

**ГРАЖДАНИН
ВЫБОРЫ
ВЛАСТЬ**

**CITIZEN
ELECTIONS
AUTHORITY**

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
SCIENTIFIC AND ANALYTICAL JOURNAL

**№ 4(22)
2021**

ОКТЯБРЬ–ДЕКАБРЬ
OCTOBER–DECEMBER

МОСКВА
MOSCOW

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

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

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

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

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

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

Главный редактор Гасанов И. Б.

Журнал выходит 4 раза в год

Свидетельство: ПИ № ФС77-66246

ISSN 2587-6449

Подписной индекс
в каталоге «Пресса России» 85482

Учредитель: Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации

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

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

© Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации, 2021

EDITORIAL BOARD

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

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

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

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

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

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

Editor-In-Chief I. B. Gasanov

Published 4 times per year

Certificate: ПИ No. ФС77-66246

ISSN 2587-6449

Subscription index
in the catalogue «Russian Press» 85482

Founder: Central Election Commission
of the Russian Federation

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

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

© Central Election Commission
of the Russian Federation, 2021

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EDITORIAL BOARD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Теория права

- 11 И.В. Галкин**
«Конституционалисты» в западноевропейской политико-правовой мысли раннего нового времени

Конституционное право

- 39 О.Ю. Гетманская**
Нормативное основание конституционно-процессуальной ответственности за электоральные деликты
- 52 И.А. Митусова**
Конституционный контроль в федеративном государстве

Избирательное право

- 60 В.И. Ерыгина, А.А. Ерыгин**
Правовые и неправовые отношения в системе народного представительства
- 72 А.Р. Акчурин, В.С. Ульихин**
О вопросах правового регулирования привлечения граждан к ответственности за незаконную выдачу и незаконное получение избирательных бюллетеней

Избирательный процесс

- 81 Э.С. Юсубов, Г.В. Туманян**
Многодневное голосование как эволюция электоральной системы

Избирательные технологии

- 90 А.И. Петренко**
Фейки как инструмент деформации сознания молодежи
- 103 В.И. Захарова**
Инновационный курс развития избирательного процесса в России в условиях цифровизации

Актуальная трибуна

- 112 С.М. Шапиев, А.С. Шапиев**
Обеспечение национального представительства в парламентах республик Северного Кавказа

Мировая практика

- 120 И.Б. Борисов**
Трудный путь к народному согласию в долине Тигра и Евфрата
- 136 В.И. Лысенко**
Электоральная защита от множественного голосования избирателей: зарубежный опыт

Конкурс «Атмосфера»

- 159 В.О. Сажина**
Совершенствование государственного администрирования избирательных комиссий на территориальном уровне

Связь времен

- 167 В.П. Волков**
Записки «паркетного» генерала к 30-летию Содружества Независимых Государств

Реплика

- 193 Н.П. Артыкаева**
Избирательные vs политические технологии: взаимодействие вместо конфронтации

События

- 197 Т.А. Трактина**
Тема докторской диссертации: «Государственное управление избирательным процессом в Российской Федерации»
- 203** Сведения об авторах

Theory of law**11 I.V. Galkin**

«Constitutionalists» in the Western European Political and Legal Thought of the Early Modern Period

Constitutional Law**39 O.Y. Getmanskaya**

Regulatory Basis of Constitutional Procedural Liability for Electoral Delicts

52 I.A. Mitusova

Constitutional Control in a Federal State

Electoral Law**60 V.I. Erygina, A.A. Erygin**

Legal and Illegal Relations in the System of Public Representation

72 A.R. Akchurin, V.S. Ulikhin

On Issues of Legal Regulation of Holding Citizens Accountable for Illegal Issuance and Illegal Receipt of Ballot Papers

Electoral Process**81 E.S. Yusubov G.V. Tumanyan**

Multi-day Voting as an Evolution of the Electoral System

Electoral Technologies**90 A.I. Petrenko**

Fakes as a Tool for Deformation of Consciousness of Young People

103 V.I. Zakharova

Innovative Course of Development of the Electoral Process in Russia in the Context of Digitalization

Actual Tribune**112 S.M. Shapiev, A.S. Shapiev**

Ensuring National Representation in the Parliaments of the North Caucasus Republics

World Practice

- 120 I.B. Borisov**
The Difficult Road to Popular Harmony in the Valley of Tigris and Euphrates
- 136 V.I. Lysenko**
Electoral Protection from Multiple Voting: Foreign Experience

The Competition «Atmosphere»

- 159 V.O. Sazhina**
Improving the State Administration of Election Commissions at the Territorial Level

The Link of Times

- 167 V.P. Volkov**
Notes of the «Parquet» General to the 30th Anniversary of the Commonwealth of Independent States

Remark

- 193 N.P. Artykaeva**
Electoral Technologies vs Political Technologies: Interaction Instead of Confrontation

