения в обществе, преследует прежний курс – усиление вертикали власти<sup>18</sup>.

В научных кругах, среди отдельных политиков периодически звучат требования о необходимости существенной конституционной реформы, даже принятия новой Конституции. Полагаем, что разрешить все нынешние проблемы путем принятия новой Конституции невозможно<sup>19</sup>.

Не Конституция Российской Федерации 1993 года стала причиной кризиса, трудностей, вставших перед нашей страной в конце XX столетия. Основной закон не только констатировал сложившееся состояние общественных отношений, баланс социально-экономических сил. В большей степени он явился программой объективно назревших изменений. Сегодня Конституция Российской Федерации продолжает выступать и как нормативно-юридическая программа модернизации Российского государства и общества.

При реализации Конституции Российской Федерации 1993 года Россия столкнулась с рядом проблем. К Конституции Российской Федерации необходимо подходить диалектически. Отцы-разработчики (в широком смысле слова) Конституции Российской Федерации 1993 года и не предполагали, что реализация конституционных принципов, конституционных норм выявит так много противоречий.

---

<sup>17</sup> См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 230–231; Шаблинский И.Г. Режим «без выборов» // Свобода выбора как конституционно-правовая проблема: труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 5 / под ред. М.А. Краснова, Е.К. Глушко. М., 2010. С. 95; см. также: Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа / М.А. Краснов. М., 2006.

<sup>18</sup> См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета, 4 декабря 2013 года.

<sup>19</sup> См.: Кабышев В.Т. Конституция 1993 года – символ эпохи постсоветской России // 20 лет Конституции Российской Федерации: становление, проблемы и тенденции развития / С.Б. Суоров, В.Т. Кабышев, С.Н. Туманов [и др.]; под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2013.

Необходимо, по нашему мнению, выделить две основные проблемы, с которыми Россия столкнулась при реализации Конституции Российской Федерации 1993 года: проблемой организации и функционирования народовластия и государственного устройства. Эти проблемы и явления взаимосвязаны и взаимообусловлены<sup>20</sup>.

Проблема государственного устройства России, особенно постсоветского периода, тенденции развития российского федерализма в XXI веке сложны, противоречивы. Ограничусь одним тезисом: на советское национально-государственное устройство в 1993 году «одежи», образно говоря, новое конституционное платье. Поэтому, в сущности, не решив ряда основополагающих вопросов (разграничения полномочий между Федерацией в целом и ее субъектами, децентрализация и др.) стали строить федеральную политику. Возникает вопрос, а можно ли было в одно мгновение решить столь важный для страны вопрос – принятие Конституции?

Совершенно ясно, что развитие нашей Федерации должно идти эволюционным путем.

Конституционная модель власти, декларируемая Конституцией Российской Федерации 1993 года, с самого начала вошла в определенное противоречие с конституционной практикой постсоветской России.

Путь к конституционной демократии оказался слишком трудным, тернистым. Принцип разделения властей, парламентаризм стали встраиваться в совершенно иную схему. Реальность оказалась неадекватна конституционным ценностям, конституционным принципам. Примечательно, что общественный организм практически всех постсоветских стран оказался недостаточно подготовленным к обеспечению верховенства права, достоинства человека, конституционной демократии, разделению властей, общественному согласию, равенству, плюрализму. Характерными чертами реальной социальной действительности во всех этих странах являются низкий уровень конституционной культуры, системная неполноценность механизмов обеспечения верховенства права, наличие деформированной внутренне противоречивой правовой системы, отсутствие единого ценностно-системного понимания социальных ориентиров общественного развития<sup>21</sup>.

Главная причина конституционного дефицита не в конституционной модели власти – по сути главного элемента конституционного строя, не в тексте Конституции, а вне ее, в реальном соотношении социально-

---

<sup>20</sup> О диалектике взаимосвязи власти, единства и целостности Российского государства, т.е. в нашем понимании государственного устройства блестяще написал Б.С. Эбзеев. См.: Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014.

<sup>21</sup> См.: Арутюнян Г.Г. Некоторые деформации в конституционно-правовом развитии постсоветских государств // Общее и особенное в современном экономическом и конституционно-правовом развитии постсоветских государств: Материалы VIII Международной научной конференции по конституционному праву. 28–30 мая 2010 года. Ч. 1 / под ред. А.А. Ливеровского. Спб., 2010. С.16.

политических сил, неадекватности правотворческой и правоприменительной практики конституционным нормам и конституционным принципам.

Причина такого конституционного дисбаланса и в правовой культуре общества, прежде всего властвующей элиты (по моему мнению, главным образом), – в том, как действует, реализуется юридическая Конституция в жизни. Приходится констатировать, что реализация Конституции инициировала, или, точнее говоря, являлась правовой константой сложившегося конституционно-политического режима, занимающего доминирующую роль в политической системе России.

Как известно, реализация норм Конституции Российской Федерации – многогранный процесс, в основе которого лежит неуклонное соблюдение конституционных норм и принципов. Основной закон нацелен на будущее нашей страны, прогрессивное развитие общества и государства.

Конституция 1993 года – это документ прямого действия применительно к нынешним реалиям и нормативная модель будущего, т.е. действительно демократического, правового, социального государства.

Конституционные нормы и принципы должны учитывать реальные обстоятельства и соответствовать им. Но реальность (фактическая конституция) и нормативная модель (юридическая конституция) нередко вступают в противоречие, поскольку жизнь всегда богаче любой конституционной формы. Стабильность конституционного строя не определяется буквальным соответствием фактической конституции и юридической. Фактическая, реальная конституция практически никогда не соответствует в полном объеме юридической конституции. Основа фактической конституции – в незыблемости конституционного строя. На это должна быть направлена конституционно-правовая практика государства. Конституция Российской Федерации создала необходимый правовой базис для реального становления народовластия в нашей стране.

В.В. Путин в своей предвыборной статье «Демократия и качество государства» подтверждает: «В 1990-е годы под флагом воцарения демократии мы получили не современное государство, а подковерную борьбу кланов и множество полуфеодалных кормлений. Не новое качество жизни, а огромные социальные издержки. Не справедливое и свободное общество, а произвол самоназначенных «элит», откровенно пренебрегавших интересами простых людей»<sup>22</sup>.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года Президент Российской Федерации В.В. Путин акцентировал внимание на проблемах дальнейшего становления демократии, особо выделив развитие непосредственного народовластия, в том числе право народной законодательной инициативы. Власть не должна быть изо-

---

<sup>22</sup> См.: Российская газета, 6 февраля 2012 года.

лированной кастой. Главный критерий нашей демократии – ориентирование на мнения граждан<sup>23</sup>.

Инициативы, выдвинутые В.В. Путиным в Послании, отражены в последних федеральных законах. Несмотря на эти позитивные инициативы, сохраняется ряд тенденций, тормозящих становление демократического правового государства: продолжающееся ограничение избирательных прав граждан, отсутствие плановой ненасильственной смены политической и управленческой элит, присвоение законодательным органом функций правоприменительного органа.

Общество, точнее, его значительная часть, не получило того, что провозглашено в Конституции Российской Федерации, а проводимые реформы (политическая, экономическая, административная, судебная) не завершены. Их осуществление наталкивается на ряд объективных и субъективных преград. Демократические преобразования не отвечают коренным интересам бюрократии, правящей элиты. Отечественная культура, менталитет, привычки, традиции прошлого довлеют над населением неизмеримо сильнее конституционно-правовых регуляторов, независимой судебной власти (к которой, к сожалению, еще необходимо стремиться).

Дух фактического властвования составляет сегодня доминанту социально-экономического, политико-правового развития России.

Конституция Российской Федерации 1993 года есть высшая правовая ценность. Преодолеть правовой нигилизм, нетерпимость, воспитать глубокое уважение к правам и свободам человека в одночасье нельзя. Реализация положений Конституции России – многогранный процесс, в основе которого лежит неуклонное соблюдение конституционных норм и принципов.

Конституция Российской Федерации в целом носит программно-целевой характер. Будущее нашей страны во многом зависит от того, насколько граждане, особенно молодежь, родившаяся после принятия Конституции 1993 года, смогут в полной мере понять и осознать все богатство конституционных ценностей, воплощенных в Основном законе страны, от умения жить по Конституции, быть верными ей.

Жить по Конституции – это и обязанность соблюдать законы Российской Федерации, уважать права и свободы каждого человека, защищать свою Родину от любых угроз.

Быть верным Конституции – значит быть патриотом России, стремиться освоить все богатство российской культуры, с огромным вниманием и уважением относиться к каждому этносу, народу Российской Федерации. Именно в национальном многообразии всегда были и есть российская красота и сила.

Конституция Российской Федерации символизировала достижение общественного компромисса, обеспечила социальное спокойствие. В связи

---

<sup>23</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Там же, 13 декабря 2012 года.

с этим весьма важно зафиксировать эту роль Конституции для нынешнего и будущих поколений. Одним из вариантов актуализации данной роли являются памятники, которые, по образному выражению Д.С. Лихачева, «выступают закодированными документами своей эпохи»<sup>24</sup>.

«Памятники – элемент «социальной» памяти общества, через который передаются определенные ценности, нормы и традиции, связующее звено между поколениями людей.

Памятники обладают стабилизирующей функцией в обществе, обеспечивая непрерывность в трансляции социально значимой информации. Они есть основа формирования правосознания»<sup>25</sup>.

«Архитектурные памятники являются объектами фундаментальной пропаганды общепризнанных ценностей, поэтому целесообразно учредить памятник-монумент, посвященный Конституции Российской Федерации 1993 года. На обелиске начертать слова – «СВОБОДА, РАВЕНСТВО, СПРАВЕДЛИВОСТЬ». Автор и ранее высказывал предложение об учреждении памятника, посвященного Конституции Российской Федерации 1993 года»<sup>26</sup>.

Эта мысль была озвучена нами на встрече Президента Российской Федерации В.В. Путина с заведующими кафедрами конституционного права 7 ноября 2013 года в Ново-Огарево. Владимир Владимирович ответил: «Хорошо, подумаем»<sup>27</sup>.

Следует заметить, что в г. Вольске Саратовской области есть памятник, посвященный Конституции РСФСР 1918 года.

В Москве на Советской (Тверской) площади 7 ноября 1918 года был установлен 26-метровый трехгранный обелиск в честь первой советской Конституции. Стройный памятник в июне 1919 года был дополнен статуей Свободы<sup>28</sup>. К сожалению, данному памятнику в Москве не суждено было долго простоять. Впоследствии он был снесен, так как изготавливался наспех, из недолговечных материалов: обелиск был сложен из кирпича и оштукатурен под гранит, а статуя была отлита из бетона. Памятник простоял до апреля 1941 года. Голова статуи Свободы ныне хранится в Третьяковской галерее. Сейчас на этом месте стоит памятник Юрию Долгорукому, основателю Москвы.

Установление монумента Конституции Российской Федерации 1993 года символизировало бы образ новой России – России, устремленной к демократии, справедливости, прогрессу.

<sup>24</sup> См.: Лихачев Д.С. Восстановление памятников культуры (Проблемы реставрации). М., 1981.

<sup>25</sup> См.: Кравченко И.Г. Памятник как социальный феномен. Автореф. дисс. канд. филос. наук. Волгоград, 2008. С. 3.

<sup>26</sup> См.: Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни. Избр. науч. труды. М., 2013. С. 12.

<sup>27</sup> URL:<http://президент.рф/выступление/19579>.

<sup>28</sup> Ru.wikipedia.org/wiki (дата обращения 25 ноября 2013 г.).

**Е.В. ДЕМЬЯНОВ**

### **К вопросам о результативности деятельности избирательных комиссий и способах ее определения**

Среди проблем конституционно-правового положения избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации полагаем необходимым рассмотреть вопросы о результативности деятельности избирательных комиссий и способах ее определения.

Необходимо отметить, что в законодательстве отсутствуют четкие критерии определения результативности и способов ее определения применительно к организации и деятельности избирательных комиссий, вместе с тем многие авторы в своих работах касаются рассмотрения данных вопросов. Так, к примеру, В.В. Вискулова относит к критериям эффективности работы избирательных комиссий наличие квалифицированных специалистов и совершенствование их знаний в области законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах<sup>1</sup>.

Зачастую в период проведения избирательных кампаний избирательным комиссиям приходится в сжатые сроки (к примеру, при рассмотрении жалоб, обращений) принимать решения, которые должны четко соответствовать требованиям как федерального законодательства, так и законодательства субъекта Российской Федерации. Сложность избирательного законодательства требует, как правило, профессиональных правовых знаний при принятии указанных решений как избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, так и участковыми, территориальными избирательными комиссиями, а также избирательными комиссиями муниципальных образований.

В этом случае оптимизация работы избирательных комиссий в настоящее время, несомненно, сводится к необходимости выстраивания профессиональной работы членов указанных избирательных комиссий.<sup>2</sup>

---

ДЕМЬЯНОВ Евгений Викторович – председатель Избирательной комиссии Ставропольского края, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права юридического института Северо-Кавказского федерального университета

<sup>1</sup> Вискулова В.В. Очередная попытка стабилизации института выборов: чьи права гарантируются? // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 55–62.

<sup>2</sup> Демьянов Е.В. Совершенствование правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий в Ставропольском крае на современном этапе // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 54–56.

Вместе с тем если проанализировать правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, то можно отметить, что некоторые показатели деятельности (результативности) избирательных комиссий содержатся в аналитических материалах по отдельным направлениям работы избирательных комиссий.

Так, к примеру, в постановлениях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 17 февраля 2010 г. № 192/1334-5 «О работе избирательных комиссий Курганской, Рязанской и Свердловской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа по обеспечению избирательных прав граждан при выдвижении и регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup>, от 26 января 2011 г. № 239/1555-5 «О работе избирательных комиссий Республики Дагестан, Тамбовской области и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по обеспечению избирательных прав граждан при выдвижении кандидатов, списков кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и готовности к их регистрации»<sup>4</sup>, от 7 августа 2013 г. № 186/1289-6 «О практике работы избирательных комиссий по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации 8 сентября 2013 года»<sup>5</sup>, от 12 августа 2015 г. № 296/1703-6 «О практике работы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов в ходе избирательных кампаний по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации 13 сентября 2015 года»<sup>6</sup> оценивается результативность работы избирательных комиссий по вопросам выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов, обеспечения равенства кандидатов, списков кандидатов. В частности, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации дается оценка по следующим направлениям работы избирательных комиссий в указанной сфере:

конструктивное взаимодействие с политическими партиями, информационно-разъяснительная работа с политическими партиями по вопросам, связанным с реализацией их права на участие в выборах;

<sup>3</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2010. № 2.

<sup>4</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 2–3.

<sup>5</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2013. № 7.

<sup>6</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2015. № 8.

обучение и повышение квалификации членов избирательных комиссий, осуществляющих регистрацию кандидатов;

взаимодействие с соответствующими органами в ходе проверки кандидатов, открытия специальных избирательных счетов, осуществления иных избирательных действий;

своевременное доведение до сведения избирателей, других участников выборов информации о кандидатах, избирательных объединениях, решениях, принятых избирательными комиссиями в связи с выдвижением кандидатов, заверением списков кандидатов, регистрацией кандидатов, списков кандидатов, в том числе с использованием интернет-сайтов избирательных комиссий;

контроль за работой избирательных комиссий муниципальных образований (со стороны избирательных комиссий субъектов Российской Федерации) на завершающем этапе подготовки к выборам и за незамедлительным исполнением ими решений вышестоящих избирательных комиссий, судов по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов;

оперативное рассмотрение обращений участников избирательного процесса в порядке и сроки, установленные соответствующими нормами федерального и регионального законодательства о выборах;

обеспечение своевременного ввода данных о выдвижении и регистрации кандидатов, списков кандидатов в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы»;

своевременное размещение и обновление в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на сайтах избирательных комиссий субъектов Российской Федерации документов, включая федеральные законы и законы о выборах и референдумах субъектов Российской Федерации с указанием даты последней актуальной редакции, сведения о зарегистрированных политических партиях и их региональных отделениях, в том числе имеющих право принимать участие в выборах, а также раздела (баннера) «Единый день голосования в субъектах Российской Федерации»;

оказание содействия в обучении членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей, иных участников избирательного процесса при подготовке к проведению выборов;

контроль за обеспечением равенства избирательных объединений и кандидатов при предоставлении помещений для проведения агитационных мероприятий, эфирного времени и печатной площади, при размещении агитационных материалов, а также за соблюдением законодательства при изготовлении агитационных материалов.

В постановлениях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 191/1332-5 «О работе избирательных комиссий Хабаровского края и Калужской области по организации обучения и информированию участников избирательного процесса при подготовке к выборам в законодательные (представительные) органы государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>7</sup>, от 25 августа 2010 г. № 214/1438-5 «О работе избирательных комиссий Республики Тыва, Белгородской и Челябинской областей по организации обучения и информированию участников избирательного процесса при подготовке к выборам депутатов соответствующих законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>8</sup>, от 17 декабря 2014 г. № 264/1602-6 «О работе избирательных комиссий по организации обучения и тестирования членов территориальных и участковых избирательных комиссий, резерва составов участковых комиссий при подготовке к проведению выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления 14 сентября 2014 года»<sup>9</sup> Центральной избирательной комиссией Российской Федерации оценивается результативность работы избирательных комиссий по организации обучения и тестирования членов территориальных и участковых избирательных комиссий, резерва составов участковых комиссий при подготовке к проведению выборов. В частности, дается оценка по следующим направлениям работы избирательных комиссий в указанной сфере:

- создание региональных обучающих центров, разработка учебно-методических материалов и их своевременное размещение на обучающих интернет-порталах, внедрение и развитие современных дистанционных технологий при проведении обучения и тестирования организаторов выборов;

- разработка комплексных программ обучения конкретных категорий организаторов выборов;

- организация обучающих мероприятий в дистанционной форме с использованием современных информационных технологий (видеоконференции, вебинары, электронное тестирование, онлайн консультирование и другие);

- проведение работы по созданию и совершенствованию функционала учебных центров, а также обучающих интернет-порталов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации;

- использование потенциала высших учебных заведений, действующих в субъектах Российской Федерации, для разработки учебных программ и методической литературы;

- обеспечение своевременного ввода сведений об обучении и тестировании членов избирательных комиссий в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы».

Аналогичным образом, исходя из специфики организации работы по отдельным направлениям деятельности, Центральной избирательной

<sup>7</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2010. № 2.

<sup>8</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2010. № 9.

<sup>9</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2014. № 12.

комиссией Российской Федерации оценивается результативность работы избирательных комиссий:

по организации информационно-разъяснительной деятельности, повышению правовой культуры в период выборов, в том числе посредством сайтов избирательных комиссий в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (например, постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 14 сентября 2011 г. № 32/287-6 «О конкурсе среди избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на лучшую организацию работы в области информационно-разъяснительной деятельности в период проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации»<sup>10</sup>, постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 24 июля 2013 г. № 183/1280-6 «О практике работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по информированию участников избирательного процесса посредством сайтов комиссий в информационно-телекоммуникационной сети Интернет»<sup>11</sup>);

по формированию участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий (постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 марта 2013 г. № 168/1221-6 «О работе избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных избирательных комиссий по формированию участковых избирательных комиссий и резерва составов участковых комиссий»<sup>12</sup>);

по работе с обращениями, поступившими в ходе подготовки и проведения выборов (например, постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 14 апреля 2011 г. № 5/23-6 «О работе избирательных комиссий с обращениями, поступившими в ходе подготовки и проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти и в органы местного самоуправления, прошедших в субъектах Российской Федерации 13 марта 2011 года»<sup>13</sup>);

по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) (постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 14 сентября 2011 г. № 32/287-6 «О конкурсе среди избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на лучшую организацию работы в области информационно-разъяснительной деятельности в период проведения выборов депутатов Государственной Думы

---

<sup>10</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 13.

<sup>11</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2013. № 7.

<sup>12</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2013. № 4.

<sup>13</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 4.

Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации»<sup>14</sup>.

Однако необходимо отметить, что подходы относительно установления единых критериев результативности деятельности избирательных комиссий и способов ее определения в правовых актах федерального уровня (включая правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации) отсутствуют.

К примеру, указанные подходы весьма подробно урегулированы в законодательстве о государственной гражданской службе, где, в частности в статье 50 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», установлено, что обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений, общие для государственных органов и гражданских служащих, утверждаются соответственно Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, а специфические показатели эффективности и результативности деятельности государственного органа, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений утверждаются правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций<sup>15</sup>.

Учитывая, что до настоящего времени не приняты указанные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, весьма затруднительна реализация данных положений указанного Федерального закона на практике.

Однако, на наш взгляд, установление показателей эффективности, как это определено нормами указанного Федерального закона, в законодательстве о выборах и референдумах применительно к системе избирательных комиссий с учетом особенностей указанной системы комиссий, а также, возможно, разработка перечня показателей для оценки эффективности деятельности системы избирательных комиссий по аналогии с тем, как это определено в настоящее время Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>16</sup>, способствовало бы повышению качества проведения выборов и референдумов различного уровня в Российской Федерации.

Кроме того, на наш взгляд, целесообразно разработать предложения по внесению изменений в федеральное законодательство и законодатель-

---

<sup>14</sup> Там же. 2011. № 13.

<sup>15</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

<sup>16</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 27.08.2012, № 35, ст. 4774.

ство субъектов Российской Федерации об урегулировании вопросов, связанных с эффективностью деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации исходя из современных условий (с учетом опыта проведенных избирательных кампаний), и внесения соответствующих предложений в законодательство субъекта Российской Федерации. То есть установить своеобразную «обратную связь» между выводами, сделанными по результатам проведенных избирательных кампаний (кампаний референдума) и законодательством как федерального уровня, так и законодательством субъектов Российской Федерации посредством внесения в установленном порядке соответствующих проектов законов.

Таким образом, вопросы результативности организации и деятельности избирательных комиссий, а также способы ее определения должны исходить из правовой природы избирательных комиссий, которые призваны организовывать реализацию одного из основных конституционных принципов – принципа народовластия.

Исходя из рассматриваемых вопросов, считаем необходимым дать определение системы избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации: система избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации – это единая, устойчивая, централизованная совокупность взаимодействующих между собой избирательных комиссий (избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных, территориальных (районных, городских и других), участковых, временных), целью деятельности которой является адекватное отражение воли народа в результатах выборов (референдумов), иных институтов прямой демократии, в которых принимают участие избирательные комиссии.

Следовательно, адекватная воля народа, отраженная в результатах выборов и референдумов, – это один из основных показателей результативности деятельности избирательных комиссий (комиссий референдума).

**Д.А. ЕЖОВ**

## **Партийный спектр парламентской кампании 2016 года в контексте актуальных тенденций избирательного процесса**

Основопологающей целью функционирования любой политической партии является борьба за получение власти посредством участия в выборах. Либерализация законодательства о партиях способствовала непосредственному увеличению их количества, что в практическом отношении в наибольшей степени проявилось в условиях кампании по выборам депутатов Государственной Думы седьмого созыва, характеризующейся предельной концентрацией политических партий как акторов избирательного процесса в сравнении с предшествовавшими ей парламентскими выборами 2007 и 2011 годов. Увеличение фактического числа партий актуализирует в теоретико-прикладном ракурсе проблему структурно-содержательного наполнения современного партийного спектра России, функционирующего в условиях актуальных тенденций избирательного процесса, раскрывшихся в ходе проведения кампании 2016 года, что определяет непосредственный предмет исследования. Ставя перед собой цель в виде выявления специфики актуальной модели российского партийного спектра в контексте совокупности имеющих место быть разнонаправленных трендов, в дальнейшем представляется оправданным решение нескольких задач. К ним относятся: концептуализация понятия «партийный спектр» как терминологической единицы; рассмотрение актуальных тенденций современного избирательного процесса, определяемых нами в качестве непосредственного функционального следствия детерминант политического развития России; структурно-содержательная характеристика партийного спектра парламентской кампании 2016 года с точки зрения политического и электорального потенциала, а также идеологической приверженности его субъектов.

Понятие «партийный спектр» периодически встречается в научной литературе, но в то же время использующие его авторы обращают внимание на отсутствие общепринятого четкого определения данного термина как в отечественных, так и в англоязычных исследованиях. При этом под

---

ЕЖОВ Дмитрий Александрович – заведующий кафедрой философии и политологии Академии труда и социальных отношений, кандидат политических наук, доцент

партийным спектром они понимают «совокупность идеологических позиций партий по основным вопросам социальных отношений, экономики, политической системы, национального строительства, международных отношений и т.п., артикуляцию отношений к другим политическим акторам (партиям, политическим институтам, органам власти и т.д.), политической системе и обществу в целом», сводя, таким образом, трактовку данного понятия к терминологической единице, определяющей идейные позиции партий по отношению друг к другу, и отождествляя партийный спектр с идеологическим спектром<sup>1</sup>. О последнем свидетельствует факт использования понятий «партийный спектр» и «идеологический спектр» в качестве синонимов, подтверждающий семантическую условность приведенного определения.

Отталкиваясь от имеющегося в исследованиях начала 2000-х годов тезиса о наличии трудностей в идеологической самоидентификации российских партий, связанных с необходимостью их позиционирования в неустойчивом и многомерном политическом пространстве<sup>2</sup>, мы вынуждены признать, что поляризация политических сил России по идеологическому критерию остается затруднительной и на данный момент. Это обусловлено пролонгацией тренда, подразумевающего слабость идеологических концепций, реализуемых на российской почве, в том числе и вследствие нерациональности попыток адаптации западных образцов к реалиям современной России. На сегодняшний день в стране сформировалось несколько идейно-политических проектов, пропагандируемых политическими партиями, но зачастую они, скорее, являются фрагментарным воплощением выборочных идей и постулатов, составляющих основу того или иного идеологического течения, формализованных непосредственно в программе политической партии. Нередко эти идейно-политические проекты эклектичны по своему содержанию и построены на принципах идеологического дискурса, что в ряде случаев заметно затрудняет процесс сущностной идентификации той или иной идеологии, предлагаемой в партийных программах. На этом основании полагаем не вполне оправданным считать понятия «партийный спектр» и «идеологический спектр» синонимичными. Подобное отождествление, на мой взгляд, допустимо исключительно в случае высокой степени симбиоза политической и идеологической самоидентификации социальных слоев и групп, но об этом в условиях современной России говорить не приходится вследствие указанного выше, а также по причине доминирования совокупности факторов, значимых при определении политического и электорального потенциала политических партий. Эти факторы являются логическим следствием тенденций современного избирательного про-

---

<sup>1</sup> Толпыгина О.А. Идеино-политические контуры партийного ландшафта современной России. М., 2014. С. 7.

<sup>2</sup> Малинова О.Ю. Партийные идеологии в России: атрибут или антураж // Полис. 2001. № 5. С. 4.

цесса и лежат в плоскости формирования политической повестки дня и электоральной базы соответственно.

Распространенное деление партийного спектра исключительно на такие сегменты, как правый, левый и центристский, несмотря на то, что такой подход имеет историческое обоснование, видится нам довольно условным применительно к современной российской практике. В современной России с учетом особенностей процесса партийного строительства и доминирующей модели формирования политических предпочтений в социуме подобное восприятие имеет, скорее, стереотипный характер и не отражает в полной степени реальной картины, в связи с чем требует уточнения и дополнения. Наряду с этим я не отрицаю, что в основе методологии анализа партийного спектра лежат методы, идентичные составляющим базу для исследования политического спектра, что делает эти понятия содержательно сопоставимыми, но различными с точки зрения масштаба. Отталкиваясь от данной аналогии, очевидно, что методикой конструирования партийного спектра являются методы моделирования. Это дает нам основания рассматривать партийный спектр как составной компонент политического спектра, по форме являющийся трехосной моделью публичного позиционирования участвующих в выборах партий с точки зрения их политического и электорального потенциала, а также пропагандируемых ими идейно-политических позиций. Последний компонент, в целом, соответствует общепринятому подходу к структурированию партийного спектра на «левых», «центристов» и «правых», но предполагает конкретизацию идеологического поля. В то же время необходимо заметить, что идейно-политические позиции по отношению к указанным наряду с ними факторам имеют второстепенное практическое значение, но в ряде случаев не перестают играть важную роль, поскольку выполняют идентификационную функцию. Политический и электоральный потенциалы партий, формируемые вследствие проблемного восприятия общего фона избирательной кампании и социально-политической ситуации, в целом, играют доминирующую роль. Другими словами, мною предлагается структурировать и анализировать содержание партийного спектра парламентской кампании 2016 года, исходя из совокупного представления о политических, электоральных и идеологических характеристиках его субъектов.

Предваряя рассмотрение структуры и содержания партийного спектра, обратимся к экспликации актуальных тенденций современного избирательного процесса, поскольку именно в условиях доминирования последних происходит имеющая перманентный характер качественная трансформация партийного спектра и его отдельных субъектов. Выявляя первую тенденцию, характерную для избирательного процесса в современной России, следует признать, что выборы в Государственную Думу седьмого созыва проходили в условиях во многом уникальной для страны социально-политической ситуации, характеризующейся высоким уров-

нем поддержки федеральной власти, всплеском патриотических настроений, а также укреплением национально-политической идентичности, ставшим следствием внешнего давления на Россию. В течение предыдущих избирательных циклов такого удачного с точки зрения электоральных перспектив для действующей власти сочетания еще не встречалось. Совокупность указанных факторов обусловила специфику общего фона избирательной кампании и во многом задала тональность содержанию политической борьбы. Характеристики, детерминирующие актуальную социально-политическую ситуацию, заметно отличаются от наблюдавшихся ранее трендов, в том числе и от тех, что проявились в условиях избирательной кампании 2011 года, результаты которой стали непосредственным поводом для роста протестных настроений и поставили на повестку дня проблему легитимации властных институтов<sup>3</sup>. С моей точки зрения, факт существенного изменения социально-политического контекста в России за период, прошедший со времени окончания предыдущего электорального цикла, принципиальным образом отразился на характере современного избирательного процесса и создал условия для его качественной трансформации. В связи с этим оправданным представляется восприятие современного избирательного процесса сквозь призму особенностей социально-политической ситуации в России, поскольку его протекание происходит на соответствующем фоне.

Высокий относительно зафиксированных ранее показателей уровень поддержки федеральной власти предлагается мной к рассмотрению в качестве основополагающей детерминанты текущей политической ситуации в России, что подтверждается результатами многочисленных эмпирических исследований. В частности, при продуцировании настоящего вывода мы отталкиваемся от данных ведущих социологических центров, свидетельствующих о стабильной динамике рейтинга доверия Президенту Российской Федерации как на институциональном, так и на личностном уровне в двухлетней ретроспективе. Так, мы видим, что значительный рост популярности Президента Российской Федерации наблюдался в марте 2014 года, что вполне закономерно ввиду поддержки широкими массами вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации, пришедшегося именно на это время. Так, согласно данным «Левада-Центра», рейтинг одобрения деятельности В. Путина на посту Президента Российской Федерации в марте 2014 года составил 80 процентов, что на 11 процентов превышает соответствующий показатель, зафиксированный месяцем ранее. Впоследствии рейтинг главы государства имел тенденцию к повышению, достиг исторического максимума в 89 процентов и по состоянию на май 2016 года сравнялся с показателем в 80 процентов.

---

<sup>3</sup> Подробнее о проблеме легитимации см.: Ежов Д.А. Проблема легитимации верховной власти в контексте российского политического проекта // Власть. 2013. № 1. С. 87–89.

Иными словами, получается, что в течение последних двух лет рейтинг одобрения политики Президента Российской Федерации не опускался ниже 80 процентов. Убедительным представляется довод, что в качестве определяющего фактора существенной трансформации хода политического процесса в России и его восприятия, способствующего росту авторитета и укреплению уровню доверия федеральной власти, являются события, связанные с воссоединением Крыма с Россией. Последовательная линия в отстаивании государственных интересов Российской Федерации позволяет поддерживать достигнутый результат, сохраняя его на относительно стабильном уровне.

Второй и третий факторы, определяющие актуальную социально-политическую ситуацию, которые идентифицируются нами как всплеск патриотических настроений и укрепление национально-политической идентичности, ставшее следствием внешнего давления на Россию, в своей сущности являются прямыми следствиями раскрытой нами основополагающей детерминанты. На основании изложенного выше представляется правомерным тезис об исключительной силе влияния конкретной, исторически обусловленной социально-политической ситуации на ход и характер современного избирательного процесса, в чем и заключается первая тенденция. Полагаю при этом, что в сложившихся условиях актуальный политический фон формирует повестку дня и предвыборную риторику участников выборов. Несмотря на кризисные явления в экономике, в качестве первостепенной воспринимается проблема обеспечения национальной безопасности, о чем свидетельствует стабильность рейтинговых показателей, демонстрирующих отношение к первому лицу государства, в обозначившихся пределах.

Вторая тенденция избирательного процесса с учетом имеющихся объективных реалий определяется нами как образование неформальной консолидации ведущих общественно-политических сил страны вокруг позиции федерального центра по стратегически значимым вопросам, вызванное необходимостью адаптации к изменившимся реалиям как внутри российского государства, так и за его пределами. Безусловно, среди основных политических партий остаются материализованные в предвыборных программах разногласия преимущественно по вопросам социально-экономического реформирования, что особенно рельефно выражается в условиях кризисных явлений, имеющих место быть в российской экономике. По ряду же других принципиальных проблем, лежащих в том числе в русле национальной безопасности, а также определения внешнеполитической стратегии, значительная часть политических партий, не обозначающих себя как явно оппозиционные, в своих программных положениях в целом принимают и развивают позицию федеральной власти. С моей точки зрения, имеющиеся разногласия среди основных субъектов партийного спектра избирательной кампании 2016 года вряд ли можно считать определяющими для возникновения условий реформирования элек-

торальной базы ввиду низкой степени партийной идентификации электората и приверженности принципам патернализма. Доминирование последних в политическом сознании избирателей способствовало увеличению числа сторонников пропрезидентских сил, с учетом высокой значимости выявленной нами ранее основополагающей детерминанты текущей политической ситуации, что в конечном счете предопределило формирование уверенного пропрезидентского большинства в нижней палате парламента седьмого созыва.

Третья тенденция современного избирательного процесса в России, на мой взгляд, сводится к стремлению придать избирательным процедурам более открытый и прозрачный характер. Здесь сразу оговоримся, что обозначенный тренд находится в стадии своего утверждения, особенно принимая во внимание то, что в научной литературе распространена прямо противоположная точка зрения. В качестве примера можно привести мнение А.Г. Чернышова, рассматривающего растущую бюрократизацию выборов как одну из характеристик избирательного процесса в России<sup>4</sup>. Со сторонниками подобной позиции можно согласиться в части того, что в практике проведения выборов еще распространены так называемые перегибы на местах. Но реальное положение дел все же более объективно воспринимать не настолько однобоко, не забывая о действенной роли регулятора в лице ЦИК России, оперативно реагировавшей на поступавшие с избирательных участков сигналы о возможных нарушениях в день голосования 18 сентября 2016 года. Выбранная линия на обеспечение чистого и открытого избирательного процесса способствует укоренению условий для честной и конкурентной межпартийной борьбы.

Повышению степени открытости и прозрачности избирательного процесса, с нашей точки зрения, также способствуют прошедшая публичная апробация и вероятная перспектива массового внедрения практики праймериз в формировании партийных списков и пулов кандидатов, выдвигающихся в одномандатных округах. Развитие практики праймериз в России, ведущее к ее дальнейшей популяризации, будет во многом способствовать минимизации бюрократических элементов в организации и проведении избирательных кампаний. Накануне избирательной кампании 2016 года наиболее масштабно и успешно праймериз были проведены ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ». Распространение же подобной технологии на работу всех политических партий значительно повысит доверие потенциальных избирателей к субъектам партийного спектра, сделав более демократичными и открытыми отдельные внутрипартийные процедуры.

Таким образом, мною выявлены три основополагающие тенденции современного избирательного процесса, определившие специфику фона выборов 2016 года:

---

<sup>4</sup> Чернышов А.Г. Выборы как спецоперация // Власть. 2016. № 5. С. 48–53.

1) обусловленность хода и характера избирательного процесса актуальной социально-политической ситуацией;

2) образование неформальной консолидации ведущих общественно-политических сил страны вокруг позиции федерального центра по стратегически значимым вопросам, вызванное необходимостью адаптации к изменившимся реалиям как внутри российского государства, так и за его пределами;

3) линия на обеспечение открытости и прозрачности избирательных процедур.

Следуя логике настоящего исследования, актуальную модель партийного спектра мы рассматриваем в контексте выявленных тенденций, из чего проистекает вывод, заключающийся в том, что структура и содержание партийного спектра в период избирательной кампании 2016 года формируются непосредственно под их влиянием. Как уже отмечалось ранее, структуру партийного спектра избирательной кампании 2016 года предлагается выстраивать по трем осям. Конкретизируем их следующим образом:

1. Политический потенциал (стабильно высокий – высокий, но имеющий тенденцию к снижению в перспективе, – низкий, но имеющий тенденцию к повышению в перспективе, – стабильно низкий – номинальный).

В нашем представлении в условиях сложившегося социально-политического фона политический потенциал партий находится в прямой зависимости от степени стабильности в сознании избирателей ассоциативного ряда их риторики и деятельности с политикой действующего Президента Российской Федерации, поскольку в настоящих условиях альтернативная повестка дня является заведомо проигрышной. Таким образом, во многом определение полюса в рамках соответствующей оси обусловлено уровнем присутствия в системе партийного позиционирования готовности к конструктивному диалогу с действующей властью. Дополнительными критериями определения политического потенциала субъекта партийного спектра являются устойчивость партии на политической арене и авторитет ее лидера.

2. Электоральный потенциал (лидеры – аутсайдеры – спойлеры). Полагаем, что в структуре партийного спектра лидерами целесообразно считать партии, имеющие электоральную базу, масштаб которой позволяет преодолеть им заградительный барьер на выборах в федеральный парламент. Исходя из сделанного принципиального уточнения, допускаем, что лидерство в рамках партийного спектра, сложившегося под влиянием актуальной модели партийной системы, может быть как абсолютным, так и второстепенным. Под аутсайдерами мы понимаем партии, в силу отсутствия оформленной электоральной базы и иных факторов, неспособные к преодолению заградительного барьера. Полюс «спойлер» в рамках настоящей оси введен для обозначения политических партий, находящихся на периферии спектра и ставящих перед собой цель привлечь на свою сторону часть электората другой партии с похожим названием или символикой.

3. Идеологическая ниша (социализм – консерватизм – либерализм). Отмечая содержательную условность соответствующей оси по рассмотренным ранее причинам, лежащим в русле идеологической специфики российских политических партий, оговорим заранее, что критерий отнесения того или иного актора к конкретному полюсу заключается в степени его тяготения к социализму, консерватизму или либерализму. Система полюсов является подвижной и может предполагать наличие промежуточных сегментов. Особенно это значимо в случаях, когда более или менее четко определить идеологическую нишу субъекта партийного спектра представляется затруднительным.

В качестве непосредственных субъектов партийного спектра мы склонны рассматривать политические партии, принявшие участие в федеральной избирательной кампании 2016 года, поскольку именно путем участия в выборах партия оправдывает основную цель своего существования в виде борьбы за власть и обеспечение представительства. К участию в парламентских выборах 2016 года по партийным спискам ЦИК России было допущено 14 политических партий, совокупность которых мы отождествляем с партийным спектром избирательной кампании 2016 года. Сразу оговоримся, что за пределами нашего исследовательского интереса остаются кандидаты, выдвинутые теми или иными партиями в одномандатных округах, поскольку мотивации голосования избирателя за партию и кандидата во многом различны. В последнем случае на первый план зачастую выходят личные предпочтения в виде симпатии (антипатии) и степень медиаприсутствия того или иного лица, фактор же принадлежности к какой-либо политической силе может иметь на этом фоне второстепенное значение.

Ниже представлена характеристика субъектов партийного спектра избирательной кампании 2016 года с точки зрения предложенного подхода<sup>5</sup>.

### **ВСЕРОССИЙСКАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ «РОДИНА».**

Партия в целом поддерживает линию федерального центра, направленную на обеспечение национальных интересов, и в то же время открыто выступает за смену социально-экономического курса правительства. Принимая во внимание тот факт, что партийная риторика аккумулирует в себе совокупность популярных в широких социальных группах идей, политический потенциал партии оценивается нами как низкий, но имеющий тенденцию к повышению в перспективе при учете формальной экстраполяции установленных детерминант политического развития России. Партия в современном виде является продуктом ребрендинга, публичную презентацию которого проводят узнаваемые лица. С точки зрения электро-

---

<sup>5</sup> Официальные наименования политических партий приводятся в той последовательности, в которой они были расположены в избирательном бюллетене на выборах 2016 года согласно жеребьевке.

рального потенциала партия на сегодняшний день является аутсайдером за счет узкой электоральной базы в масштабах страны. Улучшение положения в этом отношении гипотетически возможно в результате уточнения концепции внутрипартийного лидерства и улучшения имиджевых показателей. Партия, по своему собственному выражению, занимает социал-патриотическую нишу, на основании чего в рамках соответствующей оси партийного спектра мы определяем ее положение в рамках консервативного сегмента.

**Политическая партия КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ КОММУНИСТЫ РОССИИ.** Партия предлагает на политическом рынке радикализированный вариант коммунистической предвыборной платформы, акцентируя внимание на необходимости возвращения в политическую практику методов сталинизма. Политический потенциал партии определяется как номинальный ввиду крайней степени популизма предвыборной риторики, а также фактической невозможности реализации в современных условиях предлагаемых партией проектов, являющихся по своей сути утопическими. С точки зрения электорального потенциала, партия является явным спойлером, играя на электоральном поле КПРФ, подтверждением чего являются похожие название и символика. В соответствующей оси партийного спектра партия вписывается в социалистический сегмент оси, но занимает в нем крайнее положение, что фактически подтверждают не только программные положения, но и ее официальное название.

**Политическая партия «Российская партия пенсионеров за справедливость».** Риторика партии ориентирована на пенсионеров как социальную группу. Ее политический потенциал в качестве отдельной партийной структуры определяется как стабильно низкий ввиду большого количества организационных и внутрипартийных проблем, которые сопровождали участие партии в подготовке к федеральным выборам 2016 года. С точки зрения электорального потенциала, партия является аутсайдером, что объясняется недостаточной электоральной базой и во многом вызвано причинами, обозначенными выше. Партия занимает социал-консервативную идеологическую нишу, что позволяет нам расположить ее на соответствующей оси партийного спектра в социал-консервативном сегменте.

**Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ».** На сегодняшний день партия является правящей, позиционирует себя как «партия Президента», что обуславливает ее стабильно высокий политический потенциал. С точки зрения электорального потенциала партия является абсолютным лидером, обладая при этом стабильной и широкой электоральной базой. В идейно-политическом отношении «ЕДИНАЯ РОССИЯ» занимает социал-консервативную нишу, что позволяет ее разместить в консервативном сегменте соответствующей оси партийного спектра.

**Политическая партия «Российская экологическая партия «Зеленые».** Позиционируя себя как «партию экологической направленности»,

«Зеленые» обладают номинальным политическим потенциалом ввиду того, что предлагаемые ею мероприятия касаются почти исключительно экологической сферы. Положение аутсайдера, с точки зрения электорального потенциала, обусловлено отсутствием электоральной базы. В идеологическом отношении нишу партии определить довольно сложно, поскольку в ее программных документах отсутствует четкая апелляция к тому или иному идейно-политическому течению. В то же время, учитывая, что одной из задач, поставленных партией накануне избирательной кампании 2016 года, является обеспечение стабильности демократических институтов и поддержка концепции реформ Президента Российской Федерации В.В. Путина, считаем правомерным отнести партию «Зеленые» к консервативному сегменту соответствующей оси партийного спектра.

**Политическая партия «Гражданская Платформа».** В современном виде вследствие утверждения генеральной линии, направленной на официальное признание воссоединения Крыма с Россией, а также участия партии в движении «Антимайдан», в структуре партийного спектра ее место можно определить в числе субъектов, обладающих стабильно низким политическим потенциалом; являющихся аутсайдерами, с точки зрения электорального потенциала; по факту разделяющих идеи социал-консерватизма. Последняя характеристика входит в определенный диссонанс с самоидентификатором партии «новые правые» по причине диаметрально противоположного содержательного восприятия «правого» сегмента социально-политически активной частью населения. Впрочем, подобное позиционирование «Гражданской Платформы» достаточно условно ввиду некоторой аморфности и низкой степени реалистичности программных положений и предлагаемых практических шагов (как, например, снижение ставки рублевых кредитов до 2–3 % и т.д.).

**Политическая партия ЛДПР – Либерально-демократическая партия России.** Старейшая политическая партия современной России является наиболее характерным примером партии лидерского типа. Политический потенциал партии стабильно высок, что объясняется ее устойчивостью на политической арене и фактором лидера. Партия входит в число лидеров с точки зрения своего электорального потенциала, имея стабильную электоральную базу, преимущественно состоящую из симпатизантов председателю партии. Учитывая, что ЛДПР долгие годы является парламентской оппозицией, но в то же время выступает в поддержку президентского курса, ее целесообразно поместить в пределы центристского сегмента партийного спектра с поправкой на то, что программные положения партии отвергают строгие канонические постулаты любого из традиционных идеологических течений.

**Политическая партия «Партия народной свободы» (ПАРНАС).** Партия преимущественно позиционирует себя как либеральная, но в то же время противопоставляет себя действующей системе. Так, ряд ее представителей нередко выступают с призывами и предложениями экстре-

мистского содержания, что в период кампании 2016 года было отмечено их соперниками по теледебатам. Учитывая эклектичный подход к формированию актива партии, состоящего, в частности, одновременно из либералов и националистов, а также отсутствие реального альтернативного видения стратегии развития страны, политический потенциал ПАРНАС представляется стабильно низким. С точки зрения электорального потенциала, партия – явный аутсайдер по причине узкой электоральной базы, состоящей из лиц, настроенных категорически против сложившейся системы. С формальной точки зрения ПАРНАС занимает место в либеральном сегменте соответствующей оси партийного спектра, хотя отдельные заявления представителей партии балансируют на грани революционаризма и анархизма.