Events

- 197 T.A. Traktina**
Theme of Doctoral Dissertation: «State Management of the Electoral Process in the Russian Federation»
- 203** Our authors

«КОНСТИТУЦИОНАЛИСТЫ» В ЗАПАДНОЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ РАННЕГО НОВОГО ВРЕМЕНИ

***Аннотация.** Статья посвящена теоретическим подходам к проблеме конституционализма, нашедшим отражение в литературных произведениях представителей западноевропейской политической мысли раннего Нового времени. Раннее Новое время (около 1550–1700 гг.) явилось переломным не только для истории всей западноевропейской цивилизации, но и для процесса развития философского знания и «позитивных» наук, в том числе и в такой специфической сфере, как политическая мысль, развивавшейся на «стыке» философии, теологии и нарождавшихся тогда наук гуманитарного цикла. Одной из важнейших тем в политической мысли рассматриваемого исторического периода оказывается оживленная полемика по поводу проблемы выбора наилучшей из возможных форм правления, то есть, говоря современным языком, — проблема конституционализма. Конституционное (шире — государственное) право было в числе первых отраслей права, получивших сильный импульс к развитию в рассматриваемый нами исторический период, ибо в его формировании приняли участие не только профессиональные правоведы, но и политические мыслители, философы и даже теологи, которые в духе своего времени излагали политические и конституционные идеи не в виде законченных политико-правовых концепций, а в контексте общеполитического подхода. Более того, следует заметить, что конституционно-правовые концепции рассматриваемых в данной статье авторов не всегда теоретически прочно аргументированы, но зачастую они базируются на субъективных предпочтениях конкретных мыслителей. Таким образом, настоящая статья освещает довольно неоднозначную проблему теоретического аспекта конституционализма в политической мысли раннего Нового времени.*

***Ключевые слова:** абсолютная монархия, буржуазная революция, конституционализм, конституционалисты, ограниченная монархия, политическая мысль, раннее Новое время, Реформация, суверенитет, традиционализм.*

«CONSTITUTIONALISTS» IN THE WESTERN EUROPEAN POLITICAL AND LEGAL THOUGHT OF THE EARLY MODERN PERIOD

Abstract. This article is devoted to theoretical approaches to the problem of constitutionalism, which are reflected in the literary works of representatives of the Western European political thought of the early Modern period. The early Modern period (ca. 1550–1700) was a turning point not only for the history of the entire Western European civilization, but also for the process of development of philosophical knowledge and «positive» sciences, including in such a specific area as political thought, which developed «at the junction» of philosophy, theology and the then emerging cycle of the humanities. One of the most important topics in the political thought of the historical period under consideration is a lively polemic about the problem of choosing the best possible form of government, that is, in modern language, the problem of constitutionalism. Constitutional (more broadly — state) law was among the first branches of law that received a strong impetus to development in the historical period under our consideration, because not only professional jurists, but also political thinkers, philosophers and even theologians took part in its formation, who, in the spirit of their time, presented political and constitutional ideas not in the form of complete political and legal concepts, but in the context of general philosophical ideas. Moreover, it should be noted that the constitutional and legal concepts of the authors considered in this article are not always theoretically firmly argued but are often based on the subjective preferences of specific thinkers. Thus, this article sheds light on a rather controversial problem of the theoretical aspect of constitutionalism in the political thought of the early Modern period.

Keywords: absolute monarchy, the bourgeois revolution, constitutionalism, constitutionalists, early Modern period, limited monarchy, political thought, the Reformation, sovereignty, traditionalism.

Памяти Ореста Владимировича
Мартышина (1937–2021) — учителя и друга

Краткое предисловие. Термин «конституционализм» в актуальной научной и в первую очередь юридической литературе in summa трактуется достаточно стереотипно и сводится к устоявшемуся на сегодня ряду довольно «стандартных» аспектов своей дефиниции. «Конституционализм [*лат. constitutio — установление*] — 1) политическая система, опирающаяся на конституцию, конституционные методы правления; 2) буржуазное учение о конституции, как основном инструменте политического властвования»¹. В Энциклопедическом юридическом словаре мы находим определение, в общих чертах сходное с вышеприведенным: «Конституционализм (от *лат. constitutio — установление*) — 1) правление, ограниченное конституцией, политическая система, опирающаяся на конституцию и конституционные методы правления; 2) политико-правовая теория, обосновывающая необ-

¹ Словарь иностранных слов. М., 1987. С. 247.

ходимость установления конституционного строя»². Напомним, что под конституцией понимается основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу. Этот закон закрепляет основные принципы государственного строя, высшие юридические гарантии прав и свобод человека и гражданина, а также структуру и взаимоотношения органов государственной власти и управления (форму правления). Конституция очерчивает круг базовых функций государства, устанавливает основы его отношений с человеком и обществом [1, с. 80]. «Среди источников позитивного конституционного права важнейшее место занимает конституция. Это основной закон всякого государства, хотя в писаной форме его может и не быть (Великобритания). Однако конституция может формально существовать, но практически не играть никакой роли вследствие перенесения центра тяжести на партийные структуры власти (тоталитарные государства). Для демократии главное заключается в установлении реального конституционного строя (конституционализма), основанного на принципах естественного права и правового государства» [1, с. 33].

Сегодня формирование реального, практического конституционализма рассматривается как одна из наиболее приоритетных задач, решаемых современными передовыми государствами с демократической формой политического режима, в сообщество которых стремится войти и Российская Федерация. В связи с этим становится понятным, по какой причине данная проблема достаточно давно находится в фокусе внимания отечественных ученых, а также — почему ведется активная многолетняя полемика по поводу определения самого понятия «конституционализм». В ходе дискуссий были высказаны самые различные точки зрения, подходы, решения, а в последние десятилетия наметилась тенденция поиска наиболее краткого, обобщающего определения конституционализма, который в самом общем виде можно трактовать в качестве способа реального и эффективного ограничения власти над индивидом [2, с. 87–94]. По мнению авторов популярной монографии «История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв.», конституционализм «означает прежде всего сам факт наличия конституции и ее активного влияния на политическую жизнь страны, верховенство и определяющую роль конституции (писаной или неписаной) как основного закона в системе действующего законодательства, опосредованность политических отношений конституционно-правовыми нормами, конституционную регламентацию государственного строя и политического режима, конституционное признание прав и свобод личности, правового характера взаимоотношений гражданина и государства» [3, с. 4]. И.М. Степанов трактует конституционализм следующим образом: «...емкое явление в самых первичных представлениях о нем объемлет собой теорию конституции, историю и практику конституционного развития

² Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. М., 1999. С. 142–143.

той или иной страны, группы стран, мирового сообщества в целом. В узком смысле под конституционализмом можно понимать особую систему знаний о фундаментальных политико-правовых ценностях демократии: составе, формах выражения, методах и степени реализации» [4, с. 3]. В свою очередь, В.Е. Чиркин, ссылаясь на невозможность краткого определения конституционализма, истолковывает данное понятие несколько иначе: «...это общественно-политическое движение, научная теория, государственная доктрина и конституционная практика, соответствующие общечеловеческим ценностям, идеям свободного, открытого общества, демократического, социального, правового и светского государства» [5, с. 85].

Практически аналогичная ситуация в данной сфере права сложилась в последнее время и в западной юридической науке, однако в большинстве случаев зарубежные ученые рассуждают в основном о «западном конституционализме», давая ему довольно лаконичные определения и обращая внимание, главным образом, лишь на отдельные стороны этого многоаспектного явления. Например, английский ученый, специалист в области административного права Х. Барнетт довольно узко трактует конституционализм, обозначая его как «доктрину, которая направляет легитимность актов управления» [6, р. 5]. Французские исследователи конституционного права и политических институтов общества Ж. Жикель и Ж.-Э. Жикель отмечают, что «западный конституционализм в его классической форме основывается на социальном, политическом и институциональном равновесии» [7, р. 27]. Известный венгерский специалист А. Шайо понимает конституционализм как некое правовое ограничение, а точнее, «самоограничение» публичной власти конституцией, принятой самой же этой властью [8]. Важно отметить, что в отличие от своих зарубежных коллег современные отечественные правоведы сосредотачивают свое внимание именно на комплексности, многосторонности, сложности категории «конституционализм» и, исходя из этого, во главу угла ставят глубокий, всесторонний анализ, предложив для этого различные по своей методологической базе подходы. С точки зрения С.А. Авакьяна, конституционализм представляет собой «сложную общественно-политическую и государственно-правовую категорию, основу которой составляют идеалы конституционной демократии (т.е. демократии, базирующейся на наличии конституции как особом документе государства и общества), наличие определенных институтов власти, соответствующего конституции политического режима и системы защиты ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя в целом» [9, с. 304]. По мнению В.Е. Чиркина, подход отечественных правоведов к содержанию термина «конституционализм», заметно разнится с методологией многих зарубежных исследований в этой сфере и заключается в более широком понимании указанного феномена, так как в российской научной литературе выделяются общественно-политическое движение, теория, доктрина, практика конституционализма [5, с. 85]. В качестве примера

подобного широкого и хорошо продуманного подхода к рассматриваемой научной проблеме следует привести сравнительно недавнюю монографию Н.А. Бобровой, в которой автор всесторонне рассматривает данную юридическую категорию, предложив свой многоаспектный, комплексный подход к понятию «конституционализм» [10, с. 24–25].