**Всероссийская политическая партия «ПАРТИЯ РОСТА».** Формально ПАРТИЯ РОСТА является преемницей партии «ПРАВОЕ ДЕЛО», подвергнувшейся ребрендингу. В своих программных положениях партия поддерживает внешнюю политику Президента Российской Федерации и критикует работу социально-экономического блока Правительства Российской Федерации, что в целом соответствует характерному для данного промежутка времени мейнстриму, и в этом отношении становится в один ряд с большинством партий – участниц избирательной кампании 2016 года. Политический потенциал партии на данный момент стабильно низок, с точки зрения электорального потенциала, партия является аутсайдером. Идеологическая ниша ПАРТИИ РОСТА представляет собой симбиоз либерализма и консерватизма, что позволяет нам поместить ее в соответствующий промежуточный сегмент оси партийного спектра.

**Общественная организация Всероссийская политическая партия «Гражданская Сила».** Партия позиционирует себя в качестве субъекта либерального фланга и относится к соответствующему сегменту партийного спектра, ее политический потенциал номинальный, с точки зрения электорального потенциала, является аутсайдером. Степень практической активности партии низка.

**Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО».** На сегодняшний день партия остается наиболее узнаваемым игроком на либеральном поле, на федеральном уровне имеет стабильно низкий политический потенциал, а также устойчивую, но небольшую электоральную базу, сконцентрированную преимущественно в некоторых крупных мегаполисах и не позволяющую ей выйти в лидеры. Поэтому, с точки зрения электорального потенциала, партия является явным аутсайдером, чему способствует как сопровождающий ее актуальную деятельность идейный кризис, так и кризис в области внутрипартийного лидерства.

**Политическая партия «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».** Партия позиционирует себя в качестве прямой наследницы КПСС и обеспечивает себе представительство в федеральных парламентах всех созывов, что подтверждает ее политиче-

ский потенциал как стабильно высокий. Электоральная база КПРФ относительно стабильна, но имеет тенденцию к снижению, что, впрочем, не дает оснований исключать партию из числа лидеров партийного спектра по данному критерию. Объясняют наличие указанного тренда рассредоточение протестного электората и имеющий место консервативный стиль управления партийной структуры. КПРФ прочно занимает социалистический сегмент партийного спектра.

**Политическая партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ».** Программа партии базируется на идее патриотизма, провозглашаемого в качестве новой идеологии. При этом по существу «ПАТРИОТЫ РОССИИ» являются одним из проводников идей социал-демократии, явно не противопоставляя свою позицию политике действующей власти. Объяснимо это политическим потенциалом партии, по своей сути близким к номинальному ввиду масштаба ее деятельности. С точки зрения электорального потенциала, партия является аутсайдером, идеологическую нишу занимает в пределах социалистического сегмента оси партийного спектра.

**Политическая партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ.** В партийном спектре избирательной кампании 2016 года партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ занимает пограничное положение на фоне трансформации оценки ее политического потенциала, определяемого нами в качестве высокого, но имеющего тенденцию к снижению. Связано это преимущественно с тем, что после очевидного успеха на федеральных выборах 2011 года партия не смогла предложить новые идеи, представляющие реальную альтернативу политике правящей партии и заметно отличающиеся от подходов, декларируемых как представителями социалистического фланга, субъектом которого СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ себя позиционирует, так и партиями, придерживающимися иных идеологических позиций. За время участия в кампании 2016 года и в преддверии ее партией поддерживалась политика Президента Российской Федерации и критиковалась деятельность Правительства Российской Федерации, что, как видно из представленных выше характеристик, стало лейтмотивом проведения кампаний для большинства политических партий. Ряд заявлений представителей СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ, сделанных накануне выборов, выглядел популистским и неоригинальным (например, призыв к полной отмене сбора за капитальный ремонт для собственников жилья). Между тем на данном этапе, с точки зрения электорального потенциала, партия остается в группе лидеров. Как уже было замечено, в рамках соответствующей оси политического спектра ей отводится место в пределах социалистического сегмента с тем уточнением, что идеология партии тяготеет к социал-демократической.

Приведенные нами характеристики субъектов политических партий с точки зрения политического и электорального потенциала, а также идейно-политических позиций позволяют сделать ряд обобщений и выводов, что в совокупности создаст целостное представление относительно

состояния партийного спектра парламентской кампании 2016 года в контексте актуальных тенденций избирательного процесса.

Нами предложен подход к структурированию партийного спектра по трем осям: «политический потенциал», «электоральный потенциал», «идеологическая ниша». Каждая из осей предполагает наличие полюсов, к которым тяготеют субъекты партийного спектра. Совокупность субъектов партийного спектра избирательной кампании 2016 года представляют 14 партий, принявших участие в выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва по федеральному избирательному округу.

По оси «политический потенциал» 3 партии («ЕДИНАЯ РОССИЯ», КПРФ, ЛДПР) мы отнесли к полюсу, определяемому нами как «стабильно высокий»; 1 партия (СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ) – к полюсу, определяемому как «высокий, но имеющий тенденцию к снижению»; 1 партия («РОДИНА») – к полюсу, определяемому как «низкий, но имеющий тенденцию к повышению»; 5 партий («Российская партия пенсионеров за справедливость», «Гражданская Платформа», ПАРНАС, «ПАРТИЯ РОСТА», «ЯБЛОКО») – к полюсу, определяемому как «стабильно низкий», 4 партии (КОММУНИСТЫ РОССИИ, «Зеленые», «Гражданская Сила», «ПАТРИОТЫ РОССИИ») – к полюсу, определяемому как «номинальный». Приведенная поляризация субъектов партийного спектра в целом отражает расстановку сил в рамках избирательной кампании 2016 года и свидетельствует о наличии как стабильных трендов, так истораживающих симптомов для отдельных политических сил. Бесспорно, стабильным трендом является высокий политический потенциал большинства парламентских партий, сохранивших парламентский статус в результате выборов, прошедших 18 сентября 2016 года. На общем фоне необходимо выделить ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ», чей стабильно высокий потенциал обусловлен правящим статусом. В качестве стабильного тренда нами рассматривается сохранение высокого политического потенциала КПРФ и ЛДПР по причине их устойчивости в качестве парламентских партий. Партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, несмотря на прохождение в Государственную Думу седьмого созыва с результатом, близким к пограничному, имеет тенденцию к потере политического веса, что рассматривается нами какстораживающий симптом для партии с точки зрения дальнейших перспектив ее развития как парламентской партии. В случае игнорирования данной симптоматики и отсутствия системного реформирования данная партия гипотетически может потерять статус парламентской в результате выборов 2021 года. При сохранении актуальной на данный момент политической конъюнктуры и условия осуществления объемной внутривнутрипартийной работы свой политический потенциал к выборам 2021 года также гипотетически может увеличить партия «РОДИНА». Одновременно и стабильным пролонгированным трендом, и тревожным симптомом является констатация стабильно низкого политического потенциала

всех партий, позиционирующих себя либеральными и действующими на правом фланге.

С точки зрения электорального потенциала, на сегодняшний день нами выявлено 4 партии-лидера («ЕДИНАЯ РОССИЯ», КПРФ, ЛДПР, СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ), обладающие достаточной электоральной базой, позволившей им преодолеть заградительный барьер на выборах в Государственную Думу седьмого созыва в 2016 году. Наибольшее количество партий – участниц парламентской кампании 2016 года в количестве 9 («РОДИНА», «Российская партия пенсионеров за справедливость», «Зеленые», «Гражданская Платформа», ПАРНАС, «ПАРТИЯ РОСТА», «Гражданская Сила», «ЯБЛОКО», «ПАТРИОТЫ РОССИИ») по оси «электоральный потенциал» характеризуются как аутсайдеры. Одна партия (КОММУНИСТЫ РОССИИ) является явным спойлером. Абсолютное лидерство среди первой группы принадлежит ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ», сформировавшей по итогам выборов 2016 года конституционное большинство. Трех оставшихся в рамках данного полюса акторов мы рассматриваем в качестве носителей второстепенного лидерства. В отношении аутсайдеров, которых в партийном спектре парламентской кампании 2016 года большинство, хотелось бы отметить характерную для большинства случаев невозможность складывания достаточной базы для получения весомого результата на выборах федерального уровня. В данной категории представлен и ряд новых партий, характеризующихся отсутствием сформировавшейся электоральной базы. Исходя из этого можно согласиться с утверждением о том, что новые партии малоподвижны, им не хватает медийности и общественной поддержки<sup>6</sup>. Однако полагаю, что причину неудач новых партийных проектов на данном этапе социально-политической эволюции государства следует искать в их неспособности предложить реальный альтернативный путь стратегического развития России, целесообразность поиска которого в настоящее время весьма сомнительна, поскольку какие-либо существенные изменения в этом направлении могут разрушить основы, цементирующие действующий политический режим.

Поляризация субъектов партийного спектра по идеологическому принципу с учетом сделанных ранее оговорок в отношении идеологической компоненты в деятельности российских партий позволяет сделать вывод, заключающийся в том, что большинство из них в той или иной степени тяготеют к консервативной платформе. Стремление ряда политических партий к пропаганде социал-консерватизма создает устойчивые тенденции для формирования единого идейно-политического поля, где в

---

<sup>6</sup> Никоненко С.А. Навстречу думским выборам 2016 г.: готовность и предпосылки взаимодействия политических партий и гражданского общества // Вестник Тамбовского государственного университета. 2015. № 4 (4). С. 11.

качестве центрального игрока рассматривается ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ», являющаяся непосредственным носителем обозначенной идеологии в российском партийном спектре. В достаточной степени в рамках партийного спектра представлен социалистический сегмент, в пределах которого себя позиционируют две из четырех парламентских партий. Либеральная идеологическая ниша в партийном спектре избирательной кампании 2016 года не представлена сколько-либо серьезными игроками преимущественно из-за отсутствия поддержки широкими социальными слоями пропагандируемых субъектами соответствующего фланга идей.

В заключение заметим, что структурно-содержательный анализ партийного спектра парламентской кампании 2016 года с учетом актуальных тенденций избирательного процесса, произведенный с точки зрения предложенного нами подхода, в целом отражает текущее положение в области партийного представительства, а также уровни политического и электорального потенциала основных игроков, позиционирующих себя в рамках различных идеологических сегментов. Актуальная модель партийного спектра характеризуется содержательной устойчивостью, непосредственным подтверждением чему является сохранение парламентского статуса его четырьмя ведущими акторами и подтверждение статуса абсолютного лидера правящей партией. Таким образом, на сегодняшний день мы можем констатировать факт стабилизации структуры и содержания партийного спектра в результате трансформации партийно-политического поля вследствие прошедших выборов в федеральный парламент.

**С.М. ШАПИЕВ**

### **Любой знак в избирательном бюллетене: российский опыт и мировая практика (Или о том, как в некоторых случаях свобода волеизъявления избирателей может оказаться подконтрольной нерадивым кандидатам и их политтехнологам)**

Конституционно-правовое развитие российской государственности требует особого внимания к качеству публичной власти, включая обеспечение доверия к ней со стороны населения. Среди основных средств, обеспечивающих доверие к власти, несомненно, является обеспечение законности на всех стадиях избирательного процесса. В свою очередь, на завершающей стадии избирательного процесса после всех политических баталий основополагающим и решающим обстоятельством выступает финальный момент – заполнение избирательного бюллетеня избирателем и определение его волеизъявления избирательной комиссией. Процедурный момент правильного заполнения избирательного бюллетеня и его правовой оценки и учета становится существенным элементом избирательного права и процесса, проявлением уровня правовой культуры участников и организаторов выборов. Другими словами, легитимность власти и правильное определение волеизъявления избирателей оказываются звеньями одной цепи.

Особенно значимым указанное обстоятельство становится в тех случаях, когда разница в голосах избирателей является небольшой (порою в один-два голоса) либо когда за кандидатов подано одинаковое количество голосов. Обращение к практике избирательного процесса по указанной проблематике только подтверждает актуальность этой темы. Так, по данным ФЦИ при ЦИК России, за период с 2013 года по май 2015 года количество лиц, избранных с разницей в один голос, составило 643 человека, а с равенством голосов – 252 человека. С учетом результатов выборов, состоявшихся в единый день голосования 13 сентября 2015 года, эти цифры существенно изменились: с разницей в один голос избрано за этот период 1600 человек, а количество протоколов, в которых зафиксировано равенство голосов, составило 536 (см. табл. № 1).

---

ШАПИЕВ Сябшях Магомедович – член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Таблица № 1

Годы	Итоги выборов с разницей в 1 голос					
	Всего	Выборы глав	Выборы депутатов			
			Единые пропорциональные округа	Единые мажоритарные округа	Одномандатные округа	Многомандатные округа
2013	362	13		6	78	265
2014	273	6			90	177
2015	965	10	1	86	374	494
	<b>1600</b>	<b>29</b>	<b>1</b>	<b>92</b>	<b>542</b>	<b>936</b>

Итоги выборов с равенством голосов					
Всего	Выборы глав	Выборы депутатов			
		Единые пропорциональные округа	Единые мажоритарные округа	Одномандатные округа	Многомандатные округа
165	3		1	36	125
83	4		1	32	46
288	1		23	75	189
<b>536</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>25</b>	<b>143</b>	<b>360</b>

На наш взгляд, эти цифры говорят не только о высокой конкурентной борьбе кандидатов, но и свидетельствуют о необходимости очень внимательно относиться к каждому голосу избирателя, правильно оценивая отметку, сделанную избирателем в пользу того или иного кандидата.

Кроме того, следует выделить и другую проблему, а именно: любой знак, предусмотренный законом, стал удобным средством контролирования волеизъявления избирателей со стороны профессионалов избирательных технологий в пользу поддерживаемого ими кандидата (кандидатов). Рассмотрению этих проблем в практике избирательных комиссий и судебных органов, у которых наметились разные подходы к толкованию понятия «любой знак», и необходимости внесения изменений в текст закона в целях его совершенствования по указанному вопросу посвящена предлагаемая статья.

\*\*\*

В соответствии с пунктом 7 статьи 64 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) голосование проводится путем внесения избирателем, участником референдума в избирательный бюллетень любого знака в квадрат (квадраты), относящийся (относящиеся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор, либо (на выборах в органы местного самоуправления) к позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), а в бюллетень для голосования на референдуме или в бюллетень для голосования по одной кандидатуре в соответствии с пунктом 35 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ – любого знака в квадрат, относящийся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор.

Согласно пункту 17 статьи 68 Федерального закона № 67-ФЗ недействительные бюллетени подсчитываются и суммируются отдельно. Недействительными считаются бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, в квадратах, относящихся к позициям «Да» и «Нет» («За» и «Против»), или в которых число отметок в указанных квадратах превышает число отметок, установленное законом. Если на выборах в органы местного самоуправления в избирательном бюллетене помещается строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), недействительными считаются бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), или в которых отметки проставлены в квадрате, расположенном напротив позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), и хотя бы в одном из квадратов, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, или в которых число отметок в указанных квадратах превышает число отметок, установленное законом.

В случае возникновения сомнений в определении волеизъявления избирателя, участника референдума этот бюллетень откладывается в отдельную пачку. По окончании сортировки участковая комиссия решает вопрос о действительности всех сомнительных бюллетеней путем голосования, при этом на оборотной стороне бюллетеня указываются причины признания его действительным или недействительным. Эта запись подтверждается подписями двух или более членов участковой комиссии с правом решающего голоса и заверяется печатью участковой комиссии. Бюллетень, признанный действительным или недействительным, присоединяется к соответствующей пачке бюллетеней. Общее число недействительных бюллетеней (с учетом числа бюллетеней, признанных недействительными в соответствии с пунктом 12 статьи 68 и пунктом 15 статьи 65 Федерального закона № 67-ФЗ) заносится в строку 10 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы.

Какие же проблемы возникают по определению волеизъявления избирателей в практике избирательных комиссий и судебных органов? На наш взгляд, этих проблем три.

Первая проблема заключается в толковании понятия «любой знак». Вторая проблема проявляется в оценке внесенного избирателем в избирательный бюллетень любого знака в квадрат (квадраты), относящийся (относящиеся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор. И третья проблема – что делать? Как две первые проблемы решить?

Вначале хотелось бы обратиться к зарубежному законодательству по данной проблематике, чтобы шире взглянуть на суть вопроса и выработать правильный подход к пониманию проблемы и совершенствованию законодательства.

### **Порядок заполнения избирательного бюллетеня по законодательству зарубежных государств**

В законодательстве ряда государств прямо указан либо один знак, либо предусмотрено два или три конкретных знака. Так, в государствах Бутан, Папуа – Новая Гвинея, Таиланд, Фиджи предусмотрено проставление в избирательном бюллетене одного конкретного знака. Такие же требования предусмотрены в избирательном законодательстве стран ОАГ (Организация американских государств). Так, в Республике Барбадос избиратель обязан проставлять отметку в виде креста. Наличие любого иного знака или надписи является основанием для признания избирательного бюллетеня недействительным.

В Суринаме предусмотрено, что избиратель в кабине для тайного голосования заполняет избирательные бюллетени, проставляя отметку о своем выборе в кружке напротив соответствующего кандидата красными чернилами.

Традиционно избирательное законодательство Западной Европы устанавливает, какой знак избиратель должен проставить в избирательном бюллетене, чтобы он считался действительным, – крестик, кружок, галочку и др. Такой подход предусмотрен, например, в Болгарии, Греции, Латвии, Македонии, Словении<sup>1</sup>. Так, в Греции законодательно закреплено, что в избирательном бюллетене напротив сведений об участнике парламентских выборов избиратель должен ставить крестик, при наличии любого иного знака избирательный бюллетень признается недействительным. В Латвии избиратель голосует за один из списков кандидатов политических партий,

---

<sup>1</sup> См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко; под ред. В.Е. Чурова. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. четвертый. М., 2015. С. 641, 876, 878, 1015, 1189, 1285.

проставляя в избирательном бюллетене знак «+» или знак «x» напротив фамилии одного, нескольких или всех поддерживаемых кандидатов. В Латвии предусмотрен и другой вариант заполнения бюллетеня для избирателя – вычеркивание фамилий не поддерживаемых им кандидатов в списке кандидатов политической партии (в целом 58 % избирателей при проведении 17 сентября 2011 года парламентских выборов использовали свое право на преференциальные отметки в избирательном бюллетене).

В соответствии с Избирательным кодексом Македонии избирательный бюллетень признается действительным, если волеизъявление избирателя является очевидным. При этом при проведении 5 июня 2011 года досрочных парламентских выборов Государственная избирательная комиссия приняла разъяснения о признании избирательного бюллетеня недействительным, которые противоречили вышеуказанному положению Избирательного кодекса Македонии, а именно: было установлено, что избирательный бюллетень признается недействительным, если в нем в соответствующем месте проставлен не кружок – отметка избирателя напротив соответствующего кандидата, свидетельствующая о его волеизъявлении, – а любой другой знак, например, галочка, крестик.

В Словении избиратели, делая свой выбор, обводят в избирательном бюллетене кружком номер кандидата, хотя и с другой формой отметки кандидата избирательный бюллетень признается действительным. В прежнем законодательстве о выборах Болгарии была жесткая норма о том, что если избиратель при заполнении избирательного бюллетеня в соответствующем его квадрате проставит не крестик, а любой другой знак, то такой избирательный бюллетень будет признан недействительным. В новой редакции Избирательного кодекса Болгарии такая норма отсутствует, поскольку избиратели вправе голосовать с использованием преференций в отношении кандидатов в списке кандидатов политической партии, политической коалиции.

Учитывая самые разные подходы к порядку голосования, которые предусмотрены избирательным законодательством различных стран, можно провести разную классификацию:

- 1) по порядку заполнения избирательного бюллетеня;
- 2) по виду и вариантам отметок, проставляемых в избирательных бюллетенях;

- 3) без проставления отметок на избирательных бюллетенях, но с использованием специальных конвертов. Так, например, во Франции и в некоторых других государствах каждый кандидат (политическая партия, участвующая на выборах) сам изготавливает избирательные бюллетени, снабжает ими каждый избирательный участок (содержание, форму и размер такого бюллетеня устанавливает избирательная комиссия). Избирательная комиссия выдает избирателю специальный конверт с отметкой комиссии, а избиратель в кабине для голосования выбирает и

вкладывает в конверт бюллетень, изготовленный кандидатом, в пользу которого избиратель голосует, сохраняя при этом тайну голосования<sup>2</sup>;

4) с использованием технических средств, которые, в свою очередь, также различаются – с использованием или без использования бумажного варианта избирательного бюллетеня. В России, например, в ограниченном количестве используются оба варианта технических средств: а) комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) со сканирующим устройством, которые считывают отметку в избирательном бюллетене в пользу кандидата (списка кандидатов); б) комплексы для электронного голосования (КЭГ) без использования бумажного варианта избирательного бюллетеня. На электронном табло указанных средств высвечиваются данные кандидатов (политических партий), которые принимают участие в выборах, а также разъяснения по порядку голосования. Следует отметить, что имеются разновидности КЭГ как в России, так и в мире (США, Швейцарии, Великобритании, Франции, ФРГ, Дании, Нидерландах, Испании, Норвегии, Португалии, Канаде, Австралии, Эстонии, Индии, Бразилии и в ряде других государств).

В плане данного исследования нас больше интересует классификация избирательного законодательства государств по предусмотренному в нем порядку заполнения избирательного бюллетеня, по виду, способу и вариантам проставляемой (либо проставляемых) отметки (отметок) в них. По этим критериям можно провести следующую классификацию:

1) государства, где предусмотрен конкретный знак при заполнении избирательного бюллетеня;

2) государства, где предусмотрено два или три знака при заполнении избирательного бюллетеня;

3) государства, где предусмотрен любой знак при заполнении бюллетеня (в самом законе указывается, что можно проставить любой знак);

4) государства, где в законе вообще не указан вариант заполнения избирательного бюллетеня (проставления отметки);

5) государства, где предусмотрены другие варианты отметок, их сочетание при заполнении избирательного бюллетеня<sup>3</sup>;

<sup>2</sup> Существенной особенностью французской избирательной системы является то, что каждый кандидат самостоятельно решает, какое количество бюллетеней ему необходимо для избирательной кампании, и за счет своего избирательного фонда оплачивает их изготовление. Кроме того, кандидат может разместить образец своего бюллетеня на персональном сайте, и избиратели, которые намерены проголосовать за него, могут «скачать» этот бюллетень и проголосовать им.

<sup>3</sup> Следует заметить, что при внимательном анализе данного критерия видно, что вариантов заполнения избирательного бюллетеня достаточно множество, что дает возможность говорить о гораздо большем количестве вариантов классификации избирательного законодательства государств по рассматриваемой проблеме. Мы условно объединили их в группу «других вариантов заполнения избирательного бюллетеня», имея в виду все варианты, кроме тех, которые мы обозначили выше в нашей классификации.

б) государства, где предусмотрено электронное голосование с использованием или без использования бумажного избирательного бюллетеня (следовательно, отметка предусмотрена в самом техническом средстве, используемом для голосования).

**Классификация государств по порядку заполнения избирательного бюллетеня в соответствии с их законодательством**

**1 группа. Государства, где предусмотрен конкретный знак при заполнении избирательного бюллетеня**

Наименование государства	Вид знака
Индия	Символ кандидата
Бангладеш	Проставляют предписанный законодательством о выборах знак
Бутан	«Да» или «нет»
Мьянма	Штамп, который находится в кабине для голосования
Австрия, Таиланд, Болгария, Барбадос, Греция, Португалия, Швеция	«х»
Афганистан	«✓»

**2 группа. Государства, где предусмотрено два или три знака при заполнении избирательного бюллетеня**

Наименование государства	Вид или виды знака
Маршалловы Острова	Галочка или крестик
Папуа – Новая Гвинея	Слева от каждой из трех пустых строк размещаются квадраты с цифрами «1», «2», «3» соответственно (использование других знаков запрещается), а между квадратом с цифрой и пустой строкой стоят квадратные скобки: избиратель должен собственноручно вписать в пустые квадратные скобки и пустые строки избирательного бюллетеня порядковые номера и фамилии трех предпочитаемых им кандидатов, сведения о которых содержатся в информационном плакате, размещенном в кабине для тайного голосования
Исландия	Избиратель вправе изменить очередность расположения кандидатов, или вычеркнуть того или иного кандидата, или поставить «х»
Латвия	«х» или «+»

Любопытна информация, имевшая место на выборах в Верховную Раду Украины: согласно Закону Украины «О выборах в Верховную Раду Украины» в избирательном бюллетене для голосования избиратель делает пометку «плюс» («+») или другую, удостоверяющую его волеизъявление, в квадрате напротив фамилии кандидата, за которого он голосует. Избиратель может голосовать только за одного кандидата. Так, международные наблюдатели от России были свидетелями, когда на выборах в Верховную Раду Украины 31 марта 2002 года на одном из избирательных участков г. Киева знак «галочка» учитывался, если он был использован в пользу блока В.А. Ющенко «Наша Украина», и не учитывался, если использовался в пользу других политических партий, принимавших участие на выборах. Знак «плюс» всегда учитывался, поскольку прямо предусмотрен в самом законе (в отличие от знака «галочка»).

### **3 группа. Государства, где законодательством предусмотрен любой знак при заполнении избирательного бюллетеня**

Здесь следует отметить, что в самом тексте закона прямо указывается, что избиратель может проставить в соответствующую клетку напротив кандидата (списка кандидатов) любой знак. Этим отличается эта группа от следующей, четвертой, группы, где в самом законе вообще ничего не говорится об отметке, которую следует проставить в соответствующий квадрат избирательного бюллетеня. В принципе третью и четвертую группу можно объединить в одну – в группу государств, где на практике используется любой знак в избирательном процессе при голосовании избирателей. К этой группе относятся, в частности, следующие государства: Россия, Сирия, Великобритания, Канада, Палау, Индонезия, Киргизия (любой знак можно проставлять только специальным маркером). Следует также сказать, что проставление любой отметки может иметь место как внутри квадрата напротив данных кандидата, в пользу которого делается выбор (как это имеет место в России), так и под фотографиями либо напротив эмблемы соответствующего кандидата (политической партии). Так, процедура голосования на президентских выборах в Сирии, состоявшихся 3 июня 2014 года, была следующей.

Для участия в голосовании нужно было представить членам избирательных комиссий карточку, удостоверяющую личность, на основании которой делается запись в журнал регистрации избирателей. После этого участнику выдается избирательный бюллетень, в котором он в кабине для тайного голосования ставит любую отметку под портретом выбранного кандидата, вкладывает бюллетень в конверт и опускает его в полупрозрачную опечатанную урну для голосования. Затем голосующий окунает указательный палец правой руки в специальную жидкость



***Сирийский избирательный бюллетень***

синего цвета, которая не смывается в течение 48 часов (данная процедура предусмотрена для предотвращения повторного голосования).

**4 группа. Государства, в законодательствах которых не указан вид отметки, предоставляемой в избирательном бюллетене**

Боливия, Парагвай, Чили, Эквадор, Перу, Венесуэла, Аргентина, Сальвадор, Монголия, Словакия, Гватемала, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Тринидад и Тобаго, Черногория, Ирландия, Литва, Венгрия, Новая Зеландия, Тонга, Австралия, Вануату, Микронезия, Камбоджа, Япония, Гондурас, Никарагуа, Панама, Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Белиз, Гренада, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Ямайка, Канада, Мексика, Куба, Китай, Южная Корея, Вьетнам, Шри-Ланка, Мальдивы, Бруней (в соответствии с Конституцией Брунея члены Законодательного совета назначаются Его величеством Султаном Брунея), Лаос, Малайзия, Сингапур, Кирибати, Соломоновы острова, Тувалу, Самоа, Острова Кука, Албания, Андорра, Сан-Марино, Дания, Кипр, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Румыния, Гаити, Гайана, Доминика, Суринам, Уругвай<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В.И. Лысенко; под ред. В.Е. Чурова. Выпуск третий. М., 2013. С. 457, 469, 471, 825, 935, 936, 1058 и далее.

**5 группа. Государства, где предусмотрены другие варианты отметок, их сочетание при заполнении избирательного бюллетеня**

<b>Наименование государства</b>	<b>Вид знака (знаков), способы нанесения</b>
Монголия	Заштриховывают пустой квадрат напротив фамилии кандидата или наименования политической партии (коалиции политических партий, включенных в избирательный бюллетень)
Пакистан	Проставление отметки напротив имени предпочтительного кандидата (не поясняется, какой знак)
Северная Корея	Существует один квадрат «за» в бюллетене, но в кабине голосования имеется красная авторучка для возможного отрицательного голосования
Эстония	Внесение регистрационного номера кандидата в бюллетене
Чехия	Для каждого кандидата имеется отдельный избирательный бюллетень
Словения	Обводят кружком номер кандидата, также признается любая отметка
Филиппины	Овал, который следует заштриховать напротив выбранной кандидатуры
Восточный Тимор	Компостирование напротив фамилии кандидата
Мальта	Нумерация
Науру	Избиратель проставляет отметку по нисходящей шкале предпочтений, начиная с единицы, в отношении каждого из кандидатов
Ниуэ	Вычеркивание фамилии кандидата, против которого избиратель голосует
Норвегия	Вычеркивание кандидата или изменение порядкового номера кандидатов в списке кандидатов
Фиджи	Избиратель может проставить в квадратах напротив фамилий всех кандидатов в порядке возрастания (от 1 до x числа кандидатов, включенных в избирательный бюллетень) свои предпочтения в отношении каждого кандидата или «галочку»
Лихтенштейн	Избиратель по своему усмотрению берет соответствующий избирательный бюллетень и может опустить его в ящик без каких-либо меток (избирательный бюллетень считается действительным), либо вычеркнуть фамилию кандидата (-ов) из списка кандидатов, либо добавить к данному списку кандидатов кандидата (-ов) из другого списка кандидатов (панаширование)

Люксембург	<p>Три способа заполнения:</p> <p>Избиратель вправе проголосовать за список кандидатов в целом, в этом случае все его голоса, равные числу замещаемых в данном многомандатном избирательном округе депутатских мандатов, зачисляются в пользу соответствующей партии (кумулятивное партийное голосование).</p> <p>Избиратель может предпочтительно проголосовать за кандидатов из соответствующего списка кандидатов политической партии и отдать за одного кандидата не более 2-х своих голосов (кумулятивное голосование).</p> <p>Избиратель может отдать свои голоса за кандидатов из различных списков кандидатов различных политических партий (панаширование)</p>
------------	---

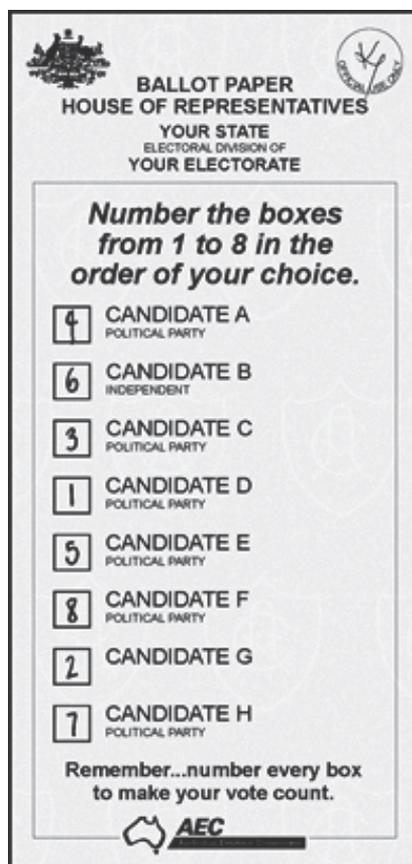
***В Австралийском избирательном бюллетене при выборах депутатов парламента Австралии указываются предпочтения избирателя в числовом виде (образец бюллетеня справа).***

6 группа.

**Государства, где предусмотрено электронное голосование, в том числе и без использования бумажного избирательного бюллетеня**

Использование бумажного варианта избирательного бюллетеня при применении технических средств сопровождается проставлением в квадратах избирательных бюллетеней тех видов отметок, которые предусмотрены избирательным законодательством соответствующего государства.

Таким образом, мы произвели некоторый сравнительный схематический анализ избирательного законодательства зарубежных государств по порядку заполнения избирательного бюллетеня, который показывает, что в мире нет единого стандартного подхода к порядку заполнения избирательных бюллетеней. Подходы существенно различаются.



## Результаты анкетирования по вопросу о понимании экспертами термина «любой знак», предусмотренного российским избирательным законодательством при заполнении избирательного бюллетеня

Что же следует понимать под любым знаком? На практике встречаются различные варианты: галочка, крестик, плюс, минус (черта), сочетание цифр, сочетание букв, подпись, слово либо записи: «Мы Вас любим», «Так держать», «Желаем здоровья» или непристойные выражения либо такого же характера рисунки в квадрате напротив кандидата.

Поскольку к толкованию понятия «любой знак» имеются разные подходы среди организаторов выборов и ученых, нами была разработана анкета для исследования этой проблемы.

Анкетирование проводилось по девяти вопросам. Каждый вопрос мог содержать несколько вариантов ответа, в том числе и свой вариант ответа. В анкетировании приняли участие 46 человек, среди которых большинство членов ЦИК России, сотрудники Правового и других управлений Аппарата ЦИК России, члены ОНМКС при ЦИК России – известные ученые и политтехнологи, студенты двух вузов, изучающие спецкурс «Избирательное право и избирательный процесс»: Российского государственного университета правосудия (студенты четвертого курса), а также студенты-отличники Северо-Кавказского филиала Правовой академии Министерства юстиции России. Респонденты отмечали подходящий вариант ответа, а также им была предоставлена возможность сформулировать и свой вариант ответа. Нами же по результатам обобщения ответов в квадратах указано количество ответов на поставленный вопрос.

**Вопрос № 1. Что следует понимать под любым знаком в квадрате, относящемся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор (далее – любой знак):**

*Вариант № 1. Любой знак – это только «галочка», либо «крестик», либо «плюс», либо «минус».*

18

*Вариант № 2. Любой знак – это также (кроме упомянутых в варианте № 1) цифра (цифры), буква (буквы), слово, личная подпись внутри квадрата.*

16

*Вариант № 3. Любой знак – это также (кроме упомянутых в вариантах № 1 и 2) любые записи позитивного характера (положительное отношение к кандидату (кандидатам), выполненные перед заполненным квадратом.*

3

*Вариант № 4. Любой знак – это также (кроме упомянутых в вариантах № 1, 2 и 3) любые записи, в том числе негативного характера (с отрицательной характеристикой кандидата (кандидатов), выполненные перед заполненным квадратом.*

4

*Ваш(и) вариант(ы) ответа: 5*

Таким образом, абсолютное большинство респондентов ответили, что любой знак – это конкретный знак (18 человек). А 16 человек выбрали второй вариант ответа. Трое посчитали, что в качестве знака можно считать и записи положительного характера, выполненные перед квадратом, а четверо – записи негативного характера, также выполненные перед квадратом.

Пять человек попытались дать свое понимание любого знака. По мнению одного из них, знак – это изображение, то есть любая графическая абстрактная передача мысли. Другой респондент полагает, что любой знак – это написанная избирателем отметка внутри квадрата без учета ее смыслового содержания. Аргументируя свою позицию, далее автор пишет: «Во-первых, пунктом 7 статьи 64 рассматриваемого федерального закона при голосовании избирателю не предоставлено прав выражать оценочные суждения о кандидатах, избирательных объединениях, в том числе излагать их вне квадрата для отметки, а во-вторых, комиссии должны использовать одинаковые подходы к обработке отметок в избирательных бюллетенях как для обычного, так и для электронного голосования». Третья позиция респондентов проявилась в том, что автор, соглашаясь с вариантом ответа номер два, указал: «Но если слово, то положительное о кандидате, а не любое». Остальные два мнения сошлись в том, что следовало бы законодателю отказаться от понятия «любой знак», заменив его на слово «за» либо на конкретный знак или знаки, как это имеет место быть в некоторых государствах.

**Вопрос № 2. Как Вы считаете, можно ли оценивать как волеизъявление избирателя в пользу кандидата (кандидатов) запись негативного характера (непристойные выражения, рисунки), выполненные в квадрате напротив кандидата (кандидатов)?**

*Вариант № 1. Да, можно, т.к. закон подразумевает любой знак.*

18

*Вариант № 2. Нет, нельзя. В этих случаях надо исходить из отношения избирателя к кандидату (кандидатам). Негативное отношение, выраженное записью внутри квадрата, комиссия должна оценивать, мотивировав свое решение на оборотной стороне избирательного бюллетеня, как голос «против».*

26

*Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2*

Обобщение ответов показывает, что у экспертов преобладающим оказался подход к оценке волеизъявления избирателей не по формальным признакам (отметки в квадрате напротив кандидата), а по содержательной стороне записи (обозначения) внутри квадрата, как это предусмотрено пунктом 17 статьи 68 Федерального закона № 67-ФЗ. Один из экспертов – доктор юридических наук, профессор – пишет в анкете: «Согласен с вариантом № 2, ибо тут воля избирателя выражена конкретно: отрицательная». Нам представляется, что требованиям закона и прежде всего пункту 17 статьи 68 Федерального закона № 67-ФЗ соответствует именно эта позиция – позиция варианта номер два.

Вместе с тем справедливости ради следует отметить, что почти 40 процентов (18 человек) респондентов оценивают отметки избирателей по формальным признакам, а не по содержанию отметок. И наконец, двое респондентов оценивают такого рода избирательные бюллетени как недействительные, отмечая, что в них имеет место неясное волеизъявление избирателей.

**Вопрос № 3. Как Вы считаете, можно ли считать волеизъявлением в пользу кандидата избирательный бюллетень, в котором после сведений о кандидате имеются весьма негативного характера записи в адрес кандидата, но с простой отметкой в квадрате?** (От вопроса № 2 вопрос № 3 отличается тем, что негативные выражения о кандидате в вопросе № 2 расположены внутри квадрата, а в вопросе № 3 – перед квадратом. В вопросе № 3 простая отметка (галочка) проставлена после негативных выражений в отношении кандидата)?

Вариант ответа № 1. Нет, нельзя.

23
----

Вариант ответа № 2. Да, можно.

19
----

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 4.

Указанное количество ответов показывает, что при ответе на третий вопрос у экспертов наметился подход к оценке волеизъявления избирателей с точки зрения содержательных надписей перед квадратом, относящимся к соответствующему кандидату (списку кандидатов). Подход идентичен ответу на второй вопрос. Полагаю уместным здесь привести извлечение из Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2011 года № 503-0-0: «Вместе с тем оспариваемыми законоположениями урегулирован порядок действий участковой избирательной комиссии, когда при подсчете голосов избирателей обнаруживаются бюллетени, хотя и содержащие соответствующее закону число отметок, но вызывающие сомнения (затруднения) в определении волеизъявления избирателей (например, если при явно выраженном в бюллетене отрицательном отношении избирателя к кандидату напротив его фамилии проставлена отметка о голосовании) (выделено мной – С.Ш.). В указанных случаях участковой избирательной комиссии предоставляется право решить вопрос о действительности (недействительности) таких бюллетеней путем голосования, при этом данное решение должно быть мотивированным»<sup>5</sup>.

В вариантах ответа есть такого рода записи: «Исходя из формальных позиций закона, согласен с вариантом ответа номер два, про негативные выражения в ФЗ упоминаний не имеется». Есть и такого рода противоречивые суждения: «хотя и характеризуется избирателем эта кандидатура негативно, тем не менее он избирал именно эту».

<sup>5</sup> <http://www.nablawiki.ru>

Таким образом, если на практике участковая избирательная комиссия столкнется с обозначенной выше перед экспертами дилеммой, то не исключено разделение мнений почти поровну. А каково же было истинное волеизъявление избирателя, остается загадкой, поскольку действует принцип обеспечения тайны голосования. Это еще один аргумент, с нашей точки зрения, в поддержку необходимости внесения изменения в законодательство по рассматриваемой позиции о любом знаке.

**Вопрос № 4. Как Вы считаете, можно ли считать волеизъявлением в пользу кандидата избирательный бюллетень, в котором после сведений о кандидате имеются записи в поддержку кандидата (положительного характера), но без соответствующей отметки в квадрате напротив кандидата?**

*Вариант ответа № 1. Да, можно.*

16

*Вариант ответа № 2. Нет, нельзя.*

28

*Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2.*

На мой взгляд, не исключена ситуация, когда избиратель из всех кандидатур избрал конкретного кандидата, отозвался о нем весьма положительно, сделав соответствующую запись напротив избранной кандидатуры в избирательном бюллетене, но забыл сделать отметку в квадрате напротив избранного кандидата. Волеизъявление очевидно с точки зрения содержательной стороны. Об этом говорят и результаты анкетирования: 16 человек из 46, то есть каждый третий эксперт именно так и посчитал. Но вместе с тем большинство ответов респондентов оказалось на формальных позициях, а именно: нет отметок внутри квадрата, следовательно, бюллетень нужно считать недействительным.

В своих вариантах ответа есть записи, которые подтверждают избранный ими вариант ответа: «Можно считать в пользу, если в записи четко указано, о каком кандидате идет речь». Либо респондент адресует к ранее высказанным им ответам: «Слово положительного характера должно находиться в квадрате».

**Вопрос № 5. На Ваш взгляд, можно ли считать волеизъявлением в пользу кандидата избирательный бюллетень, в котором после сведений о кандидате имеются записи в поддержку кандидата (положительного характера), но без соответствующей отметки в квадрате напротив кандидата, но с отметкой «V» (галочка) перед квадратом?**

*Вариант ответа № 1. Да, можно.*

20

*Вариант ответа № 2. Нет, нельзя.*

24

*Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2.*

Как видно, количество ответов (20) о том, что отметку в виде галочки («V»), проставленную перед квадратом после положительных слов о кан-

дидате, можно считать в пользу кандидата, стало больше, хотя сама отметка не стоит внутри квадрата. Без этой галочки число положительных ответов было на четыре меньше – 16 (см. количество ответов на вопрос номер четыре). Тем не менее количество экспертов, стоящих на формальных требованиях закона, на четыре больше – 24 человека.

В своих вариантах ответа есть и такая запись: «Из-за слабого зрения избиратель мог поставить «галочку» не в квадрате».

**Вопрос № 6. Как, по Вашему мнению, должен быть оценен избирательный бюллетень, в котором напротив кандидата Ж.В.С. имеется отметка (галочка). Одновременно в данном бюллетене шариковой ручкой вычеркнута фамилия кандидата К.Л.В., но при этом сведения о кандидате К.Н.С. (кстати, фамилии кандидатов К.Л.В. и К.Н.С. различаются только на одну букву «ы» и «и») вычеркнуты не были, хотя в соответствии с решением суда комиссия должна была это сделать. Вычеркивание сведений о К.Л.В. в указанном бюллетене было осуществлено шариковой ручкой одной прямой чертой через квадрат для проставления отметки для голосования, то есть способом, аналогичным для вычеркивания сведений о К.Н.С. во всех других бюллетенях при надлежащем исполнении решения суда об отмене регистрации данного кандидата. Таким образом, в указанном бюллетене в квадратах напротив фамилий Ж.В.С. и К.Л.В. имелись отметки<sup>6</sup>.**

*Вариант ответа № 1. Бюллетень должен считаться недействительным, так как в квадратах напротив двух кандидатов имеются отметки.*

20

*Вариант ответа № 2. Бюллетень должен оцениваться в пользу кандидата Ж.В.С., так как отметка имела только в квадрате напротив сведений о нем. Вычеркивание сведений о кандидате посредством черты, проходящей через квадрат напротив кандидата, не есть отметка в пользу кандидата.*

24

*Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2.*

Исходя из результатов обобщения ответов на ранее поставленные вопросы, мы полагали, что ответов экспертов по первому варианту ответа на поставленный вопрос будет больше (исходя из формальных требований закона, бюллетень, в котором имеется более чем одна отметка внутри квадрата напротив кандидата (списка кандидатов), считается недействительным). Ведь вычеркивание сведений об указанном кандидате было

<sup>6</sup> Шестой и седьмой вопросы сформулированы на основании материалов избирательных споров на выборах в органы местного самоуправления Пензенской области в 2014 г., которые были предметом рассмотрения как в избирательных комиссиях области, так и в судебных инстанциях. Один голос отделял победителя от проигравшего, и победа определялась в зависимости от ответа на сформулированные нами вопросы.

ошибочным, что было указано нами в формулировке вопроса. Вычеркивание должно было иметь место в отношении другого кандидата по решению суда! Что это было: случайной ошибкой или было злоупотреблением со стороны комиссии?!

**Вопрос № 7. Как Вы оцениваете заполнение избирательного бюллетеня, когда в квадрате напротив сведений об одном кандидате стоит «галочка», а сведения о четырех кандидатах (в том числе об одном кандидате по решению суда) вычеркнуты через все сведения о кандидатах и через квадраты для проставления отметок в пользу кандидатов?**

*Вариант ответа № 1. Бюллетень следует оценивать в пользу кандидата, в квадрате напротив которого стоит отметка – «галочка».*

23

*Вариант ответа № 2. Бюллетень следует оценивать как недействительный, так как отметки находятся более чем в одном квадрате напротив сведений о кандидатах.*

21

*Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2.*

Ответы оказались примерно такими же, как и при ответе на предыдущий вопрос. Эксперты акцент сделали на «галочку» в квадрате напротив кандидата, не обращая внимания на то, что в других квадратах также имелись черточки как результат вычеркивания всех других кандидатов. Здесь хотелось бы обратить внимание на следующие немаловажные обстоятельства.

Первое. Если исходить из формальных требований закона, то при наличии любой отметки в каком-либо квадрате, если есть «галочка» в другом квадрате, такой избирательный бюллетень следует считать недействительным. Здесь не могу не привести позицию одного из членов ЦИК России, принимавшего участие в анкетировании: «Я за то, чтобы у комиссии как можно меньше поводов было действовать «по усмотрению». Поэтому и все мои ответы построены на формальном подходе (как соответствующую отметку прочитал бы КОИБ)».

Второе. Многие избиратели еще голосуют по-старому, когда можно было оставлять одну кандидатуру, вычеркивая всех остальных. Кстати, как мы отметили выше (при характеристике зарубежного законодательства по данному вопросу), в некоторых государствах, например, в Латвии и Лихтенштейне, предусмотрен именно такой порядок заполнения избирательного бюллетеня.

Третье. Особую важность этим вопросам и ответам на них мы придаем прежде всего потому, что от итогов голосования на этом участке с разницей в один голос зависели результаты голосования в целом по округу. Как мы видим, от оценки членов участковой комиссии зависят итоги выборов. Правосознание у каждого члена комиссии разное, а законодательство по данному вопросу несовершенно, позволяющее неоднозначно подходить к оценке волеизъявления избирателя.

**Вопрос № 8. Как Вы думаете, можно ли контролировать волеизъявление избирателя, выраженное посредством заполнения избирателем избирательного бюллетеня любым знаком, если просматриваются кодированные варианты заполнения бюллетеня (например, буквенно-цифровые обозначения – АБВ-1, АБВ-2, АБВ-3 и т.д.)? В УИК назначают члены комиссии с правом совещательного голоса от кандидатов, наблюдатели от кандидатов, которые имеют возможность ознакомиться с заполненными бюллетенями и фиксировать варианты заполненных избирательных бюллетеней, в том числе путем видеосъемки.**

*Вариант ответа № 1. Нет, нельзя.*

16
----

*Вариант ответа № 2. Да, можно.*

24
----

*Подобная негативная практика существует.*

6
---

*Ваш(и) вариант(ы) ответа: 5*

Подавляющее большинство ответило, что можно контролировать. Здесь хотелось бы отметить, что на практике нам известно всего два случая, когда указанные правонарушающие технологии были предметом судебных разбирательств. Один из этих случаев имел место в 2009 году в Рязанской области, а другой – в 2015 году в одном из районов Республики Дагестан. В последнем случае дело еще рассматривается в суде<sup>7</sup>. Так, в Рязанской области кандидаты на должность главы и в депутаты представительного органа Мурманского сельского поселения, являющиеся руководителями ООО «Гамма», сформировали из числа работников фабрики группы избирателей, которые при голосовании должны были ставить в квадрате избирательного бюллетеня заранее оговоренный знак для осуществления контроля за их волеизъявлением во время подсчета голосов со стороны наблюдателей, кандидатов, доверенных лиц, членов комиссии с правом совещательного голоса. Указанным образом за кандидата Б.А.Н. проголосовали 112 избирателей. При этом в бюллетенях в квадратах за него, как и за других кандидатов от ООО «Гамма», были поставлены необычные отметки – отдельные цифры, сочетания цифр, «елочки», геометрические фигуры, «снежинки», марки автомобилей. После исключения решением территориальной избирательной комиссии таких подконтрольных 74 бюллетеней в пользу кандидата Б.А.Н. осталось всего 38 голосов. Все такого рода бюллетени были признаны недействительными в силу нарушения принципа тайны голосования. Вместе с тем, как подчеркивали кандидаты в депутаты от ООО «Гамма» и их защитники в судебном процессе, при оформлении и заполнении избирательных бюллетеней в их

<sup>7</sup> Так, на выборах, состоявшихся 13 сентября 2015 года в одном из муниципальных районов, как отмечает обратившийся в суд, а также в ЦИК России гр. Г.Ш.У., на бюллетенях были обозначения с буквой «А» и цифры от 1 до 193. При этом буквенные обозначения находились на лицевой, а цифровые – на тыльной стороне избирательного бюллетеня.

пользу, с точки зрения действующего законодательства, никаких нарушений не было допущено, поскольку действующий закон предписывает про- ставлять любой знак в квадрате напротив того кандидата, в чью пользу сделан выбор. Тем не менее территориальная избирательная комиссия приняла совершенно справедливые, на наш взгляд, указанные выше реше- ния в отношении всех кандидатов, в чью пользу были учинены подкон- трольные кандидатам и их команде цифровые и иные знаки, а суд поддер- жал такие решения<sup>8</sup>.

**Вопрос № 9. Как Вы считаете, не следует ли в российское законода- тельство внести соответствующие изменения в действующую редакцию текста закона, предусматривающего отметку с целью заполнения изби- рательного бюллетеня, предложив вместо использования «любого знака», один из трех: «V» (галочка), «+» (плюс), «X» (крестик).**

*Вариант ответа № 1. Да, следует внести изменения, указав возможность заполнения избирательного бюллетеня одним из трех указанных знаков.*

23

*Вариант ответа № 2. Нет, не следует.*

17

*Ваш(и) вариант(ы) ответа: 6.*

Таким образом, абсолютное большинство экспертов, среди которых имеются лица с большим опытом работы в избирательных комиссиях, ученые в области конституционного права, считают целесообразным вне- сти изменения в избирательное законодательство, чтобы исключить ряд проблем, возникающих в понимании и применении любого знака, пред- усмотренного для заполнения избирательного бюллетеня в процессе голо- сования на всех выборах в Российской Федерации.

В заключение хотелось бы поделиться весьма интересным, на наш взгляд, опытом региональной законодательной и судебной практики по данной проблеме.

Так, в период моей работы в качестве председателя Избирательной комиссии Республики Дагестан была предпринята попытка внести изме- нения в республиканский закон «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан», предусмотрев в нем указанные выше три варианта заполнения избирательного бюллетеня – в виде «галочки», «плюса» или «крестика» – в целях предотвращения нарушения принципа тайны голосования и использования грязных технологий в избиратель- ном процессе. Такие изменения действительно были внесены. До и в период избирательной кампании была развернута информационная работа по объяснению целесообразности и необходимости внесения таких измене- ний. Многие кандидаты и их команды законопослушно следовали таким

<sup>8</sup> См. Решения Октябрьского районного суда г. Рязани. Дело № 2-1221/2009; 2-991/2009.

предписаниям в законе. Однако некоторые кандидаты и обеспечивающие их кампанию технологи, несогласные с результатами выборов и оценкой избирательных комиссий недействительных избирательных бюллетеней, в которых были проставлены иные знаки (цифры, всякого рода буквенные обозначения и т.д.), обратились в Верховный Суд Республики Дагестан. Верховный Суд Республики Дагестан со ссылкой на часть 6 статьи 1 Федерального закона № 67-ФЗ (где речь идет о том, что законы субъекта не должны противоречить федеральному закону) отменил решения окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Народного Собрания Республики Дагестан. На основании такого подхода Верховного Суда Республики Дагестан оставались правомерными любые знаки в избирательном бюллетене, а не только три, обозначенные в республиканском законе о выборах. В данном случае в деятельности Верховного Суда проявился правовой позитивизм, считающий, как отмечает Б.С. Эбзеев, право простым волеустановлением государства<sup>9</sup>. На наш взгляд, суд с учетом негативной правонарушающей практики по использованию любого знака (как это заметил парламент Дагестана, внося изменения в закон республики) должен был сделать ссылку на часть 3 статьи 1 Федерального закона № 67-ФЗ, которая гласит: «Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом», ибо республиканские изменения гарантировали тайну голосования избирателей, защищая их избирательные права от грязных избирательных технологий. Другими словами, на передний план должно было выступать естественное право, то есть право, «рожденное вместе с нами», справедливое по самой природе вещей<sup>10</sup>. Тут, к сожалению, правопонимание судей и законодателей, увы, разошлось. В последующем республиканское избирательное законодательство, учитывая судебную практику по данному вопросу, а также представление прокуратуры по обеспечению единого правового пространства по данной проблематике, возвратилось в свое прежнее лоно: любой знак снова стал формой отметки избирателя в пользу того или иного кандидата, т.е. правовая норма снова стала позитивной, сформулированной в законе, а не естественной, соответствующей требованиям прогрессивного развития общества и государства.

## Выводы

Любой знак как отметка избирателя в избирательном бюллетене понимается учеными и экспертами по данному вопросу неоднозначно.

<sup>9</sup> См.: Эбзеев Б.С. Современный конституционализм как синтетическое единство естественного и позитивного права // Государство и право. 2015. № 12. С. 5.

<sup>10</sup> Там же.

Одни считают, что любой знак – это только один знак (в виде «галочки»), а не слово либо сочетание цифр с буквами и т.д. Другие, наоборот, подходят к этому понятию расширительно, включая в это понятие цифры, сочетание цифр и букв, целое слово, подпись, символы и тому подобные обозначения.

Часть 17 статьи 68 Федерального закона № 67-ФЗ, которая предусматривает решение вопроса о действительности всех сомнительных бюллетеней путем голосования членов участковой избирательной комиссии, с указанием на оборотной стороне бюллетеня причину признания его (бюллетеня) действительным или недействительным, также оказывается сложным, поскольку мнения по данному вопросу у членов комиссии, экспертов по данному вопросу расходятся, что показало также наше анкетирование.

Любой знак, как показывает негативная правонарушающая практика, позволяет контролировать голоса избирателей со стороны кандидатов и представителей их команды. Таких случаев в практике избирательных комиссий, потом дошедших до судебного рассмотрения, не так уж много, но они есть.

Наше сравнительное изучение зарубежного законодательства о порядке заполнения избирательного бюллетеня показало, что нет единого стандартного подхода к решению этой проблемы. Мы выделили шесть вариантов законодательного подхода по решению обозначенного вопроса, внутри которых также имеются свои особенности (подклассификации). Лишь небольшое количество государств имеет в своем законодательстве такой же подход к заполнению избирательного бюллетеня, как в России. В большинстве государств предусмотрены либо один, либо два-три знака, используемых при заполнении избирательного бюллетеня. Результаты нашего экспертного анкетирования по данной проблеме также показали целесообразность именно такого подхода, поскольку он защищает избирательные права граждан, предотвращает возможность использования правонарушающих избирательных технологий, обеспечивая легитимацию и легитимность власти. Высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы (статья 3 Конституции России), однако свободные выборы превращаются в несвободные, если, используя любой знак, контролируется волеизъявление избирателей при заполнении избирательного бюллетеня. Это общественно опасно и преступно. Поэтому имеющуюся лазейку в избирательном законодательстве необходимо устранить, изменив законодательную формулировку порядка заполнения избирательного бюллетеня с «любого знака» на отметку в виде «галочки» (дополнительно, кроме «галочки», можно предусмотреть отметки в виде «плюса» и «крестика»). С учетом социальной практики нужна не позитивная, закрепленная в законе, а естественная норма права, отвечающая требованиям прогрессивного развития общества и государства, чтобы свобода волеизъявления избирателей не оказалась подконтрольной нерадивым кандидатам и их политтехнологам.

# Мусульманское право в современном мире

*Рассматриваются основы мусульманского права, его сущность, потребности и возможности приспособления к современному миру и особенности современного права мусульманских стран.*

*Ключевые слова: ислам, шариат, коран, мусульманское право, право мусульманских стран.*

Воплощение религиозно-этических начал в актах великих законодателей древности являлось отражением условий бытия того времени, естественных стремлений мыслителей к разумной организации отношений между людьми в интересах выживания и общинного сосуществования. При этом объективные и субъективные условия бытия разобщенных общин в различных географических, климатических природных зонах, постоянная борьба за выживание вели к разнообразию религий, часть из которых к настоящему времени обрели доминирующее положение.

Различные течения христианства, иудаизма, ислама и других религиозных направлений представляют собой важную идеологическую основу отношений между людьми в современном мировом сообществе, находящую отражение в различающихся правовых системах современности<sup>1</sup>.

Значительное место в современном мире занимает мусульманское право, изучение которого представляется особенно важным в интересах взаимопонимания и сотрудничества народов в современных условиях глобализации и связанных с нею потребностей и возможностей мирного сосуществования.

Мусульманское право в отличие от различных иных правовых систем максимально связано с исламом, воплощая его догмы. Мусульманское право определяет обязательное религиозное поведение мусульман на основе шариата, как «пути следования».

Основу мусульманского права образуют Коран и Сунна, а также созданная теологами-правоведами обширная эволюционирующая доктрина

---

ДАМАСКИН Олег Валерьевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Московского пограничного института ФСБ России

<sup>1</sup> Давид Рене, Жоффре-Спинози Камилла. Основные правовые системы современности. М.: «Международные отношения». 1997.

на<sup>2</sup>. В исламе доминирует концепция теократического общества, в котором государство исполняет роль служителя установленной религии.

Мусульманские юристы и теологи разработали, исходя из Корана и Сунны, систему детализированного догматического права как права идеального общества, которое установится во всем мире и будет полностью подчинено исламу. Ислам по своей сущности, как и иудаизм, является религией закона. Мусульманское право – это «квинтэссенция настоящего мусульманского духа, наиболее ясное выражение мусульманской идеологии, главное звено ислама»<sup>3</sup>.

Наука мусульманского права представляет собой доктринальное изложение мусульманских законов и имеет два раздела. В первом рассматриваются источники комплекса правил, составляющих шариат, божественный закон. Во втором изучается содержание, решения, которые содержат нормы мусульманского материального права.

Мусульманское право имеет четыре источника права. Это Коран – священная книга ислама; Сунна – традиции, связанные с посланцем Бога; Иджма – единое соглашение мусульманского общества; Кияс – суждение по аналогии. С этим в основном согласны все школы мусульманского права.<sup>4</sup>

Рассмотрение теории мусульманского права позволяет констатировать, что по причинам, связанным с самой концепцией права ислама, всякая попытка развития принимается с подозрением и осуждается классическими юристами. Не допускается, чтобы личное мнение стало основой правового решения, компетентность органа законодательной власти регламентировать все сферы общественной жизни отвергается. Традиционализм доминирует над развитием. Наука мусульманского права сформировалась и стабилизировалась в глубоком средневековье, что обуславливает архаический характер ряда институтов, его казуистичность и отсутствие систематизации. Сохранение традиций является главным в передаче информации.

Основанное на Коране мусульманское право является глубоко оригинальным, совершенно независимым от всех других правовых систем, не имеющих того же источника. Мусульманское право – это право церкви, право общины верующих и неотъемлемая часть ислама. Оно несет в себе характер откровений, как и религия, следовательно, нет в мире никакой власти, способной изменить мусульманское право.

Такой фундаментализм придает устойчивость всей структуре мусульманского общества. Тот, кто не подчиняется мусульманскому праву, признается грешником, заслуживающим наказания, тот, кто оспаривает решение мусульманского права, признается еретиком, изгоняемым из общества

---

<sup>2</sup> Коран. Перевод И.Ю. Крачковского. М., 1991.

<sup>3</sup> Bergstrasser G./Grundzuge des islamischen Rechts. 1935. S. 1.

<sup>4</sup> См.: Milliot L. et Blanc F. Introduction a letude du droit Musulman. 1987.

ислама. При этом общественная жизнь не создает других норм, кроме норм религиозных, неотъемлемой частью которых является мусульманское право. Там, где перестают применять мусульманское право, ислама больше не существует.

Очевидно, что сложившееся в древности мусульманское право малопригодно для нужд, потребностей современного мирового сообщества, в котором мусульманский мир занимает значительное место. В нем нет регламентации ряда институтов, необходимых для применения в условиях глобализации. Вместе с тем несомненным является наличие в мусульманском праве позитивных нравственных аспектов, способствующих сохранению и укреплению семейных, общинных, общественных отношений, противостоящих тенденциям разложения семейных устоев, упадку нравственности и морали в ряде современных западных стран.

В настоящее время актуализируется проблема потребности и возможности сближения, конвергенции правовых систем мирового сообщества. Эта проблема в современных условиях для государств с мусульманским большинством населения связана с преодолением застойности на основе осознания причин их стагнации. Мусульманские реформаторы пытаются развивать социальные и политические ценности, опираясь на специфические исламские ценности. Однако многие из них подвержены влиянию современной западной идеологии либерализма, существенно скомпрометировавшей себя экономическими, социальными последствиями своей правоприменительной практики.

Проблема выбора дальнейшего пути мусульманского права сопряжена с решением основной проблемы мирного сосуществования мирового сообщества – отказа от силового доминирования США и их союзников в глобальном мире. В настоящее время разворачивается активная экономическая борьба за передел сфер влияния в мире, перерастающая в войны, ведущиеся с применением новых форм и методов. Этот процесс может быть демпфирован усилиями государств, входящих в Организацию Объединенных Наций (ООН) на правовой основе.

Мусульманское право продолжает быть одной из крупных систем современного мира и регулирует отношения между более чем 800 миллионами мусульман. Многие государства с мусульманским населением, включая Алжир, Тунис, Марокко, Иран, Пакистан, продолжают декларировать верность принципам ислама в своих законах и конституциях. Однако эти страны модернизируются, что актуализирует проблемы мусульманского права. Возможность приспособления мусульманского права к современному миру возможна с учетом его практической гибкости при теоретическом сохранении базовых принципов. Поэтому ряд мусульманских государств предприняли серьезные законодательные реформы, используя возможности обращения к обычаю использования соглашений. Заинтересованным лицам разрешено в ряде случаев организовать свои отношения без вмешательства права. Ислам смог распространиться в

мире потому, что сохранял такую позицию и не требовал пожертвовать образом жизни, освященным обычаем.

Мусульманское право все поступки человека делит на пять категорий: обязательные, рекомендуемые, безразличные, порицаемые и запрещаемые. Обычай не может рекомендовать действия, которые право запрещает, или защищать то, что право считает обязательным. Но обычай вправе предписывать то, что согласно праву является только рекомендуемым или дозволенным, а также запрещать то, что право полагает порицаемым или лишь допускаемым. В результате соглашений можно, оставаясь верным исламу, внести очень существенные изменения в нормы, которые предлагает мусульманское право, но которые не считаются обязательными.

Современная тенденция мусульманского права состоит в том, чтобы традиционный подход к учету обстоятельств, цели закона, общественного блага и необходимости дополнить современными точными правилами и строгими методами толкования. Полученные таким путем решения будут отвечать требованиям общества и не противоречить базовым принципам ортодоксальности. Однако проблема реализации сопряжена с инертностью психологии большинства мусульман.

Опасность всякой попытки модернизации и рационализации мусульманского права как части ислама очевидна, поскольку в случае развития названной тенденции окажется под угрозой мусульманское единство в мире, где большинство верующих разделено на различные независимые государства. Поэтому, вероятно, для дальнейшего приспособления мусульманского общества к современной жизни, будут использоваться обычаи, соглашения, регламенты, позволяющие избежать обсуждения принципов, освященных традицией шариата, на которых основывается единство общины верующих.

С мусульманским религиозным правом не следует смешивать существующие правовые системы мусульманских государств, различая понятия «мусульманское право» и «право мусульманских государств».

В специфической смеси правовых, моральных и религиозных положений, составляющих мусульманское право, есть юридические положения, предписания определенного поведения, нормы нравственной дисциплины, поэтому надо отличать «реальность от утопии, действительные результаты юридической жизни от химер, созданных воображением теологов»<sup>5</sup>.

Личное и семейное право, которое содержало нормы ритуального и религиозного поведения, всегда считалось наиболее важным в шариате, хотя теоретически все отрасли мусульманского права одинаково связаны с исламом. Конституционное право в том виде, как оно понимается мусульманским правом, всегда было и остается идеализированной мечтой

---

<sup>5</sup> Milliot L. et Blanc F. Introduction a letude du droit Musulman. 1987. P. 76.

о прекрасном, но туманном будущем. Однако уголовное право очень рано отделилось от ортодоксального мусульманства, как и фискальное право<sup>6</sup>.

Коран предписывает мусульманам всегда подчиняться властям. Необходимость всегда снимает с верующих грех несоблюдения правовых норм. Мусульманский идеал, состоящий в установлении единства сообщества верующих и гражданского общества, никогда не был осуществлен. Об этом свидетельствует дуализм судебной системы, где наряду с судами кади, единственными законными судами согласно мусульманскому праву, всегда существовали и другие типы судов, применявших примитивные обычаи или регламенты, установленные властями. Деятельность этих судов всегда отступала от строгих норм мусульманского права: полицейская юрисдикция, юрисдикция инспектора рынков, юрисдикция справедливости правителя или его представителей.

Мусульманское право всегда признавало за властями право принимать решения, направленные на охрану общественного порядка. К настоящему времени во многих мусульманских странах применение норм мусульманского права уступило применению норм, заимствованных в западноевропейских странах, включая конституционное право, административное право, уголовное право, трудовое право.

Первой кодификацией мусульманского права, которая получила силу закона в области семейного права и наследования, был Гражданский кодекс, действовавший в Иране в 1927–1935 годах. Позже кодексы личного статуса были приняты в Сирии, Тунисе, Марокко, Иордании, Ираке, Южном Йемене, реформы семейного и наследственного права проведены в Пакистане, Иране, Кувейте. Для применения шариата, как и применения современных кодексов, необходимо обращаться к юристам, получившим западное образование.

Современное исламское правоведение по-разному объясняет причины рецепции в XIX–XX веках наиболее развитыми мусульманскими странами европейских правовых образцов. Этот процесс в целом был не только подготовлен предшествующей историей правового развития указанных стран, но и объяснялся особенностями самой исламской правовой доктрины, ее гибкостью. Вместе с тем исламские юристы отмечают и другие факторы, объективно способствовавшие рецепции мусульманским миром европейских законодательных образцов.

Во-первых, подчеркивается, что правовые системы, сложившиеся в мусульманском мире на основе шариата, были обращены в прошлое. Они отвечали, да и то не в полной мере, условиям предыдущих эпох, которые характеризовались застоём. Усилия отдельных правоведов в XVII–XVIII веках не могли серьезно изменить общую ситуацию и вдохнуть новую жизнь в исламское право.

---

<sup>6</sup> См.: Anderson J. N.D. *Islamic Law in the Modern World*. 1959. P. 15, 20.

Во-вторых, указывается на достаточно быстрое социально-политическое развитие многих мусульманских стран в XIX–XX веках. Динамичные перемены требовали соответствующих реформ правовой системы, в то время как традиционная исламская правовая доктрина была не готова предложить нужные решения. Поэтому власти Османской империи и Египта были вынуждены заимствовать необходимые правовые формы за пределами мусульманского мира. Результатом такой правовой политики стал двойственный характер правовой системы, при котором, с одной стороны, традиционное исламское право сохранило, хотя и в ограниченных масштабах, свои позиции, а с другой – заметное место в нем заняло заимствованное из Европы законодательство. Причем эти две подсистемы практически не взаимодействовали между собой и не были достаточно скоординированы.

В-третьих, еще одним фактором стало утверждение в мусульманском мире военно-политического и экономического господства европейских колониальных держав, которые, естественно, в своих интересах существенно содействовали переносу сюда европейской правовой культуры. При этом мусульманские страны оказались в противоречивой исторической ситуации, когда они пытались противостоять колонизаторам и в то же время были вынуждены заимствовать их достижения, в том числе и в области права<sup>7</sup>.

Конечно, при оценке такого подхода не надо забывать о преобладающем в мусульманском мире мнении, согласно которому экспансия европейской правовой культуры в XIX веке объяснялась лишь политикой колонизаторов, которые силой навязывали свои законодательные образцы мусульманам. Этим в значительной мере объясняется особый привилегированный статус иностранцев, прежде всего европейцев из доминирующих государств, в мусульманских странах.

Широкая рецепция европейского по содержанию законодательства непосредственно влияла на исламскую правовую мысль, которая оказалась вынужденной найти объяснение этому процессу и оценить его с позиций шариата и правовой доктрины (фикха). Решение, позволяющее соединить исламскую традицию с европейским подходом, было найдено на основе гибкости мусульманского права. При этом законодательство мусульманских стран, несмотря на влияние европейской практики, официально исходило из верховенства шариата. Иными словами, власть как бы освящала воспринимаемые правовые нормы авторитетом шариата. Заимствованное, включая навязанное, европейское законодательство признавалось укладывающимся в рамки фикха самой исламской правовой мыслью.

---

<sup>7</sup> См.: Тарек Бишри. Правовые позиции между исламским шариатом и позитивным правом. Каир, Изд. 2-е, 2005. С. 5–6.

Авторитетные мусульманские ученые пришли к выводу, что большинство норм принятого законодательства в той или иной форме уже зафиксировано различными толками фикха. Если же его отдельные положения и неизвестны традиционной доктрине, то они, во всяком случае, не противоречат императивным положениям шариата и отвечают общим интересам мусульман. Кроме того, закрепление этих правил в виде точных статей законодательных актов упрощает их единообразное применение судом, что также соответствует интересам мусульманского сообщества. Иными словами, основанные на европейских образцах акты были признаны допустимыми с точки зрения шариата.

Обращение к европейскому опыту существенно модифицировало мусульманское право изнутри, значительно изменив его содержание и форму. В этом заключалось еще одно направление эволюции мусульманского права в правовых системах мусульманских стран под воздействием европейской правовой культуры. Эта тенденция прежде всего выразилась в кодификации фикха, изменении характера источников мусульманского права. В частности, актом эволюции мусульманского права стала Маджалла, принятая в 1869–1876 годах в Османской империи. По своему содержанию этот акт был сводом выводов фикха по имущественным, обязательственным и судебным-процедурным вопросам, а по форме – гражданским и гражданско-процессуальным кодексом в европейском понимании. Это стало важным шагом на многовековом пути к кодификации фикха. С принятием Маджаллы доктрина начала уступать роль основного юридического источника исламского права нормативному правовому акту.

Мусульманское право играет далеко не одинаковую роль в современном правовом развитии различных государств мусульманского мира. Так, правовые системы некоторых стран ориентируются главным образом на шариат (фикх), в то время как в других реализуется модель светского государства, законодательство которого по своему характеру практически целиком основано на европейских традициях. Наблюдается большое разнообразие правовых систем современных мусульманских стран. В то же время мусульманское право не утратило в современном мусульманском мире своей роли комплекса юридических норм, хотя и действующих в модифицированном по сравнению со средневековым виде.

Можно выделить основные группы правовых систем современного мусульманского мира. Первую группу составляют такие страны региона Персидского залива и Аравийского полуострова, как Саудовская Аравия, ОАЭ, Катар, Йемен, Иран, а также Пакистан и Судан. К ним примыкают Малайзия и Нигерия. Здесь мусульманское право продолжает действовать очень широко, охватывая как частное, так и публичное право. В ряде указанных стран оно является стержнем правовой системы. Именно эти два фактора, особая роль мусульманского права в публично-правовых отраслях и его статус в качестве главного элемента правовой системы характеризуют современное правовое развитие этих стран. Причем

мусульманское право действует здесь как в форме доктрины, так и в виде системы нормативно-правовых актов.

Саудовская Аравия остается единственной мусульманской страной, где мусульманское право продолжает применяться главным образом в традиционной форме доктрины. Многие ключевые отрасли права в этой стране до сих пор не кодифицированы. Это относится прежде всего к тем элементам правовой системы, которые целиком ориентированы на нормы фикха. В частности, пока не принят ни семейный, ни уголовный кодексы. Центральное место мусульманского права в саудовской правовой системе закреплено Основным низамом (регламентом) о власти 1992 года.

В Саудовской Аравии принято немало законодательных актов (низамов), прямо основанных на положениях традиционного фикха (шариата) и подтверждающих их центральное место в правовой системе страны. К ним можно отнести низам о ведомстве жалоб 2008 года, низам о контроле за предписанным и пресечением запрещенного шариатом, низам о процедуре «байа» (избрания главы государства) 2007 года. Кроме того, банковская и страховая системы Королевства полностью подчинены требованиям шариата, что закреплено соответствующими низамами.

Вместе с тем в целом мусульманское право действует в указанной стране преимущественно в форме доктрины, а нормативно-правовые акты (низамы) согласно официальной концепции регулируют лишь организационные и процедурные вопросы реализации его норм. Поэтому, например, состоялось принятие низама об уголовном процессе в отсутствие уголовного кодекса.

В других странах данной группы центральное место мусульманского права в правовой системе также закреплено на конституционном уровне, хотя и в различной форме. Так, Конституция Йеменской Республики 1991 года с последующими изменениями и дополнениями провозглашает шариат источником всего законодательства, а конституции ОАЭ 1996 года и Катара 2004 года называют шариат основным источником законодательства.

Приоритетные позиции исламского права получают детальное закрепление в текущем законодательстве, ориентирующем суд на преимущественное применение шариата. Так, закон ОАЭ о Верховном федеральном суде 1973 года предусматривает, что данный судебный орган применяет нормы шариата, федерального законодательства и принятых в отдельных эмиратах законов, соответствующих предписаниям шариата, а также такие обычаи, принципы естественного права и нормы иностранного права, которые не противоречат положениям шариата. Закон о судебной системе 1978 года обязывает все федеральные судебные органы обращаться к нормам шариата, федеральному законодательству и иным законам, а также к не противоречащим шариату обычаям и общим принципам права.

Принципиальное положение о соотношении мусульманского права и позитивного законодательства закрепляет и кодекс гражданских правоот-

ношений ОАЭ 1986 года, в соответствии с которым в основу понимания, формулирования и толкования его статей положены нормы и принципы фикха. Таким образом в ОАЭ действует прежде всего мусульманское право, а применение законодательства и иных источников поставлено в зависимость от их соответствия или непротиворечия шариату.

Аналогичная ситуация наблюдается и в Судане. Действующий здесь закон об основах судебных решений 1983 года предусматривает, что при молчании закона судья применяет положения Корана, сунны Пророка и другие традиционно признаваемые источники фикха, а также его общие принципы. Обращение к судебным прецедентам и обычаям допускается только при условии их непротиворечия шариату, его принципам и конкретным выводам фикха. Кроме того, этот не имеющий аналогов в других мусульманских странах акт обязывает судью при толковании применяемого им законодательства исходить из того, что законодатель не имел в виду вводить нормы, противоречащие шариату в части установленных им точных запретов или дозволений. Одновременно судья должен толковать все содержащиеся в законодательстве термины, понятия и формулировки только в соответствии с положениями шариата, его общими принципами и общим духом, а также с принятой в фикхе методологией.

На близкие критерии ориентируется и правовая система Пакистана. Конституция этой страны 1973 года предусматривает, что все действующие законы должны быть приведены в соответствие с предписаниями ислама, закрепленными Кораном и сунной Пророка, и никакое вновь принимаемое законодательство не может им противоречить. Для реализации этих предписаний в Пакистане создан специальный Совет исламской идеологии, имеющий конституционный статус. Кроме того, закон о претворении шариата 1991 года детально регламентирует верховенство шариата в правовой системе страны, закрепляет правила толкования законодательства в свете шариата, а также очерчивает общие ориентиры исламизации системы образования и экономики. Ключевая роль мусульманского права в правовых системах всех указанных стран наглядно выражается в том, что уголовное право здесь основано на предписаниях шариата и фикха. По сути, это является едва ли не самой яркой чертой, отличающей позиции мусульманского права в данной группе государств.

Вторую группу составляют правовые системы практически всех других арабских стран, за исключением Туниса. Конституции некоторых из них (например, Египта, Кувейта, Бахрейна) закрепляют статус шариата или его принципов как основного источника законодательства. Однако в целом мусульманское право здесь не играет роли стержня правовой системы. Его позиции ограничены главным образом регулированием брачно-семейных и наследственных отношений. Правда, в последние десятилетия в указанных странах активно развиваются исламские предпринимательские институты: банки, страховые компании, инвестиционные фонды, правовые основы организации и деятельности которых ориентируются на

сочетание законодательства европейского типа с положениями мусульманского права.

Вместе с тем даже в указанных странах наблюдается тенденция усиления роли мусульманского права на уровне правовой системы в целом. В частности, в Египте в мае 1980 года в Конституцию 1972 года было внесено изменение, в соответствии с которым принципы шариата провозглашены не просто одним из источников законодательства, а его главным, ведущим источником. В египетском парламенте даже создана специальная комиссия для контроля за тем, чтобы ни один из принимаемых законов не противоречил принципам шариата.

Анализ современных правовых систем мусульманских стран под углом зрения влияния на них шариатского наследия ставит ряд вопросов, касающихся нынешнего состояния мусульманского права. В частности, для его характеристики важнейшее значение имеют те изменения, которые происходят в форме и технико-юридическом содержании современного исламского права в результате кодификации отдельных его отраслей, включения его норм, принципов и институтов в законодательство.

Современное исламское право существенно отличается от традиционного по форме, содержанию, соотношению с позитивным законодательством. В современных правовых системах мусульманское право сравнительно редко выступает в традиционной форме доктрины, которая остается его ведущим источником в немногих странах и лишь применительно к отдельным отраслям. В большинстве случаев его нормы закрепляются в принимаемом государством законодательстве. В итоге доктрина (фикх) в качестве основного источника исламского права уступает место законодательству, а отличающиеся плюрализмом взгляды различных школ заменяются точными однозначными нормами.

Однако в большинстве мусульманских стран, где исламское право не занимает центрального места в правовой системе, ситуация иная. Как правило, здесь его нормы и институты действуют в форме законодательства. Значение последнего для самого исламского права различно. Например, отношения личного статуса в этих странах исламское право на протяжении веков регулировало в традиционном виде доктрины. Теперь все основные ее выводы, касающиеся данной отрасли, закреплены нормативно-правовыми актами. Причем предусматривается, что в случае их молчания судья обращается к выводам определенного толка фикха. Учитывая это, данное законодательство следует рассматривать в качестве самостоятельной формы исламского права. При этом необходимо также учитывать такой важный социально-психологический фактор, как отношение к указанным нормативно-правовым актам мусульманских юристов, которые, как правило, считают их формой систематизации самого исламского права.

Иной характер имеют нормативно-правовые акты, которые хотя и воспринимают единичные исламские правовые положения, но в целом не

отличаются исламской направленностью. Это относится, в частности, к современному гражданскому законодательству большинства мусульманских стран. Его отдельные статьи, сформулированные с учетом выводов исламской правовой доктрины, являются скорее не предписаниями самого мусульманского права, а нормами, которые в лучшем случае ведут от него свое происхождение. Главное в том, что эти нормы подчинены общему смыслу законодательства, имеющего мало общего с мусульманским правом, и поэтому во многом лишились своей традиционной специфики. При этом гражданские кодексы, как правило, ставят применение выводов исламской правовой доктрины в качестве субсидиарного источника в зависимость от их соответствия общим принципам гражданского законодательства.

Анализ современных правовых систем мусульманских стран свидетельствует о формировании современного мусульманского права, которое отличается от его традиционного варианта рядом существенных особенностей. Принятие законодательства, закрепляющего положения шариата и ориентирующегося на его общие принципы, ведет к серьезным изменениям технико-юридического содержания мусульманского права, характера его норм и соотношения их с религиозными правилами поведения.

Позитивные правовые системы мусульманского права в их современном виде различны между собой, так как общественное развитие ряда стран очень разнообразно, а традиции также далеко не одинаковы. Представляется, однако, что в обозримом будущем модернизация мусульманского права не приведет к полному присоединению мусульманских стран к романской правовой системе или системе общего права.

Скорее вероятен синтез категорий и понятий, заимствованных из западного права и методов рассуждения и подхода, основанных на традициях мусульманского права. Это позволяет сделать вывод о целесообразности дальнейшего изучения системы мусульманского права, его места и роли в современном мире в интересах международного сотрудничества, национальной и международной безопасности.

## Право выбора

**В.Т. КАБЫШЕВ**  
**Т.В. ЗАМЕТИНА**

### Россия – Крым – Севастополь: размышления конституционалистов

*Прекрасны вы, берега Тавриды,  
Когда вас видишь с корабля  
При свете утренней Киприды,  
Как вас впервой увидел я.*

*А.С. Пушкин  
Путешествие Онегина*

Воссоединение Крыма с Россией вызвало всплеск различного рода реакций, в основном на Западе. Для России, российского общества – это, прежде всего, восстановление исторической справедливости, кроме того, это увеличение территории и населения страны, сохранение геополитически важной базы русского флота, помощь соотечественникам, находящимся в сложном положении. Но не только это. Главное, как справедливо отмечается в печати, что мы вновь вернулись в большую мировую политику<sup>1</sup>. Реакция со стороны политиков, журналистов, правоведов западных стран была практически однозначной – Россия совершила аннексию Крыма, нарушив суверенитет и территориальную целостность Украины и нормы международного права. Необходимо отметить, что и ряд российских юристов высказывали сомнения о легитимности процесса присоединения Крыма к России. Рамки нашей статьи не позволяют обсудить различные позиции по данной проблеме.

Во-первых, мы уже обращались к этой теме, где подробно проанализировали конституционность всех стадий процесса воссоединения Крыма с Россией<sup>2</sup>.

---

КАБЫШЕВ Владимир Терентьевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии, заслуженный деятель науки Российской Федерации

ЗАМЕТИНА Тамара Владимировна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии

<sup>1</sup> См.: Стариков Н., Беляев Д. Россия. Крым. История. СПб., 2015; Бабурин С. Крым навеки с Россией. Историко-правовое обоснование воссоединения Республики Крым и города Севастополь с Российской Федерацией. М., 2014.

<sup>2</sup> Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя – восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2 (97). С. 58–74.

Во-вторых, мы повторяем и вновь констатируем, что именно после присоединения Крыма и Севастополя в истории постсоветской России наступила новая эпоха, для которой характерны принципиально иные отношения во всех сферах конституционного строя, во внутренней и внешней политике Российской Федерации, политической системе, идеологии и правосознании как властвующей элиты, так и российского общества в целом.

В-третьих, в различных СМИ, на международных форумах «мультируются» главная проблема – конституционность самоопределения народа Крыма, выразившегося на референдуме 16 марта 2014 года.

Проблема конституционности самоопределения народа Крыма получила вполне исчерпывающий анализ в юридической науке<sup>3</sup>. Но одну ремарку все же позволим себе сделать. Рефреном в подавляющей части «крымских» публикаций как зарубежных авторов, политиков, так и некоторых российских ученых, с позиций исключительно позитивизма звучит тезис о нелегитимности присоединения Крыма к России, при этом игнорируется, умалчивается факт антиконституционного переворота и вооруженного захвата власти в Киеве 22 февраля 2014 года. Действующая Конституция Украины по сути была растоптана. Власть, как отмечает Г.М. Вельяминов, захваченная вооруженной силой – «оппозицией на Украине, антиконституционна, прямо нарушает, в частности, ст. 5 Конституции Украины (в ред. от 19 сентября 2013 года), гласящую, что никто не может узурпировать государственную власть»<sup>4</sup>.

Конституционно-правовое осмысление присоединения Крыма к России (точнее – возвращения Крыма в Россию) трактуется некоторыми авторами без учета исторических моментов, то есть, по сути, умалчивается о грубейших нарушениях прав и свобод человека, связанных с событиями 2 мая 2014 года в Одессе, на юго-востоке и в других регионах Украины.

Поэтому ни руководство Российской Федерации, ни абсолютно весь народ России не могли не осудить государственный переворот, силовой

<sup>3</sup> Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. Принятие Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. №5. С. 37–42; Толстых В. Право на самоопределение как основание воссоединения Крыма с Россией // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5 (102). С. 73–81; Томсинов В.А. «Крымское право» или Юридическое основание для воссоединения Крыма с Россией // Вестник Московского университета. Сер. 11, Право. 2014. С. 3–32; Толкачев К.Б. «Крымский вопрос» и современное право: к дискуссии о легитимности референдума. URL:[http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6189:l-g- &catid=184:2010-12-13-11-50-40](http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=6189:l-g- &catid=184:2010-12-13-11-50-40) (дата обращения: 12.12.2014); Вельяминов Т.М. Воссоединение Крыма с Россией: правовой ракурс // Государство и право. 2014. № 9. С.12–18.

<sup>4</sup> Вельяминов Т.М. Воссоединение Крыма с Россией: правовой ракурс // Государство и право. 2014. № 9. С. 12; Конституция Украины. URL:<http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 12.12.2014).

захват власти в Киеве. Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года вновь решительно заявил: «Как в связи с этим можно поддержать вооруженный захват власти, насилие, убийства? Одни кровавые события в Одессе чего стоят, когда людей сжигали заживо. Как поддерживать последовавшие затем попытки с помощью вооруженных сил подавить людей на юго-востоке, не согласных с этим беспределом? Повторю, как это можно поддержать? Причем под лицемерные разговоры о защите международного права и прав человека. Это просто чистый цинизм. Уверен, сам народ Украины еще даст этим событиями справедливую оценку»<sup>5</sup>.

Как известно (и позволим себе вновь напомнить), решающим актом самоопределения народа Крыма явился референдум в Крыму 16 марта 2014 года, на котором явка составила 83,01 процента, за воссоединение с Россией по Автономной Республике Крым проголосовали 96,77 процента участников референдума, по г. Севастополю явка – 89,5 процента, за воссоединение проголосовали 95,6 процента. Затем последовало решение крымского парламента, утвердившего результаты референдума.

17 марта 2014 года на основании Декларации о независимости и результатов референдума была провозглашена Республика Крым как независимое и суверенное государство, в состав которой вошел Севастополь в качестве города с особым статусом. Республика Крым в лице своего высшего органа власти – Государственного Совета Республики Крым – обратилась к Российской Федерации с предложением о принятии Республики Крым в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Российской Федерации со статусом республики. Затем произошло историческое воссоединение Крыма и Севастополя с Россией.

Конституционно-правовой основой принятия в Российскую Федерацию Республики Крым послужили следующие конституционно-правовые акты:

Конституция Российской Федерации;

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»;

результаты общекрымского референдума, проведенного 16 марта 2014 года в Автономной Республике Крым и г. Севастополе, на котором поддержан вопрос о воссоединении Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации;

---

<sup>5</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года «Принять вызов и победить» // Российская газета. 2014. 5 дек. 6 URL:<http://news/kremlin.ru/acts/20596> (дата обращения: 12.12.2014).

Декларация о независимости Автономной Республики Крым и г. Севастополя, а также Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образование в составе Российской Федерации новых субъектов;

предложения Республики Крым и города с особым статусом Севастополя о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, включая город с особым статусом Севастополь;

Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (в ред. от 31 декабря 2014 года)<sup>6</sup>.

Крым, Севастополь как субъекты Российской Федерации (их наименования) включены в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации.

Для нашей страны, для нашего народа, отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года, это событие имеет особое значение, потому что в Крыму живут наши люди и сама территория стратегически важна, и потому что именно здесь находится духовный исток формирования многоликой, но монолитной русской нации и централизованного Российского государства.

«Для России Крым, древняя Корсунь, Херсонес, Севастополь имеют огромное цивилизационное и сакральное значение – так же, как Храмовая гора в Иерусалиме для тех, кто исповедует ислам и иудаизм. Именно так мы и будем относиться отныне и навсегда»<sup>7</sup>.

Более 200 лет русский Крым находился под защитой суверенитета России, отстаиваемый многократно пролитой за него кровью российских солдат и матросов.

Этот суверенитет основан и на международно-правовых актах, закрепивших победы России.

23 года, с 1991 года (распад СССР) до 17 марта 2014 года – момента провозглашения независимости Крыма, для жителей Крыма и города Севастополя были мучительными годами борьбы за возвращение Крыма в состав России. Поэтому волеизъявление крымчан на референдуме 16 марта 2014 года о своем самоопределении, независимости и суверенитете и последующие конституционно-правовые акты России и Крыма поставили точку: Крым – вновь российский, раз и навсегда.

И всякие претензии и международные санкции к России есть посягательство на суверенитет Российской Федерации. А этого Россия никому не позволит.

<sup>6</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. №12, ст. 1201; Российская газета. 2015. 12 янв.

<sup>7</sup> Российская газета. 2014. 5 дек.

Уместно, на наш взгляд, привести слова из стихотворения великого русского поэта А.С. Пушкина «Клеветникам России», написанные им еще в 1831 году:

О чем шумите вы, народные витии?  
Зачем анафемой грозите вы России?  
Что возмутило вас? волнения Литвы?  
Оставьте: это спор славян между собою,  
Домашний, старый спор, уж взвешенный судьбою,  
Вопрос, которого не разрешите вы...  
Вы грозны на словах – попробуйте на деле!  
Иль старый богатырь, покойный на постеле,  
Не в силах завинтить свой измаильский штык?  
Иль русского царя уже бессильно слово?  
Иль нам с Европой спорить ново?  
Иль русский от побед отвык?  
Иль мало нас? Или от Перми до Тавриды,...  
От потрясенного Кремля  
До стен недвижимого Китая,  
Стальной Щетиною сверкая,  
Не встанет русская земля?..

Позволим себе заметить, что даже противники присоединения Крыма к России признают: весьма маловероятно, что Крым вернется в состав Украины<sup>8</sup>.

Сегодня принципиально важное значение имеет исследование процесса конституционализации новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Анализ этого процесса включает различные аспекты: конституционно-правовые, политические, социально-экономические, психологические, организационные.

Необходимо отметить, что переходный период, предусмотренный Федеральным конституционным законом 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», оказался по времени (предусматривался до 1 января 2015 года) недостаточным в силу ряда причин. В этот период предполагалось урегулировать вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы, в систему органов государственной власти

---

<sup>8</sup> Марксен Кристиан. Крымский кризис с позиции международного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5 (102). С. 56–72.

Российской Федерации, а также вопросы исполнения воинской обязанности и несения военной службы на территории новых субъектов Российской Федерации<sup>9</sup>.

Однако практика становления конституционного строя в этих новых субъектах Российской Федерации обусловила необходимость правовых корректив.

Так, уже 27 мая 2014 года был принят Федеральный конституционный закон № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>10</sup>, в соответствии с которым изменены сроки выборов в органы государственной власти указанных субъектов, а также должны быть доработаны вопросы в финансовой и кредитной сферах.

После присоединения Крыма к России перед новыми субъектами встала во всем ее многообразии проблема интеграции. Вопросы интеграции Крыма и России получили свое юридическое закрепление в ст. 6 Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. В дальнейшем они были детализированы в Федеральном конституционном законе от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ.

Конституционно-правовое закрепление интеграция получила и в учредительных актах новых субъектов Российской Федерации (ст. 95 Конституции Республики Крым, принятой Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года, ст. 46 Устава города Севастополя<sup>11</sup>).

Конституционно-правовой анализ вхождения новых субъектов в Российскую Федерацию обуславливает необходимость уяснения соотношения таких конституционных категорий и явлений, как «интеграция», «конституционализация», «конституционный строй». Данные понятия близки по общему смыслу, но не тождественны. Важно отметить обстоятельство, имеющее общее значение как для стратегического развития России в целом, так и для новых субъектов в особенности.

Как известно, сама Россия находится на этапе своей конституционной модернизации, основанной на ценностях демократии, прав и свобод человека и гражданина, правового государства, верховенства права, равенства всех перед законом. В то же время для современного этапа развития России характерны и определенные деформации основ конституционного строя<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. № 17, ст. 1570.

<sup>10</sup> Российская газета. 2014. 30 мая.

<sup>11</sup> Российская газета. 2014. 5 дек.

<sup>12</sup> Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Сер. «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 5. М., 2014.