Рассмотрение представленных в юридической литературе определений и подходов к конституционализму дает возможность наметить наиболее общие точки соприкосновения и увидеть различия в позициях конкретных авторов, а также помогает суммировать основные аспекты исследуемой проблематики. *Во-первых*, конституционализм возникает, существует и функционирует только тогда, когда конституция дана в качестве особого нормативно-правового акта, являющегося регулятором по отношению практически ко всем институтам общества и государства, занимающего верховное положение в отношении всех элементов политической системы, их актов, и обладающего высшей юридической силой в правовой иерархии, ибо *если нет конституции, то нет и конституционализма*. Также немало важно и то конкретное содержание, которое закреплено в основном законе, поскольку должен быть ясно и последовательно определен государственный строй и, прежде всего, такие его основополагающие институты, как демократическое, правовое, конституционное государство, разделение властей, непосредственная и представительная демократия, парламентаризм, местное самоуправление и так далее. Кроме того, особое, центральное место должны занимать положения, касающиеся правового статуса личности, гражданина, демократических, конституционных прав и свобод, а также их гарантий. Одним из обязательных условий закрепления эффективной системы правовой охраны основного закона становятся такие инструменты, как особый порядок принятия, внесения изменений и дополнений в него, конституционный контроль и надзор, толкование конституционных норм. *Во-вторых*, жизненно важен *практический* конституционализм, который находит реальное воплощение в развитии конституционных положений в текущем законодательстве государства. Хотя в практическом конституционализме главенствующая роль отводится правам и свободам человека и гражданина, притом, прежде всего, их гарантиям, принципиальное значение здесь также приобретает проблема, заключающаяся в том, каким образом лица, обладающие публичной властью, ясно осознают и в полной мере претворяют в жизнь все конституционные предписания. Конституционализм выражается и в практике реализации положений конституции в повседневной жизни населения и, главным образом, в уважении к основному закону государства, в четком и неуклонном соблюдении его норм. И наконец, *в-третьих*, безусловно необходим и *теоретический* конституционализм, представляющий собой сумму знаний по данной проблематике в общественном пространстве в целом, а не только в одном лишь научном сообществе. В фундаменте теоретического конституционализма лежат

конституционные проекты, конституционно-правовые документы политических партий, сентенции видных представителей политической мысли и в особенности — труды ученых-правоведов и специалистов в области науки государствоведения, и теория конституционализма весьма нередко предшествует его практике. Подытоживая сказанное, отметим, что в данной статье мы будем придерживаться в большей степени теоретического аспекта конституционализма, рассматривая его, прежде всего, как *идею* права, то есть как влиятельное направление (либо учение) в истории политико-правовой мысли, содержанием которого является механизм формирования, функционирования и регулирования высших органов публичной власти, находящийся, как правило, закрепление в нормативно-правовом акте наивысшей юридической силы.

§ 1. «Конституционализм» в рамках традиционного дискурса

1.1. Поскольку цель нашей статьи — рассмотрение некоторых моментов в развитии теоретического конституционализма в Западной Европе в начальный период Нового времени, то кратко напомним об общем состоянии дел в данной сфере на протяжении рассматриваемого периода. Раннее Новое время (ок. 1550–1700 гг.) — это такой период в истории западноевропейского сообщества, когда оно высвобождалось из тесных пут религиозной догматики Средних веков и начинало движение в направлении привычного нам мира «модерна», — мира позитивной науки и всеобщего просвещения. Новое время в странах европейского региона наступало асинхронно: в экономически более развитых государствах с преимущественно капиталистической структурой производственных отношений его черты проступали несколько раньше (Италия, Нидерланды, Англия); в странах с пережитками отсталой феодальной экономики процесс перехода к современности растянулся на более продолжительный период (Франция, Испания, Германия). В это время в Западной Европе сосуществовали два конкурирующих идеологических течения, а равно и два типа религиозно-философских дискурса: *традиционный*, сформировавшийся в недрах средневековой католической теологии, во многом еще феодальный по своему идеологическому облику и политически тяготеющий к абсолютной монархии; и *реформаторский*, связанный с религиозным движением Реформации (то есть с шедшими внутри христианской церкви накануне Нового времени процессами обновления) и выражавший заветные чаяния «третьего сословия», только вышедшего тогда на авансцену мировой истории. В каждом из указанных течений складывался свой подход к актуальным политическим проблемам, и не в последнюю очередь, — к проблеме формирования и функционирования институтов публичной власти в обществе и государстве. Традиционный идеологический дискурс в период позднего средневековья формировался в основном на основе схоластической методологии теологических концеп-