Для новых субъектов Российской Федерации (Республики Крым и Севастополя) данная проблема приобретает исключительно важное значение. Во-первых, им необходимо решить в переходный период многогранный блок проблем интеграции (экономических, финансовых, правовых, организационных), чтобы войти во все сферы жизнедеятельности российского государства наравне с другими субъектами Российской Федерации. Проблема эта настолько многогранна, что ее исследование должно быть комплексным. Нас в данном случае интересует аспект конституционализации, а именно специфика, особенности становления конституционного строя в Крыму.

Во-вторых, становление конституционного строя в Крыму и Севастополе – это уникальное явление в современной конституционной истории России. Его уникальность состоит в том, что в социально-психологическом плане Крым, как справедливо отметил В.В. Путин в своем Обращении 19 марта 2014 года, в сердце и в сознании людей всегда был неотъемлемой частью России.

В то же время следует иметь в виду следующее обстоятельство: 23 года Крым жил в другой конституционно-правовой системе власти и соответственно иных конституционных ценностях, отличных от российского конституционализма. За эти годы выросло поколение, воспитанное в негативном (мягко говоря) духе по отношению к России, ее культуре, государственности. Это обстоятельство имеет принципиально важное значение для всех процессов становления конституционного строя в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе.

Становление конституционного строя Крыма и Севастополя в основном юридически состоялось. Приняты учредительные акты новых субъектов: Конституция Республики Крым (принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года), Устав города Севастополя (принят Законодательным Собранием города Севастополя) и законы указанных субъектов, на основе которых проведены выборы органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, конституирована система публичной власти и юридически оформлен конституционный строй. Становление конституционного строя Крыма и Севастополя гармонично дополняет ряд федеральных законов, определяющих особенности применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере трудовых, образовательных, пенсионных отношений на территории Республики Крым и города Севастополя<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> См., например: Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ «Об особенностях применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»// Российская газета. 2014. 17 окт.

Уникальность конституционной интеграции как части конституционного строя Крыма и Севастополя заключается и в том, что ныне правотворческая, правоприменительная и вся иная их деятельность должна соотноситься со всеми сферами жизни России. Конституционный строй Крыма и Севастополя фактически находится на иной ступени (стадии) развития (образно говоря, в эмбриональном состоянии), чем конституционный строй России, и его становление происходит в сложных исторических условиях. Необходимо отметить, что мы понимаем конституционный строй в двух взаимосвязанных аспектах: фактическом – как систему реальных конституционных отношений, выражающих суверенитет народа и свободу человека; правовом – как систему конституционных норм и конституционных принципов, закрепляющих и регулирующих отдельные виды общественных отношений существующего социально-политического строя, выражающего и олицетворяющего подлинный конституционализм<sup>14</sup>. В то же время сам конституционный строй России переживает трудности своего становления.

Как совершенно справедливо подчеркивает Судья Конституционного Суда России Н.С. Бондарь, конституционный строй как конституционно-правовая категория представляет собой государственно-правовое выражение формирующегося в России гражданского общества<sup>15</sup>.

Закрепленный Основным законом России конституционный строй выступает гарантией модернизации Российского государства как демократического правового. В то же время существует определенный разрыв между доктриной конституционного строя и практикой реализации его основ. Неслучайно в литературе отмечается, что в последние годы наметилась, например, тенденция сужения институтов прямой демократии, прежде всего, референдума и свободных выборов.

Конституционный строй, не базирующийся на доктрине конституционализма, дрейфует к опасной тенденции «просвещенного авторитаризма», на котором, по сути, основано сегодняшнее правление.

Да, путь к конституционной демократии в России оказался слишком трудным, тернистым. Принцип разделения властей, парламентаризм стали встраиваться в совершенно иную схему. Реальность оказалась неадекватна конституционным ценностям, конституционным принципам. Примечательно, что общественный организм практически всех постсоветских стран оказался недостаточно подготовленным к обеспечению верховенства права, достоинства человека, конституционной демократии, разделению властей, общественному согласию, равенству, плюрализму. Реальная социальная действительность во всех этих странах характеризуется низким уровнем конституционной культуры, системной неполноцен-

<sup>14</sup> Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни: избранные научные труды. М., 2013. С. 222.

<sup>15</sup> Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 99.

ностью механизмов обеспечения верховенства права, наличием деформированной внутренне противоречивой правовой системы, отсутствием единого ценностно-системного понимания социальных ориентиров общественного развития<sup>16</sup>.

Главная причина конституционного дефицита состоит не в конституционной модели власти – по сути, главном элементе конституционного строя, не в тексте Конституции, а вне ее, в реальном соотношении социально-политических сил, неадекватности правотворческой и правоприменительной практики конституционным нормам и конституционным принципам.

Причина такого конституционного дисбаланса заключается в правовой культуре общества, прежде всего, властвующей элиты, в том, как действует, реализуется юридическая Конституция в жизни. Приходится констатировать, что реализация Конституции инициировала или, точнее говоря, явилась правовой константой сложившегося конституционно-политического режима, играющего доминирующую роль в политической системе России.

Все эти «конституционные вирусы» переходного периода к постиндустриальному обществу крайне нежелательны для наших новых субъектов. Удастся ли им избежать их или, по крайней мере, интегрироваться в существующий конституционный строй России с наименьшими потерями, покажет время. Видимо, жизнь внесет свои коррективы.

После принятия Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации, реализуя свой правозащитный потенциал и руководствуясь статьей 2 Конституции о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, российский парламент, Президент и Правительство Российской Федерации приняли ряд правовых актов, направленных на защиту прав и свобод граждан, проживающих на территориях новых субъектов. При этом особое внимание уделялось наименее защищенным в социальном плане слоям населения – пенсионерам, детям и т.д. Еще 31 марта 2014 года Президентом был подписан Указ «О мерах государственной поддержки граждан, являющихся получателями пенсии на территориях Республики Крым и г. Севастополя», в соответствии с которым до принятия соответствующего федерального закона, гражданам, являющимся получателями пенсий на территориях Республики Крым и города Севастополя, в дополнение к назначенной им пенсии устанавливалась ежемесячная выплата: с 1 апреля 2014 года – в размере 25 процентов от назначенной пенсии; с 1 мая 2014 года – в размере 50 процентов; с 1 июня 2014 года – в размере 75 процентов; с 1 июля 2014 года – в размере 100 процентов от назначенной пенсии. Выплата к пенсии производилась

---

<sup>16</sup> Арутюнян Г.Г. Некоторые деформации в конституционно-правовом развитии постсоветских государств // Общее и особенное в современном экономическом и конституционно-правовом развитии постсоветских государств: материалы VIII Международной научной конференции по конституционному праву (28–30 мая 2010 г.). Ч. 1 / под ред. А.А. Ливеровского. СПб., 2010. С. 16.

до перерасчета указанным гражданам назначенных им пенсий в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>17</sup>.

В отношении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел и других органах, 1 декабря 2014 года был принят Федеральный закон № 398-ФЗ «Об особенностях пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>18</sup>.

В целях реализации части 1 статьи 38 Конституции Российской Федерации 1993 года и положений Конвенции о правах ребенка 1989 года было принято постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года «О предоставлении в 2014 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с отдыхом и оздоровлением детей в организациях отдыха детей и их оздоровления, расположенных в Республике Крым и г. Севастополе» (в ред. от 27 ноября 2014 года)<sup>19</sup>. Предполагается выделение средств на укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных организаций здравоохранения, приобретение медицинского оборудования, внедрение современных информационных систем в здравоохранение.

Стратегия развития любого демократического общества обуславливает проведение социально ориентированной государственной политики, создание условий для реализации социально-экономических прав граждан. В частности, были приняты следующие федеральные законы: от 1 декабря 2014 года «Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с выплатой пособия по безработице, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>20</sup>, от 14 октября 2014 года «Об особенностях применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>21</sup> и ряд постановлений Правительства Российской Федерации, в частности: постановление Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 года «Об особенностях применения законодательства Российской Федерации в сфере электроэнергетики на территориях Республики Крым и г. Севастополя» (вместе с «Положением об особенностях применения зако-

<sup>17</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. № 14, ст. 1609.

<sup>18</sup> Российская газета. 2014. 3 дек.

<sup>19</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. № 19, ст. 2436; № 49, ч. VI, ст. 6969.

<sup>20</sup> Российская газета. 2014. 3 дек.

<sup>21</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. № 42, ст. 5607.

нодательства Российской Федерации в сфере электроэнергетики на территориях Республики Крым и г. Севастополя») (в ред. от 26 декабря 2014 года)<sup>22</sup>, постановление Правительства Российской Федерации от 1 октября 2014 года «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг на 2015–2017 годы в Республике Крым и г. Севастополе»<sup>23</sup>, постановление Правительства Российской Федерации от 6 августа 2014 года «О финансовом обеспечении за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения Республики Крым и г. Севастополя»<sup>24</sup> и др.

Экономическая ситуация в стране во многом определяется состоянием финансовой системы. Интеграция новых территорий в состав Российской Федерации актуализировала необходимость совершенствования ее соответствующих секторов, а также ликвидации диспропорций экономического развития, адаптации к изменениям на внешних товарных и финансовых рынках в условиях санкций.

В целях адаптации финансовой системы Республики Крым и города Севастополя были приняты следующие федеральные законы: от 2 апреля 2014 года «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период» (в ред. от 31 декабря 2014 года)<sup>25</sup>, от 2 апреля 2014 года № 39-ФЗ «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя» (в ред. от 4 июня 2014 года)<sup>26</sup>.

Процесс конституирования новых субъектов обуславливает создание правовых основ формирования и функционирования государственных структур<sup>27</sup>, нуждающихся в адаптации к установленной федеральной

---

<sup>22</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. №33, ст. 4596; URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 31.12.2014.

<sup>23</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. № 40, ч. 3, ст. 5450.

<sup>24</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. № 32, ст. 4538.

<sup>25</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14, ст. 1529; Российская газета. 2015. 12 янв.

<sup>26</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14, ст. 1531; № 24, ст. 2934.

<sup>27</sup> Указы Президента Российской Федерации: от 25 марта 2014 года «О некоторых вопросах поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации граждан Российской Федерации, являющихся сотрудниками органов внутренних дел, органов и подразделений налоговой милиции, расположенных на территориях Республики Крым и г. Севастополя» (Собр. законодательства РФ. 2014. № 13, ст. 1453); от 28 марта 2014 г. «О некоторых вопросах поступления на службу в федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы граждан Российской Федерации, являющихся сотрудниками органов управления и подразделений гражданской защиты, расположенных на территориях Республики Крым и г. Севастополя» (Собр. законодательства РФ. 2014. № 13, ст. 1456); от 20 марта 2014 года «О признании действительными воинских званий, документов об образовании граждан Российской Федерации, являющихся военнослужащими органов военного управления и воинских формирований Республики Крым, и документов о прохождении ими военной службы» (Собр. законодательства РФ. 2014. № 13, ст. 1264).

Конституцией 1993 года конституционной системе государственной власти (ст. 11).

В Республике Крым и городе федерального значения Севастополе выстраивается собственная система органов государственной власти. Так, в Республике Крым были приняты следующие законы учредительного характера: от 15 мая 2014 года «О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым» (в ред. от 15 сентября 2014 года), от 29 мая 2014 года «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым» (в ред. от 28 ноября 2014 года), от 10 сентября 2014 года «О статусе депутата Государственного Совета Республики Крым», от 29 мая 2014 года «О государственной гражданской службе Республики Крым» (в ред. от 28 ноября 2014 года), от 29 мая 2014 года «О государственных должностях Республики Крым» (в ред. от 17 декабря 2014 года), от 2 июля 2014 года «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Крым»<sup>28</sup> и др. Соответствующие нормативные акты, конструирующие систему государственной власти, были приняты и в городе федерального значения Севастополе<sup>29</sup>.

Продолжающаяся в стране судебная реформа совпала по времени с процессом построения судебных органов власти на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Этому способствовали такие правовые акты, как Федеральный закон от 23 июня 2014 года «О порядке отбора кандидатов в первоначальные составы федеральных судов, создаваемых на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>30</sup>, Федеральный закон от 23 июня 2014 года «Об органах судейского сообщества Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>31</sup>, Указ Президента Российской Федерации от 14 апреля 2014 года «О некоторых вопросах кадрового обеспечения судов Российской Федерации, органов и учреждений Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации, создаваемых на территориях Республики Крым и г. Севастополя»<sup>32</sup>.

Российское государство сложилось как многонациональный союз, объединение народов, консолидированных на началах исторической общности, равноправия и сотрудничества. Принятие в состав Российской Федерации новых субъектов актуализирует вопрос не только политического, правового и экономического интегрирования новых территорий, но

<sup>28</sup> Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 1, ч. 2; № 3, ч. 1.

<sup>29</sup> Законы города Севастополя: от 10 июля 2014 года «О Законодательном Собрании города Севастополя» (в ред. от 24 июля 2014 г.), от 30 апреля 2014 года «О Правительстве Севастополя», от 30 апреля 2014 года «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя» (в ред. от 24 июля 2014 г.) // Севастопольские известия. 2014. 30 апр., 12 июля.

<sup>30</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3361.

<sup>31</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. № 26, ч.1, ст. 3362.

<sup>32</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. № 16, ст. 1878.

и необходимость культурной адаптации, включения населения Республики Крым и города Севастополя в единую многонациональную общность – российский народ.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (в ред. от 21 июля 2014 года) гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии, предоставляет право определять и указывать свою национальную принадлежность, право на пользование родным языком, закрепляет права национальных меньшинств и коренных малочисленных народов.

Конституционные основы современной государственной национальной политики Российской Федерации образуют положения Преамбулы, ст. 1–3, ч. 3 ст. 5, 9, 26, ч. 3 ст. 68, ст. 69, п. «в» ст. 71, п. «б», «м» ст. 72 Конституции Российской Федерации.

Основы национальной политики новых субъектов Российской Федерации определены Конституцией Республики Крым от 11 апреля 2014 года<sup>33</sup>, Уставом города Севастополя от 14 апреля 2014 года (в ред. от 24 июля 2014 года)<sup>34</sup>.

Статус республики как национально-государственного образования в составе Российской Федерации и факт проживания на ее территории, помимо русского, украинского и крымско-татарского населения обуславливают конституционное закрепление полиэтничного характера субъекта властеобразования и его основного источника в Республике Крым.

В преамбуле и ст. 2 Конституции Республики Крым подчеркивается многонациональный состав населения, многообразие и самобытность национальных культур, исторически сложившихся на территории Республики. Отмечается, что источником власти в Республике Крым является ее народ как часть многонационального народа Российской Федерации.

В Уставе города Севастополя подобные акценты отсутствуют, в ст. 4 говорится о том, что «источником государственной власти города Севастополя являются жители города Севастополя».

Таким образом, в вопросе о природе государственной власти в новых субъектах Российской Федерации используется как национальный, так и этатический подход. Превалирование того или иного обусловлено спецификой формы институционализации соответствующего субъекта Российской Федерации.

В учредительных актах новых субъектов Российской Федерации создаются юридические основы формирования национального самосознания, воспроизводятся положения федеральной Конституции о праве каждого определять и указывать свою национальную принадлежность, праве

---

<sup>33</sup> Крымские известия. 2014. 12 апр.

<sup>34</sup> Севастопольские известия. 2014. 23 апр.

пользоваться родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Как и в федеральной Конституции, защита прав национальных меньшинств находится в совместном ведении органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти новых субъектов.

В Конституции Республики Крым (п. 4 ст. 83) и Уставе города Севастополя (п. 2. ч. 2 ст. 34) содержится аналогичное положение о том, что Совет министров (Республика Крым) и Правительство Севастополя соответственно осуществляют в пределах своих полномочий меры:

- по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств;

- предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;

- сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территориях соответствующих субъектов, их языков и культур;

- защите прав национальных меньшинств;

- социальной и культурной адаптации мигрантов;

- профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия.

Вместе с тем многонациональный характер населения Республики Крым и наличие нерешенных межнациональных проблем, на наш взгляд, актуализируют вопрос о закреплении в рамках отдельной статьи Конституции этого субъекта естественного права народов, проживающих на территории Республики, на сохранение национально-этнической самобытности путем развития национально-культурной и национально-территориальной автономии, а также поощрение со стороны региональных властей не противоречащей законодательству деятельности национально-культурных центров, ассоциаций и иных общественных формирований.

Поскольку в новых субъектах решаются вопросы первоначального этапа структурирования власти, продолжается процесс формирования соответствующих органов, налаживания форм их взаимодействия с федеральными органами государственной власти, в стадии разработки находятся комплексные документы, определяющие принципы и механизмы реализации национальной политики в соответствующих регионах. Вместе с тем некоторые отправные начала уже заложены как на федеральном уровне, так и учредительными и иными документами, принятыми исполнительными органами власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Так, например, постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 года была утверждена федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и

г. Севастополя до 2020 года»<sup>35</sup>. Общий объем финансирования программы составляет 681 221,18 млн руб. (в ценах соответствующих лет). В этой программе наряду с развитием промышленности, социальной сферы в качестве одной из задач выделена задача обеспечения межнационального единства – «реализация мероприятий по гармонизации межнациональных отношений». Целевым индикатором и показателем по этому направлению выступает количество обустроенных граждан из числа ранее депортированных, возвратившихся в Крым на постоянное место жительства. Планируется обустройство в 2015 году 600 чел., в 2016 году – 800 чел., 2017 году – 1200 чел., 2018–2020 годах – 2600 человек. Финансирование мероприятий по содействию обустройства ранее депортированных граждан должно осуществляться с учетом мнения национально-культурных автономий Крыма.

Анализ содержания федеральной программы в целом позволяет прийти к выводу о том, что федеральный законодатель уделяет внимание в первую очередь проблемам обеспечения социально-экономических стандартов жизни населения новых субъектов. Каких-либо развернутых, комплексных мер в сфере национального, культурного развития народов, проживающих на территории Республики Крым, программой не предусмотрено. Сфера межнациональных отношений во многом остается областью действия региональных правовых актов и институтов гражданского общества.

В связи с этим полагаем, что в определенной корректировке нуждается действующая Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>36</sup>, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года. В разд. II «Состояние межнациональных (межэтнических) отношений в Российской Федерации» необходимо внести изменения, отражающие проблемы межнациональных отношений в Крыму, решить языковые проблемы и проблемы обустройства граждан из числа ранее депортированных, возвратившихся в Крым на постоянное место жительства.

Кроме того, учитывая беспрецедентный исторический момент – воссоединение Республики Крым и Российской Федерации, в п. 20 разд. III Стратегии «Цели, принципы, приоритетные направления и задачи государственной национальной политики Российской Федерации» в качестве приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации должны быть выделены мероприятия по социально-культурной адаптации населения Республики Крым и г. Севастополя к условиям российского общества, обеспечению равного статуса трех языков (русского, украинского и крымско-татарского), решению проблем депортированных народов Республики Крым.

---

<sup>35</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №33, ст. 4595.

<sup>36</sup> Собр. законодательства РФ. 2012. № 52, ст. 7477.

Определенные меры по гармонизации межнациональных отношений и восстановлению нарушенных прав национальных меньшинств принимаются и на уровне новых субъектов Российской Федерации. Так, например, постановлением Совета министров Республики Крым от 27 мая 2014 года № 103 «О мероприятиях по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год» (в ред. от 22 октября 2014 года)<sup>37</sup> определены мероприятия, направленные на решение первоочередных проблем социально-культурного развития депортированных граждан и обеспечение межнационального согласия в Республике Крым, среди которых издание литературы на родных языках репатриантов, возмещение расходов за проживание в общежитиях и наем жилья, укрепление материально-технической базы учреждений культуры и этнокультурных центров, развитие средств массовой информации и др. На реализацию программы предусмотрено выделение 143 986,48 тыс. руб. Главным распорядителем бюджетных средств является Государственный комитет по делам межнациональных отношений и депортированных граждан Республики Крым.

Несмотря на принимаемые меры, на территории Республики Крым по-прежнему сохраняется комплекс проблем, связанных с восстановлением прав крымско-татарского населения, депортированного в 1944 году. При этом к историческим, политическим и земельным вопросам добавляется еще и языковая проблема. Отдельные вопросы определения статуса крымско-татарского народа в России были рассмотрены В.А. Кряжковым<sup>38</sup>.

Согласно ст. 10 Конституции Республики Крым государственными языками Республики Крым являются русский, украинский и крымско-татарский. Статус государственных языков Республики Крым устанавливается законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Крым.

Язык крымских татар относится к тюркским языкам. В настоящее время крымско-татарский язык использует латинскую графику<sup>39</sup>. Письменность сложилась на основе латинского алфавита и кириллицы. В

<sup>37</sup> Постановление Совета министров Республики Крым от 27 мая 2014 года № 103 «О мероприятиях по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год» (вместе с «Планом мероприятий по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год», «Порядком использования средств бюджета Республики Крым на мероприятия по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год» (в ред. от 22 октября 2014 г.). Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>38</sup> Кряжков В.А. Крымский прецедент: конституционно-правовое осмысление // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5 (102). С. 88–92.

<sup>39</sup> Макаркин А. Крымские татары: проблемы интеграции. URL: <http://www.politcom.ru/17367.html> (дата обращения: 15.12.2014).

крымско-татарском языке латиница использовалась 10 лет до 1938 года. 30 июня 1991 года на Втором Курултае крымско-татарского народа было принято постановление «О переходе на латинскую графику». Обосновывалось это тем, что латинская графика лучше отображает фонетические особенности крымско-татарского языка. В 2010 году по поручению Всемирного конгресса крымских татар была создана рабочая группа для разработки «Правил крымско-татарской орфографии и пунктуации на латинской графике»<sup>40</sup>. Вхождение Республики Крым в состав России вносит свои нюансы в этот процесс. Позиция Российского государства по этому вопросу была изложена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2004 года по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части 2 статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан<sup>41</sup>.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации отмечалось, что статус государственных языков республик в составе Российской Федерации как затрагивающий статус государственного языка Российской Федерации, права и свободы ее граждан в сфере образования и культуры не может быть предметом исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

Установление той или иной графической основы алфавита государственного языка (кириллицы, латиницы или другой), как свидетельствует исторический опыт, обуславливается не только и не столько особенностями фонетики языка, сколько происходящими в обществе переменами социально-культурного и национально-исторического характера, а также интересами государства на разных этапах его развития, в т.ч. в сфере международных отношений. Соответственно, смена графической основы алфавита государственного языка должна осуществляться с учетом исторических и политических факторов, национальных и культурных традиций, быть научно обоснованной и отвечать общественным ожиданиям, что в конечном счете требует проявления суверенной воли государства<sup>42</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации пояснил, что согласно пункту 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в Российской Федерации алфавиты государ-

---

<sup>40</sup> Дорошенко Е. Крым: историческое единство цивилизаций. URL://tat.rus4all.ru/traditions/20140616/725225362.html (дата обращения: 15.12.2014).

<sup>41</sup> Российская газета. 2004. 23 нояб.

<sup>42</sup> Там же.

ственного языка Российской Федерации и государственных языков республик в составе Российской Федерации строятся на графической основе кириллицы; иные графические основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут определяться федеральными законами.

Установив единую графическую основу алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик, федеральный законодатель, прежде всего, констатировал и легитимировал исторически сложившиеся в Российской Федерации реалии – существование и развитие языков народов России, получивших статус государственного языка, на графической основе кириллицы. Такое законодательное решение в настоящее время обеспечивает в интересах сохранения государственного единства гармонизацию и сбалансированное функционирование общефедерального языка и государственных языков республик, направлено на достижение их оптимального взаимодействия в рамках общего языкового пространства и не препятствует реализации гражданами Российской Федерации прав и свобод в языковой сфере, в т.ч. права на пользование родным языком<sup>43</sup>.

Очевидна обязательность соблюдения положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства на всей территории Российской Федерации, включая Республику Крым. Вместе с тем потребуются дополнительные гарантии сохранения и развития крымскотатарского языка. Необходимо преодолевать проблемы, связанные с языковыми барьерами, способствовать развитию реального общественного многоязычия.

В упоминаемом выше постановлении Совета министров Республики Крым от 27 мая 2014 года № 103 «О мероприятиях по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год» (в ред. от 22 октября 2014 года) предусматриваются мероприятия в сфере развития языков народов Республики Крым, в частности, издание литературы на родных языках репатриантов, поддержка печатных средств массовой информации и т.д.

Учитывая сложившуюся непростую ситуацию в сфере языковых отношений, в перспективе, вероятно, потребуется разработать определенную стратегию в области языковой и образовательной политики на террито-

---

<sup>43</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2004 года по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан // Российская газета. 2004. 23 нояб.

рии Республики Крым, например, принять комплексную программу развития языков – развернутый региональный документ, определяющий конкретные мероприятия в сфере регламентации языковых отношений (это может быть, например, государственная программа Республики Крым по сохранению, изучению и развитию государственных языков Республики Крым и других языков в Республике Крым на 2015–2020 годы).

Целями и задачами указанной программы могут стать: развитие и расширение базы функционирования государственных языков; совершенствование системы образования; обеспечение гарантий сохранения и изучения языков народов, проживающих в Крыму; содействие изданию художественной, публицистической, научной, учебной и другой литературы на государственных языках.

Что касается сферы образования, то и здесь сохраняются определенные проблемы. На территории Крыма до недавнего времени государственным языком был украинский, а русский изучался в значительно меньшем объеме. Существовал иной подход к преподаванию истории, обществознание в школе не изучалось. Не было ЕГЭ, да и в целом готовились к поступлению в вузы по-другому, т.к. ориентировались в первую очередь на украинские учебные заведения<sup>44</sup>.

5 мая 2014 года был принят Федеральный закон «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»<sup>45</sup>. Для жителей Республики Крым были выделены бюджетные места и организован отдельный конкурс. Государственная итоговая аттестация обучающихся по образовательным программам среднего общего образования в образовательных организациях, расположенных на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, проводилась в 2014 и 2015 годах по выбору обучающихся в форме единого государственного экзамена, а также в иных формах, которые устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

ЕГЭ был заменен на вступительный экзамен непосредственно в вузах, по русскому языку проводилось собеседование, но, очевидно, данный нормативный акт рассчитан на временное применение и потребуются дополнительное правовое регулирование в этой сфере.

---

<sup>44</sup> Астахов К. Как поступить в ВУЗ абитуриенту из Крыма. URL:[http://www.ng.ru/education/2014-12-09/8\\_cgimea.html](http://www.ng.ru/education/2014-12-09/8_cgimea.html) (дата обращения: 15.12.2014).

<sup>45</sup> См.: Собр. законодательства РФ. 2014. № 19, ст. 2289.

В марте 2015 года Россия и Крым отметили годовщину референдума – 16 марта 2015 года, на котором народ Крыма проголосовал за воссоединение с Россией (точнее – возвращение Крыма в Россию). Телеканал «Россия 1» показал фильм А. Кондрашова «Крым. Путь на Родину», в котором Президент Российской Федерации В.В. Путин предельно откровенно рассказал об операции по возвращению Крыма в состав России. После антиконституционного военного переворота 22 февраля 2014 года на Украине, совершенного при поддержке ведущих стран Запада, стало совершенно ясно: Россия не должна оставить в беде русских людей, проживающих в Крыму. В фильме В.В. Путин говорит, что своим коллегам он прямо сказал: «Это наша историческая территория и там проживают русские люди, они оказались в опасности, и мы не можем их бросить. Но не мы совершили госпереворот, а это сделали националисты и люди с крайними убеждениями. Вы (Запад. – В.К., Т.З.) их поддержали. Но вы где находитесь? За тысячи километров? А мы здесь, и это наша земля! Вы за что там хотите бороться? Не знаете? А мы знаем. И мы на это готовы... Конечная цель была не в захвате Крыма и не в какой-то аннексии. Конечная цель была в том, чтобы дать возможность людям выразить свое мнение по поводу того, как они хотят жить дальше»<sup>46</sup>.

На полуострове Крым был проведен закрытый опрос, в результате которого выяснилось, что 75 процентов населения желают присоединиться к России. Однако результаты референдума значительно превысили эту цифру. За прошедшее время жители Крыма своими глазами увидели, что такое мир и безопасность, ибо, как отмечают политологи, полуостров был бы первым в расстрельном списке майдана. Этот год, отмечает председатель Общественной палаты Республики Крым Г. Иоффе, стал временем консолидации крымского общества, возрождения патриотизма, реализации многолетних чаяний крымчан<sup>47</sup>.

Выступая на митинге-концерте «Мы вместе», посвященном воссоединению Крыма и Севастополя с Россией, В.В. Путин сказал: «Ровно год назад в эти дни Россия, о которой мы сейчас так много говорим, российский народ продемонстрировал удивительную собранность, удивительный патриотизм в поддержке крымчан и севастопольцев вернуться к родным берегам. Мы тогда все вместе головой и сердцем поняли и почувствовали, насколько важны для нас связь поколений и времен, как много сделали наши героические предки для нашей страны. Мы поняли, что в отношении Крыма речь идет не просто о какой-то территории, даже и стратегически важной. Речь идет о миллионах русских людей, о миллионах наших соотечественников, которые нуждаются в нашей помощи и поддержке.

---

<sup>46</sup> Российская газета. 2015. 16 марта.

<sup>47</sup> Там же.

Мы поняли, насколько все это важно для нас... Речь идет об исторических истоках, об источниках нашей духовности и государственности. Речь идет о том, что делает нас единым народом и единой сплоченной нацией»<sup>48</sup>.

Мы подробно об этом напоминаем, потому что как на Западе, так и в России, продолжают утверждать: возвращение Крыма под юрисдикцию Киева остается целью политики ведущих стран Европы<sup>49</sup>. Запад в целом, не признавая итоги референдума в Крыму, по-прежнему заявляет, что произошла аннексия Крыма Россией.

В то же время следует заметить, что ряд видных западных политиков считают, что Крым должен быть в составе России. Так, экс-президент Франции Валери Жискар д'Эстен в мартовском интервью французскому изданию *Politique Internationale* отметил следующее: «В том, что касается «возвращения» Крыма в Россию, то я счел его исторически справедливым. Я перечитал книги по российской истории XVIII века. Крым был завоеван при Екатерине II главным образом усилиями князя Потемкина, когда Россия расширялась на Юг в сторону Турции с намерением отвоевать Константинополь. Покорение Крыма было достаточно жестким. Оно произошло не в ущерб Украине, которой не существовало, а в ущерб местному суверену, который зависел от турок. С тех пор там проживали только русские»<sup>50</sup>.

Американский политолог Кепше Рапоза также вынуждена признать, что референдум в Крыму состоялся, легитимен и через год после присоединения Крыма к России местные жители предпочли Киеву Москву<sup>51</sup>.

Рамки нашей статьи не позволяют полемизировать по вопросам, которые решены как исторически, так и юридически справедливо и окончательно. Наш вывод относительно процесса принятия Крыма в состав России (вновь повторяем – возвращение Крыма в Россию) однозначен: самоопределение крымчан и вхождение Крыма и Севастополя в состав России конституционны и пересмотру не подлежат<sup>52</sup>.

В ряде публикаций, посвященных годовщине исторического воссоединения Крыма и Севастополя с Россией, отмечается, что «крымская тема» актуализировала обращение к праву народа на самоопределение как юридическое основание воссоединения Крыма с Россией в свете возник-

---

<sup>48</sup> События. Президент. РФ / Новости / 47878.

<sup>49</sup> Циллорик-Франц Дарья. В Европе не забыли про Крым // Независимая газета. 2015. 18 марта.

<sup>50</sup> URL:<http://matveychev-oleg.livejournal.com/2086640.html> (дата обращения: 01.06.2015).

<sup>51</sup> File:///C:/Users/user/Appate/Logal/Memp/Low/14E0SPFB.htm (дата обращения: 01.06.2015).

<sup>52</sup> Кабышев В.Т. Заметина Т.В. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя – восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2 (97). С. 58–74; Их же. Россия – Крым – Севастополь: размышления конституционалистов (часть 1) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102). С. 129–143.

шей сложной системы оппозиционности. Данное историческое событие вносит коррективы в отечественную теорию федерализма<sup>53</sup>.

В становлении конституционного строя новых субъектов Российской Федерации важную роль играют, прежде всего, их учредительные акты: Конституция Республики Крым, принятая Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года и Устав города Севастополя, принятый Законодательным Собранием города Севастополя. Эти учредительные акты имеют как общие черты с действующими конституциями и уставами субъектов Российской Федерации<sup>54</sup>, так и присущую только им специфику.

Особенности Конституции Республики Крым и Устава города Севастополя обусловлены, прежде всего, историческими событиями марта 2014 года и предшествующей им 200-летней героической историей данного полуострова, входившего в состав Российской империи, впоследствии – СССР. Одна из особенностей, например, Конституции Республики Крым состоит в том, что ее принял парламент, избранный ранее (до вхождения в состав Российской Федерации) по законодательству другого государства – Украины. Эта особенность выражена и в становлении конституционного строя Крыма, в специфике конституционного режима, которая нашла свое высшее юридическое воплощение в результате референдума 16 марта 2014 года. Эти особенности «вызревали» в условиях «украинизации» крымчан.

Следует выделить еще одну характерную черту конституционализации новых субъектов. Так, в Декларации от 11 марта 2014 года, принятой на внеочередном пленарном заседании органов государственной власти Крыма и Севастополя, эти органы именовались соответственно – Верховный Совет Автономной Республики Крым и Севастопольский городской совет. 17 марта 2014 года после утверждения результатов референдума данными органами государственной власти было принято специальное постановление. Крым был провозглашен независимым государством – Республикой Крым, в которой Севастополь имеет особый статус. Этим же постановлением орган законодательной государственной власти Крыма стал называться Государственным Советом. Аналогичное постановление принял и Городской совет Севастополя, который стал называться Законодательным Собранием города Севастополя.

В Договоре между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18 марта 2014 года эти органы государственной власти уже именуется соответственно

---

<sup>53</sup> Дзидзоев Р.М. К вопросу о федерализации России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 6; Юсубов Э.С. Присоединение Крыма и дискурс о российском федерализме// Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 7.

<sup>54</sup> Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). 2-е изд., изм. и доп. М., 2013.

Государственный Совет Республики Крым – Парламент Республики Крым и Законодательное Собрание города Севастополя (ст. 8).

Соответственно и в Федеральном конституционном законе от 21 марта 2014 года № 6 «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (ст. 7) органы государственной власти новых субъектов Российской Федерации именуются так же, как в Договоре.

Еще одной из особенностей интеграции новых субъектов в правовую систему и в систему органов государственной власти Российской Федерации является становление в них судебной системы. Это коррелируется и с конституционным правом каждого человека, проживающего с 18 марта 2014 года на территориях Крыма и Севастополя, на судебную защиту. Создание судов Российской Федерации на территориях Республики Крым и города Севастополя было предусмотрено ст. 9 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». Этим законом закреплялось, что правосудие будут осуществлять лица, замещающие должности этих судов при наличии у них гражданства Российской Федерации, а также при условии их соответствия иным требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации о статусе судей к кандидатам на должности судей. Конкурсный отбор на замещение должности судьи в указанных судах осуществляется Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации.

Решение о дне начала деятельности федеральных судов на территориях новых субъектов принимает Пленум Верховного Суда Российской Федерации и официально извещает об этом. В указанном законе подробно регламентировались процессуальные вопросы реализации правосудия на различных стадиях судопроизводства, расследования уголовных дел, находящихся в производстве органов предварительного расследования, действующих на территориях этих субъектов на день их принятия в состав Российской Федерации.

Важное значение в обеспечении конституционного права каждого крымчанина на невиновность имел и Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 91-ФЗ «О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>55</sup>, которым регулировались особенности осуществления уголовного судопроизводства на территориях этих субъектов.

---

<sup>55</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. № 19, ст. 2296; Вестник Саратовской государственной юридической академии. № 3 (104). 2015.

Во исполнение статьи 9 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ был принят Федеральный закон от 23 июня 2014 года № 154-ФЗ «О создании судов Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>56</sup>. Данным законом устанавливались наименование и территориальная юрисдикция федеральных судов, которые создавались на территории Крыма и Севастополя.

И, наконец, следует назвать Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2014 года № 21 «О дне начала деятельности федеральных судов на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», в котором днем начала деятельности всех судов, созданных на территории новых субъектов, Пленум Верховного Суда Российской Федерации определил 26 декабря 2014 года<sup>57</sup>.

Таким образом, практически в течение 10 месяцев (с 18 марта 2014 года до 26 декабря 2014 года) на территории новых субъектов шло становление правосудия, отвечающего всем конституционным требованиям, действующим в остальных субъектах Российской Федерации. Такие временные рамки становления правосудия в Крыму и Севастополе обусловлены как процедурой приема лиц, претендующих на должности судей, в гражданство Российской Федерации, так и их конкурсным подбором.

Необходимо отметить еще одну особенность. Структура Конституции Крыма и Устава города Севастополя в принципе идентична структуре учредительных актов субъектов Российской Федерации, но имеет свою специфику.

Во-первых, преамбулы Конституции Крыма и Устава города Севастополя содержат положения, констатирующие героическое прошлое легендарной воинской славы России, массовый героизм, мужество и стойкость воинов и жителей этих субъектов, подтверждающие историческое единство с народами Российской Федерации. В преамбулах специально подчеркивается, что как Государственный Совет Республики Крым, так и Законодательное Собрание города Севастополя, опираясь на волю многонационального народа Крыма и жителей города Севастополя, выраженную в решении референдума от 16 марта 2014 года, принимают Конституцию Республики Крым и Устав города Севастополя.

Следует отметить, что положения преамбулы учредительных нормативно-правовых актов новых субъектов Российской Федерации имеют такую же юридическую силу, как и положения остальных норм вышеназванных актов. На это неоднократно указывал Конституционный Суд

<sup>56</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. № 26, ч. I, ст. 3360.

<sup>57</sup> Российская газета. 2014. 25 дек.

Российской Федерации. Поскольку территории новых субъектов России являются неотъемлемой частью территории Российской Федерации, поэтому и решения Конституционного Суда Российской Федерации вполне коррелируются с механизмом реализации Конституции Республики Крым и Устава города Севастополя.

Во-вторых, как в Конституции Республики Крым, так и в Уставе города Севастополя имеется статья, в которой закреплен, по сути, юридический механизм переходного периода. До урегулирования вопросов интеграции новых субъектов в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации Конституция Республики Крым и Устав города Севастополя применяются с учетом положений Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов и положений Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Многие политические, экономические и социальные институты не могут существовать без правовой институционализации. Поскольку право является выразителем существующих в обществе ценностей, мерой свободы и ответственности, национальные проблемы, «вытесненные» из правового поля, способны породить конфликты и противоречия. Реальность демократии во многом определяется способностью государства учитывать права религиозных, национальных, языковых меньшинств.

18 марта 2014 года В.В. Путин, выступая в Кремле перед депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, руководителями регионов России и представителями гражданского общества, обратил внимание на национальный состав населения Республики Крым и отметил следующие: «Крым – это и уникальный сплав культур и традиций разных народов», «и этим он так похож на большую Россию, где в течение веков не исчез, не растворился ни один этнос», «на сегодня из 2 миллионов 200 тысяч жителей Крымского полуострова – почти полтора миллиона русских, 350 тысяч украинцев, которые преимущественно считают русский язык своим родным языком, и порядка 290–300 тысяч крымских татар, значительная часть которых, как показал референдум, также ориентируются на Россию»<sup>58</sup>.

Поскольку на полуострове Крым проживают представители более 120 национальностей, то, как отметил в одном из своих выступлений глава Республики Крым С. Аксенов, «процветание возможно только в единстве

---

<sup>58</sup> URL: <http://iv.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 25.04.2015).

всех народов полуострова», «мы не можем пойти по пути консервации множества изолированных друг от друга национальных субкультур без объединяющего культурно-цивилизационного начала»<sup>59</sup>.

Непримиримые столкновения ценностей Запада и Востока позволяют некоторым авторам говорить о цивилизационном разломе. В этих условиях Россия как исторически сложившееся на огромной территории государство проживания представителей различных национальностей, религиозных конфессий, языков и культур должна сыграть особую роль.

По сути, когда решался вопрос о воссоединении Крыма с Россией, речь шла о цивилизационном выборе народов, проживающих на территории полуострова. Очевидно, что этнокультурное многообразие России – это ее конкурентное преимущество в современном мире. Российская Федерация как субъект международного права и центральное звено формирования нового Евразийского геополитического пространства несет ответственность перед международным сообществом за сохранение уникальной культуры, традиций и языков всех народов, проживающих на территории страны. Это не только правовая, но «цивилизационная» ответственность перед человечеством в условиях глобализации.

Реформационные процессы внутри Российской Федерации, меняющаяся геополитическая ситуация обуславливают необходимость совершенствования информационного и финансового обеспечения региональной национальной политики на территории Республики Крым.

Республика Крым, наряду с другими субъектами Федерации (Волгоградская, Воронежская, Иркутская области, Республика Дагестан, Пермский край, Республика Татарстан и Ханты-Мансийский автономный округ), в качестве пилотного региона примет участие в создании системы мониторинга межнациональных и межконфессиональных отношений. С 2015 года в этом субъекте работает центр по мониторингу. Впоследствии программа охватит все регионы.

Для функционирования системы должны использоваться данные Росстата, ФСБ, МВД, ФМС, ФСО, Минздрава, общественных организаций и социальных сетей. Как отметил главный советник полномочного представителя Президента Российской Федерации в КФО М. Мамутов, этими вопросами займется специальное бюджетное учреждение – центр информационных и социальных технологий развития межкультурных коммуникаций Республики Крым<sup>60</sup>.

Полагаем, что в качестве инструмента мониторинга межнациональных отношений следует также использовать ресурсы конфликтологической экспертизы.

---

<sup>59</sup> Аксенов С. Процветание в единстве. URL: <http://www.rg.ru/2014/09/12/aksenov.html> (дата обращения: 25.04.2015).

<sup>60</sup> Гусакова Е.В. Крыму усилят мониторинг межнациональных отношений. URL: <http://www.rg.ru/2014/12/17/reg-kfo/monitoring-anons.html> (дата обращения: 25.04.2015).

Она необходима для определения уровня недовольства различных этнических групп населения своим экономическим, политическим, социальным положением, культурным и бытовым состоянием в ряде регионов; выявления конфликтогенных факторов объективного и субъективного порядка, дестабилизирующих межэтническую ситуацию; выяснения тенденций и условий развития межэтнической ситуации, уровня готовности представителей различных этнических групп к конфронтационным, компромиссным или консенсуальным формам поведения в конфликтных ситуациях; разработки и предложения с целью реализации соответствующими представительными органами и административными структурами в регионах способов и форм предотвращения и урегулирования конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений. В связи с этим в определенной доработке нуждается Инструкция о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действий, направленных на ликвидацию их последствий (утв. приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 29 июня 2007 года № 57). В перспективе представляются целесообразными разработка и принятие федерального закона «О принципах и порядке разрешения межнациональных конфликтов в Российской Федерации».

По словам С. Аксенова, в Республике Крым продолжается работа над законом «О концепции государственной национальной политики в Республике Крым», в которой принимают участие не только Республиканский комитет по делам национальностей, но представители основных национальных общин Республики.

Ведется работа также над другими законами, касающимися межнациональных отношений: «О функционировании языков в Республике Крым» и «Об образовании»<sup>61</sup>. Не вызывает сомнений тот факт, что республиканская Концепция государственной национальной политики должна учитывать положения Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>62</sup>, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года

В свою очередь, в пункте 20 раздела III Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации «Цели, принципы, приоритетные направления и задачи государственной национальной политики Российской Федерации» в качестве приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации должны быть выделены мероприятия по социально-культурной адаптации населения Республики Крым и г. Севастополя к новым условиям в составе российского народа, обеспечению равного статуса трех языков (русского, укра-

---

<sup>61</sup> Аксенов С. Процветание в единстве // Российская газета (столичный выпуск). 2014. 12 сент.

<sup>62</sup> Собр. законодательства РФ. 2012. № 52, ст. 7477.

инского и крымско-татарского), решению проблем депортированных народов Республики Крым.

Эффективность будущей Концепции государственной национальной политики в Республике Крым во многом будет зависеть от того, насколько в ней удастся найти оптимальные формы и механизмы взаимодействия федеральных, региональных, местных органов государственной власти и национально-культурных объединений, граждан республики, реализовать приоритетные задачи: обеспечить стабилизацию этнополитической ситуации в регионе, профилактику экстремизма и терроризма, защиту конституционных прав граждан и народов, решение проблем депортированных народов, поддержку и распространение идей духовного единства, межнационального согласия с учетом местных особенностей и традиций.

Проблема сохранения гармоничных межнациональных отношений актуальна в Крыму и по сей день. В регионе остаются силы, стремящиеся придать отдельным происходящим событиям негативный межэтнический оттенок. Как отметил Председатель Госсовета Республики Крым В. Константинов, власти республики должны обратить особое внимание на работу с местными советами, и как только завершится формирование исполнительной власти в регионах, будут назначены заместители глав муниципалитетов, ответственные за ситуацию в межнациональных отношениях. При этом представители Крыма и Севастополя будут включены в состав Совета по межнациональным отношениям при Президенте России<sup>63</sup>.

Противодействие национальному экстремизму на территории полуострова – одно из приоритетных направлений деятельности правоохранительных органов, в т.ч. Следственного комитета Российской Федерации. Глава Администрации Президента Российской Федерации С. Иванов, выступая в конце февраля 2015 года на расширенной коллегии Следственного комитета, призвал следственные органы противостоять попыткам «раскачать лодку» межнациональных отношений, предотвратить действия по возбуждению межнациональной розни в Крыму<sup>64</sup>.

Полагаем, что противодействием экстремизму можно считать создание условий для формирования гражданского общества и толерантного сознания, обеспечение потребностей духовного развития каждого гражданина независимо от национальности и религии, снижение террористических угроз.

Взаимная ответственность государства и общества в поиске согласия в самых разных сферах жизни также способна сыграть положительную роль в сфере профилактики экстремизма.

<sup>63</sup> Гусакова Е. В Крыму назначат ответственных за межнациональные конфликты. URL. [http:// www.rg.ru/2014/11/14/reg-kfo/konflikt.html](http://www.rg.ru/2014/11/14/reg-kfo/konflikt.html) (дата обращения: 25.04.2015).

<sup>64</sup> Григорьева Е. Следствием установлено. Сергей Иванов и Александр Бастрыкин определили задачи Следственного комитета // Российская газета. 2015. 27 февр.

На сегодняшний день реализован целый комплекс мероприятий, направленных на осуществление Указа Президента Российской Федерации от 21 апреля 2014 года № 268 «О реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития»<sup>65</sup>.

В Крыму должно появиться греческое национальное поселение. По данным члена Совета Федерации Российской Федерации от Республики Крым О. Ковитиди, греческая община в Республике сегодня насчитывает около 7000 человек. Планируется, что новое поселение будет мультикультурным и мультинациональным, в котором крымские греки станут частью большой многонациональной общины народов, будут проживать совместно с армянами, болгарами, немцами. В обсуждении проекта создания поселения принимают участие не только региональные органы власти, но и представители общественной организации Региональная национально-культурная автономия греков Крыма «Таврида». Этнические деревни могут быть созданы на всей территории полуострова, а средства для обустройства греческого квартала в Феодосии предусмотрены в Федеральной целевой программе развития Крыма до 2020 года<sup>66</sup>.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 апреля 2014 года № 268 предусмотрены меры по реализации национально-культурных интересов этнических общностей в информационной сфере.

Роскомнадзор зарегистрировал в Крыму 232 средства массовой информации. 12 марта 2015 года в Симферополе открыт новый современный мультимедийный информационный пресс-центр. Был проведен целый ряд видеомостов Симферополь – Москва, посвященных политическим, экономическим темам, инфраструктурным проектам, празднованию 70-летия Великой Победы в Крыму<sup>67</sup>.

В апреле 2015 года в Симферополе состоялась конференция общественного движения крымско-татарского народа «Къырым», на котором принято решение о создании на полуострове общественной крымско-татарской телерадиокомпании.

По словам вице-спикера Государственного Совета Крыма и главы движения «Къырым» Ремзи Ильясова, новая национальная телерадиокомпания (ОКТРК) будет вещать на крымско-татарском языке, поможет репатриантам в адаптации, а акцент в своих программах сделает на разъяснении ценностей и духовных основ ислама, крымско-татарского языка, культуры, традиций и обычаев. При этом новый канал намерен объектив-

<sup>65</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. № 17, ст. 2042.

<sup>66</sup> Винник С. В Крыму появится греческое поселение. URL: <http://www.rg.ru/2015/02/17/reg-kfo/greky-anons.html> (дата обращения: 25.04.2015).

<sup>67</sup> Изотов И. Говорит Крым // Российская газета. 2015. 13 марта.

но освещать общественно-политические события на полуострове и способствовать укреплению межнационального мира и согласия. Эту инициативу поддержали Духовное управление мусульман Крыма, представители крымско-татарских общественных организаций, ветераны крымско-татарского национального движения, деятели науки и культуры. Принципиальное согласие получено и от Правительства Крыма<sup>68</sup>.

Создание такой телерадиокомпании будет способствовать осуществлению гарантированного Конституцией Российской Федерации 1993 года конституционного права на свободу слова и печати, информацию, внесет определенный вклад в дело обеспечения мира, стабильности и межнационального согласия на полуострове.

Одной из актуальных проблем на территории Республики Крым остается проблема обустройства депортированных народов. 18 марта 2014 года Президент Российской Федерации подчеркнул, что «должны быть приняты все необходимые политические, законодательные решения, которые завершат процесс реабилитации крымско-татарского народа, решения, которые восстановят их права, доброе имя в полном объеме»<sup>69</sup>.

По официальным данным Комиссии Совнаркома СССР, депортации подверглись более 188 тыс. крымских татар, 50 тыс. немцев, 14 тыс. греков, 12 тыс. болгар, 10 тыс. армян.

18 мая 2014 года в Крыму проводились мероприятия, посвященные 70-летию депортации крымских татар в 1944 году. В Симферополе во всекрымском траурном митинге, который проводился в районе Ак-Мечети, приняли участие около 15 тыс. человек. Они потребовали, в частности, восстановления исторических названий в Крыму, пропорционального национальному составу представительства крымских татар в органах законодательной и исполнительной властей, а также прекращения репрессий по отношению к крымско-татарскому народу<sup>70</sup>.

Жилищное обустройство депортированных народов – одна из приоритетных социальных задач, стоящих не только перед федеральными, но и перед региональными органами государственной власти.

После принятия Указа Президента Российской Федерации, уже в декабре 2014 года в селе Тимофеевка Джанкойского района 10 семьям крымских татар, чьи предки были депортированы в годы сталинских репрессий, вручили ордера на новые многоквартирные дома. Проект строительства 10 многоквартирных жилых домов был разработан Госкомитетом по делам межнациональных отношений Республики Крым, которые обошлись федеральному бюджету в 11,5 млн рублей. К этому времени уже

<sup>68</sup> Изотов И. В Республике Крым создадут общественный крымскотатарский телеканал. URL:<http://www.rg.ru/2015/04/02/reg-kfo/oktrk.html> (дата обращения: 25.04.2015).

<sup>69</sup> URL: <http://iv.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 25.04.2015).

<sup>70</sup> Изотов И. В Крыму День депортации отметили без эксцессов. URL: <http://www.rg.ru/2014/05/18/reg-kfo/deport.html> (дата обращения: 25.04.2015).

20 семей из Ленинского, Кировского и Джанкойского районов были обеспечены жильем. А до конца 2014 года были решены жилищные проблемы еще 80 семей в районе Фонтаны Симферопольского района<sup>71</sup>.

Через год после вхождения Крыма в состав России в Бахчисарае в День возрождения депортированных народов репатриантам (депортированным крымчанам, которые давно стояли в очереди на получение жилья) были вручены ключи от квартир в новом 70-квартирном жилом доме, на строительство которого из бюджета Республики Крым было потрачено 112 млн рублей. Всего же на реализацию программы реабилитации депортированных народов до 2020 года выделено 10 млрд рублей<sup>72</sup>.

Кроме жилищных проблем, сохраняются проблемы газификации и благоустройства сел крымских татар. Из 263 поселков репатриантов большинство обеспечены электроэнергией, централизованным водоснабжением, в то же время только каждый третий газифицирован<sup>73</sup>.

Низкий уровень толерантности, разногласия по этносоциальным вопросам, а также отсутствие в обществе соответствующего инструментария по социально-экономической адаптации различных групп населения в социум не способствуют социально-культурной интеграции в обществе. Маргинализация отдельных слоев населения может привести к развитию социальной напряженности и конфликтам, и в долгосрочной перспективе это может сказаться на уровне социально-экономического развития как отдельной территории, так и страны в целом.

29 ноября 2014 года был принят Федеральный закон «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>74</sup>. Его цель – создание условий для развития предпринимательской деятельности, а также введение процедуры свободной таможенной зоны. Свободная экономическая зона устанавливается с 1 января 2015 года сроком на 25 лет. Особый режим осуществления предпринимательской деятельности на данной территории включает в себя особенности градостроительной деятельности и землепользования при размещении объектов, необходимых при реализации участниками свободной экономической зоны инвестиционных проектов. Предусмотрены гарантии участникам свободной таможенной зоны, которые призваны сохранить для них льготный налоговый режим в случае изменения российского налогового законодательства. По словам заместителя Министра Российской Федерации по делам Крыма А. Соколова, федеральный закон

---

<sup>71</sup> Изотов И. Крымским татарам вручили ордера на новые дома. URL: <http://www.rg.ru/2014/12/29/reg-kfo/doma-anons.html> (дата обращения: 25.04.2015).

<sup>72</sup> Изотов И. В Бахчисарае заселен дом для 70 семей депортированных. URL: <http://www.rg.ru/2015/04/21/reg-kfo/dom-anons.html> (дата обращения: 25.04.2015).

<sup>73</sup> Изотов И. Села будут с газом // Российская газета-Неделя-Крым. 2014. 11 сент.

<sup>74</sup> Российская газета. 2014. 3 дек.

и изменения, внесенные в Налоговый кодекс и иные законодательные акты России, «создают прекрасную основу для благоприятного инвестиционного климата и делают Крым интересным для предпринимателей не только местных, но и российских, и зарубежных»<sup>75</sup>.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 года была утверждена федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года»<sup>76</sup>. Ее реализация началась с 1 января 2015 года.

Общий объем финансирования Программы составляет 681 221,18 млн руб. (в ценах соответствующих лет), при этом более трети всех денег, около 250 млрд руб., будет выделено на строительство транспортного перехода через Керченский пролив<sup>77</sup>.

Определенный резонанс вызвал процесс национализации ряда предприятий в Республике Крым и Севастополе. Решение об этом было принято Верховным Советом Крыма 17 марта 2014 года. По постановлению в пользу Республики отходят все госпредприятия Украины, расположенные на ее территории. Национализации подверглись стратегические предприятия энергетической, транспортной, жилой инфраструктуры, заводов по производству алкогольной продукции, туристического и курортного фонда. По словам председателя Комитета Государственной Думы по вопросам собственности С. Гаврилова, «механизм национализации в Крыму ставил задачу сохранить имущество от разворывания», «не допустить за счет частных активов финансирование войны на Украине»<sup>78</sup>.

В частности, Госсовет Республики Крым принял решение о национализации имущества, которое принадлежит бизнес-структурам украинского олигарха И. Коломойского (расположенные в Ялте пансионаты «Энергетик», «Массандра», «Кастрополь», гостиница «Крым» и др.), а также крымское имущество «Приватбанка» и группы компаний «Приват». Объекты недвижимости будут проданы с открытых торгов, а вырученные средства выплатят людям, вклады которых в «Приватбанке» составляют свыше 700 тыс. руб. и не подпадают под российский закон о возврате средств<sup>79</sup>.

В конце апреля 2015 года Правительство Севастополя приняло решение о национализации 13 стратегических предприятий города, среди которых «Севастопольский морской завод» Президента Украины

<sup>75</sup> Российская газета. 2014. 2 февр.

<sup>76</sup> Собр. законодательства РФ. 2014. № 33, ст. 4595.

<sup>77</sup> Терехова А. Переход через Керченский пролив оценили в 250 миллиардов бюджетных рублей // Независимая газета. 2014. 8 авг.

<sup>78</sup> Зыкова Т. Инвесторам туда дорога // Российская газета. 2015. 16 февр.

<sup>79</sup> Гусакова Е. В Крыму национализированы пансионаты Коломойского. URL: <http://www.rg.ru/2014/09/24/reg-kfo/kolomoiskiy-anons.html> (дата обращения: 25.04.2015).

П. Порошенко<sup>80</sup>. У собственников была возможность зарегистрировать объекты в соответствии с российским законодательством, но они никаких действий не предпринимали. До 1 марта «Севморзавод» не прошел перерегистрацию и фактически оказался вне закона<sup>81</sup>.

Часть предприятий имели другие нарушения: не оплачивали аренду имущества, не вносили налоговые платежи, имеются договоры на аренду целостных имущественных комплексов, которые не предусмотрены законодательством Российской Федерации, и др.

По данным губернатора С. Меняйло<sup>82</sup>, «часть объектов из списка уже находится под управлением правительства, относительно других поданы заявления в правоохранительные органы и готовятся судебные иски»<sup>83</sup>.

В завершение хотелось бы отметить, что перед новыми субъектами Российской Федерации стоит ряд стратегических целей и задач, среди которых обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ конституционного строя и федерализма, создание единого экономического пространства и конкурентной инвестиционной среды, обеспечение единых минимальных социальных стандартов, равной социальной защиты, национально-культурных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Формирование свободной творческой личности, удовлетворение национально-культурных потребностей каждого человека обуславливают необходимость демократических преобразований на всей территории Российской Федерации, являются задачами гражданского общества и правового государства. По мнению С. Аксенова, развитие Крыма консолидирует гражданское общество России, «выбрав для себя российский путь, Крым как новый субъект Федерации может стать образцом развития для всей страны» и, «более того, полуостров с богатой и уникальной историей претендует стать одним из ключевых центров всего Русского мира»<sup>84</sup>.

Таковы некоторые вопросы интеграции Республики Крым и Севастополя в различные сферы жизнедеятельности России. Несомненно, мониторинг этих многоаспектных проблем (экономического, социального, правового характера) требует дальнейшего всестороннего исследования.

---

<sup>80</sup> Крымова Ю. Город принял. Губернатор Сергей Меняйло: от обороны – к обустройству уютного для жителей Севастополя // Российская газета. 2015.16 апр.

<sup>81</sup> Там же.

<sup>82</sup> Сергей Иванович Меняйло. Ныне – полномочный представитель Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе.

<sup>83</sup> Крымова Ю. Меняйло: «Севморзавод» Порошенко регистрируют как ГУП. URL: <http://www.rg.ru/2015/03/01/reg-kfo/menyailo.html> (дата обращения: 25.04.2015).

<sup>84</sup> Аксенов С. Вас встречает Крым // Российская газета. 2014. 26 авг.

# Институт прокуратуры в механизме российского государства\*

Возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования законом выделено в качестве одного из направлений деятельности прокуратуры. Данная функция органов прокуратуры относится к одним из последних нововведений в закон о прокуратуре (Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»). Однако она не регулируется базовым законом о прокуратуре, а осуществляется в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Кодекс, хотя и перечисляет административные правонарушения, по которым дело возбуждается прокурором, но в то же время закрепляет право прокурора возбуждать дело о любом административном правонарушении, предусмотренном КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации, что оформляется постановлением прокурора (ст. 28.4). По ряду дел, требующих проведения экспертизы и других сложных и продолжительных процессуальных действий, проводится административное расследование. Решение об этом принимается лицом, наделенным правом составлять протокол об административном правонарушении, в том числе прокурором, о чем он выносит постановление. Порядок проведения такого рода расследования определен ст. 28.7 КоАП РФ. По результатам расследования прокурор выносит постановление об административном правонарушении или о прекращении дела.

Постановление, в котором установлен состав административного правонарушения и субъект его совершивший, направляется судье, в орган или должностному лицу, к компетенции которого относится рассмотрение дела, не позднее трех суток с момента его вынесения, а по делам, по кото-

---

БИКТАГИРОВ Раиф Терентьевич – профессор кафедры государственного управления и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук

\* Окончание. Начало см.: «Гражданин. Выборы. Власть». № 2. 2014; № 1. 2016.

рым предусмотрен арест или административное выдворение, передается на рассмотрение судьи немедленно (ст. 28.8 КоАП РФ).

Как уже указывалось, прокурор вправе также участвовать в рассмотрении дел об административном правонарушении, используя все процессуальные права, а также приносить кассационный протест на постановление по делу, кем бы оно ни выносилось, независимо от участия в деле, а также протест в порядке надзора на вступившее в законную силу постановление. Надзорный протест вправе приносить прокурор или его заместитель рангом не ниже прокурора субъекта Российской Федерации.

Следует заметить, что нововведения в законодательство последних лет серьезно ограничили право прокурора на привлечение к юридической ответственности лиц, нарушивших закон. Если по ранее действовавшему законодательству прокурор в зависимости от характера правонарушения мог привлечь виновных к уголовной, административной или дисциплинарной ответственности, то теперь за ним оставлено лишь право на возбуждение дела об административном правонарушении и на обращение в суд с заявлением (иском) о возмещении материального ущерба, причиненного нарушением закона.

Законодательство СССР конца 1970-х годов, выходя за пределы ведомственного нормотворчества прокуратуры, предусмотрело ее «участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов». В середине 1990-х годов эта функция была несколько сужена и получила новую формулировку – «участие в правотворческой деятельности». Она закреплена в пункте 4 статьи 1 и конкретизирована в статье 9, а применительно к собственному (ведомственному) нормотворчеству – в статьях 17 и 18 Федерального закона о прокуратуре. В то же время, в отличие от советского времени, Генеральный прокурор не наделен правом законодательной инициативы. В статье 9 Федерального закона о прокуратуре сформулирована следующая норма: прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. В статьях 17 и 18 ФЗ закреплено право Генерального прокурора Российской Федерации на издание обязательных для исполнения всеми органами прокуратуры приказов, указаний, положений и инструкций, регулирующих вопросы организации и деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения работников органов прокуратуры, а прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров – приказов, указаний и распоряжений, обязательных для исполнения всеми подчиненными работниками. При этом следует заметить, что конституции (уставы) ряда субъектов Российской Федерации

(г. Москва, Московская область, Республика Карелия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Камчатский край, Иркутская область и др.) наделили прокурора соответствующего субъекта Российской Федерации правом законодательной инициативы. Эти нормы, однако, не стабильны. Так, Конституция Республики Татарстан первоначально прокурора республики относил к субъектам законодательной инициативы, однако позднее эта норма была исключена из текста Конституции Республики Татарстан.

Представляется, что участие прокуратуры в нормотворческой деятельности государственных органов не следует недооценивать, ибо она, несомненно, является одним из наиболее осведомленных и компетентных органов в области нормоустановления и правоприменения. Посредством участия в правотворчестве прокуратура оказывает заметное влияние на качество законодательства и, в конечном счете, на состояние исполнения законов. Она вправе и способна принимать участие в выработке новых правовых норм, изменении и отмене действующих, а также в систематизации действующего законодательства на всех уровнях и видах правотворчества законодательных, исполнительных органов, органов местного самоуправления. Она также участвует в подготовке поправок в обсуждаемые законопроекты, другие государственные и муниципальные акты нормативного характера.

Важное значение для системы органов прокуратуры имеет собственное нормотворчество ее руководящих звеньев. Формы правовых актов, издаваемых должностными лицами прокуратуры, определены в законе, о чем отмечено выше. При этом надо уточнить, что правовые акты под названиями «положение», «инструкция» имеют в субординационно-юридическом плане вторичный характер, то есть утверждаются другим видом правового акта – приказом. Такая практика существует не только в прокуратуре, но и в других ведомствах.

Подготовка проектов ведомственных актов, их регистрация и учет отрегулированы в разделе 2 Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

На практике нередко издаются приказы Генерального прокурора совместно с руководителями других правоохранительных ведомств. Эти акты подписываются руководителями соответствующих ведомств.

Функции прокуратуры в области правотворчества регулируются приказом Генерального прокурора от 9 августа 1996 г. № 47 «Об участии органов и учреждений прокуратуры в правотворческой деятельности и систематизации законодательства в прокуратуре Российской Федерации» и Инструкцией о порядке ведения систематизации законодательства в органах прокуратуры, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 19 апреля 2004 г. № 9. Основную работу по учету, регистрации и поддержанию в контрольном состоянии нормативных правовых актов, выполнению иных функций, связанных с систематизацией законодательства, судебной практики, фонда юридической литера-

туры, проводят Управление правового обеспечения Генеральной прокуратуры, его Отдел систематизации законодательства, соответствующие подразделения аппаратов нижестоящих прокуратур, старшие помощники (помощники) прокурора.

С участием прокурора в правотворчестве тесно связана новая функция прокуратуры – проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, введенная Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Порядок ее реализации в основе своей определен ст. 91 Федерального закона о прокуратуре. Прокурорской экспертизе подлежат нормативные правовые акты, издаваемые органами федеральной исполнительной власти, законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами. Данная статья закона фактически ввела новую форму прокурорского реагирования – требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов, которое вносится прокурором субъекту, издавшему правовой акт, содержащий коррупциогенные положения. Прокурор вправе также на альтернативное реагирование, заключающееся в обращении в суд на указанный предмет в порядке, установленном процессуальным законодательством.

Установлен десятидневный срок рассмотрения требования прокурора. Если субъектом прокурорского обращения является коллегиальный орган государственной или муниципальной власти, требование прокурора подлежит рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа.

Рассмотрение и разрешение обращений граждан и других субъектов права является давней демократической традицией органов прокуратуры. Данная деятельность представляет собой внесудебную облегченную и вместе с тем достаточно эффективную форму разрешения юридических конфликтов, нужд и запросов граждан. Правовую основу этой функции прокуратуры образуют статьи 33, 45, 48 Конституции Российской Федерации, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, статья 10 Федерального закона о прокуратуре, Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26 декабря 2006 г. № 120 (в ред. приказа ГП Российской Федерации от 23 апреля 2007 г. № 65), Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации, иные приказы Генерального прокурора.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Согласно названным нормативным правовым актам в прокуратуре разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении закона. Поступившие обращения рассматриваются в порядке и сроки, установленные федеральным законодательством.

Проблемы, связанные с работой с обращениями граждан и других субъектов права в органах прокуратуры, достаточно глубоко разработаны как в научном, так и в нормативно-практических отношениях. Более детально эти вопросы регламентированы в названной выше инструкции. В этом документе определены виды обращений, пределы действия норм инструкции, процедура и сроки рассмотрения и разрешения обращений и запросов, в том числе парламентских, депутатских, руководящих государственных органов и должностных лиц, порядок направления ответов адресатам, а также порядок личного приема заявителей в органах прокуратуры.

Следует упомянуть о некоторых исключениях из общего порядка рассмотрения обращений. Так, жалобы на решения и действия органов дознания, следствия прокурора, связанные с расследованием уголовных дел, а также на приговоры и другие судебные постановления разрешаются в порядке и сроки, предусмотренные процессуальным законодательством, специальной инструкцией и другими правовыми актами Генерального прокурора, а по вопросам избирательного процесса – в сокращенные сроки.

Нормы, регламентирующие процедуры работы с обращениями, образуют обширный блок. Их подробный разбор выходит за рамки настоящего исследования, в целом посвященного статусу прокуратуры в государственном механизме.

Отметим лишь, что работа прокуратуры на этом участке чрезвычайно важна, она обеспечивает живую связь прокурорской системы как значимого государственного института с представителями гражданского общества, способствует укреплению законности и правопорядка, доверия органам власти, формированию здорового морально-психологического климата. Важно также подчеркнуть, что по итогам проверки прокурор вправе и обязан принять реальные меры по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения. И эта норма работает.

Достаточно напомнить, что органами прокуратуры ежегодно выявляются и устраняются миллионы нарушений закона. Так, по сообщению Генерального прокурора Ю. Чайки, в 2011 году только в социальной сфере проверками, проведенными на основе поступивших в органы прокуратуры обращений и сообщений, выявлено почти три миллиона нарушений закона, в связи с чем по актам прокурорского реагирования только к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 420 тысяч человек, в суды направлено свыше 770 тысяч исков, удовлетворены требования на сумму один миллиард рублей<sup>2</sup>. По данным прокуратуры,

---

<sup>2</sup> Парламентская газета, 2012. 1 июня. С. 7.

Следственным комитетом Российской Федерации проведено более 17 тысяч проверок по сообщениям о насилии со стороны сотрудников правоохранительных органов, возбуждено только 250 уголовных дел. Характерно, что прокурорами по сообщениям граждан отменено свыше двух тысяч необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел<sup>3</sup>.

16 июня 1987 года Закон СССР «О прокуратуре СССР» был дополнен статьей 9<sup>1</sup>, которая предусмотрела новое направление (функцию) прокуратуры – участие в заседаниях органов государственной власти и управления. В ныне действующем законе она закреплена в более развернутом виде: «участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления» (ст. 7).

Этой норме закона корреспондируют регламенты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, которые предусматривают участие прокуроров в их заседаниях и парламентских слушаниях. Кроме того, надо иметь в виду, что в законах содержится ряд норм, в соответствии с которыми отдельные решения органов власти принимаются по представлению или с участием прокурора (лишение депутата неприкосновенности, привлечение его к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и др.).

Закон предусмотрел право прокурора, его заместителя, а также по их поручению других прокуроров участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов федеральными органами исполнительной власти, законодательными и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также коммерческими и некоммерческими организациями (п. 3 ст. 7 ФЗ о прокуратуре).

Необходимо обратить внимание на то, что данная функция прокурора до сих пор недооценивается наукой, а нередко и работниками прокуратуры. В целом ряде учебников и научных статьях участие прокуроров в заседаниях органов власти затрагивается лишь вскользь или не рассматривается вовсе<sup>4</sup>. Отдельные работники прокуратуры данную норму восприни-

---

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> См. В.Ф. Крюков. Прокурорский надзор. 2-е изд. М.: Норма, 2010; Прокурорский надзор в Российской Федерации / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт, 2001; Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / рук. авт. коллектива Ю.Е. Винокуров. М.: МНЭПУ, Юрайт, 2000; Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. Учебник для вузов. М.: Зерцало, 2000; Прокурорский надзор. 3-е изд. перераб. и доп. / под общей ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Юрайт-М, 2001 и др.

мают как некую формальность, сопричастность к парадным мероприятиям государственных органов. Следует признать такую позицию ошибочной, ибо рассматриваемая функция связана не только признанием и уважением роли прокуратуры, но и главным образом с тем, что она открывает возможность прокурорам быть в курсе социально-экономических проблем, решаемых органами государственной власти и местного самоуправления, позволяет присущими прокуратуре методами влиять на юридическое качество принимаемых решений. Неиспользование этих возможностей, на наш взгляд, следует рассматривать как служебное упущение прокурора. Думается, заслуживает порицания позиция тех ученых и прокуроров, которые недооценивают эти возможности укрепления связей с органами публичной власти.

К функциям прокуратуры, официально признанным новым российским законодательством, следует отнести международное сотрудничество. Однако до сих пор в учебно-научных литературных источниках, посвященных прокурорскому надзору, она далеко не всегда признается и освещается. Критический обзор и справедливая оценка таких источников дан авторами книги «Прокурорский надзор» под редакцией О.А. Галустяна, А.В. Ендольцевой, Н.Х. Софиуллина, вышедшей в Москве в 2008 году<sup>5</sup>.

Правовую основу деятельности прокуратуры по международному сотрудничеству образуют статья 2 Федерального закона о прокуратуре, статья 8 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ<sup>6</sup> «О международных договорах Российской Федерации», ведомственные акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации и сами международные договоры и соглашения, заключенные Российской Федерацией в лице ее компетентных органов с иностранными государствами и международными организациями. Согласно указанным актам Генеральная прокуратура Российской Федерации наделена правом инициировать перед Президентом и Правительством Российской Федерации заключение международных договоров. Это право реализуется совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации или по согласованию с ним.

За сравнительно короткий исторический период времени по инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации заключено значительное число договоров и соглашений. По свидетельству заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Г. Звягинцева, прокуратура России имеет 62 двусторонних и 7 многосторонних соглашений и иных договоренностей с партнерами из более чем 50 государств. Из них 20 заключено в 2011–2013 годах. В стадии проработки с зарубежными партнерами находятся еще более 20 проектов<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> См.: Прокурорский надзор: Учебник. 5-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ\_ДАНА. Закон и право. 2008. С. 316–318.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

<sup>7</sup> Российская газета. 2013. 21 августа.

Достаточно успешно развивается межгосударственное и межведомственное взаимодействие в сфере уголовного судопроизводства. Россия имеет специальные двусторонние и многосторонние международные договоры, регламентирующие вопросы выдачи и правовой помощи по уголовным делам с более чем 70 государствами.

8 октября 1992 года заключено многостороннее соглашение о правовой помощи и иным вопросам прокурорской деятельности между прокуратурами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики и Российской Федерации<sup>8</sup>.

Эффективной формой международного сотрудничества является Координационный совет генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств, учрежденный главами прокуратур этих государств 7 ноября 1995 года. Координационный совет имеет статус межгосударственного органа. Решением глав государств СНГ утверждено Положение о Координационном совете генеральных прокуроров указанных государств. В нем определены основные направления и формы работы Координационного совета. Членами совета являются генеральные прокуроры государств – участников СНГ или лица, их заменяющие. На заседании Координационного совета решения принимаются путем общего согласия (консенсуса).

Российская прокуратура активно сотрудничает с иностранными партнерами и в рамках Международной ассоциации прокуроров (МАП), которая представляет 250 тысяч прокуроров из 151 страны. Она объединяет 157 коллективных и около 1700 индивидуальных членов. Генеральная прокуратура России представлена в руководящих и исполнительных органах МАП – в Сенате и Исполкоме ассоциации.

8–12 сентября 2013 года в Москве прошли 18 Ежегодная конференция и Общее собрание МАП, в работе которых участвовали около 700 прокуроров и гостей из 100 государств мира. Проведение форума такого масштаба в столице России за всю 18-летнюю историю функционирования МАП есть признание авторитета российской прокуратуры в международном юридическом сообществе. Вклад России в деятельность МАП достаточно значим. С участием Генпрокуратуры России разработаны: руководство по обеспечению прав человека, пособия по оказанию правовой помощи по уголовным делам, а также по борьбе с наиболее опасными преступлениями и другие документы, в том числе касающиеся профессиональной деятельности и ответственности прокуроров<sup>9</sup>.

Российской стороной успешно реализуются международные договоры, заключенные на основе ратифицированной Российской Федерацией Европейской конвенции о выдаче от 13 декабря 1957 года<sup>10</sup>. Суть инсти-

<sup>8</sup> См.: Законность. 1992. № 11. С. 4, 5.

<sup>9</sup> Российская газета. 2013. 21 августа.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 1999. № 43. Ст. 5129; 2000. № 23. Ст. 2348.

тута выдачи преступников (правонарушителей) заключается в том, что договорами предусматривается обязанность Сторон выдавать друг другу лиц, в отношении которых компетентные органы осуществляют судопроизводство в связи с преступлением или которые разыскиваются указанными органами для приведения в исполнение постановления об аресте или приговора суда.

Только в первом полугодии 2013 года Генпрокуратурой Российской Федерации рассмотрены 998 запросов иностранных государств о выдаче из России лиц, совершивших преступления, и приняты положительные решения в отношении 672 лиц. Соответственно по запросам России выдаются преступники, скрывающиеся от правосудия за границей.

Государствами-партнерами как альтернатива выдаче преступников активно применяется институт передачи уголовного судопроизводства в отношении конкретных лиц, которых нельзя выдавать по различным причинам. Речь идет о выполнении государствами-партнерами поручений друг друга об осуществлении уголовного преследования преступников. За последние 5 лет в Россию поступило более 800 поручений об осуществлении уголовного преследования граждан России, совершивших преступления на территории иностранных государств. Россия, в свою очередь, за эти годы направила компетентным органам зарубежных государств более 500 поручений о привлечении к уголовной ответственности иностранных граждан, совершивших преступления на территории России.

Генеральная прокуратура Российской Федерации проводит значительную работу по возвращению в Россию наворованных капиталов и имущества, возмещению причиненного преступлениями материального ущерба. По данным Генпрокуратуры, только за последние три года российским собственникам из-за границы возвращено денежных средств и иного имущества на сумму около 15,3 млрд. рублей.

В целях возмещения причиненного ущерба за рубежом разыскано и наложен арест на имущество на сумму, превышающую 22,3 млрд. рублей. С участием Генпрокуратуры Российской Федерации в иностранные суды заявлены иски о взыскании с лиц, виновных в причинении имущественного ущерба российским предприятиям, на общую сумму более 28,6 млрд. рублей. Часть из них уже удовлетворена<sup>11</sup>.

Возвращаясь к рассмотрению основ правового регулирования функции международного сотрудничества, следует заметить, что она законодательно закреплена только за самой Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Но согласно главному ведомственному организационно-правовому документу, регулирующему данную функцию, – приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 3 августа 1998 г. № 50 «Об организации международного сотрудничества прокура-

---

<sup>11</sup> Российская газета. 2013, 21 августа.

туры Российской Федерации», ее исполнение распространено и на нижестоящие прокуратуры, научные и учебные учреждения Генпрокуратуры (пункты 1, 4–6, 8, 13 приказа). Однако при этом подчеркивается, что все отношения с правоохранительными органами других государств и международными организациями «должны осуществляться через Генеральную прокуратуру Российской Федерации, если иной порядок не установлен международными договорами Российской Федерации» (п. 13.1). Необходимо признать, что значительную часть этой работы, особенно исполнительского характера Генпрокуратура выполняет с участием территориальных и специализированных прокуратур.

Особенность рассматриваемой функции можно усмотреть и в том, что она не прописана в отдельной главе Федерального закона о прокуратуре в развернутом виде. Тем не менее, из статьи 2 закона вытекает, что предметами данной деятельности являются:

- осуществление прямых связей и сотрудничества Генпрокуратуры Российской Федерации с соответствующими органами иностранных государств и профильными международными организациями;

- участие в разработке международных договоров Российской Федерации;

- заключение и реализация межведомственных двусторонних и многосторонних соглашений о правовой помощи и сотрудничестве;

- участие в работе межгосударственных органов.

По всем этим предметам Генеральной прокуратурой Российской Федерации проводится плановая и целенаправленная работа. В центральном аппарате Генпрокуратуры действует Международно-правовое управление, работу которого курирует заместитель Генерального прокурора Российской Федерации А.Г. Звягинцев (освобожден от должности в декабре 2015 г.). Организация работы и компетенция управления регламентирована Положением, утвержденным Генеральным прокурором Российской Федерации.

На этом мы завершаем исследование природы прокурорского надзора, места органов прокуратуры в механизме Российского государства, а также краткий обзор системы функций (основных направлений) их деятельности, закрепленных действующим законодательством. Они характеризуют прокуратуру Российской Федерации как централизованную систему федеральных государственных органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, законов, действующих на территории Российской Федерации, на началах независимости от иных органов публичной власти и общественных объединений. Важная отличительная черта прокурорского надзора – его многоаспектность, по существу, всеохватывающий характер. Он распространяется на все важнейшие сферы государственного властвования и управления и социально-экономической жизни в части, урегулированной правом. При этом

прокуроры наделены правом применять разнообразные меры реагирования на факты нарушения закона, исходя из их характера. К ним относятся:

протест;

представление;

обращение в суд с иском или иным заявлением;

постановление о привлечении к административной ответственности, об освобождении лиц, без законных оснований содержащихся в учреждениях, исполняющих наказание, меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутых задержанию, предварительному заключению или помещенных в судебно-психиатрическое учреждение;

право отменять незаконные дисциплинарные взыскания, наложенные администрацией исполнительных учреждений на осужденных, заключенных под стражу;

предостережение о недопустимости нарушения закона;

требование (указание), основанное на его полномочиях.

Исполнение актов прокурорского реагирования их адресатами в установленные сроки гарантировано законом.

Подытоживая наше исследование, рассмотрим возможные перспективы развития института прокуратуры в обозримом будущем. Дискуссии о судьбе прокуратуры в связи с проводимыми реформами не утихают<sup>12</sup>. Повышенное внимание к прокуратуре свидетельствует о значимости данного органа государства, с одной стороны, и серьезных проблемах совершенствования ее государственно-правового статуса и практической деятельности – с другой.

Наиболее глубоко и компетентно эти проблемы рассмотрены в трудах известных ученых и практиков А.Д. Бойкова, В.И. Баскова, В.Н. Галузо, А.Г. Звягинцева, Б.В. Коробейникова, В.Ф. Крюкова, В.И. Рохлина, Ю.И. Скуратова, А.Я. Сухарева, А.А. Чувилева и др.

<sup>12</sup> Прокуратура Российской Федерации (концепция развития на переходный период). М.: 1994; Бойков А.Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990–1996. Книга 1. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1997; Книга 2. М.: Юрлитинформ, 2002; Сухарев А.Я. Историческая судьба прокуратуры: Научно-публицистический очерк. М.: Норма, 2000; Скуратов Ю.И. Концепция развития системы прокуратуры Российской Федерации на современном этапе // Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. Под ред. А.А. Чувилева. М.: Юристъ, 2001; Скуратов Д.И., Шинд В.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации // Конституционная законность и прокурорский надзор: Сборник научных трудов. М.: Манускрипт, 1994; Основы государственной политики борьбы с преступностью в России: Теоретическая модель. М.: Норма, 1997; Настольная книга государственного служащего / отв. ред. В.И. Шкатулла. М.: Экономика, 1999; Костенко Н.И. Место прокуратуры в государственном механизме // Государство и право. 1995. № 11. С. 21; Королев Г.Н. Прокуратура Российской Федерации в период правовой реформы: Лекция. Ижевск. 1998; Галузо В.Н. Власть прокурора в системе государственной власти современной России // Закон и право. 2008. № 2. С. 83–84 и др.

Разработки ученых и практиков по данной проблематике в 1993–1994 годах были обобщены и переработаны в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации и изложены в виде Концепции развития прокуратуры на переходный период.

Научные изыскания и предложения, содержащиеся в этом документе, в известной мере нашли воплощение в Законе о прокуратуре в редакции 1995 года.

Но работа над Концепцией продолжалась. Она в последующие годы претерпела некоторые изменения и, по данным ученого-исследователя, бывшего работника прокуратуры В.Ф. Крюкова, была опубликована отдельной брошюрой «Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры в условиях переходного периода» (М., 1998)<sup>13</sup>.

Согласно доктрине, изложенной в этих документах, в основу дальнейшего реформирования прокуратуры на ближайшую перспективу должны быть положены следующие выводы и рекомендации:

прокуратуру следует сохранить «как уникальный орган надзора за законностью, обслуживающий три ветви власти – и законодательную, и исполнительную, и судебную»<sup>14</sup>, ибо ни один из существующих органов не может взять на себя ее надзорные и иные функции;

Закону о прокуратуре придать статус федерального конституционного закона, закрепив в нем повышение роли и значения прокуратуры как высшего надзорного и правозащитного органа, осуществляющего внесудебным путем обеспечение законности и восстановления нарушенных прав всех субъектов государства и гражданского общества;

на законодательном уровне восстановить формулу «высший надзор» как основной признак, отличающий прокуратуру от других госорганов с надзорными функциями;

вести дополнительные законодательные гарантии независимости прокуратуры, восстановить в полном объеме принцип строгой централизации ее органов;

расширить правовые и организационные возможности воздействия органов прокуратуры на исполнение законов в сфере исполнительно-распорядительной деятельности органов управления, защиты прав и свобод граждан;

совершенствовать формы взаимодействия прокуратуры с органами судебной власти, создав механизм взаимного сдерживания этих самостоятельных государственных органов в целях повышения уровня законности и эффективности правоохраны и правозащитной деятельности. Речь идет об усилении судебного контроля за процессуальной

---

<sup>13</sup> Крюков В.Ф. Указ. соч. С.63.

<sup>14</sup> Бойков А.Д. Третья власть в России... Книга 1. М.: 1997. С. 203.

деятельностью органов прокуратуры и следствия, с одной стороны, и расширении правовых возможностей органов прокуратуры с тем, чтобы реально обеспечить подчинение суда закону и гарантировать законность, обоснованность и справедливость судебных решений – с другой;

постепенное преобразование прокуратуры в правовой и организационный механизм реализации функций Президента Российской Федерации как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В этом плане не исключается организационная перестройка системы прокуратуры, трансформация действующих функций и появление новых направлений ее деятельности.

Представляется, что эти научные разработки заслуживают самого пристального внимания законодателя, ибо пока далеко не все здоровые и сулящие значительный эффект идеи, содержащиеся в концепции, реализованы. Известный шаг в этом направлении сделан в упомянутом выше Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», который вступил в силу 6 февраля 2014 года.

По нашему мнению, движение в этом направлении следует продолжить, ибо реформирование прокуратуры вызвано назревшими потребностями государства и общества. При этом, как нам представляется, необходимо исходить из того, что в условиях демократических реформ, усилившейся конкуренции между правоохранительными ведомствами и стремления органов исполнительной власти и коммерческих организаций уклониться от контроля и надзора законодательство о прокуратуре развивалось противоречиво. С одной стороны, расширились ее функции, права и возможности, а с другой, существенно сузились полномочия и меры реагирования на нарушения закона.

Так, прокурорский надзор был распространен на акты законодательных органов субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований, на органы контроля, коммерческие и некоммерческие организации, на судебных приставов. Прокуроры получили право на объявление должностным лицам предостережения о недопустимости нарушения закона, требовать от органов и должностных лиц изменения нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные нормы. В то же время из предмета надзора прокуратуры были исключены общественные объединения и граждане, смещены акценты деятельности прокурора при рассмотрении судами уголовных, гражданских и арбитражных дел, сужены его полномочия по процессуальному руководству ведением следствия. Прокуроры лишены права на возбуждение уголовного дела, производство следственных действий, привлечение к дисциплинарной ответственности. Из закона исключена норма, указывающая на

высший характер надзора, осуществляемого прокуратурой, которая отличала его от других видов государственного надзора.

Принимая во внимание изложенные обстоятельства и необходимость укрепления законности и правопорядка, в целях повышения роли прокуратуры в решении этих задач, считаем возможным дополнительно осуществить следующие меры:

сохранив прокуратуру как самостоятельное многофункциональное надзорное и правозащитное ведомство, отнести ее к разряду органов, работающих под руководством Президента Российской Федерации по обеспечению верховенства закона, конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина;

в условиях правового государства, учитывая подзаконный, вторичный характер деятельности органов исполнительной власти, распространить прокурорский надзор на нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, оставив, однако, принятие мер реагирования на его постановления и распоряжения, нарушающие закон, за Президентом Российской Федерации;

в полной мере восстановить принцип централизации и независимости прокуратуры с тем, чтобы на деле оградить прокуроров от любых местных и ведомственных влияний при осуществлении ими своих полномочий. В этих целях исключить из закона норму о согласовании с государственными органами субъекта Российской Федерации кандидатуру, предлагаемую на должность прокурора субъекта Российской Федерации;

в целях повышения эффективности прокурорского надзора в сфере властно-управленческих и социально-экономических отношений преобразовать ныне существующие в структуре органов прокуратуры управления (отделы) по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов в управления по надзору за соблюдением законодательства в сфере государственного и муниципального управления, экономических и социальных отношений;

самостоятельные управления (отделы) прокуратур по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных дел преобразовать в единые управления по взаимодействию с судебными органами при отправлении правосудия;

предусмотреть правовые рычаги взаимного сдерживания суда и прокуратуры в целях реального подчинения этих органов закону, обеспечения законности, объективности и справедливости мер прокурорского реагирования и судебных постановлений;

восстановить право прокуроров на возбуждение уголовного дела и дисциплинарного преследования по выявленным ими фактам нарушения закона;

вернуть в законодательство формулировку о высшем характере надзора, осуществляемого прокуратурой;

разработать и принять Федеральный конституционный закон «О прокуратуре Российской Федерации», отвечающий требованиям правового государства и гражданского общества.

В завершение статьи – некоторые соображения о прокурорском надзоре как отрасли права, правовой науки и учебной дисциплине. С выходом в свет в 1966 году первого учебника «Прокурорский надзор в СССР»<sup>15</sup> под редакцией первого заместителя Генерального прокурора СССР М.П. Малярова прокурорский надзор стал формироваться как самостоятельная отрасль российского права, правовой науки и учебная дисциплина. Были изданы труды В.С. Тадевосяна, В.Г. Мелкумова, В.К. Звербуля, М.Н. Маршунова, В.Г. Даева, В.И. Баскова, обосновывающие этот тезис<sup>16</sup>. При этом ученые отмечали комплексный характер формирующейся новой отрасли права и науки, подчеркивая ее тесную связь с другими отраслями права и юридической науки.

Вместе с тем А.Ф. Козлов<sup>17</sup>, В.Ф. Крюков<sup>18</sup> (на первых порах) и некоторые другие исследователи отрицали наличие у прокурорского надзора собственного предмета и метода, что по постулатам общей теории права вело к отрицанию его как самостоятельной отрасли права.

Данный теоретический спор решила Номенклатура специальностей научных работников, утвержденная приказом Министерства науки и технологий Российской Федерации от 25 января 2000 г. № 17, по которой присваиваются ученые степени кандидата и доктора юридических наук, где в числе других юридических научных специальностей под шифром 12.00.11 значился «прокурорский надзор». В данный документ неоднократно вносились изменения. В последней его редакции, утвержденной приказом профильного министерства от 10 января 2012 г. № 5, специальность 12.00.11 «прокурорский надзор» изменена на «прокурорская деятельность», что, очевидно, по мнению авторов документа, точнее выражает суть специальности, но, на наш взгляд, не отрицает самостоятельного

<sup>15</sup> Прокурорский надзор в СССР: Учебник // Отв. ред. М.П. Маляров. М.: Юрид. лит-ра, 1966. В том же году в издательстве «Мысль» под авторством М.П. Малярова вышел одноименный труд, а в 1969 и 1973 годах издательство «Юридическая литература» осуществило соответственно 2-е и 3-е издания первого учебника под редакцией М.П. Малярова.

<sup>16</sup> Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. Автореф. дис. докт. юрид. наук. М.: 1958; Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. Душанбе. ИРФОН, 1970; Звербуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. М.: Юрид. лит-ра, 1971; Маршунов М.Н. Прокурорско-надзорное право: Монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та, 1991; Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. М.: Изд-во ЛГУ, 1990; Даев В.Г. Взаимосвязь уголовного и уголовно-процессуального права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1982; Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник для вузов. М., 1998.

<sup>17</sup> Козлова А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Общая часть: Учебное пособие. Екатеринбург, 1994.

<sup>18</sup> Крюков В.Ф. Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации: Учебное пособие. Курск, 2000.

характера данной отрасли права и науки и соответствующей научной специальности.

Следует подчеркнуть, что прокурорский надзор (прокурорское право) как и любое право представляет собой триединство. Во-первых, это комплекс правовых норм, регулирующий общественные отношения, складывающиеся между субъектами права при осуществлении прокурорской деятельности, т.е. отрасль права. Во-вторых, – совокупность теоретических положений и научных знаний о прокурорском надзоре, представляющая собой соответствующую отрасль правовой науки. В-третьих, это учебная дисциплина, изучаемая в юридических вузах, предметом которой являются соответствующие отрасли права и правовой науки. При этом прокурорский надзор во всех своих трех значениях имеет один и тот же объект – общественные отношения, складывающиеся между субъектами права в связи с осуществлением прокуратурой свои обширных функций. Надо иметь в виду, что объект учебной дисциплины шире, чем отрасли права и даже науки, поскольку она изучает и то, и другое.

В последние десятилетия эта отрасль права и научное направление активно развиваются. Законодательство о прокуратуре модернизируется, дополняется новыми нормами, стремясь адекватно отражать изменившиеся общественные отношения, которые оно регулирует. В Федеральный закон о прокуратуре в редакции 1995 г. внесены более 30 изменений и дополнений. По нашему мнению, данный закон нуждается в тщательной переработке и принятии в новой редакции, особенно после конституционных поправок, предпринятых в 2013–2014 годах.

Весьма интенсивно развивается и наука прокурорского надзора. За последние два десятилетия подготовлено и защищено значительное число диссертаций по разным аспектам прокурорской деятельности, изданы несколько десятков юридических исследований, книг, учебников и учебных пособий. Прокурорский надзор как самостоятельная учебная дисциплина преподается во всех вузах юридического профиля.