ций католического христианства и формально-логического метода перипатетизма. Великий Аристотель, который повлиял на львиную долю всех «конституционалистов» позднейших эпох, теоретически обрисовывая черты некоей идеальной формы правления, ставшей широко известной в истории политической мысли как «πολιτεία», говорил о ней как о смешанной форме правления, возникающей из сочетания двух «неправильных форм» — олигархии и демократии, однако свободной от крайностей и недостатков последних. Позднее этот своеобразный диалектический подход Стагирифта к проблеме организации публичной власти отразится на популярных в Средние века и Новое время теориях так называемой «смешанной конституции», возникавших во многом в силу того, что политические мыслители были «разочарованы» организацией публично-властных институтов в реально существовавших на протяжении истории цивилизации обществах. Таким образом протагонисты идеи смешанной конституции пытались теоретически выработать свой вариант «правильной» формы правления, прибегая для этого к своеобразному «моделированию» и производя всевозможные мысленные манипуляции с сочетанием тех либо иных элементов известных им форм государственного управления.

Одним из ярких, а в чем-то даже типичных примеров традиционной феодальной линии европейского конституционализма раннего Нового времени следует признать творчество известного французского литератора, поэта и юриста второй половины XVI века *Ги Кокиля* (Guy Coquille, 1523–1603). В ряде своих опубликованных политико-правовых работ Кокиль выказал себя последовательным сторонником абсолютной монархии во Франции, — традиционной, «патриархальной», легитимной монархии, связанной самыми крепкими узами с институтом национально-ориентированной католической церкви [например, см.: 11]. В обширном предисловии к одной из своих важнейших работ «*Кутюмы провинции и герцогства Ниверне*» (Les coutumes du pays et duché de Nivernois, 1584–1590) Ги Кокиль доказывал, что «истинное право» Франции, — это не теоретически разрабатываемое в университетах римское право, но существующий в реальной жизни «писанный обычай», выражение публично-властной воли должностных лиц каждой провинции. В работах «*Институты законодательства Франции*» (Institutions au droit des Francois, ou Nouvelle Conférence des coutumes de France, 1607) и «*Вопросы, ответы и размышления о кутюмах Франции*» (Questions, responses et méditations sur les coutumes de France. Institution au droit des Francois, 1611) Кокиль стремился свести все сложное многообразие местных правовых обычаев или так называемых «кутюмов» (les coutumes) к известному числу общих норм, которые он трактовал как *общее право* французского королевства.

«Le chant du cygne» («лебединой песней») Ги Кокиля становится сравнительно скромный по объему исторический трактат «*История провинции и герцогства Ниверне*» (Histoire du pays et duché de Nivernois, 1612), посвя-

щенный истории родного для французского писателя герцогства Неверского (провинция Ниверне) и впервые опубликованный уже после кончины автора. Творивший в основном в два последние десятилетия XVI века Ги Кокиль не дал развернутого изложения своей политической концепции, но рассыпал целый ряд интересных политико-правовых идей на страницах своих многочисленных работ. Может быть, богатые историческими фактами и юридическими материалами работы Кокиля и были относительно скромны по своему философскому наполнению, сильно консервативны по тону и нередко противоречили друг другу, однако центральные конституционные идеи выдающегося французского юриста достаточно прочно покоились на двух принципиальных основаниях.

В первую очередь, Ги Кокиль был твердо убежден, что поддержание прав феодальной знати жизненно важно для укрепления стабильности государственного устройства и просто совершенно необходимо для процветания сильной королевской власти во Франции. Пэры королевства выполняли роль медиума, посредством которого народ в момент коронации заключал со своим государем взаимное обязательство, осуществленное как бы по соглашению, и именно пэры созывали провинциальные штаты, из которых депутаты направлялись уже в Генеральные штаты³. Помимо этих высоких конституционных функций, в значительной степени именно второму сословию, «рожденному и воспитанному в величии», а также «вдохновленному примером своих предков», короли Франции «передали по наследству часть своего [собственного] величия и власти» [12, Volume II, partie ii, page 130, colonne 1].

И хотя король был «истинным сувереном», тем не менее существовали градации суверенитета — политико-правовой категории, которую в этой связи Ги Кокиль продолжал интерпретировать (несмотря на все теоретические выкладки Жана Бодена) в специфически феодальном смысле. Выводя термин «*суверенитет*» из латинского слова «*supremus*», Кокиль применял его к степеням старшинства внутри феодальной иерархии, подмечая, что «сеньор, сюзерен или суверен» имел «многих других сеньоров, подчиненных ему, а у этих подчиненных сеньоров есть другие сеньоры, подчиненные им», и поэтому их также можно считать «суверенными» [12, Vol. II, partie ii, page 154, col. 2]. Кроме того, данные феодальные правоотношения с вытекающим из них распределением суверенитета владычествующих особ были непосредственно связаны с «благородным» владением землей [12, Vol. II, partie i, page 41, col. 2]. Спустя полвека после того, как известный легист и гугенот Шарль дю Мулен выступил с жесткой критикой традиционной позиции, согласно которой юрисдикционные права по своей природе при-

³ Генеральные штаты — высшее совещательное учреждение сословного представительства в средневековой Франции в 1302–1789 годах. Возникновение Генеральных штатов было связано с ростом городов, обострением социальных противоречий и классовой борьбы, что вызывало необходимость укрепления феодального государства.

сущи феодальным патримониям, Ги Кокиль настаивал на том, что «право на осуществление правосудия безраздельно принадлежало сеньории и фьефу», поэтому «во Франции говорят, что судебные права являются патримонием сеньоров» [12, Vol. I, page 340, col. 2; Vol. II, partie i, page 7, col. 1]. В силу вышеуказанных прав знатные сеньоры могли не только выносить решения по поводу виновности либо невиновности сторон частных судебных тяжб, но также прямо повелевать и издавать «подзаконные акты», затрагивающие общественные интересы. Королевские суды или их представители настойчиво стремились посягнуть на эти традиционные феодальные права и, поступая таким образом, они стерли «древнюю конституцию (*établissement*) этого королевства», которая передавала «власть правосудия в руки второго сословия» [12, Vol. I, page 282, col. 1.]. Оставить эту власть в руках знатного сеньора было куда более надежной гарантией благополучия местных общин, чем передать ее какому-нибудь «наемному ставленнику (*personnage emprunté*), каковой является всего лишь корыстолюбивым наймитом, и у которого нет ни цели, ни намерения [выказывать] особое дружелюбие в отношении тех, для кого он представляет закон» [12, Vol. I, page 279, col. 1.].

Вторым основанием для конституционных идей Ги Кокиля послужила его своеобразная «теория права», в основе которой лежали правовые обычаи французского королевства или система специфического «кутюмного права». Заострив свое внимание на традиционной для французского права проблеме кутюмов, Кокиль был вынужден подчеркнуть общенародное происхождение королевского правительства и роль провинциальных штатов в управлении французским государством. Это также заставило его провести различие между тремя категориями права способом, который снова подразумевал распределение суверенитета, однако на этот раз в законодательном аспекте. В «первой конституции королевства (*établissement*)» именно «народ установил [власть] королей». Это было осуществлено «путем совместного соглашения (*compromis*), чтобы избежать путаницы, которая бы неминуемо возникла, если бы в каком-либо важном деле появилась необходимость узнать мнение всех». Однако народ «не передавал всю власть без всякого разбора и абсолютно безоговорочно (*incommutablement*) своим государям», но скорее, подданные сохранили «право устанавливать закон над собой: таковы обычаи и неписанное право», через которые регулируются «взаимные отношения, сделки и другие дела частных лиц» [12, Vol. II, partie ii, page 125, col. 1; Vol. I, page 280, col. 2]. И хотя в те времена парижские легисты считали французские кутюмы «полностью местными», на самом деле, — полагал Кокиль, — они были «нашим истинным гражданским и общим правом в каждой провинции», ибо первоначальный мотив к созданию этого «гражданского закона заключался в волеизъявлении людей всех трех сословий и провинциальных штатов по их молчаливому согласию» [12, Vol. I, page 280, col. 2]. Однако из этого вовсе не следовало, что французский король совсем не принимал никакого участия в создании кутюмов: провинциальные

штаты собираются властью и волей государя, что всегда было признаком верховного суверенитета монарха. Вскоре после того как указанное собрание провозгласило обычаи, их узаконение снова стало принадлежать королю, поскольку именно государь «вдыхает в закон жизнь», но тем не менее, «[собрание] — это действительно люди, которые создают закон», и «создание закона — это право суверенитета» [12, Vol. II, partie ii, page 125, col. 2]. К тому же, существовали общие законы и постановления для универсального правопорядка (*police*) королевства, и создание таковых было одним из принципиальных признаков прав власти и могущества короля. Подобного рода законы должны были быть опубликованы и проверены в *парламенте*⁴, что являлось необходимой частью процесса их промульгации, поскольку в противном случае люди совсем не будут ими связаны, хотя парламент вовсе и не был равным «партнером (*compagne*)» короля в осуществлении государственной власти, а базовой функцией парламента оставалось просто «осуществлять правосудие в отдельных случаях, а не издавать законы» [12, Vol. I, page 281, col. 2]. Существовала еще и третья категория законов — постоянные законы, важные для политического положения государства, принятие которых было сферой компетенции Генеральных штатов как высшей легислатуры французского королевства. С целью созыва Генеральных штатов власть всего народа передается депутатам, которые собирались в присутствии самого короля, принцев крови и других высокопоставленных лиц, то есть, это была наиболее широкая и представительная демократическая ассамблея, в которой «суверенитет» государя и «суверенитет» народа оказались совершенно очевидно объединены в одном общем собрании [см.: 12, Vol. II, partie ii, page 2, col. 1; Vol. I, page 281, col. 2].