Эти факты свидетельствуют о важной роли прокурорского права в регулировании общественных отношений, востребованности правонадзорной и правозащитной деятельности органов прокуратуры государством и обществом.

## Интернет-коммуникации политических партий: типологические черты и инструменты

*Интернет, несомненно, одно из самых важных изобретений конца XX века, существенно изменившее практически все сферы жизни человечества: от науки и образования до досуга и развлечений. Общим местом в экспертных оценках, посвященных влиянию Интернета на развитие современной цивилизации, является то, что даже сегодня мы еще в полной мере не можем осознать, насколько радикальные изменения предстоят разным отраслям в связи с интернетизацией. Политическая жизнь не стала исключением и подверглась изменениям в связи с повсеместным проникновением Всемирной паутины. Одной из ключевых характеристик Интернета является то, что он достаточно сложно поддается контролю со стороны правительства по сравнению с традиционными средствами массовой информации. Кроме того, Интернет – не только канал распространения информации, но и серьезный мобилизационный инструмент политических технологий.*

Сегодня можно с полным основанием говорить о де-факто произошедшем изменении структуры российской политической коммуникации и включении в нее Интернета как одного из важнейших каналов, особенно в отношении молодежной и средневозрастной аудитории. Увеличение роли Интернета в политическом коммуникационном пространстве выражается в самых разных формах: и в активном использовании партиями интернет-коммуникаций (создание и продвижение различных партийных интернет-проектов, ведение страничек политических партий в социальных сетях, работа с блогосферой и пр.), и в применении интернет-проектов на выборах разного уровня (один из самых ярких примеров – выборы Мэра Москвы в сентябре 2013 года с противостоянием Сергея Собянина и Алексея Навального), и в постоянном появлении новых форм политической интернет-активности.

---

ЧИЖОВ Дмитрий Вячеславович – старший научный сотрудник Института перспективных гуманитарных исследований и технологий МГУ им. М.А. Шолохова, член Российской ассоциации политической науки, кандидат политических наук

Таким образом, в России сейчас действительно наблюдается тренд интернетизации политики и политизации Интернета, получивший активное развитие в западных странах. В более широком смысле переход к постиндустриальному обществу, для которого характерны разнообразие интересов и ценностей различных социальных групп и организаций, увеличение межличностного доверия, рационального отношения к власти, а также развитие информационных технологий, неизбежно ведет к трансформации институтов демократии, в том числе политических партий.

Объектом исследования в настоящей статье выступают интернет-сайты политических партий, их содержательный контекст и интерактивный инструментарий. Предмет исследования – политические коммуникации, в частности интернет-коммуникации, в современном российском политическом пространстве.

### **Медиаландшафт и коммуникационное пространство политических партий России**

Телевидение является наиболее популярным видом медиа в России, при этом его вклад в общий уровень политического информирования населения практически не сокращается. Так, в 1999 году телевидение являлось основным источником информации о политических событиях для 89 процентов взрослого населения, тогда как аналогичный показатель для радио составлял лишь 8 процентов и для газет – лишь 3 процента.

В четвертом квартале 2011 года руководитель одного из ведущих социологических центров России – ВЦИОМ Валерий Федоров заявлял, что согласно имеющимся у него данным центральное телевидение по-прежнему остается наиболее важным и наиболее полноохватным каналом информирования населения России о политических событиях. Вторым по важности источником являются региональные медиа и центральная пресса (по 71 %). Интернетом как источником информации о политических событиях пользовалось 60 процентов населения<sup>1</sup>.

Для анализа основных типологических инструментов интернет-коммуникации политических партий необходимо сначала разобраться, что включает в себя коммуникационное пространство партий, из каких элементов состоит и какие акторы в него вовлечены.

На рис. 1 схематично представлена модель коммуникационного пространства политических партий.

Согласно данной модели коммуникационное пространство партий определяется четырьмя группами акторов:

- избиратели, общественные объединения и сообщества;
- политические и бизнес-элиты, органы власти, эксперты;

---

<sup>1</sup> См. <http://tasstelecom.ru/news/one/5729>.



**Рис. 1. Коммуникационное пространство политических партий**

политические партии-конкуренты и их проекты-спутники; СМИ, интернет-ресурсы, социальные сети, новые медиа.

Деятельность политических партий, с точки зрения их коммуникаций, сводится к получению запросов от гражданского общества, артикуляции интересов избирателей и различных элит, агрегации интересов других политических сил и СМИ, а также к участию в принятии политических решений.

Важно подчеркнуть, что на данный момент постепенно исчезают отличия между реальной российской политикой и российским политическим Интернетом. Если в начале процесса интернетизации политических коммуникаций (2000-е гг.) некоторые весьма влиятельные силы были представлены в Интернете формально или вообще не были представлены, их сайты были скучны, неэффективны и малоинформативны, а, напротив, интернет-сайты небольших радикальных организаций были сделаны интересно и имели гораздо большее число посетителей, то сейчас эта диспропорция стала значительно меньше. Безусловно, существуют отличия в политических предпочтениях аудитории Интернета по сравнению с политическими предпочтениями российского электората в целом, однако важность работы с интернет-сегментом сегодня признают все без исключения политические силы и партии – от оппозиционных до ортодоксальных.

Для понимания особенностей интернет-коммуникаций политических партий необходимо отметить, что сегодня наступает переход от концеп-

ции двухступенчатой коммуникации<sup>2</sup> (подразумевающей создание импульса в тех или иных коммуникационных каналах, который затем распространяется традиционными СМИ с широким охватом) к концепции одноступенчатой коммуникации, когда интернет-ресурсы становятся самодостаточными и не требуют поддержки таких каналов, как телевидение, радио или пресса. Во многом это произошло благодаря развитию социальных сетей и блогосферы. Однако свою роль сыграло и общее распространение Интернета, и его проникновение в разные сферы повседневной жизни граждан.

### Основные формы и инструменты интернет-коммуникаций

Анализ позволяет выделить семь основных форм и инструментов интернет-коммуникаций политических партий, которые систематизированы в таблице 1.

*Таблица 1*

#### Формы и инструменты интернет-коммуникаций политических партий

№ п/п	Формы и инструменты	Целевые аудитории	Решаемые задачи
1	Официальные интернет-сайты и проекты-спутники партий	Лидеры и члены партий, СМИ, элита, эксперты, избиратели	Внутренние и внешние коммуникации, продвижение бренда, информирование о ключевых событиях в жизни партии
2	Специальные, электронные интернет-проекты	Избиратели, отдельные целевые группы, СМИ	Решение локальных PR-задач, повышение рейтингов, фандрайзинг
3	Активность партий в социальных сетях, блогосфере, форумах	Профильная аудитория социальных сетей и блогосферы, СМИ	Обеспечение присутствия в социальных сетях, мобилизация, контрпропаганда, фандрайзинг
4	Интернет-телевидение, видеохостинги, вебинары	Лидеры и члены партий, избиратели, эксперты	Информирование, продвижение бренда
5	Вирусные интернет-технологии, спам-рассылки	Сторонники партий, активные интернет-пользователи	Мобилизация, вбросы, контрпропаганда

<sup>2</sup> См.: Лазарсфельд П., Мертон Р. Массовая коммуникация, массовые вкусы и организованное социальное действие // Назаров М.М. Массовая коммуникация в современном мире: методология анализа и практика исследований. М., 1999.

№ п/п	Формы и инструменты	Целевые аудитории	Решаемые задачи
6	Работа с интернет-СМИ, другими интернет-ресурсами, реклама	Избиратели, журналисты, профильные аудитории	Информирование, продвижение бренда
7	Некорректные (т.н. черные и серые) политические интернет-технологии	Профильные аудитории, избиратели	Контрпропаганда, дискредитация партий

Рассмотрим основные, наиболее часто используемые формы и инструменты интернет-коммуникаций партий.

### Официальные интернет-сайты и проекты-спутники

Официальный интернет-сайт любой политической партии предназначен для обеспечения доступа пользователей Интернета к открытым информационным ресурсам партии, за счет чего она может решать те или иные коммуникационные задачи.

Партийный сайт создается для решения вполне конкретных задач партийного строительства. Работа над разделами сайта является хорошей организационной практикой для партийных организаций и рядовых членов. Опыт говорит и о том, что сайт партии не очень хорошо служит интересам приобщения к партии новых членов, но прекрасно выполняет задачу удержания старых.

Если говорить о количестве посетителей интернет-сайтов основных российских политических партий, существуют определенные сложности с их подсчетом, связанные с фрагментарным присутствием партий в основных рейтингах и закрытостью статистики<sup>3</sup>.

– Рейтинг Mail.ru не дает возможности объективно оценить влиятельность партийного сайта, так как из сайтов политических партий там присутствует только сайт КПРФ.

– Рейтинг Rambler.ru также не дает объективного представления о популярности и значимости сайтов всех думских партий, так как здесь представлены счетчики только ЛДПР и «ЕДИНОЙ РОССИИ». На конец 2014 года в рейтинге Rambler.ru среди политических сайтов лидировал сайт «ЕДИНОЙ РОССИИ», сайт ЛДПР занимал 4-ю позицию, 5-ю позицию занимал сайт «ЯБЛОКА», 6-ю – сайт Московского горкома КПРФ, 11-ю – сайт отделения КПРФ в Карачаево-Черкесии.

По оценкам аналитиков, наиболее объективным рейтингом, позволяющим сравнить посещаемость сайтов основных политических партий

<sup>3</sup> <http://kprf.ru/party-live/cknews/138328.html>.

России, является LiveInternet.ru. По данным на февраль 2015 года, в рейтинге посещаемости сайтов политических партий LiveInternet.ru<sup>4</sup> лидирует сайт «ЕДИНОЙ РОССИИ» (326,5 тыс. посетителей в месяц), далее со значительным отрывом идет сайт «Молодежной Гвардии Единой России» (201 тыс. посетителей), следующий из сайтов основных российских партий – сайт партии «ЯБЛОКО» (82 тыс. посетителей в месяц), затем – ЛДПР (67 тыс. посетителей в месяц). Подчеркнем, что в данном рейтинге нет сайта партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ по причине отсутствия на нем счетчика LiveInternet.ru.

Структурно сайт политической партии обычно включает в себя общероссийскую часть (с единым контентом для населения всех регионов Российской Федерации) и региональную часть (содержащую информацию о территориальных отделениях партии в соответствующем регионе Российской Федерации).

Основными типологическими чертами интернет-сайтов как инструмента политической интернет-коммуникации являются:

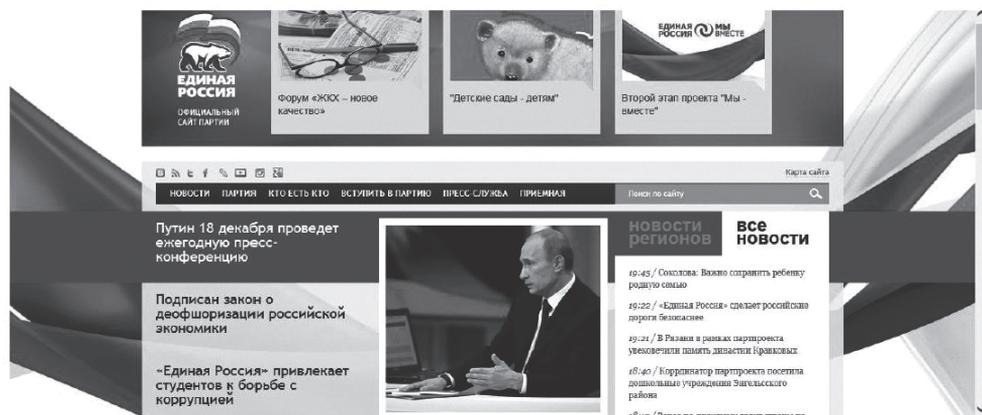
системность и структурность;

респектабельность (интернет-сайт должен свидетельствовать о статусе политической партии);

уникальность (отстройка от конкурентов, которая должна подчеркиваться как на уровне контента, так и на уровне оформления сайта);

комплексность и универсальность (в идеале интернет-сайт политической партии должен удовлетворять информационным запросам самых разных целевых аудиторий).

Интернет-сайты политических партий реализуют следующие основные функции:



**Рис. 2. Главная страница интернет-сайта Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»**

<sup>4</sup> <http://www.liveinternet.ru/rating/ru/parties/month.html>.

агрегация и артикуляция интересов различных политических групп, которые выражаются соответствующей политической партией;

информирование различных целевых групп о деятельности партии и продвижение бренда партии;

содействие в партийном строительстве (привлечение новых членов партии, расширение влияния партии в различных целевых группах).

К основным структурным элементам интернет-сайтов политических партий можно отнести следующие:

- эмблема и фирменный стиль;
- программные документы;
- лидер и партийные персоналии;
- руководящие органы;
- региональные отделения;
- обратная связь, контактная информация;
- новости и аналитика, повестка дня;
- политические позиции и комментарии;
- фото и видео;
- баннеры дружественных и специальных проектов;
- ссылки на страницы партии в социальных сетях;
- вступление в партию;
- закрытые части порталов (для членов партии);
- различные сервисные опции.

Анализ показывает, что по набору элементов, которые содержатся на интернет-сайтах политических партий, они близки крупнейшим россий-



**Рис. 3. Общий рейтинг представленности информации на сайтах политических партий Российской Федерации (2012 г.)**

ским и международным корпорациям, что соответствует общепринятому на сегодняшний день подходу к политическим технологиям как к разновидности маркетинга.

Вместе с тем далеко не все упомянутые элементы структуры интернет-сайтов политических партий являются общераспространенными. Так, по данным рейтинга открытости сайтов политических партий (на конец 2012 г.)<sup>5</sup>, лишь 35 процентов обследованных сайтов включали в себя информацию о реальной деятельности политической партии, лишь 31 процент сайтов предусматривал форму обратной связи и лишь 21 процент содержал ссылки на аккаунты партии в новых медиа (см. рис. 3):

Чрезвычайно интересной представляется статистика по наполняемости партийных сайтов материалами<sup>6</sup>. Обращает на себя внимание, что эта статистика опубликована такой, казалось бы, далекой по электоральному профилю от Интернета партии, как КПРФ. Данный факт свидетельствует о серьезном внимании партии к сегменту Интернета и понимании, что именно активность в глобальной сети является одним из драйверов роста популярности КПРФ.

В таблице 2 показана динамика заполняемости интернет-сайтов политических партий за семь лет.

**Таблица 2**

**Количество публикаций на сайтах партий в 2008–2014 годах**

Партия	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
«ЕДИНАЯ РОССИЯ»	9790	20 950	20 546	23 176	19 943	12 322	12 890
КПРФ	7480	9940	9446	10 986	11 244	2297	10 850
СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ	2575	2610	4013	4418	3486	3393	3079
ЛДПР	554	1043	1352	1812	1784	1570	1801
Всего	20 399	34 543	35 357	40 392	36 457	19 582	28 620

В 2014 году число материалов, публикуемых на сайте «ЕДИНОЙ РОССИИ», незначительно увеличилось. За 2014 год опубликовано 12 890 материалов против 12 322 в 2013 году (рост на 4 %). Публикации сайта «ЕДИНОЙ РОССИИ» занимают 45 процентов от публикаций сайтов

<sup>5</sup> Рейтинг открытости политических партий (2012 г.).

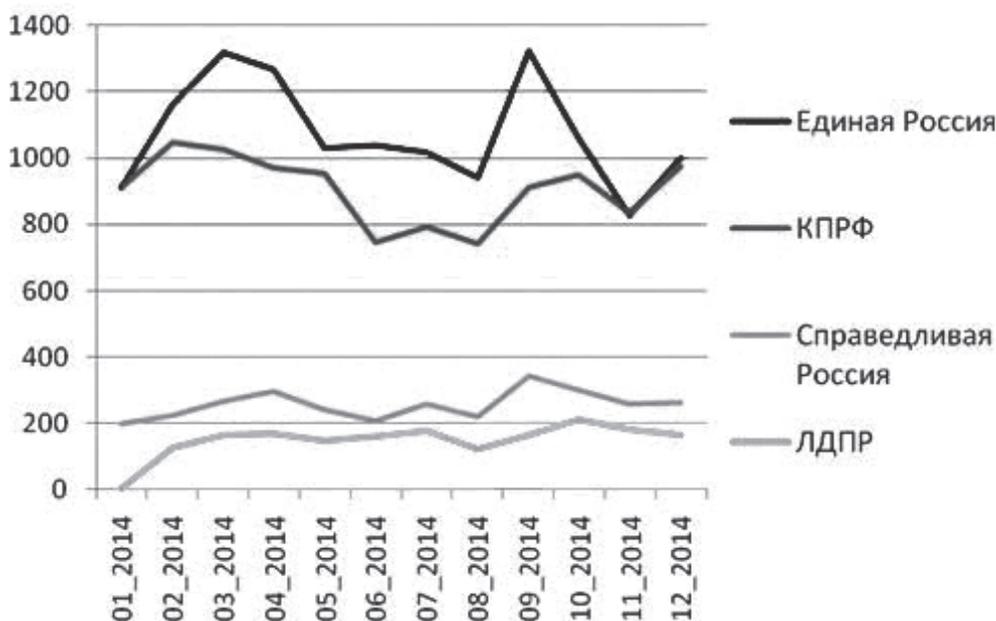
<sup>6</sup> <http://kprf.ru/party-live/cknews/138328.html>.

всех парламентских партий против 37 процентов публикаций у сайта КПРФ. Среднемесячное число публикаций сайта – 1016. Однако зачастую на сайте «ЕДИНОЙ РОССИИ» транслируется новостная лента государственных информационных агентств.

Официальный сайт КПРФ занимает по числу публикаций уверенное второе место. В 2014 году число материалов на КПРФ.ру снизилось на 12 процентов (10 850 в 2014 г. против 12 297 в 2013 г.), что связано со снижением доли перепечаток с региональных партийных сайтов: по мнению аналитиков, они набрали силу и не нуждаются в дополнительной раскрутке со стороны центрального сайта.

Также снизилось число публикаций на сайте СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ: с 3393 материалов в 2013 году до 3359 в 2014 году (снижение на 11 %). Заметим, что тенденция снижения числа материалов на сайте СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ продолжается с 2011 года. Однако сайт СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ по-прежнему занимает уверенное третье место, публикуя каждый месяц 200–350 новостей.

У сайта ЛДПР наблюдается рост числа публикаций с 1570 в 2013 году до 1801 в 2014 году, то есть на 15 процентов. Так же как и у сайта «ЕДИНОЙ РОССИИ», преодолена двухлетняя тенденция снижения числа материалов. Однако сайт ЛДПР занимает последнее место среди сайтов парламентских партий (от 120 до 180 публикаций в месяц).



**Рис. 4. Среднемесячное количество публикаций на сайтах основных политических партий Российской Федерации (2014 г.)**

Интересным представляется анализ сезонной активности публикаций на сайтах основных политических партий<sup>7</sup>.

У всех партий заметны два максимума публикаций за 2014 год (весенний и осенний), которые соответствуют освещению событий на Украине в феврале – апреле и выборов 14 сентября (рис. 4). Как видно из графика, «ЕДИНАЯ РОССИЯ» дала на своем сайте максимальное число сообщений в связи с присоединением к России Крыма и Севастополя и столь же большое число сообщений – по итогам выборов в сентябре. КПРФ в отличие от «ЕДИНОЙ РОССИИ» наибольшее число сообщений опубликовала на своем сайте в дни беспорядков в Киеве и государственного переворота на Украине. У КПРФ этот февральский максимум значительно больше, чем осенний, который сместился на октябрь. Смещение осеннего максимума показывает, что наиболее полные материалы о ходе единого дня голосования коммунистам удалось собрать в основном в течение месяца.

Судя по числу публикаций на сайте СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ, их информационная служба недостаточно активно реагировала на украинский майдан и присоединение Крыма. На сайте СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ максимальная активность развернулась к апрелю и еще большая – к сентябрю в связи с выборами. ЛДПР за весь январь опубликовала на своем сайте лишь четыре материала. Во время наиболее бурных событий на Украине сайт ЛДПР выдавал одно и то же число новостей (около 170 за месяц) без ярко выраженных максимумов.

В целом в работе сайта «ЕДИНОЙ РОССИИ», как обычно, наблюдаются наиболее яркие всплески активности и сильные провалы. Наименее подвержен сезонным колебаниям активности в 2014 году был сайт ЛДПР.

### **Интернет-проекты-спутники политических партий**

Одним из элементов интернет-сайтов политических партий (особенно наиболее крупных) являются ссылки на сайты проектов-спутников партий. Подобные проекты-спутники направлены на расширение общественной, организационной и электоральной поддержки. Агрегирование информации о них на сайте партии позволяет задействовать дополнительные каналы коммуникации и продемонстрировать политическую силу партии (см. рис. 5).

### **Специальные, электоральные проекты, фандрайзинг<sup>8</sup>**

С проектами-спутниками партий тесно пересекаются специальные, электоральные проекты и проекты по фандрайзингу. Среди основных

<sup>7</sup> <http://kprf.ru/party-live/cknews/138328.html>.

<sup>8</sup> Фандрайзинг – процесс привлечения внешних, сторонних ресурсов, необходимых для реализации какой-либо задачи, выполнения проекта или с целью деятельности в целом.



**Рис. 5. Проекты-спутники политических партий на примере партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ**

типологических черт этих форм и инструментов интернет-коммуникаций можно выделить следующие:

- целевой характер проектов (выражающийся в том числе в особенностях оформления их интернет-страниц);

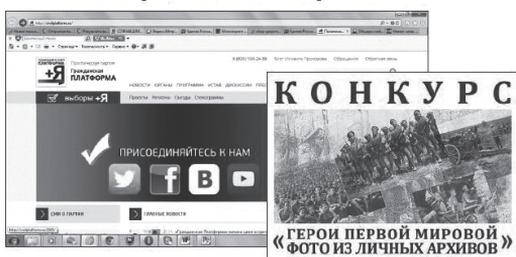
**Специальные проекты**



**Электоральные проекты**



**Интерактивные проекты**



**Фандрайзинговые проекты**



**Рис. 6. Примеры различных специальных, электоральных и прочих проектов политических партий**

– максимальная интерактивность (по сути, главная задача подобного интернет-сайта – конвертировать случайного или неслучайного посетителя в участника проекта);

– простота для пользователей (см. предыдущий пункт).

Функционал данных инструментов сводится:

– к специализированной коммуникации;

– к осуществлению обратной связи;

– к побуждению к конкретным действиям, мобилизации.

Можно выделить четыре основные разновидности подобных инструментов:

1) специальные проекты;

2) электоральные проекты;

3) интерактивные проекты;

4) фандрайзинговые проекты.

На рис. 6 представлены примеры проектов по каждой из выделенных групп.

### **Активность в социальных сетях, блогосфере, форумах**

Социальные сети, блоги и форумы выражают одну из ключевых особенностей Интернета как медиа, связанную с интерактивностью и предоставлением площадки для обмена мнениями представителей разных целевых групп. В связи с этим интернет-коммуникация политических партий сегодня немыслима без активности в социальных сетях, блогосфере и форумах.

Среди основных типологических черт данного инструмента политической интернет-коммуникации можно отметить:

– личный характер коммуникации;

– персональность размещаемой информации;

– свободную стилистику;

– максимальный уровень интерактивности;

– необходимость оперативного реагирования на ответы пользователей.

К основным функциям, которые выполняют данные инструменты интернет-коммуникации политических партий, можно отнести:

– поддержание интереса аудитории к актуальным для партии темам;

– целевое и мгновенное информирование;

– создание резонанса и мобилизация.

На рис. 7 приводятся основные социально-демографические характеристики аудитории крупнейших социальных сетей российского Интернета.

Необходимо отметить, что данный инструмент интернет-коммуникаций политических партий – один из самых широко используемых, что находит отражение в количестве цитат в СМИ, источником которых служат записи в социальных сетях.

Залог успеха применения данного инструмента заключается в единстве уникального контента «из первых рук» и оригинальности авторской

позиции, излагаемой «первыми лицами» партий. Например, можно выделить «твиты» В. Жириновского, подкрепляющие его позиционирование как яркого и харизматичного политика, не боящегося «резать правду-матку». Основной принцип поведения В. Жириновского в Твиттере – провокация и резонанс (т.е. полное созвучие его поведению в офлайн-сфере): «Россия сегодня как девственница, окруженная негодями. Нас окружили кровожадные волки, они рычат и издеваются над нами, готовы нас загрызть...».



В противоположность этому твиттеры политиков, не отличающихся эпатажностью, могут показаться скучными широким массам избирателей и, скорее всего, привлекают внимание лишь тех, у кого есть какой-то ярко выраженный интерес к деятельности соответствующей партии или политика.

«Встречался с молодежью – они проводили ПолитФортБоярд. Талантливая у нас молодежь. И равнодушная» (цитата из твиттера С. Миронова).



Рис. 7. Социально-демографические характеристики аудитории крупнейших социальных сетей российского Интернета

С точки зрения работы с социальными сетями и форумами необходимо обратить особое внимание на технологии, используемые известным оппозиционным политиком А. Навальным. На сегодняшний день ни один деятель ведущих политических партий не может сравниться с А. Навальным по эффективности и активности поведения в социальных сетях.

Специалисты по SMM (social media marketing)<sup>9</sup> отмечают следующие основные недостатки, присущие интернет-коммуникации политических партий в социальных сетях и блогах:

– низкую скорость обновления контента по сравнению с общепринятым в данном медиа: партийные новости добавляются зачастую с опозданием, хотя постепенно подобная задержка ликвидируется и на сегодняшний день характерна далеко не для всех партий. Крупная и развитая группа в социальной сети для многих ее подписчиков является весомым источником информации, однако, не находя контента в ней по «горячей» теме дня, пользователи идут за ним в другие ресурсы, которые не всегда могут быть лояльными к этой партии;

– недостаточную выраженность «генеральной линии партии»: основную сложность для модераторов аккаунтов партий в социальных медиа представляет «перевод» основных идеологических постулатов партии и ее «генеральной линии» в повседневные информационные сообщения. Кроме того, сложность представляет нахождение оптимального баланса между открытостью и закрытостью группы, степенью модерирования комментариев;

– низкий уровень креативности (опять же по сравнению с лучшими практиками в данном медиа): нередки случаи, когда контент в партийные аккаунты в социальных сетях переносится без каких-либо изменений напрямую с партийного сайта, что является типичной ошибкой. По мнению специалистов, модераторы должны использовать креативные способы для привлечения внимания к идеологии партии и ее лидерам, использовать инструменты вирусного и провокационного маркетинга. Так, специалисты отмечают, что гораздо эффективнее выкладывать в социальной сети наряду с полной версией выступления того или иного политического деятеля фрагменты наиболее ярких его высказываний по отдельным вопросам, которым нужно давать броские, нетривиальные заголовки. Если название ролика серо и бесцветно, есть большая вероятность, что его вообще никто не станет смотреть;

– низкий уровень интерактивности: нередки случаи, когда аккаунты политических партий представляют лишь видимость активности и все взаимодействие с пользователями сводится лишь к размещению новостей без малейших попыток их комментирования и развития дискуссии в нужном для партии русле. В задачи администраторов группы должно входить не только удаление спама и «бан» (т.е. блокировка) провокаторов, но и

---

<sup>9</sup> См., например: <http://greensmm.livejournal.com/133036.html>.

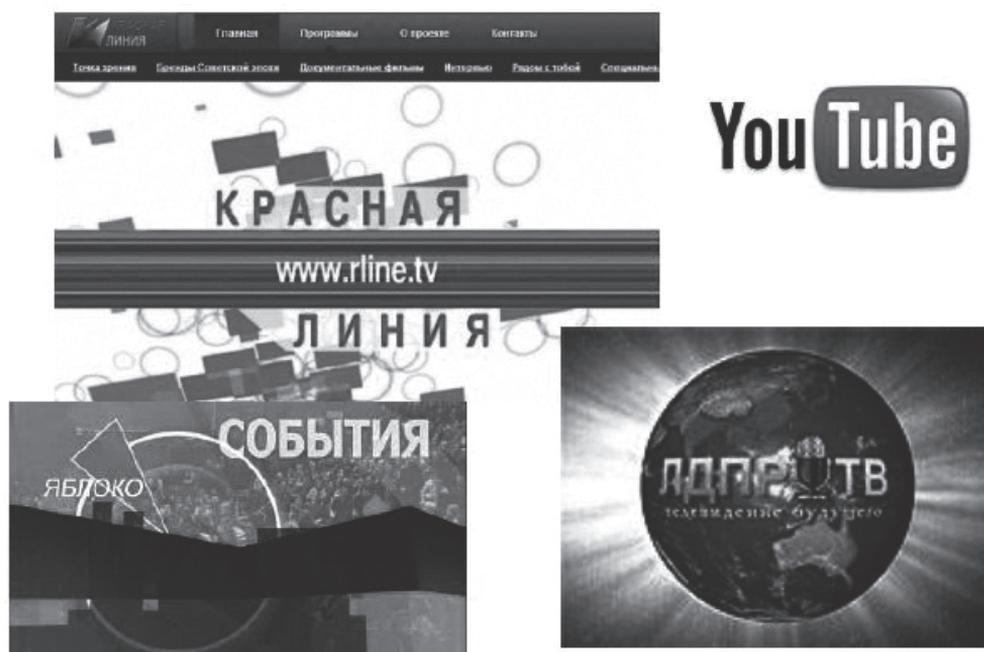
проведение нужных идей в массы путем скрытого маркетинга. Это чаще всего осуществляется не путем прямого диалога администратора с участниками группы, но с помощью агентов влияния, ботов, направляющих обсуждения в нужное русло. Также необходимо обеспечение круглосуточного дежурства администратора в группе для оперативного реагирования на возможные различные провокации и пр.

### Интернет-телевидение, видеохостинги, вебинары

Форма интернет-коммуникации, связанная с интернет-телевидением, видеохостингами и вебинарами, сегодня пока недостаточно активно используется политическими партиями, однако нет сомнений, что данный инструмент ждет большое будущее. Так, в США сегодня YouTube существенно опережает любые эфирные и спутниковые телеканалы по уровню воздействия на молодежную аудиторию. Подобная ситуация рано или поздно будет воспроизведена и в России.

Основные политические партии имеют собственные каналы интернет-вещания (см. рис. 8).

Данный канал интернет-коммуникации предоставляет дополнительные возможности диверсификации присутствия партии в жизни избирателей в удобном для потребления видеоформате, позволяет использовать возможности традиционного ТВ в новой форме.



**Рис. 8. Основные площадки интернет-вещания политических партий Российской Федерации**

## Оценка эффективности интернет-коммуникаций

Любой инструмент маркетинга и PR должен иметь механизмы оценки, в противном случае его использование следует признать лишь увеличивающим хаос и далеко не всегда приводящим к реальным результатам. Это делает интернет-коммуникации благодатным полем для развертывания самых разных методик оценки эффективности использования, что связано со спецификой Интернета как медиа.

На рис. 9 приведены наиболее крупные участники российского рынка, которые занимаются оценкой эффективности интернет-коммуникаций, а также крупнейшие ресурсы с аналитикой по данной теме.

Одним из наиболее интересных проектов по оценке эффективности интернет-коммуникаций политических партий является рейтинг открытости сайтов политических партий, который проводится Фондом свободы информации. Рейтинг рассчитывается по результатам мониторинга сайтов партий по 185 параметрам, каждый из которых оценивается по следующим критериям: наличие, полнота, актуальность, навигационная доступность, HTML-доступность, файловая доступность. Оценивается социально и политически значимая информация. Результат мониторинга – это интегрированные оценки сайтов политических партий, которые в процентном соотношении отображают степень информационной открытости сайта. У каждого сайта политической партии посредством экспертного анализа по проработанной методике был выявлен КИД (коэффициент информационной доступности).

Результаты расчета рейтинга позволяют сделать следующие выводы:

– в целом для сайтов всех политических партий характерен низкий коэффициент информационной открытости;

– сайты политических партий характеризуются низкой степенью дифференциации по информационной открытости (т.е. ситуация у всех партий примерно одинакова);

– наименее освещена финансовая информация;

– наиболее освещена общая информация о партии;

– особое внимание на сайтах партий уделяется персоналиям, то есть партийные сайты обладают высокой степенью информационной персонификации.



**Рис. 9. Ресурсы и исследовательские центры, занимающиеся проблематикой эффективности политических интернет-коммуникаций**

Помимо рейтинга открытости сайтов политических партий можно выделить и другие попытки оценить эффективность работы партий в интернет-пространстве, например, совместный проект ИА Regnum и компании «Медialogия» «Политические партии в зеркале центральных СМИ» (по результатам анализа информации из более чем 3000 открытых источников, в том числе интернет-ресурсов).

Вместе с тем существующие системы оценки эффективности интернет-коммуникаций политических партий нельзя признать совершенными по нескольким причинам:

- отсутствует национальный рейтинг и методика оценки эффективности интернет-коммуникаций политических партий с учетом всех используемых ими инструментов интернет-активности;
- сложность оценки эффективности отдельных интернет-инструментов и проектов политических партий;
- интернет-коммуникации политических партий не дифференцированы по отдельным инструментам и формам, что затрудняет их анализ.

Анализ общемировых тенденций развития политических коммуникаций позволяет сделать вывод, что ближайшие несколько лет будут ознаменованы дальнейшим переносом активности российских политических партий в Интернет, причем это будет проявляться не только в периоды электоральной активности (в ходе предвыборных кампаний), но и в межвыборные периоды. Идеологи и технологи российских политических партий будут все чаще воспроизводить логику, используемую их коллегами за рубежом, и постепенно переходить от создания партийных сайтов и отдельных спецпроектов к полноценным порталам, выполняющим целый комплекс функций. Чтобы привлечь, заинтересовать и как можно дольше удержать пользователя на сайте, подтолкнуть его на пожертвование или добровольную помощь, технологи будут все чаще использовать оригинальный дизайн, необычные спецэффекты, встраивать развлекательные элементы, подавать информацию в различных формах (видео, аудио, текст). Уже в ближайшей перспективе сайты абсолютного большинства активных российских политических партий станут мощным коммуникационным ресурсом, активно работающим на укрепление партийных брендов, а также реальным средством реализации партийной политики.

Также можно прогнозировать перемещение интерактивных форм взаимодействия с аудиторией с тех разделов партийных порталов, которые обозначаются как «официальный сайт партии», в специально созданные для этого ресурсы, которые представляют собой коммуникационные площадки, имеющие своей целью формирование партийного сообщества и служащие в перспективе ресурсом партийного строительства и привлечения финансовых средств.

## Яд партийности

Деление людей на партии неизбежно, ибо всюду, где люди думают, обнаруживается и разногласие, и единомыслие, а объединение единомышленников дает им умственную уверенность и увеличивает их силы в борьбе.

Но дух политической партийности всегда ядовит и разлагающ. Сущность его состоит в том, что люди из честолюбия посягают на власть; ставят часть выше целого; создают атмосферу разлагающей нетерпимости; обращаются в борьбе к самым дурным средствам; становятся зловредными демагогами; превращают партийную программу в критерий добра и зла.

Этим духом заражаются одинаково — как левые партии, так и правые.

1. Политическая партия всегда добивается верховной власти: это ее основная цель; к этому направлены все ее усилия. Но именно поэтому во главе ее оказываются те люди, которые способны профессионально заниматься захватом власти, — профессионалы честолюбия. Обычно бывает так, что лишь очень немногие из них уже были у власти; почти никто из них не проверил своего умения властвовать; большинство из них, наверное, не призвано и не способно править.

Но все они заранее, всю жизнь воображают себя «министрами» или «президентами», примериваются, комбинируют и посягают, часто безвольные и бесхарактерные, дезорганизаторы и политические дилетанты.

Итак, дух партийности выдвигает наверх профессиональных честолюбцев, непризнанных дилетантов, политических карьеристов.

2. Всякая партия представляет лишь меньшинство людей в стране; противоположное утверждение есть ложь, которая всегда может быть опровергнута статистически. Поэтому «победа» любой партии при любой избирательной системе дает меньшинству власть над большинством. Это меньшинство, восходящее к власти снизу и лишенное традиций здоровой государственности, несет с собою интересы того народного слоя (класса, сословия, группы), которому его программа «угодила» и который поэтому за него голосовал; а это и есть дух части, который стремился господство-

---

ИЛЬИН Иван Александрович — русский философ, писатель и публицист. 28 марта (9 апреля) 1883, Москва — 21 декабря 1954, Цолликон, Швейцария

вать над целым и теперь начинает выдавать свой интерес за интерес общенациональный.

Понятно, что партия, которая исходила бы от целого и выдвинула бы истинно государственную программу, должна была бы потребовать от всех классов жертвенности и служения; именно поэтому ей было бы особенно трудно собрать «большинство голосов». Итак, дух партийности разжигает своекорыстие классов и групп и тем искажает и предает государственное дело.

3. Всякая партия хотела бы иметь страстных приверженцев. Страстность есть залог избирательной «победы», бурная пропаганда, настойчивая агитация, темпераментные речи — все это приобретает голоса для выборов и читателей для партийных газет; все это сбивает людей, лишает их собственного мнения и навязывает им партийный трафарет. Соревнование и честолюбие разжигают эту страстность до фанатизма, а фанатизм несет с собою дух ненависти, ослепления, нетерпимости и исключительности; все несогласные превращаются в «идиотов» или в «подлецов», по отношению к которым все позволено.

Итак, дух партийности затемняет у людей разум и правосознание, создавая атмосферу нетерпимости, разъединения и гражданской войны.

4. В борьбе за власть одержимые партийные честолюбцы обычно обращаются ко всем средствам и не останавливаются даже перед самыми низкими. Они лгут в доказательствах и спорах, заведомо обманывают избирателей, клеветают на конкурентов и противников. Одни продают свои «голоса»; другие их покупают — то за деньги, то за почести, то раздавая места, то устраивая прибыльные или «благотворительные» дела. Одни борются сплетней, инсинуацией и интригой; другие, будучи депутатами, берут деньги у правительства; третьи организуют партийные заговоры и перевороты; четвертые прибегают к ограблению («экспроприация») и к политическим убийствам. Люди начинают думать, что «цель оправдывает средства»; воцаряются деморализация и авантюризм; облик политического лидера приобретает черты профессионального лжесвидетеля, взяточника и бандита.

Итак, дух партийности расшатывает у людей совесть и честь и незаметно ведет их на путь продажности и уголовщины.

5. В этой атмосфере и выборы, и партийное правление становятся делом порочной демагогии: партии обращаются к своекорыстному инстинкту народных масс, разжигают темные вожеления, раздают несбыточные обещания, льстят толпе и, развращая народ, постепенно доводят его до состояния черни.

Тогда и выборы, и правление приобретают характер распродажи с молотка государственной власти, и во главе государства становятся нравственно и политически худшие люди.

Итак, дух партийности развращает народ и ведет государство к гибели.

6. При всем этом партийный дух создает своего рода массовый психоз в пределах самой партии. Человек, одержимый этим психозом, начинает верить в то, что только его партия владеет истиной, и притом всею истиной и по всем вопросам. Постепенно партийное настроение становится чем-то вроде «миросозерцания», партийная программа превращается в догмат, а партийная польза — в критерий добра и зла. Люди проходят через стадию партийного оглушения и доходят до партийного изуверства. Воззрения делаются плоскими, скудными, трафаретными; люди живут в партийных шорах и видят только то, что предусмотрено в партийных брошюрах; все вопросы религии, совести, искусства и науки разрешаются на основе постановлений последнего партийного «съезда», а честолюбивые вожаки почитаются как вожди и пророки. Партийная политика становится единственным источником жизни и света.

Итак, дух партийности извращает все миросозерцание человека, подчиняя все партийной пользе и насаждая в душах неискоренимую пошлость.

Понятно, что в эмиграции, где нет ни власти, из-за которой партии борются, ни народа, который они стараются увлечь и подмять под себя, вовлечение в партийность является особенно праздным и вредным делом. Готовить для будущей России мы должны именно не партийный дух, а национальный, патриотический и государственный.

**Педагогическое наследие русского Зарубежья.  
20-е годы. М., 1993. С. 36–38.**

**В.И. ФЕДОРОВ**

# Поляризация электората на выборах Президента США (ретроспективный взгляд)

Барак Обама стал третьим подряд Президентом США, переизбранным на второй срок. Из 538 членов коллегии выборщиков 332 отложили избрание 45-го президента и проголосовали за 44-го. 206 голосов получил Митт Ромни. Для победителя президентской гонки результат невысокий, во второй половине XX века Ричард Никсон и Рональд Рейган набирали более 500 голосов выборщиков (см.: Электоральная история США, <http://www.usatoday.com/interactives/news/politics/electoral-vote-tracker/>). В абсолютном выражении за Б. Обаму проголосовало 62 085 892 избирателя, за М. Ромни – 58 777 012 избирателей, 50,6 процента и 47,9 процента соответственно. Б. Обама победил в 26 штатах и в столичном округе Колумбия, а М. Ромни – в 24 штатах.

Несмотря на заявления об ожидаемой рекордной явке, активность избирателей снизилась по сравнению с прошлыми выборами: в 2008 г. проголосовало 131 463 122 избирателя, в 2012 г. – 122 579 476 избирателей. На последних выборах доля активного электората уменьшилась на 6,8 процента (см.: Проект Нэйта Сильвера «538», <http://fivethirtyeight.blogs.nytimes.com/2012/11/12/turnout-steady-in-swing-states-and-down-in-others-but-many-votes-remain-uncounted/>). Наиболее сильное снижение явки произошло в прообамовской Калифорнии, где проголосовало на 25 процентов избирателей меньше.

Наибольший рост явки в Неваде (+4,5 %); наибольшее снижение явки на Аляске (-31,7 %); наивысшая поддержка Б. Обамы – Вашингтон, округ Колумбия (91,4 %); худший результат Б. Обамы – Юта (24,9 %); наивысшая поддержка М. Ромни – Юта (72,8 %); худший результат М. Ромни – Вашингтон, округ Колумбия (7,1 %).

### Электоральная карта

География голосования на выборах Президента США 2012 г. практически точь-в-точь повторяет рисунок выборов 2008 года. Неприятное

---

ФЕДОРОВ В.И. – научный сотрудник Центра исследования политических трансформаций Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина, магистрант Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

исключение для команды Б. Обамы, это потеря голосовавших на прошлых выборах за него двух республиканских штатов – Индианы и Северной Каролины, минус 26 голосов выборщиков.

Как и на прошлых выборах, Б. Обаму поддержали самые густонаселенные штаты Северо-Востока, а также Калифорния и Флорида, в последней развернулась самая упорная борьба, только на телерекламу здесь было потрачено более 170 млн долл.

Демократу удалось победить в большинстве колеблющихся штатов, где сильны позиции республиканцев. Прежде всего в Огайо, часто голосовавшем за «слонов», в Колорадо, являющимся индикатором настроений латиноамериканцев, в консервативной Вирджинии, где изменения структуры электората позволили Б. Обаме одержать минимальную победу, и даже на родине М. Ромни в Мичигане избиратели, благодарные за спасение американского автопрома, проголосовали за действующего президента.

В целом голосование за Б. Обаму эклектично и рассредоточено по территории страны несколькими анклавами. С 1990-х годов существуют две традиционные зоны поддержки демократов: Северо-Восток и штаты Тихоокеанского побережья. Они отличаются природными характеристиками, но схожи по социально-экономическому портрету населения. За демократов здесь голосуют по разным причинам. На этих территориях выше процент небелого населения, также много иммигрантов, на Северо-Востоке сконцентрировано американское машиностроение, где трудится большое число рабочих, зависящих от государственной поддержки. Районы с высоким уровнем урбанизации поддерживают Б. Обаму, признавая в нем политика, ориентированного на либерально-инновационной курс, близкий по стилю жизни населения мегаполисов.

За М. Ромни проголосовали избиратели Среднего запада и Юга. Территория, поддерживавшая республиканца, протянулась от Айдахо и Монтаны на Северо-Западе до Южной Каролины и Джорджии на Юго-Востоке. Поддержка М. Ромни имеет ярко выраженную географическую зависимость. На электоральной карте (рис.1) хорошо различимы континентальные районы со сходными природными, демографическими и экономическими характеристиками. Здесь мы говорим о консервативных белых избирателях, живущих в сельской местности – в так называемой настоящей Америке. Большое значение в голосовании республиканских избирателей играет идентификация по признаку веры – за М. Ромни проголосовали штаты «библейского пояса», протянувшегося от Техаса и Оклахомы на Западе до Северной и Южной Каролины на Востоке, где большинство жителей – белые англо-саксонские протестанты (WASP).

Пограничные электоральные расколы ярко выражены на Западе США, между штатами Тихоокеанского побережья, голосовавшими за Б. Обаму, и горными штатами, голосовавшими за М. Ромни, где в штатах кандидаты побеждали с подавляющим преимуществом. Так, в Калифорнии за Б. Обаму



**Рис. 1. Электоральная карта выборов Президента США 2012 года**

проголосовало 59 процентов, а в соседней Аризоне за М. Ромни – 54 процента, в Вашингтоне и Орегоне Б. Обама победил с результатом 55 процентов, а в соседнем Айдахо М. Ромни набрал 64 процента.

Особенность голосования в 2012 г. состоит в том, что М. Ромни имел значительное преимущество там, где он побеждал, и, напротив, в прообамовских штатах действующий президент выигрывал менее уверенно. Это детально видно в таблице 1 и рисунке 1, где представлена статистика голосования избирателей и выборщиков во всех 50 штатах и в столичном округе Колумбия.