Три формы права у Ги Кокиля до некоторой степени соответствовали различию между частной и публичной сферами, причем фундаментальные (конституционные) законы составляли особую третью категорию, однако указанное различие было несущественным для основной интенции французского юриста и в любом случае ничем не было им подкреплено. Хотя «права величества» короля в отношении «универсального правопорядка» в королевстве распространялись также на полномочия государя в сфере права войны и мира либо на другие государственные дела, кутюмы в равной степени можно было бы трактовать и как своеобразные «политические принципы (*loix politiques*)» [12, Vol. I, page 280, col. 2]. Наибольшее значение для конституционной системы Кокиля имели взаимные отношения между правителем и народом, которые французский правовед рассматривал, скорее, как взаимозависимые и взаимодействующие части единого «по-

⁴ Парламенты — высшие судебные учреждения феодальной Франции (высшая судебная инстанция по гражданским и уголовным делам). Парламенты были учреждены при короле Людовике IX Святом, в них служили образованные «легисты», а должности членов парламента покупались и передавались по наследству, что делало их обладателей относительно независимыми по отношению к королевской власти.

литического и мистического тела» государства, нежели как разрозненные и суверенные сущности, находящиеся в совершенно противоположных сферах [например, см.: 12, Vol. I, page 230, col. 2; Vol. I, page 277, col. 1; Vol. I, page 281, col. 2; etc.]. Таким образом, народ был источником законодательной власти для своего короля и должен был располагать сведениями о его политической деятельности, в то время как государь, в свою очередь, был необходим для реализации того законотворческого потенциала, который подданные сохранили сами в себе. Серьезной проблемой для французского королевства и причиной «многих беспокойств и неурядиц» была склонность государей в течение всего XVI столетия или даже несколько ранее править все более самодержавно, пренебрегая созывом Генеральных штатов, купно с дозволенными вторжениями представителей королевской администрации в сеньориальные юрисдикции, что, как правило, сводило любые конституционные принципы к нулю [см.: 12, Vol. I, page 280, col. 1]. В этой ситуации Ги Кокиль не мог предложить никакого другого «целебного» средства, кроме своих горьких сожалений по поводу несоблюдения издавна сложившихся конституционных принципов, а также напоминаний (с его несколько провинциальной точки зрения) о том, что данные принципы сохраняют колоссальное значение для правительства Франции, что его парижские коллеги-юристы, казалось, были больше несклонны признавать.

1.2. Несколько менее традиционалистским выглядит политико-правовой дискурс представителей располагавшейся на Пиренейском полуострове и весьма влиятельной в Западной Европе накануне Нового времени Саламанкской школы, сочетавшей в себе верность традициям и догматике католицизма с серьезным новаторством во многих областях знаний, в том числе и в сфере теологии, экономики, политики и юриспруденции. Представители данной научной школы, складывавшейся под практически равным воздействием религиозных учений католицизма (томизм) и философской мысли (перипатетизм) и повлиявшей на все дальнейшее развитие научных дисциплин — от теологии до политэкономии — выступали за внутреннее идеологическое обновление католической церкви, что не в последнюю очередь было связано с развернувшейся в этот период на европейском континенте религиозной Реформацией. К числу наиболее выдающихся представителей Саламанкской школы следует отнести такого значительного испанского философа, авторитетного теолога, политического мыслителя и талантливого педагога раннего Нового времени как *Франсиско Суарес* {Francisco Suarez (SJ), 1548–1617}. С ранней юности принадлежавший к могущественному католическому Ордену иезуитов и прозванный за свои необыкновенно широкие знания в самых различных сферах и феноменальную научную эрудицию «*Doctor Eximius*», Суарес довольно много времени посвятил актуальным для того времени проблемам политики и права, — в некоторых из его многочисленных работ можно встретить весьма ценные взгляды на тео-

ретические проблемы формирования, функционирования и регулирования институтов публичной власти, то есть, на проблемы конституционализма.