**Таблица 1**

**Голосование штатов на выборах Президента США 2012 года**

Штат	За Барака Обаму		За Митта Ромни	
	голосов выборщиков	голосов избирателей	голосов выборщиков	голосов избирателей
Калифорния	55	6,114,147 (59,2%)	0	3,983,885 (38,4%)
Техас	0	3,294,440 (41,4%)	38	4,555,799 (57,2%)
Нью-Йорк	29	3,875,826 (62,6%)	0	2,226,637 (36%)
Флорида	29	4,236,032 (50%)	0	4,162,174 (49,1%)
Пенсильвания	20	2,907,448 (52%)	0	2,619,583 (46,8%)

Гражданин. Выборы. Власть. № 2–3, 2016

Штат	За Барака Обаму		За Митта Ромни	
	голосов выборщиков	голосов избирателей	голосов выборщиков	голосов избирателей
Иллинойс	20	2,916,811 (57,3%)	0	2,090,116 (41,1%)
Огайо	18	2,697,260 (50,1%)	0	2,593,779 (48,2%)
Мичиган	16	2,561,911 (54,3%)	0	2,112,673 (44,8%)
Джорджия	0	1,761,761 (45,4%)	16	2,070,221 (53,4%)
Северная Каролина	0	2,178,388 (48,4%)	15	2,275,853 (50,6%)
Нью-Джерси	14	1,960,744 (58%)	0	1,383,233 (40,9%)
Вирджиния	13	1,905,528 (50,8%)	0	1,789,618 (47,8%)
Вашингтон	12	1,567,463 (55,8%)	0	1,173,652 (41,8%)
Массачусетс	11	1,900,575 (60,8%)	0	1,177,370 (37,6%)
Индиана	0	1,140,425 (43,8%)	11	1,412,620 (54,3%)
Теннесси	0	953,043 (39%)	11	1,453,097 (59,5%)
Аризона	0	869,355 (44,1%)	11	1,071,557 (54,3%)
Мэриленд	10	1,527,686 (61,7%)	0	904,970 (36,6%)
Миссури	0	1,215,031 (44,3%)	10	1,478,961 (53,9%)
Миннесота	10	1,547,668 (52,8%)	0	1,321,575 (45,1%)
Висконсин	10	1,613,950 (52,8%)	0	1,408,746 (46,1%)
Южная Каролина	0	845,756 (44%)	9	1,049,507 (54,6%)
Алабама	0	793,620 (38,4%)	9	1,252,453 (60,7%)
Колорадо	9	1,960,744 (58%)	0	1,383,233 (40,9%)
Кентукки	0	679,340 (37,8%)	8	1,087,127 (60,5%)
Луизиана	0	808,496 (40,6%)	8	1,152,460 (57,8%)
Коннектикут	7	912,531 (58,4%)	0	631,432 (40,4%)
Оклахома	0	442,647 (33,2%)	7	889,372 (66,8%)
Орегон	7	937,321 (54,5%)	0	733,743 (42,7%)
Невада	6	528,801 (52,3%)	0	462,422 (45,7%)
Юта	0	229,463 (24,9%)	6	671,747 (72,8%)
Канзас	0	427,918 (37,8%)	6	678,719 (60%)
Айова	6	816,429 (52,1%)	0	727,928 (46,5%)
Арканзас	0	389,699 (36,9%)	6	638,467 (60,5%)
Миссисипи	0	528,260 (43,5%)	6	674,302 (55,5%)
Западная Вирджиния	0	234,925 (35,5%)	5	412,406 (62,3%)
Небраска	0	289,154 (37,8%)	5	462,972 (60,5%)
Нью-Мексико	5	408,312 (52,9%)	0	331,915 (43%)
Айдахо	0	212,560 (32,6%)	4	420,750 (64,5%)
Гавайи	4	303,090 (70,6%)	0	119,494 (27,8)
Мэн	4	397,754 (56%)	0	290,437 (40,9)
Нью-Гэмпшир	4	368,529 (52,2%)	0	327,870 (46,5)
Род-Айленд	4	274,342 (62,7%)	0	155,355 (35,5)
Аляска	0	91,696 (41,6%)	3	121,234 (55%)

Штат	За Барака Обаму		За Митта Ромни	
	голосов выборщиков	голосов избирателей	голосов выборщиков	голосов избирателей
Монтана	0	200,489 (41,8%)	3	264,974 (55,3%)
Северная Дакота	0	124,490 (38,9%)	3	187,586 (58,7%)
Южная Дакота	0	144,988 (39,9%)	3	210,541 (57,9%)
Вайоминг	0	68,780 (28%)	3	170,265 (69,3%)
Вермонт	3	199,259 (67%)	0	92,700 (31,2%)
Делавэр	3	242,547 (58,6%)	0	165,476 (40%)
Вашингтон, окр. Колумбия	3	222,332 (91,4%)	0	17,337 (7,1%)
Всего	332	62 085 892	206	58 777 012

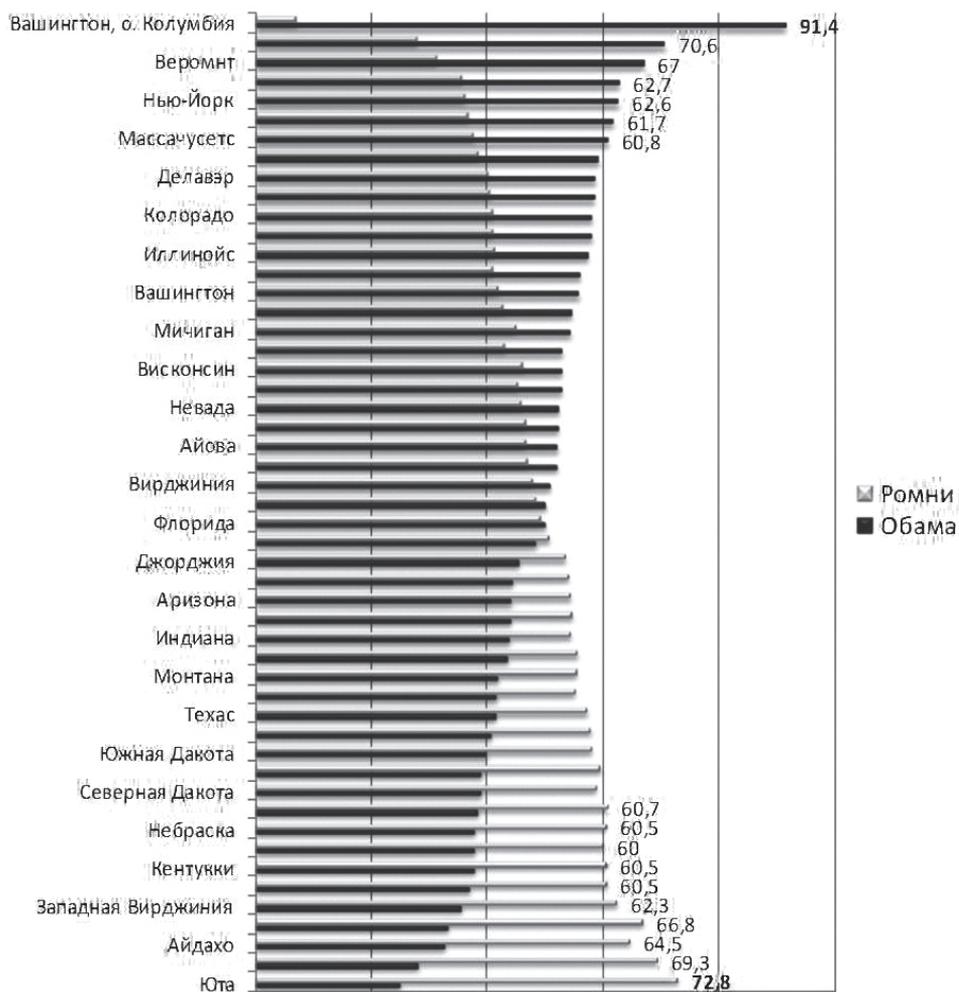


Рис. 2. Поддержка кандидатов в штатах

### Поляризация электората

Рассмотрим подробнее региональное распределение популярности двух главных кандидатов на пост Президента США. Для этого необходимо выявить экстремумы (крайние значения) и средние значения электоральной поддержки кандидатов.

Для определения экстремумов электоральной поддержки кандидатов возьмем коридор значений размером 20 пунктов. Средним уровнем поддержки обозначим результат в диапазоне от 40 до 60 процентов, высоким уровнем – более 60 процентов, низким – менее 40 процентов. Проведем математический анализ результатов выборов при помощи процедуры нахождения значений среднеквадратического отклонения.

Голосование за Б. Обаму по стране сильно поляризовано, минимум в Юте (24,9 %), максимум в столице страны (91,4 %), расстояние между экстремумами значительно, более 66 пунктов. Более 60 процентов голосов избирателей Б. Обама получил в 7 штатах: Вермонт, Гавайи, Массачусетс, Мэриленд, Нью-Йорк, Род-Айленд и в столичном округе Колумбия, причем в столице за Б. Обаму проголосовало более 90 процентов избирателей. В сумме 64 голоса в коллегии выборщиков.

40 процентов и менее Б. Обама получил в 13 штатах: Айдахо, Алабама, Арканзас, Вайоминг, Западная Вирджиния, Канзас, Кентукки, Небраска, Оклахома, Теннесси, Северная Дакота, Южная Дакота, Юта. В сравнении со «слонами» у демократов больше территорий, где они «провалились», но это компенсируется низким электоральным весом этих районов, в 13 штатах потеряно 75 голосов выборщиков.

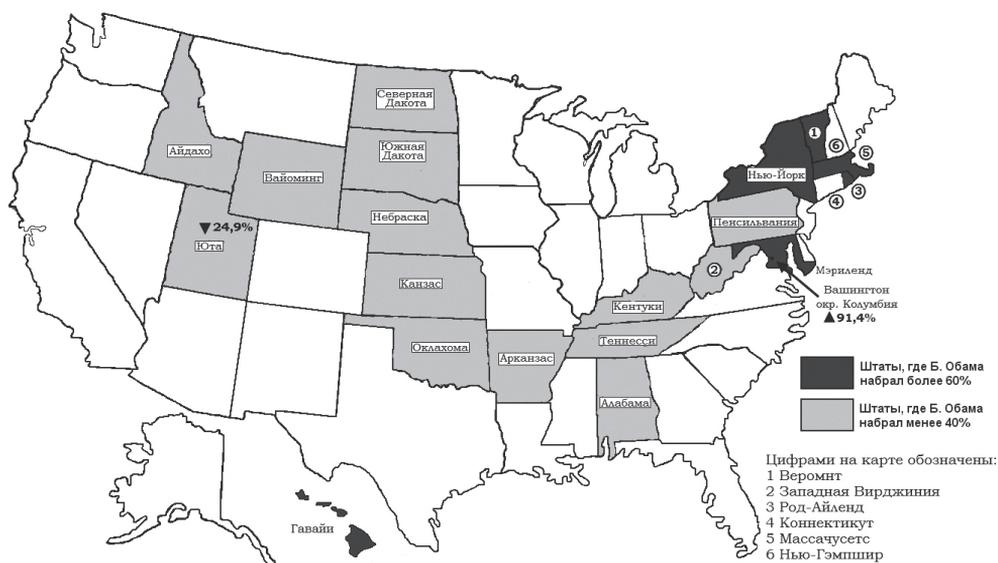


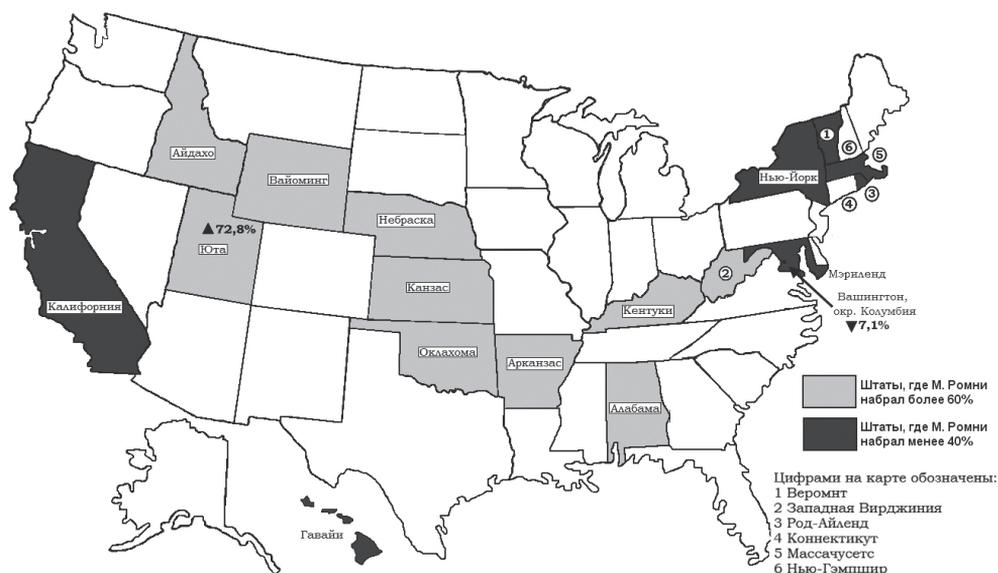
Рис. 3. Экстремумы поддержки Барака Обамы по стране

Б. Обама проиграл в консервативной американской глубинке, где последним побеждавшим демократом был Линдон Джонсон на выборах 1964 года.

В голосовании за М. Ромни меньше крайностей. Более 60 процентов голосов избирателей М. Ромни получил в 10 штатах: Айдахо, Алабама, Арканзас, Вайоминг, Западная Вирджиния, Канзас, Кентукки, Небраска, Оклахома, Юта. Несмотря на то, что штатов с максимальной поддержкой больше, чем у Обамы, это дало лишь 62 голоса в коллегии выборщиков.

Менее 40 процентов М. Ромни получил в 8 штатах: Вермонт, Гавайи, Калифорния, Массачусетс, Мэриленд, Нью-Йорк, Род-Айленд и в столичном округе Колумбия. Не получил 119 голосов выборщиков.

Это свидетельствует, что в среднем по стране поляризация голосования за демократа выше, чем за республиканца. Территорий, где поддержка избирателей находилась в коридоре от 40 до 60 процентов, у Б. Обамы – 30, у М. Ромни – 32. В штатах, где число безработных увеличивается и растет недовольство проводимой политикой, большая часть избирателей поддержала республиканскую программу М. Ромни.



**Рис. 4. Экстремумы поддержки Митта Ромни по стране**

Для изучения особенностей голосования штатов на выборах Президента США эффективным математическим методом является расчет среднеквадратического отклонения. Данный метод определяет поляризацию электората и отвечает на вопрос, велики ли различия в голосовании за кандидатов по стране. Как формализованный способ «среднее квадратичное» демонстрирует свободные от субъективного влияния исследователя уникальные черты исследуемого объекта. Теоретико-

методологические основы изучения политических процессов математико-статистическими методами заложены в трудах западных ученых Д. Блэка, Э. Даунса Р. МакКелви, К. Мэя, Ч. Плотта, К. Эрроу (см.: Black, 1958, 457 p.; Downs, 1957, P. 124-132; McKelvey, 1976, P. 72-78; May, 1952, P. 680-684; Plott, 1967, P. 787-806; Arrow, 1951, 210 p.).

Формула расчета среднеквадратического отклонения выглядит так:

$$\left( \sigma = \sqrt{\frac{\sum (x_i - \bar{x})^2}{N}} \right)$$

где  $\sigma$  – среднеквадратичное отклонение,  $\Sigma$  – сумма квадратов разностей величин,  $N$  – число переменных.

Допустим, есть результаты выборов президента некоего государства в разрезе регионов, по которым видно, что результаты кандидатов в каждом из регионов неодинаковы. Чтобы сформулировать суждение о поляризации голосования за кандидата на территории, нужно рассчитать значение среднеквадратического отклонения. Наша исследовательская задача – выяснить типичность голосования за кандидата на территории, определить, насколько консолидированно за него голосуют избиратели.

Так, в выборах принимали участие три кандидата: X, Y, Z. Рассмотрим типичность голосования за каждого из них. Кандидат X получил 40 процентов в восемнадцати регионах, а в двух – 39 процентов. В этом случае среднеквадратичное отклонение будет незначительно (0,3), потому что везде голосовали почти одинаково. За кандидата Y в пятнадцати регионах проголосовало 18 процентов избирателей, а в пяти – 16 процентов. Значит, среднее квадратичное отклонение (0,87). В шести регионах кандидат Z получил 25 процентов, в трех – 11 процентов, в восьми – 6 процентов, в трех – 5 процентов. Таким образом, отклонение в результатах голосования значительно (8,51). Последний кандидат имеет самую значительную вариацию электоральной поддержки, так как голосование за него наиболее поляризовано.

Теперь рассмотрим пример США. Мы сравнивали 2 переменных (2 кандидата) по 51 параметру (50 штатов плюс округ Колумбия). Среднее квадратичное отклонение у Б. Обамы – 11,75, у М. Ромни – 11,65. Это означает, что вариации результатов голосования в США велики, демократы и республиканцы разделяют страну на два электоральных лагеря. Для того чтобы понимать, насколько велик уровень поляризации голосования на президентских выборах разных лет, проведем их кросс-темпоральное сравнение. Наилучшим образом результаты наших расчетов можно представить в виде таблицы (табл. 2).

Для выявления долгосрочных трендов мы взяли период с начала XX века и до последних президентских выборов. Если взглянуть на весь рассматриваемый период XX–XXI веков, то мы увидим, что большинство выборов в первой половине XX в. проходили со средней поляризацией

## Поляризация на выборах Президента США

Год	Демократы	Средне-квадратичное отклонение	Республиканцы	Средне-квадратичное отклонение
2012	Барак Обама	11,75	Митт Ромни	11,65
2008	Барак Обама	10,99	Джонн МакКейн	10,90
2004	Джон Керри	10,22	Джордж Буш Мл.	10,24
2000	Эл Гор	10,10	Джордж Буш Мл.	10,29
1996	Билл Клинтон	8,47	Боб Долл	8,24
1992	Билл Клинтон	8,43	Джордж Буш Ст.	6,35
1988	Майкл Дукакис	7,66	Джордж Буш Ст.	7,75
1984	Уолтер Мондал	8,69	Рональд Рейган	8,56
1980	Джимми Картер	9,25	Рональд Рейган	8,91
1976	Джимми Картер	7,82	Джеральд Форд	7,24
1972	Джордж МакГоверн	8,91	Ричард Никсон	8,65
1968	Хьюберт Хамфри	11,08	Ричард Никсон	10,30
1964	Линдон Джонсон	13,60	Барри Голдуотер	11,53
1960	Джонн Кеннеди	5,41	Ричард Никсон	7,11
1956	Эдлай Стивенсон	6,88	Дуайт Эйзенхауэр	9,41
1952	Эдлай Стивенсон	8,48	Дуайт Эйзенхауэр	11,28
1948	Гарри Трумэн	11,60	Томас Девей	12,63
1944	Франклин Рузвельт	11,96	Томас Девей	12,78
1940	Франклин Рузвельт	13,44	Уилки Уэнделл	13,35
1936	Франклин Рузвельт	12,57	Альфред Лэндон	11,77
1932	Франклин Рузвельт	14,27	Герберт Гувер	13,24
1928	Альфред Смит	12,38	Герберт Гувер	12,24
1924	Джон Дэвис	22,25	Калвин Кулидж	15,96
1920	Джеймс Кокс	17,38	Уоррен Хардинг	15,92
1916	Вудро Вильсон	13,39	Чарльз Хаггс	13,97
1912	Вудро Вильсон	15,79	Уильям Тафт	10,61
1908	Уильям Брайан	15,33	Уильям Тафт	14,86
1904	Элтон Паркер	19,65	Теодор Рузвельт	18,66
1900	Уильям Брайан	14	Уильям Мак-Кинли	13,99

14,38 пункта, во второй половине XX в. средний уровень поляризации снизился до 9,25 пункта, а в начале XXI в. вырос до 10,76 пунктов. На протяжении XX в. колебания уровня поляризации электората имели выра-

женный тренд к снижению, после скачков поляризации следовали ее заметные снижения и каждый следующий скачок был меньше, чем предыдущий.

Однако поляризация электората стала непрерывно расти именно с 1988 года, а ее нынешний уровень соответствует первым послевоенным выборам 1948 года. Для объяснения этой тенденции важно понимать, кто голосовал раньше, а кто голосует теперь. В конце 1990-х годов на выборах стали сказываться последствия социально-демографического и экономического сдвига. За последние 40 лет доля цветного населения возросла в два раза, в 1,5–2 раза увеличилось представительство черных и латиноамериканцев в среднем классе, в бизнес-элите появились черные миллиардеры, испанский язык стал на равных конкурировать с английским. Эти изменения привели к росту политической активности представителей меньшинств. В структуре американского электората доля меньшинств приближается к 30 процентам (см.: Итоги переписи населения США 2010 года, <http://2010.census.gov/2010census/>). Теперь белые избиратели, которые прежде безраздельно доминировали на выборах, постепенно вытесняются меньшинствами, доля которых будет расти в будущем. Не случайно Б. Обама предстает в образе объединителя противоположностей, и не случайно очень популярной стала одна из его цитат: «Нет черной Америки, нет белой Америки, нет азиатской Америки – есть Соединенные Штаты Америки».

Вместе с тем экономические проблемы сказались на рядовых американцах, среди которых сокращается слой среднего класса, растет число безработных, увеличивается число трудоспособных, которые не платят налоги и получают пособия. Америка становится страной с усиливающимся социальным неравенством. В связи с продолжением экономического кризиса есть все предпосылки к усилению противоречий между электоратом демократов и республиканцев. Поляризация электората в меньшей степени зависит от личностей кандидатов в президенты, причины здесь более глубокие. Голосование на выборах аккумулирует экономические, национальные, религиозные, образовательные, гендерные расколы, которые не статичны, а развиваются в обществе постоянно.

### **Политическая социология**

Значение социологических методов изучения электоральных установок избирателей трудно переоценить, тем более в США, где массовые опросы впервые вошли в практику политического анализа и стали незаменимым инструментом для изучения настроений электората. В процессе наблюдения за избирательной кампанией 2012 года автор регулярно обращался к публикациям крупнейших американских полстеров: Gallup, Rasmussen Reports, Pew Research, ABC News/Wash Post, FOX News, CBS News/NY Times, YouGov/Economist, National Journal. Ежедневно появля-

лись результаты общенациональных опросов с новыми сведениями о рейтингах кандидатов, одобрении работы президента, социально-демографической структуре избирателей в разных штатах.

Большинство американских избирателей идентифицируют себя с определенной идеологией, поэтому важно, какие взгляды «исповедают» кандидаты. В сознании американских избирателей Б. Обама и М. Ромни занимают полярные идеологические позиции: если действующий президент считается крайним либералом, то претендента воспринимают крайним консерватором. Результаты опросов показывают, что по мере приближения даты выборов идеологический раскол между двумя кандидатами увеличивался. Так, в декабре 2007 года 51 процент респондентов называли Б. Обаму либералом, а 47 процентов были уверены, что М. Ромни консерватор; в декабре 2011 года 57 процентов респондентов считали Б. Обаму либералом, а 45 процентов назвали М. Ромни консерватором; в октябре 2012 года идеологический раскол достиг максимума – 60 процентов избирателей Б. Обамы были уверены, что он придерживается либеральных взглядов, столько же сторонников М. Ромни считали его консерватором (см.: Опрос организации Гэллапа, <http://www.gallup.com/poll/158477/half-voters-say-obama-romney-embodies-views.aspx>).

В отличие от России для президентской гонки в США большое значение имеет серия дебатов. Впервые дебаты прошли в 1960 году, когда их выиграл Д. Кеннеди. В 2012 году перед дебатами Б. Обама опережал М. Ромни на 7 процентов, но после серии дебатов преимущество Обамы сократилось до 2 процентов. Рейтинг Обамы упал, но ураган Сэнди позволил набрать очки, чтобы преимущество выросло до 4 процентов (см.: Принстонский электоральный проект, <http://election.princeton.edu/2012/11/12/the-final-unskeewing/#more-8904>).

### Социальный портрет избирателя Барака Обамы

По сравнению с выборами 2008 года структура электората Б. Обамы не претерпела значительных изменений. Это – женщины от 18 до 45 лет, незамужние, проживающие на Востоке и Западе страны в больших городах и пригородах, латиносы или афроамериканки, с годовым доходом менее 50 тыс. долл.

Преобладают лица, имеющие среднее образование или научную степень, религиозный портрет поликонфессиональный: католики, протестанты, евреи, христианские религиозные секты.

Большинство сторонников Обамы считают, что экономическая ситуация в стране лучше, чем была четыре года назад (см.: Полстер «Вашингтон пост», <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/2012-exit-polls/table.html>), видят в Обаме лидера, который заботится о таких простых людях, как они сами, идентифицируют себя с либеральной идеологией.

Относительно прошлых выборов снизилась поддержка среди белого населения (см.: Экзит-полл «Вашингтон Пост», <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/2012-exit-polls/table.html>).

### **Социальный портрет избирателя Ромни**

Это – белые женатые мужчины от 30 до 64 лет, проживающие на Юге и Среднем западе страны в малых городах и сельской местности. Большинство избирателей Ромни имеют высшее образование либо его недавно получили, годовой доход 90 тыс. долл. и более, преобладают протестанты и католики. Считают, что экономическая ситуация в стране сейчас неблагоприятная. Представляют Митта Ромни сильным лидером, способным справиться с экономическим кризисом. Идентифицируют себя с консервативной идеологией.

Несмотря на упорную медиаборьбу между кандидатами, американские избиратели верят в победу нынешнего хозяина Белого дома (см.: Опрос организации Гэллапа, [http://www.gallup.com/poll/158444/americans-give-obama-better-odds-win-election.aspx?utm\\_source=alert&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=syndication&utm\\_content=morelink&utm\\_term=All%20Gallup%20Headlines%20-%20Politics](http://www.gallup.com/poll/158444/americans-give-obama-better-odds-win-election.aspx?utm_source=alert&utm_medium=email&utm_campaign=syndication&utm_content=morelink&utm_term=All%20Gallup%20Headlines%20-%20Politics)). Организация Гэллапа 27–28 октября 2012 года провела очередной мониторинг, среди прочего интервьюеры задавали такой вопрос: «Независимо от того, кого вы поддерживаете, если оценивать беспристрастно, кто, по вашему мнению, будет победителем на выборах в ноябре?» 54 процента респондентов ответили, что им будет Б. Обама, 34 процента – были уверены в победе М. Ромни, 11 процентов – не определились.

### **Одобрение работы Президента**

Важнейшим индикатором электоральных настроений избирателей США является общее одобрение работы Президента. В американской социологии сложилась устойчивая закономерность, которую можно сформулировать следующим образом: если более 50 процентов американцев перед выборами заявляют, что они одобряют работу Президента, то он с высокой степенью вероятности будет переизбран на новый срок.

Традиционно общенациональные мониторинги проводят около десяти крупнейших полстеров. В роли «Дельфийского оракула» в очередной раз выступила организация Гэллапа. На ее вопрос: «Одобряете ли Вы работу Президента США?» – 52 процента респондентов, являющихся избирателями, ответили положительно (см.: Опрос организации Гэллапа, <http://www.gallup.com/poll/158519/romney-obama-gallup-final-election-survey.aspx>).

Одной из существенных причин поражения республиканцев на выборах является крайне консервативная позиция, вызвавшая неприятие у

избирателей-центристов. Радикальные взгляды на минимизацию роли государства в экономике, жесткая политика по отношению к иммигрантам, запрет аборт, дискриминация сексуальных меньшинств выглядят архаичными. Однако после подведения итогов выборов представители наиболее консервативной части республиканского истеблишмента так называемой Чайной партии заявили, что истинная причина поражения консерваторов кроется не в идеологическом анахронизме, а в недостаточном консерватизме Митта Ромни.

Для республиканцев назревает серьезная проблема: если партия не станет толерантной, то в будущем шансы на избрание президентом республиканца будут очень низкими.

Независимые избиратели распределились между кандидатами примерно поровну, с небольшим преимуществом республиканцев (42 процента против 47) (см.: Что думает мир, <http://today.yougov.com/news/2012/10/31/hurricane-sandy-obama-one/>). Избиратели-демократы довольны своим кандидатом, и 95 процентов поддерживают Б. Обаму. Что касается большинства избирателей-республиканцев, то они относились к М. Ромни более прохладно и проголосовали не за него, а против нынешнего президента.

### **Сексуальные меньшинства – за Обаму**

По оценкам социологов, как минимум 5 процентов американских избирателей идентифицируют себя как геи, лесбиянки или бисексуалы. Экзит-полы, проведенные социологической службой «Нью-Йорк Таймс», свидетельствуют о том, что 76 процентов представителей сексуальных меньшинств предпочли архаичному М. Ромни либерального Б. Обаму (см.: Проект Нэйта Сильвера «538», <http://fivethirtyeight.blogs.nytimes.com/>). Еще 20–30 лет назад традиционное словосочетание «национальные меньшинства» употреблялось как прилагательное к афроамериканцам, латиносам и азиатам. Сейчас эта группа занимает 30 процентов в структуре американского общества. Вероятно, что к 2030 году сексуальные меньшинства подрастут до 15 процентов и тогда за их голоса развернется еще более ожесточенная борьба.

### **Интенсивность предвыборной кампании**

Активность кандидатов возрастала по мере приближения супервторника (на политическом жаргоне США – вторник в начале февраля или марта в год президентских выборов, когда в большинстве штатов проходят предварительные выборы (праймериз)). Количество визитов в один штат напрямую зависело от трех факторов: численности населения, перспектив фандрайзинга, политической ориентации избирателей штата.

В общей сложности с 12 июня командой демократов совершено 526 агитационных поездок по стране. Лидируют первые лица кампании: Барак

Обама – 228, Джо Байден – 130, жены первых лиц: Мишель Обама – 108, Джил Байден – 60.

Команда республиканцев сделала 472 поездки, кандидаты: Митт Ромни – 296, Пол Райан – 118, жены кандидатов: Энн Ромни – 55, Жанна Райан – 3. Причем М. Ромни значительно опережает действующего президента по количеству поездок, но это компенсируется активностью других членов избирательного штаба демократов, прежде всего Мишель Обамы и Джо Байдена.

Только четыре штата остались без внимания участников предвыборной гонки – это Аляска, Северная Дакота, Канзас и Гавайи. Это связано с низким электоральным весом штатов и бесперспективностью франдрайзинга.

Телереклама стала самой дорогой в истории избирательных кампаний, бюджет телерекламы на двоих кандидатов составил 896 млн долл., причем телеэфир М. Ромни был дороже на 88 млн долл. Больше всего кандидатами было потрачено в колеблющихся штатах: Флориде, Огайо, Вирджинии, Айове, Неваде, Колорадо, Северной Каролине (см.: Телевизионная реклама в 2012 г., <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/track-presidential-campaign-ads-2012/>).

**Таблица 3**

**Десятка штатов с самым дорогим рекламным бюджетом**

Штат	Всего потрачено млн долл.	Демократы	Республиканцы
Флорида	173	78	95
Вирджиния	151	68	83
Огайо	150	72	78
Северная Каролина	97	40	57
Колорадо	73	36	37
Айова	57	27	30
Невада	55	26	29
Висконсин	39	13	27
Нью-Гэпшир	34	18	16
Мичиган	33	8	24

Если сопоставить расходы на рекламу и активность избирателей, то станет ясно, что от размеров рекламного бюджета зависит явка. Чем дороже реклама, тем выше явка. Чтобы подтвердить наше предположение, сравним десять штатов с наибольшими расходами на рекламу со штатами, где отмечен наибольший рост явки.

Как видно из таблицы, явка выросла в пяти штатах с наибольшим рекламным бюджетом. Напротив, в штатах, где заранее «все было ясно»,

**Штаты с наибольшим рекламным бюджетом и ростом явки**

Штаты с наибольшими расходами на рекламу	Штаты с наибольшим ростом явки избирателей
Флорида	Невада (+4,5)
Вирджиния	Северная Каролина (+3,6)
Огайо	Висконсин (+2,5)
Северная Каролина	Колорадо (+1,8)
Колорадо	Луизиана (+1,7)
Айова	Массачусетс (+1,5)
Невада	Южная Каролина (+1,5)
Висконсин	Северная Дакота (+1,3)
Нью-Гэпшир	Айова (+1,2)

активность избирательной кампании была минимальной. Так, в Калифорнии явка снизилась на 25 процентов. Этот богатейший штат был обделен вниманием кандидатов, потому что с 1992 года поддерживает демократов и заранее считался прообамовским.

**Таким образом**

Рисунок голосования на электоральной карте США не претерпел значительных изменений. Большинство колеблющихся штатов, как и в 2008 году, проголосовало за Б. Обаму. Штаты «библейского пояса» традиционно поддержали республиканцев. Избиратели крупных городов голосовали за Б. Обаму, а сельской местности и малых городов – за М. Ромни.

В американском обществе растет поляризация. Это проявляется не только в экономических показателях разницы доходов между самыми богатыми и самыми бедными, между белым и цветным населением, но и в политической сфере. Такой важный индикатор электоральных настроений, как среднее квадратичное отклонение на президентских выборах, достиг 11 пунктов.

«Он заботится о таких людях, как я» – пожалуй, центральная характеристика Б. Обамы, взятая из анкет социологов. В ответ на кризис Б. Обама предложил американцам щедрый пакет социальных благ: для молодежи – беспроцентные кредиты на образование, пособия для безработных, налоговые льготы для лиц с низким доходом, право на аборт для женщин, доступные медицинские услуги для всех граждан США.

На протяжении всей избирательной кампании результаты социологических исследований фиксировали, как росло одобрение работы действующего президента: с 45 процентов в январе до 52 процентов перед выборами. В соревновании рейтингов между кандидатами позитивные измене-

ния для М. Ромни стали происходить только после дебатов, первый раунд которых он провел более уверенно. Несмотря на успешные дебаты, по опросам большинства полстеров М. Ромни отставал от Б. Обамы на 2–3 процента вплоть до 6 ноября.

Нельзя не упомянуть и про особый фон последних дней избирательной кампании. За неделю до выборов на США обрушился ураган Сэнди, который спутал карты предвыборному штабу республиканцев, в экспертном сообществе появилось утверждение, что ураган станет решающим фактором в пользу победы демократа. В самое «избирателемкое» предвыборное время Обама примерил на себя роль российского Шойгу, что укрепило его рейтинг и имидж деятельного кризис-менеджера.

### Литература

1. Arrow K. Social Choice and Individual Values. N.Y.: Wiley, 1951.
2. Black D. The Theory of Committees and Elections. Cambridge Univ. Press, 1958.
3. Downs A. An Economic Theory of Democracy. N.Y., Harper and Row, 1957.
4. May K. A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision. // *Econometrica*, 1952, № 20.
5. McKelvey R. Intransitivities in Multidimensional Voting Models. // *Journal of Economic Theory*, № 12, 1976, P. 72-78.
6. Plott Ch. A Notion of Equilibrium and Its Possibility under Majority Rule // *American Economic Review*, 1967, № 57.
7. Электронный ресурс: Вашингтон Пост <http://www.washingtonpost.com>.
8. Электронный ресурс: ГЭЛЛАП <http://www.gallup.com>.
9. Электронный ресурс: Что думает мир <http://today.yougov.com>.
10. Электронный ресурс: Проект Нэйта Сильвера «538» <http://fivethirtyeight.blogs.nytimes.com/>.
11. Электронный ресурс: США сегодня <http://www.usatoday.com/interactives/news/politics/how-the-race-was-won>.
12. Электронный ресурс: Электоральная статистика президентских выборов в США <http://www.presidency.ucsb.edu/elections.php>.
13. Электронный ресурс: Университет штата Иллинойс <http://electionanalytics.cs.illinois.edu/election12/index.html>.
14. Электронный ресурс: Принстонский электоральный проект <http://election.princeton.edu/>.
15. Электронный ресурс: структура электората США <http://www.presidency.ucsb.edu/data/turnout.php>. Электронный ресурс: Бюро переписи населения США <http://2010.census.gov/2010census/>.

**М.Н. АРБАТСКАЯ**

## **Обеспечение всеобщности голосования в территориальных политических системах Иберийского полуострова. Активность избирателей**

Статья продолжает сравнительное исследование по определению циклов эволюции электорально-географического пространства в странах развитой демократии<sup>1</sup>. Цикл эволюции выражается в смене моделей комплементарной активности избирателей и зависит от формы правления, партийной и избирательной систем и т.д. Предмет исследования – электоральная активность населения Испании и Португалии в поставторитарный период, в целом по стране и по территориальным единицам (автономиям, округам), наряду с обстоятельствами, оказывающими влияние на ее уровень. Установлена сорокалетняя электорально-географическая цикличность и периферийная включенность территориальных политических систем Иберийского полуострова в европейский проект, интересы которого доминируют.

Современные государства как территориальные политические системы периодически «перезагружаются». Перегрузка происходит публично и в заранее установленный срок. Реальную степень публичности, легитимирующей власть, которой впоследствии гордятся или стыдятся, показывает активность (явка) избирателей, унифицируя собой все центры управления территорией в день голосования. Вкупе с институциональными механизмами явка позволяет сравнивать социокультурные характеристики господства власти в сложно устроенных неоднородных структурах с противоречивыми состояниями и отношениями.

Постоянство внутренней среды (гомеостаз<sup>2</sup>) в открытых общественных системах непрерывно колеблется. В день голосования динамика бывает столь сильна, что может кардинально изменить политический курс. Равновесное (предвыборное) состояние смещается в направлении,

---

АРБАТСКАЯ Марина Николаевна – профессор кафедры общетеоретических дисциплин международного факультета Иркутского национального исследовательского технического университета, доктор географических наук

<sup>1</sup> Арбатская М.Н. Обеспечение всеобщности голосования в территориальных политических системах Иберийского полуострова. Спичное число избирателей // Гражданин. Выборы. Власть. 2014. № 3. С. 170–184.

<sup>2</sup> Способность любой открытой системы динамически сохранять постоянство своего внутреннего состояния.

ослабляющем экономические, социальные и политические раздражители. Сила и направление смещения определяются избирателями в соответствии с историческими, географическими, хозяйственными и культурными особенностями территории.

### Особенности активности избирателей в Испании

Первая особенность, которая бросается в глаза, – отчуждение населения от партийно-политической деятельности как следствие длительного господства авторитарной политической культуры<sup>3</sup>. Такое положение обусловили отличительные особенности испанских партий: «слабая укорененность в обществе... и высокая степень персонализации»<sup>4</sup>. Данные факторы последовательно объясняют «...высокую степень «текучности» избирателей, не имеющих твердых партийных предпочтений и нередко меняющих их»<sup>5</sup>.

Ч. Пауэлл, высоко оцененный в Испании за анализ перехода к демократии, считает, что «...постфранкистский режим отличался чрезмерной концентрацией власти в руках узкого правящего слоя, недостаточной развитостью гражданского общества, пассивностью населения, малочисленностью партий. Иными словами, достоинства перехода трансформировались в недостатки демократии»<sup>6</sup>.

В рамках «дилеммы одновременности» Испания совершила еще один, не менее кардинальный переход. От жесткого централизма в государственном устройстве страна перешла к модели децентрализации «длинного поводка», с четырьмя регионами «исторических национальностей»: Страной Басков, Каталонией, Галисией и Андалусией<sup>7</sup>.

Перед рассмотрением якобы невысокой электоральной активности испанцев, отмеряемой уровнем других стран Западной Европы, сошлемся на

---

<sup>3</sup> «...степень вовлеченности населения в партии и профсоюзы здесь одна из самых низких в Западной Европе». Источник: Современная Испания: Реф. сб. / РАН. ИНИОН. Центр научно-информ. исслед. глобал. и регионал. пробл. Отд. Западной Европы и Америки. – Составитель, автор введения и рефератов Хенкин С.М. Ответственный редактор Нарочницкая Е.А. – М., 2003. С.10.

<sup>4</sup> «... в годы франкизма они рассматривались как «зло», «порождение либеральной демократии». Источник: Указ. соч. С. 51.

<sup>5</sup> Указ. соч. С. 50.

<sup>6</sup> Указ. соч. С. 29.

<sup>7</sup> «...испанская модель децентрализации... учла наличие различных потребностей в автономии в противовес централизованной власти. Эти потребности были особенно сильными в Каталонии и в стране/автономии Басков, умеренными в других регионах и практически нулевыми в целом ряде регионов. Начало... было положено автономными выборами в Стране Басков и Каталонии... в начале 1980 года. После этого были избраны парламенты Галиции и Андалузии, соответственно в 1981 и 1982 году. Остальные 13 автономных парламентов были сформированы на основе автономных выборов, проходивших одновременно с местными выборами в 1983 году». Источник: Избирательная система Испании – историческая случайность // ([http://aceproject.org/ace-ru/topics/es/esy/esy\\_es](http://aceproject.org/ace-ru/topics/es/esy/esy_es)).

модель «умеренной многопартийности» Паломы Р. Маруган<sup>8</sup>. «В ходе процесса демократизации все ведущие партии сдвинулись к центру, сменив идеологическую парадигму», при этом «программно-идеологическая перестройка, адаптация к изменившимся настроениям и ориентациям электората стала императивом для всех испанских партий. Выжили те из них, которые трансформировали свои программы. Неспособные осознать необходимость таких изменений сошли с исторической сцены»<sup>9</sup>. Наряду с общеиспанскими партиями в монархическом государстве автономий существуют региональные подсистемы партий, большинство которых фрактальны общеиспанской «многопартийности без крайностей» (за исключением баскских националистов). На следующих этапах произошла адаптация (1982–1993) и консолидация (с 1993-го) испанской партийной системы<sup>10</sup>, наблюдавшаяся до выборов в декабре 2015 года, сломавших устоявшееся двухпартийное равновесие.

### Партийная система и электоральный цикл смены власти в Испании

До декабрьских выборов 2015 года в «Мадриде» у власти попеременно находилась одна из пары мейнстримных партий, символизирующих глубокий социально-политический раскол общества. Социалистическая (теперь – социалистическая рабочая) партия (PSOE) и преобразованная из единственной партии времен диктатуры народная (PP) имеют знаково-драматичный для этой страны смысл. Несмотря на множество различных партий, появившихся после Франко, социалисты в 1982 году триумфально вернулись во власть, победив почти повсеместно и с большим отрывом, и «сладко»<sup>11</sup> потеряли ее в 1996-м, на пятом голосовании после 1982 года.

Временной цикл смены власти ускорился. Народная партия, победив в 1996-м, уступила социалистам в 2004-м, после арабских террористических актов, когда экономика страны процветала, и вновь победила в 2011-м, в разгар затяжного экономического кризиса. Случилось это также на пятом после 1996 года общенациональном голосовании, с очень существенным и почти повсеместным отрывом от социалистов (почти как PSOE в

<sup>8</sup> Источник: Современная Испания: Реф. сб. / РАН. ИНИОН. Центр научно-информ. исслед. глобал. и регионал. пробл. Отд. Западной Европы и Америки. – Составитель, автор введения и рефератов Хенкин С.М. Ответственный редактор Нарочницкая Е.А. – М., 2003. С. 49–50.

<sup>9</sup> Указ. соч. С. 50.

<sup>10</sup> Источник: Куракина А.А. Избирательный процесс и электоральные технологии в современной Испании. Автореф. на соиск. уч. ст. канд. полит. наук. ИЛА. Москва, 2009.

<sup>11</sup> «Ч. Пауэлл называет поражение социалистов «сладким», а победу консерваторов «горькой», поскольку разрыв в голосах составил всего 340 тыс. Успех НП стал крупным политическим событием. Ведь она ассоциировалась в глазах широких слоев общественности с франкистским прошлым». Источник: Современная Испания: Реф. сб. / РАН. ИНИОН. Центр научно-информ. исслед. глобал. и регионал. пробл. Отд. Западной Европы и Америки. – Составитель, автор введения и рефератов Хенкин С.М. Ответственный редактор Нарочницкая Е.А. – М., 2003. С. 39–40.

1982 году). Изучение территориальных итогов голосований по партиям приводит к выводу, что победа социалистов в 2004-м «от рук арабских террористов» была «промежуточной»: PSOE получила власть, будто бы для того, чтобы в 2011-м ее потерять. Аналогично с высоты двух десятков прошедших лет смотрится и позиционно «горькая» победа РР в 1996-м.

В Испании до XXI века была четко видна грань между рутинными голосованиями, от которых люди ничего не ждали, и выборами политический изменений (*elecciones de cambio*). Такую черту испанские граждане проводили своей активностью. Градацию на выборы изменений и выборы преемственности (*elecciones de continuidad*) предложил Ч. Пауэлл<sup>12</sup>. Так, выборы 1977, 1982, 1993 и 1996 годов, после которых в политическую систему и расстановку сил вносились существенные изменения, отличается более высокая активность избирателей – на уровне 77–80 процентов. На дежурных выборах в 1979, 1986, 1989 и 2000 годах активность избирателей была существенно ниже, на уровне 70 процентов.

Если «выборы 1982 г. привели к смене правительства, перегруппировке в рядах оппозиции и даже в партийной системе, то после выборов 2000 г. все эти элементы политической системы не изменились. Но в 2000 г. «выборы преемственности» трансформировались в «выборы изменений», поскольку привели к достижению НП абсолютного большинства в Конгрессе депутатов. Произошла доселе небывалая вещь: правящая партия улучшила свои электоральные показатели. Победа НП на парламентских выборах 2000 г. знаменовала собой «полное завершение гражданской войны в Испании»<sup>13</sup>. Последний тезис принципиально важен. В Испании на первых демократических выборах максимальная активность не превышала 80 процентов; ее ближайшая соседка Португалия в то же самое время начинала с уровня выше 90 процентов. Представляется, что немаловажный фактор здесь – распространенная атмосфера страха перед повторением ужасов гражданской войны, – об этом пишут некоторые авторы, побывавшие в те годы в Испании<sup>14</sup>.

В XXI веке дуализм *elecciones de continuidad* и *elecciones de cambio* действует по принципу «Всё смешалось в доме Облонских». Внести изменения в политическую систему стало сложно, а если они и происходят – как ожидаемая и убедительная победа РР на досрочных выборах 2011 года, то активность избирателей уже не столь высока.

Год убедительной победы социалистов, 1982-й, отмечен в таблице 1 «вершиной» средних регионов. До 2011 года на графике комплементарной активности регионов на всеобщих выборах, независимо от межпартийного

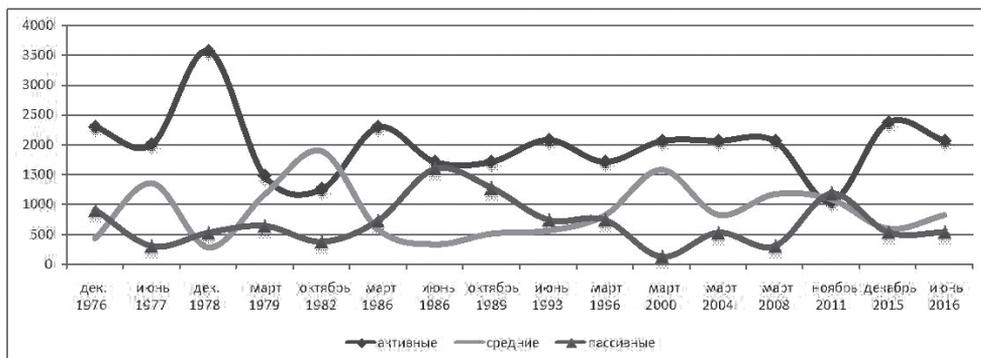
---

<sup>12</sup> Указ. соч. С. 42.

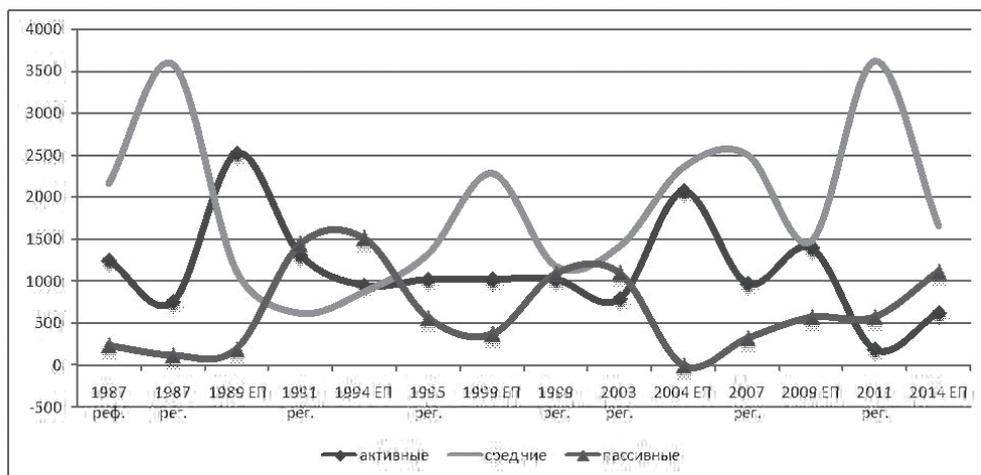
<sup>13</sup> Указ. соч. С.42-43.

<sup>14</sup> Страх тогда был совершенно реален в разных местах Испании – в Арагоне, Гранаде и т.д. Источник: Кудрин И. На древней земле Арагона // Вокруг света. 1980. № 6 (<http://www.vokrugsveta.ru/vs/article/1630/>); Гибсон Я. Убийство Федерико Гарсиа Лорки. М., Прогресс, 1986. 256 с.

перехода власти, доминировали активные автономии – рисунок 1. В 2011 году компоненты испанского графика почти сравнялись и сошлись в одной точке – цикл завершился.



**Рис. 1. Динамика индексов комплементарной активности автономий Испании по отношению к среднеиспанскому уровню. Референдумы и выборы в Конгресс депутатов. 1976–2016 годы**



**Рис. 2. Динамика индексов комплементарной активности автономий Испании по отношению к среднеиспанскому уровню. Региональные и европейские выборы. 1987–2014 годы**

Активные автономии (таблица 1) – это стабильная группа из 6–10 регионов, в сумме составляющих 35–45 процентов избирателей. Наиболее часто в нее входят: ядро страны – Кастилья ла Манча и Мадрид, промышленно развитая Валенсия, туристическая Кантабрия<sup>15</sup>, благополучная

<sup>15</sup> Кантабрия (зона «Зеленой Испании») находилась в сильнейшем экономическом упадке в годы правления Франко. Благодаря включению автономии в список первой группы Структурных фондов ЕС

аграрно-туристическая Мурсия, малолюдная, богатая виноторговлей северная Риоха. Периодически уходят в среднюю группу и возвращаются: Кастилья Леон, бедная сельскохозяйственная Эстремадура, аграрно-промышленные Арагон и Наварра. Разрыв в показателях активности в группе «выше среднего» небольшой – от 1,6 (2011 г.) до 4,9 (2000 г.) пунктов. Наиболее крупные сообщества здесь – Мадрид (лидер рейтинга в 1977 и 1982 годах) и Валенсия (лидер рейтинга в 1979 и 1986 годах), соответственно 13 и 10 процентов избирателей. В 1989–2015 годах испанский рейтинг активности беспрерывно возглавляла «околостолничная» Кастилья ла Манча, изменившая социалистам только в 2011 году<sup>16</sup>. В 2016 году на первое место, как и 30 лет назад, вышла Валенсия.

В средней и пассивной группах подвижность количества значительно большая, 3–7 и 4–8 автономий соответственно. Расстояние между уровнями активности в средней группе, куда входят испанские «тяжеловесы» Андалусия и Каталония (более 17 и 15 процентов избирателей), невелико, от половины пункта до 4-х. В группе «ниже среднего» оно может доходить до 14–16 пунктов – табл.1. Разрыв 2011 года, обусловленный значительным абсентеизмом на островах и в анклавах, не единичен и не случаен. В 1977, 1979 и 1982 годах рейтинг активности закрывала Галисия, которая отставала от предпоследнего по списку региона на 13, 10 и 6 пунктов соответственно датам. Только в 2011 году, при общем снижении активности на 4,9 пункта по стране, и под воздействием персоны Мариано Рахой<sup>17</sup>, Галисия перестала вызывающе отделяться от остальной Испании. Летом 2016 года Мариано Рахой уже не помог, и Галисия вновь осталась на последнем месте, если не считать африканские анклавы.

Всеобщие выборы периодически «закрывают» регионы-доноры – Каталония (испанский «мотор Европы») и Земля Басков – промышленно развитые «националисты», имеющие ресурсы для своих расходов, а также Астурия и Наварра.

Переход власти от PSOE к PP между 1982-м и 2011-м годами – это общий тренд развития испанской «умеренной многопартийности», в рамках которого произошла смена поколений и установок избирателей между противоположными политическими силами. На сегодняшний день завершился разделенный на этапы 30-летний цикл 9-ти голосований, в течение которого испанские избиратели основательно и практически повсюду поменяли свои

---

(Objective 1), из которых были получены необходимые для её развития субсидии, с 1994 года приблизилась по экономическим показателям к развитым регионам Европы. В группе автономий с активностью «выше среднего» только Кантабрия и Мадрид имеют ресурсы для исполнения своих расходов.

<sup>16</sup> 55,8 % за PP против 30,3 % за PSOE.

<sup>17</sup> Галисия – беднейшая дотационная автономия, по географии, языку и культуре примыкающая к Португалии больше, чем к Испании. Уроженец Галисии Мариано Рахой – лидер Народной партии, победившей на всеобщих выборах, действующий премьер-министр Испании.

главенствующие предпочтения<sup>18</sup>. 2015 год стал началом функционирования новой партийной системы: в борьбу за власть мощно включились две молодые партии, «Подemos» (Мы можем) и «Граждане». На всеобщих выборах 20 декабря 2015 года произошла кульминация этих притязаний, и Испания с помощью «Подemos» стала трехпартийной. Резкий слом двухпартийной машины, работавшей на компромиссах с региональными партиями, привел к остановке ее работы: лидеры власть не поделили. Новые выборы новый молодой король назначил на 26 июня 2016 года. Летнее голосование прошло с меньшей активностью (на 3,2 пункта) и закончилось тем же: «одни, выиграв – проиграли (PP); другие, проиграв – выиграли (PSOE и новички)». Экзамен на договороспособность испанской элиты продолжается.

Во всех европейских странах выборы в ЕП вызывают значительно меньший интерес избирателей, чем выборы национальные. Испания не исключение: после первоначального интереса (67,1 % в 1987г.) наступило резкое снижение явки избирателей (до 53,5 % в 1989 г.). В конце 80-х – 90-е годы, когда регионы ощутили отдачу от европейских субсидий, интерес повысился до 58,2–61,5 процента. В новом тысячелетии интерес испанцев к европейскому проекту и его парламенту упал до 44–46 процентов. Выборы в парламенты автономий стабильно собирают существенно большее число избирателей, от 62 до 69 процентов.

Сочетания комплементов активности на региональных и европейских выборах совершенно иные, чем на выборах всеобщих – рисунок 2. «Специфика испанской электоральной географии – ее двухуровневая структура и асимметричность концентрации голосов»<sup>19</sup> обусловили существенную разницу партийных предпочтений избирателей и несхожие модели комплементарности на выборах разных уровней.

### Партийная система и активность избирателей в Португалии

Современная Португалия – унитарная республика, третья по счету и полупрезидентская по форме. Глава государства – президент, который

<sup>18</sup> «...партийное соперничество, развиваясь в рамках модели «умеренной многопартийности», не сводится к простому чередованию у власти право- и левоцентристских партий. Существует еще один срез проблемы – взаимоотношения между национальной «партией власти» и влиятельными в соответствующих автономных областях Конвергенцией и Союзом Каталонии (КС) и Баскской националистической партией (БНП). В политической жизни Испании происходит постоянное чередование консенсусной модели, при которой правящая партия не имеет большинства в кортесах и опирается на поддержку каталонских и баскских националистов, и модели мажоритарной, когда «партия власти» обладает парламентским большинством». Источник: Современная Испания: Реф. сб. / РАН. ИНИОН. Центр научно-информ. исслед. глобал. и регионал. пробл. Отд. Западной Европы и Америки. – Составитель, автор введения и рефератов Хенкин С.М. Ответственный редактор Нарочницкая Е.А. – М., 2003. С. 50.

<sup>19</sup> Источник: Куракина А.А. Избирательный процесс и электоральные технологии в современной Испании. Автореф. на соиск. уч. ст. канд. полит. наук. ИЛА. Москва, 2009.

имеет право распустить парламент и назначить новые выборы (что неоднократно случалось), обладает правом вето. Президента выбирают всенародным голосованием, с 1980 года – на 5 лет (1976, 1980, 1986, 1991, 1996, 2001, 2006, 2011). Раз в четыре года португальцы выбирают депутатов однопалатной Ассамблеи Республики. Партии получают места на основе пропорционального представительства в многомандатных округах, априорное условие для их участия в выборах – 5 тыс. членов и залог, оплаченный государству.

Характерная особенность португальской партийной системы – отсутствие правых партий в их традиционном понимании и названиях<sup>20</sup>. Главные соперницы на выборах, поочередно сменяющие друг друга во власти – левая Социалистическая (PS) и правая Социал-демократическая (PSD). Президент после консультаций в парламенте назначает главой правительства лидера победившей партии.

Ситуация в португальских партиях с начала 2011 года, после президентских и перед парламентскими выборами, оценивалась как кризисная. «Партии все реже занимаются разработкой программных документов, определяющих стратегические цели национального развития... Круг партийной работы... сводится к рекрутированию новых членов и формированию властной элиты»<sup>21</sup>. В целом португальская партияма такова: партий много, но доверие населения к ним падает. Более того, на уровне административно-территориальных единиц первого уровня резоны территориального представительства перманентно довлеют над партийно-политическими интересами, что выражается необоснованно преувеличенным списочным числом избирателей, от которого ведутся расчеты числа депутатов от территории<sup>22</sup>. Таким образом, иррелевантность португальской партиямы появилась значительно ранее 2011 года.

Относительно среднего уровня активности (табл. 2) округа Португалии распределяются следующим образом: группа активных включает 2–6 округов с суммарным удельным весом 24–54 процента от общего числа избирателей; средние – это 5–9 округов почти с такой же долей избирателей (21–55 %); наиболее стабильна только группа ниже среднего – 7–10 округов, совокупно составляющих 20–30 процентов электорального корпуса. Тенденция «чем многолюднее округ, тем выше явка» с течением

---

<sup>20</sup> «Эту нишу занимают две партии – СДП и СДЦ/НП, которые обычно зачисляют в центристские или правоцентристские. Большую часть остальных партий относят к левому спектру – от левоцентристов (Социалистическая партия) до крайне левых (представляющая маоистскую тенденцию Коммунистическая партия португальских трудящихся)». Источник: Яковлева Н.М. Португалия: президентские выборы на фоне кризиса // Перспективы. 7.02.2011. (<http://www.perspektivy.info/print.php?ID=77970>).

<sup>21</sup> Источник: Указ.соч.

<sup>22</sup> Источник: Jorge Miguéis. LEI DO RECENSEAMENTO ELEITORAL (Lei nº 13/99, de 22 de Março). Actualizada e anotada. LISBOA, 2002. P.181. (<http://www.cne.pt/content/recenseamento-eleitoral>).

времени проступает в Португалии более явно ( $r=0,26$  в 1975г.;  $r=0,57$  в 2011г.;  $r=0,47$  в 2015г.). В материковой<sup>23</sup> Испании такой зависимости нет.

При анализе явки в Португалии нужно помнить, что вследствие избыточного числа избирателей в списках, от которых ведется расчет, показатели активности занижены; при этом территориальное распределение солидного излишка избирателей вряд ли кому-либо известно.

Стабильно доминирующей группы на протяжении всего периода нет. Число активных регионов содержит значительную событийную вариацию, от 2-х до 6-ти. Шесть округов попали в активную группу только в 1983 году<sup>24</sup>, когда состоялись вторые подряд внеочередные выборы, активность на которых снизилась почти на 7 пунктов по сравнению с выборами 1980 года, а минимаксный интервал (между Эворой и Азорами) превысил 17 пунктов. Активность на выборах нулевых годов двадцать первого века (2002, 2005, 2009) возглавляли «ушедшие» вверх от остальных католическая Брага и промышленный Порту. Впрочем, столицы активны в течение всего периода (не только католическая и промышленная, но и административная)<sup>25</sup>, а также Порталегре и Эвора. Верхнее место рейтинга периодически занимают Брага (6 раз), Эвора (4 раза), Порту (трижды), Лиссабон – однократно, через 41 год после революции. В 1975 году первый и единственный раз рейтинг активности возглавил самый маленький округ Порталегре. Сетубал (агломерация Лиссабона) 3 раза был в «активной» группе, в остальных случаях переходя в «среднюю»<sup>26</sup>.

Группа «средних» включает от 5 до 9 округов, в среднем – 7, с интервалом активности 4,1 пункта и удельным весом группы от 21 (1995) до 53–55 (1979, 2005, 1980) процентов. «Середняки» – это Авейру, Сантарем, Фару, Лейрия, Каштелу-Бранку. Переходное положение к группе «ниже среднего» занимает Бежа.

Число округов «ниже среднего» варьируется минимально, от 7 до 10. Среднее число повторений – 9 округов в минимаксном интервале активности до 15 пунктов. В данной группе наиболее часто встречаются Виана-ду-Каштелу, Гуарда, Визеу, Коимбра, остров пенсионеров Мадейра, а также два округа, которые почти всегда в конце рейтинга – Вила-Реал и один из менее цивилизованных и самых бедных районов Португалии – Браганса.

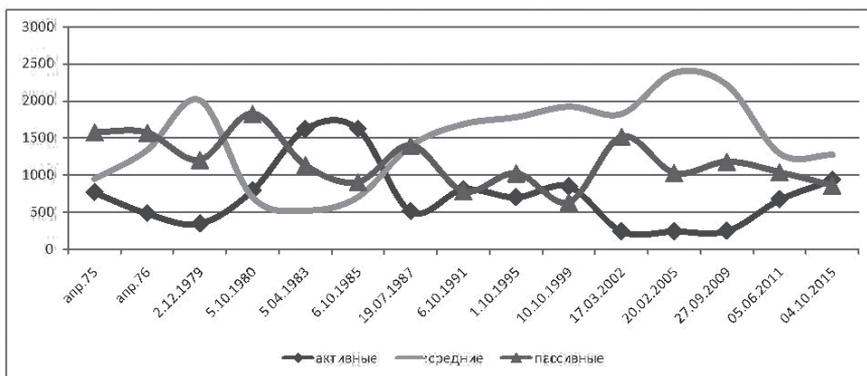
Особое положение в рейтинге активности занимают Азоры. До 1987 года явка на архипелаге стабильно была на 3–5 пунктов меньше, чем в округе, занявшем последнее место на материке. В 1986 году Португалия вступила в Европейский союз: Азорам намеренно предоставили право самостоя-

<sup>23</sup> В испанских законах используется географический термин *pensinsulares* – полуостровная.

<sup>24</sup> В 1983 году выборы вновь выиграли социалисты, модель комплементарности изменилась. В 1985–1991 годах первыми на выборах были социал-демократы (PSD).

<sup>25</sup> В Португалии бытует поговорка: «Лиссабон гуляет, Порту работает, Брага молится».

<sup>26</sup> Позиция любого региона (округа) в рейтинге относительна, так как каждый раз учитывает его положение в зависимости от а) среднего уровня активности и б) явки в других регионах.



**Рис. 3. Динамика индексов комплементарной активности округов Португалии по отношению к среднему уровню. Выборы в Ассамблею республики. 1975–2015 годы**

тельно «включаться» в ЕС, в чем они и преуспели. С 1987 года явка на островах стала ниже минимальной материковой не менее чем на 10 пунктов, что значительно увеличило минимаксный интервал нижней группы.

На основании данных таблицы 2 построен график комплементарной активности округов Португалии на парламентских выборах – рисунок 3. Голосования первой пары с годовым интервалом между событиями и победами социалистов (PS) отличаются существенном снижением явки в 1976 году, но рейтинг округов не изменился. Изменившиеся комплементы следующей пары выборов 1979–1980 годов с 10-ти месячным интервалом и победами демократического альянса (AD) мало схожи между собой.

Характерной особенностью португальской модели является то, что комплементы активности не отражают регулярно происходящих межпартийных переходов власти. Однако с 1991 года, года последней избирательной реформы, уменьшившей число депутатских мест в ассамблее (на 20) и увеличившей списочное число избирателей (по сравнению с 1987-м на 7,5 %, или почти на 600 тыс. чел.), модель активности демонстрирует эпоху доминирования группы средних регионов. С 2002 года удельный вес группы «активных» (табл. 2) резко снизился: Брага и Порту заметно «поднялись вверх», и только в 2011 году к ним присоединился Лиссабон. Португальская столица, постоянно находясь среди лидеров, лишь в 2015 году заняла первое место в рейтинге активности, опередив Порту на 0,1 пункта.

По аналогии с Испанией, elecciones de cambio 2015 года, при снижении общего уровня явки (569 против 589 из 1000 четырьмя годами раньше), показали увеличение активности в столицах – таблица 2. Данные выборы не сломали, как в Испании, существующую модель, но поставили перед президентом Португалии альтернативу: смена внутри- и внешнеполитического курса или португальский вклад в сохранение целостности европейского проекта. А.К. Силва выбрал второе и предложил формировать правительство правящей коалиции консерваторов (PSD/CDS-PP), не получив-

шей большинства в Ассамблее<sup>27</sup>. Поскольку партийная элита Португалии не отличается договороспособностью, это привело страну к затяжному политическому кризису.

### «Диапоральная экспансия» португальцев

Исторически сложившейся чертой Португалии во времени и пространстве является «диаспоральная экспансия»<sup>28</sup>. В настоящее время около 5 млн португальцев трех волн эмиграции живут и работают за границей, в то время как в стране проживает 10,5 млн человек. Для португальской диаспоры, проживающей в Европе и в других регионах мира, зарезервированы и поровну поделены 4 места<sup>29</sup>. Центром эмиграционного округа определен Лиссабон<sup>30</sup>. Нынешний размер эмигрантской квоты действует с 1991 года. В 1975 году для эмигрантов было выделено одно место (еще по одному для Мозамбика и Макао). В 1976 году мест стало 4, но в 1979–1987 годах действовала квота только на два места<sup>31</sup>. Как видно, власти несостоявшейся «европейской Флориды» внимательно относятся к своей эмиграции.

Португальские эмигранты согласно действующей в настоящее время квоте избирают четырех депутатов. В год введения зарубежного голосования (1976) активность эмигрантов (рис. 4), зарегистрировавшихся для голосования, была максимальной (86,7 %) и в дальнейшем только снижалась, стабилизировавшись на уровне 23–25 процентов на парламентских выборах. Выборы президента и депутатов ЕП вызывают у людей, из-за безработицы покинувших страну, ставшую «жертвой ЕС» и «больным ребенком Европы»<sup>32</sup>, значительно меньший интерес.

<sup>27</sup> Мотивация решения Силвы, приведшего к парламентской неопределенности, такова: «За 40 лет демократии ни одно правительство в Португалии никогда не зависело от поддержки антиевропейских сил, то есть сил, которые агитировали за отмену Лиссабонского договора, фискального соглашения и выхода Португалии из еврозоны. Это худший момент для радикального изменения в основах нашей демократии. Мой долг в пределах моих конституционных полномочий – сделать все возможное, чтобы предотвратить отправку ложных сигналов финансовым институтам и рынкам».

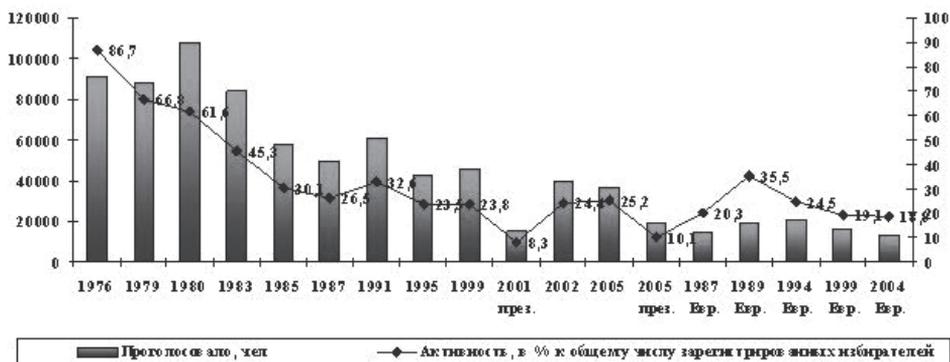
<sup>28</sup> Источник: Бабурова Н. Португалия: диаспоральная экспансия // Русский век. 6 мая 2014 ([www.ruvek.ru/?module=articles&action=view&id=8953](http://www.ruvek.ru/?module=articles&action=view&id=8953)); Peixoto J., Sabino C. Immigration, Emigration and Policy Developments in Portugal (ARI) // ARI 117/2009 - 21/7/2009 ([http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/demography+population/ari117-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/demography+population/ari117-2009)).

<sup>29</sup> Источник: Núñez L., Ruel T. Electoral System Change in Europe since 1945: Portugal. ESCE, 2011. P.7-8. ([www.electoralsystemchanges.eu/.../Portugal\\_su](http://www.electoralsystemchanges.eu/.../Portugal_su)).

<sup>30</sup> Куда численно приписывается диаспора, голосующая на выборах, из материалов сайта национальной ЦИК неясно: с 1975 года результаты голосования и распределения мест представлены без учета мигрантов.

<sup>31</sup> Источник: Núñez L., Ruel T. Electoral System Change in Europe since 1945: Portugal. ESCE, 2011. P.4-8. ([www.electoralsystemchanges.eu/.../Portugal\\_su](http://www.electoralsystemchanges.eu/.../Portugal_su)).

<sup>32</sup> Источник: Уроки Португалии: трагический опыт периферийных стран ЕС? // Биржевой лидер. 2010. 10 декабря. (<http://www.profi-forex.org/novosti-mira/novosti-evropy/entry1008060186.html>);



**Рис. 4. Показатели участия внешних избирателей Португалии в парламентских и президентских выборах, выборах в Европейский парламент. 1976–2005 годы**

Источник: Voting from Abroad: The International IDEA Handbook. IIDEA. 2007. P. 85-87

([http://www.idea.int/publications/voting\\_from\\_abroad/index.cfm?renderforprint](http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/index.cfm?renderforprint)).

За депутатов ЕП голосует 19–35 процентов от числа тех эмигрантов, кто пожелал участвовать в выборах. Максимальную активность в абсолютном выражении – более 100 тыс. чел. – эмигранты показали на выборах 1980 года<sup>33</sup>. В настоящее время голосует 20–40 тыс. эмигрантов. В парламентских выборах стабильно участвует примерно 40 тыс. человек, что дает представительство 1 депутата от 10 тысяч голосов. Для сравнения: на выборах 2011 года 1 депутат от округов в материковой части страны имел от 22 тысяч в Фару и Виана-ду-Каштелу до 30 тысяч голосов в карликовом округе Порталегре. Таким образом, политические предпочтения внешних избирателей представлены в Ассамблее весомее, чем португальцев внутри страны.

### Заключение

Территориальные политические системы Испании и Португалии, как и повсюду в Европе, многослойны. Избиратели участвуют в выборах четырех уровней представительной власти (от местного до общеевропейского) и участвуют в референдумах. В унитарной республике Португалия, кроме того, выбирают президента страны. Современная испанская децентрализованная монархия автономий, имеющих широкие политические права, включает активно действующие региональные подсистемы партий, представители которых периодически вступают в коалиции с партией, побежда-

Бонналь Н. Португалия – первая жертва Евросоюза. Pravda.ru. 2014. 6 января ([http://www.pravda.ru/world/europe/european/06-01-2014/1187410-portugal-0/?google\\_editors\\_picks=true#](http://www.pravda.ru/world/europe/european/06-01-2014/1187410-portugal-0/?google_editors_picks=true#)).

<sup>33</sup> В 1980 году с большим успехом (44,9 %) победил исчезнувший после этого с политической сцены Демократический альянс.

ющей на всеобщих выборах. В 2015 году Испания стала трехпартийной и осталась без правительства, что менее чем через полгода привело к внеочередным выборам.

В Испании в течение всего периода на выборах доминирует группа 8–9 активных регионов (автономий), суммарно составляющих 35–44 процента испанских избирателей со стабильным составом, включающая ядро страны и ее столицу.

В Португалии стабильно доминирующая группа средних регионов появляется со времени хронологически последней избирательной реформы 1991 года. С течением времени на выборах в Португалии проступает тенденция: чем многолюднее регион (округ), тем выше явка на выборы, чего не наблюдается в Испании.

Проведенный анализ списочного числа избирателей Португалии показал, что в структуру политической системы этой страны заложено управленческое противоречие. Главенство принципа территориального представительства на уровне округов и две формулы: конституционная, максимального числа депутатов, и формула конвертации числа избирателей в депутатские места от территории в условиях экономически мотивированных процессов внутренней миграции и «диаспоральной экспансии» создают списочное несоблюдение демомиграционных рамок и вызывают территориальное неравномерно-скрытное понижение уровня электоральной активности. Долговременность действия этой группы факторов позволяют считать их характерной чертой территориально-политической системы «приспособленческой демократии» и «по умолчанию» действующей компонентой португальского общественного договора.

В Испании естественному принципу территориального представительства не дает главенствовать двухуровневая система (провинция-автономия) конвертации списочного числа избирателей в места от территории, «конституционно среднее число» депутатов парламента, что в совокупности обеспечивает баланс интересов «партии-территории» и соблюдение организационного комплекса мер подготовки и проведения выборов в демографически обусловленных пределах.

Эволюция электорально-географического пространства Португалии указывает на смену 40-летнего цикла. В Испании завершился разделенный на этапы 30-летний цикл 9-ти голосований в двухпартийной системе, за период которого избиратели повсеместно меняли свои доминирующие партийные предпочтения; в 2015 году в условиях молодой неустойчивой многопартийности начался новый цикл.

Несмотря на значительные отличия в политико-административном устройстве и организации легитимации власти, обусловленные исторически, географически и экономически, современные территориально-политические системы первой пары глобальных игроков, распространивших в мире колониализм, показывают устойчивость развития периферии Западной Европы, приспосабливающейся к возникающим вызовам.

Таблица 1

Распределение автономных сообществ Испании по отношению к среднему уровню активности избирателей. 1977–2016 годы

Дата голосования / Интервал активности / Названия автономий	Средняя активность: посетило пункты голосования (чел. из 1000 всех избирателей)	Число автономных сообществ Испании с активностью определенно уровня и суммарным удельным весом общего числа избирателей (в %):					
		активность выше среднего уровня		активность среднего уровня		активность ниже среднего уровня	
		число автономий	суммарный удельный вес	число автономий	суммарный удельный вес	число автономий	суммарный удельный вес
1	2	3	4	5	6	7	8
15.06. 1977	788	9	42,3	6	43,0	4	14,7
Интервал активности, п.п.	85,0 - 60,7 = 24,3 п.п.	85,0-80,7=4,3 п.п.					
Названия автономных сообществ*		<b>Мадрид</b> , Риоха, Валенсия, Кастилья ла Манча, Наварра, Мурсия, Арагон, Кастилья Леон, Кантабрия		Каталония, Балеары, Андалусия, Сеута, Земля Басков, Эстремадура		Мелилья, Астурия, Канары, <b>Галисия</b>	
01.03. 1979**	683	8	35,0	5	44,6	6	20,5
Интервал активности, п.п.	74,9 – 51,3 = 23,6 п.п.	74,9 – 70,5 = 4,4 п.п.					
Названия автономных сообществ		<b>Валенсия</b> , Мадрид, Риоха, Кастилья ла Манча, Мурсия, Арагон, Наварра, Кантабрия		Эстремадура, Кастилья Леон, Андалусия, Балеары, Каталония		Земля Басков, Сеута, Астурия, Канары, Мелилья, <b>Галисия</b>	
28.10. 1982**	800	7	34,1	7	51,4	5	14,5
Интервал активности, п.п.	86,0 – 63,7 = 16,3 п.п.	86,0-82,4=3,6 п.п.					
Названия автономий		Мадрид, Кастилья ла Манча, Риоха, Валенсия, Кантабрия, Мурсия, Арагон		Наварра, Каталония, Кастилья Леон, Эстремадура, Балеары, Земля Басков, Андалусия		Астурия, Канары, Сеута, Мелилья, Галисия	

1	2	3	4	5	6	7	8
22.06. 1986**	705	8	40,8	3	21,2	8	37,9
Интервал активности, п.п.	76,4 – 56,7 = 19,7 п.п.	76,4-72,8=3,6 п.п.		70,8 – 69,8=1,0 п.п.		68,9-56,7 = 12,2 п.п.	
Названия автономий		<b>Валенсия</b> , Кастилья ла Манча, Мурсия, Риоха, Мадрид, Эстремадура, Кантабрия, Кастилья Леон		Андалусия, Арагон, Наварра		Каталония, Канары, Астурия, Земля Басков, Балеары, Мелилья, Галисия, <b>Сеута</b>	
28.10. 1989**	697	8	40,8	4	24,4	7	34,8
Интервал активности, п.п.	76,4 – 51,9 = 24,5 п.п.	76,4-72,0=4,4 п.п.		70,2-68,5=1,7 п.п.		67,6-51,9=15,7 п.п.	
Названия автономий		<b>Кастилья ла Манча</b> , Эстремадура, Валенсия, Кантабрия, Мурсия, Кастилья Леон, Мадрид, Риоха		Арагон, Андалусия, Астурия, Наварра		Каталония, Земля Басков, Балеары, Канары, Галисия, Сеута, <b>Мелилья</b>	
06.06. 1993**	764	9	44,0	3	35,7	7	20,3
Интервал активности, п.п.	82,1 – 62,1 = 20,0 п.п.	82,1-78,2=3,9 п.п.		76,2-75,4=0,8 п.п.		73,6-62,1=11,5 п.п.	
Названия автономий		<b>Кастилья ла Манча</b> , Валенсия, Мурсия, Эстремадура, Риоха, Кантабрия, Мадрид, Кастилья Леон, Арагон		Андалусия, Астурия, Каталония		Наварра, Балеары, Земля Басков, Галисия, Канары, Мелилья, <b>Сеута</b>	
03.03. 1996**	774	8	40,8	4	38,9	7	20,3
Интервал активности, п.п.	83,1 – 61,9 = 21,2 п.п.	83,1-79,0=4,1 п.п.		78,0-75,9=2,1 п.п.		73,5-61,9=11,6 п.п.	
Названия автономий		<b>Кастилья ла Манча</b> , Эстремадура, Мурсия, Валенсия, Риоха, Мадрид, Кантабрия, Кастилья Леон		Андалусия, Арагон, Каталония Астурия		Наварра, Балеары, Земля Басков, Галисия, Канары, Сеута, <b>Мелилья</b>	

Гражданин. Выборы. Власть. № 2–3, 2016

1	2	3	4	5	6	7	8
12.03. 2000	687	9	43,6	6	50,1	4	6,3
Интервал активности, п.п.	76,3 – 54,0 = 22,3 п.п.	76,3-71,4=4,9 п.п.		68,8-63,8=4,0 п.п.		61,4-54,0=7,4 п.п.	
Названия автономий		<b>Кастилья ла Манча</b> , Эстремадура, Риоха, Мурсия, Валенсия, Кастилья Леон, Мадрид, Кантабрия, Арагон		Андалусия, Астурия, Наварра, Галисия, Каталония, Земля Басков		Балеары, Канары, Сеута, <b>Мелилья</b>	
14.03.2004	757	9	43,7	4	39,4	6	16,9
Интервал активности, п.п.	79,9 – 55,8 = 24,1 п.п.	79,9-77,0=2,9 п.п.		76,2-74,8=1,4 п.п.		71,7-55,8=15,9 п.п.	
Названия автономий		<b>Кастилья ла Манча</b> , Риоха, Эстремадура, Мадрид, Кастилья Леон, Валенсия, Кантабрия, Мурсия, Арагон,		Наварра, Каталония, Земля Басков, Андалусия		Астурия, Галисия, Балеары, Канары, Сеута, <b>Мелилья</b>	
09.03. 2008	738	9	43,6	5	44,6	5	11,8
Интервал активности, п.п.	80,0 – 63,3 = 16,7 п.п.	80,0 – 75,9=4,1 п.п.		72,8-70,3=2,5 п.п.		67,6-63,3=4,3 п.п.	
Названия автономий		<b>Кастилья ла Манча</b> , Мурсия, Риоха, Мадрид, Валенсия, Эстремадура, Кастилья Леон, Кантабрия, Арагон		Андалусия, Наварра, Астурия, Галисия, Каталония		Балеары, Канары, Земля Басков, Мелилья, <b>Сеута</b>	
20.11. 2011**	689	6	33,4	6	34,5	7	32,2
Интервал активности, п.п.	75,8 – 49,4 = 26,4 п.п.	75,8-72,8=3,0 п.п.		71,6-67,3=4,3 п.п.		65,2-49,4=15,8 п.п.	
Названия автономий		<b>Кастилья ла Манча</b> , Валенсия, Мурсия, Эстремадура, Мадрид, Риоха,		Кантабрия, Кастилья Леон, Арагон, Наварра, Андалусия, Земля Басков		Каталония, Астурия, Галисия, Балеары, Канары, Сеута, <b>Мелилья</b>	

1	2	3	4	5	6	7	8
20.12.2015	697	10	45,1	3	37,8	6	17,1
Интервал активности, п.п.	75,3 – 49,4 = 25,9 п.п.	75,3 – 70,9 = 4,4 п.п.		69,1 – 68,6 = 0,5 п.п.		63,8 – 49,4 = 14,4	
Названия автономий		<b>Кастилья ла Манча</b> , Валенсия, Мадрид, Арагон, Риоха, Эстремадура, Кастилья Леон, Мурсия, Кантабрия, Наварра		Андалусия, Земля Басков, Каталония		Астурия, Балеары, Галисия, Канары, Сеута, <b>Мелилья</b>	
26.06.2016**	665	9	43,7	4	39,2	6	17,1
Интервал активности, п.п.	72,4 – 47,6 = 24,8 п.п.	72,4 – 68,5 = 6,9 п.п.		67,4 – 63,4 = 4,0 п.п.		61,1 – 47,6 = 13,5	
Названия автономий		<b>Валенсия</b> , Кастилья ла Манча, Мадрид, Риоха, Арагон, Мурсия, Кастилья Леон, Эстремадура, Кантабрия		Наварра, Андалусия, Земля Басков, Кагалония		Астурия, Балеары, Канары, Галисия, Сеута, <b>Мелилья</b>	

\*Жирным шрифтом выделены названия автономных сообществ, занимающих крайние позиции.

\*\* Досрочные выборы.

Таблица 2

Распределение округов Португалии по отношению к среднему уровню активности электората. Выборы в Ассамблею Республики. 1975–2015 годы

Дата голосования / Интервал активности / Названия округов	Средняя активность: посетило пункты голосования (чел. из 1000 всех избирателей)	Число округов Португалии с активностью определенного уровня и суммарным удельным весом общего числа избирателей (в %):					
		активность выше среднего уровня		активность среднего уровня		активность ниже среднего уровня	
		число округов	суммарный удельный вес	число округов	суммарный удельный вес	число округов	суммарный удельный вес
1	2	3	4	5	6	7	8
25. 04. 1975	917	5	30,8	5	37,7	10	31,5
Интервал активности, п.п.	94,4 – 88,6 = 5,8 п.п.	94,4-93,0 = 1,3 п.п.					
Названия округов*		<b>Порталлегре</b> , Эвора, Порту, Сетубал, Брага		Лиссабон, Гуарда, Авейру, Бежа, Сангарем		Браганса, Фару, Каштелу-Бранку, Азоры, Лейрия, Вила-Реал, Визеу, Коимбра, Мадейра, <b>Виана-ду-Каштелу</b>	
25. 04. 1976	833	4	24,3	6	44,3	10	31,4
Интервал активности, п.п.	88,4 - 77,8 = 10,6 п.п.	88,4-87,0=1,4 п.п.					
Названия округов		<b>Эвора</b> , Порту, Брага, Порталлегре		Сетубал, Авейру, Бежа, Лиссабон, Сангарем, Гуарда		Каштелу-Бранку, Фару, Лейрия, Мадейра, Виана-ду-Каштелу, Браганса, Визеу, Азоры, Коимбра, <b>Вила-Реал</b>	
02.12. 1979**	875	3	23,1	9	52,8	8	24,1
Интервал активности, п.п.	91,3 – 83,0 = 8,3 п.п.	91,3 – 90,6 = 0,7 п.п.					
Названия округов		<b>Брага</b> , Эвора, Порту		Порталлегре, Сетубал, Авейру, Гуарда, Лиссабон, Бежа, Лейрия, Сангарем, Каштелу-Бранку		Визеу, Мадейра, Фару, Виана-ду-Каштелу, Браганса, Вида-Реал, Коимбра, <b>Азоры</b>	

1	2	3	4	5	6	7	8
05.10. 1980**	855	4	24,9	9	54,7	7	20,4
Интервал активности, п.п.	89,4 – 76,2 = 13,2 п.п.	89,4-88,0=1,4 п.п.		86,9-83,4=3,6 п.п.		82,0-76,2 = 5,8 п.п.	
Названия округов		<b>Эвора</b> , Брага, Порту, Португаллегре		Сетубал, Лиссабон, Авейру, Сантарем, Бежа, Каштелу-Бранку, Гуарда, Лейрия, Фару		Визеу, Виана-ду-Каштелу, Коимбра, Вила-Реал, Мадейра, Браганса, <b>Азоры</b>	
25.04. 1983**	786	6	54,0	5	20,8	9	25,2
Интервал активности, п.п.	83,7 – 66,6 = 17,1 п.п.	83,7-80,6=2,0 п.п.		78,8 – 77,0=1,8 п.п.		76,2-66,6 = 9,6 п.п.	
Названия округов		<b>Эвора</b> , Португаллегре, Брага, Порту, Сетубал, Лиссабон		Авейру, Сантарем, Бежа, Фару, Лейрия,		Каштелу-Бранку, Виана-ду-Каштелу, Коимбра, Гуарда, Визеу, Мадейра, Вида-Реал, Браганса, <b>Азоры</b>	
06.10. 1985**	754	5	32,4	7	45,0	8	22,6
Интервал активности, п.п.	80,7 – 60,1 = 20,6 п.п.	80,7-78,7=2,0 п.п.		77,6-73,4=4,3 п.п.		71,8-60,1=11,7 п.п.	
Названия округов		<b>Эвора</b> , Португаллегре, Сетубал, Брага, Порту		Лиссабон, Сантарем, Авейру, Бежа, Фару, Каштелу-Бранку, Лейрия		Виана-ду-Каштелу, Гуарда, Коимбра, Мадейра, Визеу, Вида-Реал, Браганса, <b>Азоры</b>	
19.07. 1987**	764	4	25,6	6	46,4	10	28,0
Интервал активности, п.п.	78,0 – 54,1 = 23,9 п.п.	78,0-74,9=3,1 п.п.		74,2-71,2=3,0 п.п.		70,2-54,1=16,1 п.п.	
Названия округов		<b>Порту</b> , Брага, Эвора, Португаллегре		Авейру, Лиссабон, Сетубал, Сантарем, Лейрия, Каштелу-Бранку		Фаро, Виана-ду-Каштелу, Коимбра, Гуарда, Визеу, Бежа, Вида-Реал, Мадейра, Браганса, <b>Азоры</b>	
06.10. 1991	682	5	32,4	7	48,1	8	19,5
Интервал активности, п.п.	72,3 – 57,9 = 14,4 п.п.	72,3-70,1=2,2 п.п.		68,9-66,3=2,6 п.п.		65,1-57,9=7,2 п.п.	
Названия округов		<b>Брага</b> , Порту, Португаллегре, Авейру, Эвора		Сантарем, Лиссабон, Сетубал, Каштелу-Бранку, Лейрия, Коимбра, Фару		Гуарда, Виана-ду-Каштелу, Мадейра, Визеу, Бежа, Вида-Реал, Браганса, <b>Азоры</b>	

Гражданин. Выборы. Власть. № 2–3, 2016

1	2	3	4	5	6	7	8
01.10.1995	671	4	26,5	7	50,8	9	22,7
Интервал активности, п.п.	71,3–56,5 = 14,7 п.п.	71,3-69,4=1,9 п.п.		68,6-65,6=3,0 п.п.		64,7-56,5=8,2 п.п.	
Названия округов		<b>Порту</b> , Брага, Порталлегре, Эвора		Авейру, Сангарем, Сетубал, Каштелу-Бранку, Лиссабон, Коимбра, Лейрия		Мадейра, Гуарда, Виана-ду-Каштелу, Фару, Бежа, Визеу, Вила-Реал, Браганса, <b>Азоры</b>	
10.10.1999	618	5	33,9	8	48,0	7	18,1
Интервал активности, п.п.	67,5 – 50,3 = 17,2 п.п.	67,5-63,4=4,1 п.п.		62,2-59,6=2,6 п.п.		58,7-50,3=8,4 п.п.	
Названия округов		<b>Брага</b> , Порту, Каштелу-Бранку, Порталлегре, Aveйру		Сангарем, Эвора, Лейрия, Лиссабон, Коимбра, Виана-ду-Каштелу, Сетубал, Гуарда		Бежа, Визеу, Мадейра, Фару, Вила-Реал, Браганса, <b>Азоры</b>	
17.03.2002**	623	2	24,1	8	45,6	10	30,3
Интервал активности, п.п.	67,4 – 47,6 = 19,8 п.п.	67,4 – 65,7 = 1,7 п.п.		63,5-61,8=1,7 п.п.		60,6-47,6=13,0 п.п.	
Названия округов		<b>Брага</b> , Порту		Авейру Лиссабон, Лейрия, Каштелу-Бранку, Сангарем, Порталлегре, Коимбра, Эвора		Виана-ду-Каштелу, Сетубал, Визеу, Гуарда, Мадейра, Фару, Бежа, Вила-Реал, Браганса, <b>Азоры</b>	
20.02.2005**	650	2	24,3	9	52,8	9	22,8
Интервал активности, п.п.	69,8 – 48,1 = 21,7 п.п.	69,8-69,2=0,6 п.п.		66,1-64,6=1,5 п.п.		63,0-48,1=14,9 п.п.	
Названия округов		<b>Брага</b> , Порту		Лиссабон, Эвора, Aveйру, Каштелу-Бранку, Сангарем, Порталлегре, Лейрия, Сетубал, Коимбра		Бежа, Фару, Мадейра, Виана-ду-Каштелу, Визеу, Гуарда, Вила-Реал, Браганса, <b>Азоры</b>	
27.09.2009	605	2	24,8	9	49,1	9	26,2
Интервал активности, п.п.	65,2 – 43,9 = 21,3 п.п.	65,2-65,1=0,1 п.п.		61,9-59,4=2,5 п.п.		58,8-43,9=14,9 п.п.	
Названия округов		<b>Брага</b> , Порту		Эвора, Лиссабон, Сангарем, Порталлегре, Aveйру, Каштелу-Бранку, Коимбра Сетубал, Бежа		Лейрия, Гуарда, Фару, Визеу, Виана-ду-Каштелу, Мадейра, Браганса, Вила-Реал, <b>Азоры</b>	

05.06.2011**	589	3	44,8	8	32,1	9	23,0
Интервал активности, п.п.	63,2 – 40,7 = 22,5 п.п.	63,2-62,2=1,0 п.п.	44,8	59,2-57,4=1,8 п.п.	32,1	55,8-40,7=15,2 п.п.	
Названия округов		<b>Порту, Брага, Лиссабон</b>		Сетубал, Авейру, Эвора, Сантарем, Лейрия, Португаллегре, Каштелу-Бранку, Коимбра		Фару, Бежа, Мадейра, Гуарда, Визеу, Виана-ду-Каштелу, Вила-Реал, Браганса, <b>Азоры</b>	
04.10.2015	569	4	46,8	8	31,8	8	21,4
Интервал активности, п.п.	60,4 – 41,2 = 19,2 п.п.	60,4-59,8=0,6 п.п.	46,8	58,3-56,3=2,0 п.п.	31,8	52,3-41,2=11,1 п.п.	
Названия округов		<b>Лиссабон, Порту, Эвора, Брага</b>		Сетубал, Португаллегре, Сантарем, Бежа, Каштелу-Бранку, Коимбра, Авейру, Лейрия		Гуарда, Фару, Бежа, Визеу, Виана-ду-Каштелу, Мадейра, Вила-Реал, Браганса, <b>Азоры</b>	

\*Жирным шрифтом выделены названия округов, занимающих крайние позиции.

\*\* Досрочные выборы.

Оригинал-макет изготовлен редакционно-издательским отделом  
Управления пресс-службы и информации  
Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Подписано в печать 07.12.2016.  
Формат 70x100 1/16. Печать офсетная.  
Печ. л. 13,5.  
Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано в ООО «Красногорский полиграфический комбинат»,  
107140, г. Москва, 1-й Красносельский пер., д. 3, оф. 17