Политические идеи Франсиско Суареса, наиболее полно изложенные в его многочисленных лекциях, посвященных проблемам политики и права, и собранные под обложкой весьма пространныго трактата «*О законах и Боге-Законодателе*» (Tractatus de Legibus, ac Deo Legislatore, in decem libros distributus, 1612), уходят своими корнями в концепцию философии права испанского мыслителя, в которой право как таковое оказывалось «определенной мерой нравственных поступков» [13, Liber I, capitulum i, sectione numero 5]. Таким образом, это была мера права (*ius*), характеризующаяся как «определенная моральная власть (*facultas*), каковой обладает каждый индивидуум либо над своей собственностью, либо над тем, что ему причитается» [13, Liber I, capitulum ii, sect. num. 4–5]. Однако взаимобразно право является мерой закона, в свою очередь определяемого как «общее, законное (*iustum*) и устойчивое предписание, которое было достаточно [широко] обнародовано» [13, Liber II, capitulum xvii, sect. num. 2; Liber I, capitulum xii, sect. num. 5]. Ни один из вышеприведенных терминов не содержал в себе полного значения другого; тем не менее закон подразумевал право, а право подразумевало возможность [появления] закона, в то время как сам закон подразделялся, в согласии со старой и доброй томистской традицией, на несколько отдельных и самостоятельных категорий. Напомним, что вечный закон не мог быть провозглашен иначе, как только через некий божественный или человеческий закон, и, хотя как божественный, так и естественный закон указывали на божественную волю, естественный закон пребывал в разуме, в действительном суждении ума. Человеческий закон, хоть косвенно и является «следствием» вечного закона, был «чем-то сотворенным и временным» и «получает свою силу и действительность непосредственно от воли человеческого законодателя» [13, Liber II, capitulum iv, sect. num. 8]. Как и всякий иной закон, человеческий закон нисходил от высшего к низшему, то есть закон был установлен свободной волей того, кто имеет власть повелевать, однако власть человеческого законодателя повелевать не была произвольной, ибо его свобода в этом отношении была ограничена основанием и сущностью закона, который должен предписывать то, что справедливо. Здесь справедливость означала благо всего сообщества, коль скоро, к тому же, «основа и сущность закона состояли в том, чтобы он был создан для общего блага» [13, Liber I, capitulum ix, sect. num. 2; Liber I, capitulum vii, sect. num. 1]. Более того, элемент повеления был совершенно неотделим от элемента консенсуса: «согласие народа так или иначе необходимо для всего законодательства» [13, Liber VII, capitulum xii, sect. num. 1]. Все вышеизложенное, однако, было непосредственно связано с непростым вопросом о том, каким образом сформировалось людское сообщество и как человеческий законодатель получил власть повелевать.

Предлагая свое решение вышеуказанной проблемы, Франсиско Суарес начал с широко известной аристотелевской идеи о том, что для человека естественно и правомерно стремится жить в обществе, хотя даже в этом случае формирование сообщества оставалось непосредственно «зависящим от человеческой воли», поскольку люди были «естественным образом свободны» [13, Liber II, capitulum xvii, sect. num. 9; Liber III, capitulum iii, sect. num. 6]. Только в тот момент, когда люди оказывались «связаны вместе каким-то договором (*aliquo foedere*)», они образовывали некое политическое сообщество, отличное от простого людского множества [13, Liber I, capitulum vi, sect. num. 19]. Как и в аналогичных случаях с Р. Хукером или И. Альтузием (см. ниже), здесь возникла реальная возможность исследовать эту «моральную связь (*morale vinculum*)» индивидов с точки зрения первоначального общественного договора, однако Ф. Суарес, не более склонный заниматься данной материей, чем вышеупомянутые мыслители, сразу поспешил перейти к вопросу о генезисе политической власти. В то время как однажды сформированное сообщество могло оставаться «несовершенным или домашним», «совершенное» сообщество обладало «способностью политического управления», каковая означала, что данное сообщество обладало политической властью, состоявшей главным образом в правомочиях издавать законы и совершенно отличной от той частной «власти господства», которой издавна обладал всякий глава домашней общины [13, см.: Liber I, capitulum viii, sect. num. 5]. Власть принадлежала самому сообществу в целом, а не каким-либо отдельным его членам, и она также не исходила от нескольких сплотившихся членов: «эта [властная] сила не действует в человеческой природе до тех пор, пока [все] люди не соберутся вместе в одно совершенное сообщество и не будут политически объединены» [13, Liber III, capitulum iii, sect. num. 6]. Для доказательства вышеприведенного тезиса Суарес прибегает к следующей аналогии. Точно так же, как человек «имеет власть над собой и над своими способностями и членами для их использования», точно так же «непосредственно в силу естественного закона» «единое мистическое тело» политического сообщества в целом «имеет власть и управление над собой и, следовательно, также имеет власть над своими [отдельными] членами» [13, Liber III, capitulum iii, sect. num. 6; Liber III, capitulum ii, sect. num. 4]. То, что сообщество сделало со своей собственной публичной властью путем установления конкретной формы правления было вопросом «человеческого совета и решения», ибо оно могло бы само сохранить свою «высшую законодательную власть», но это привело бы к «бесконечной путанице и препирательствам» [13, Liber VII, capitulum xii, sect. num. 1; Liber III, capitulum iv, sect. num. 1]. Кроме того, вполне представима ситуация, при которой сообщество могло бы передать принцу только лишь часть своей власти, в результате чего «монархия не была бы совершенной, но [была бы] смешанной и демократической», однако это «не совсем обычный случай» [13, Liber VII, capitulum xiii, sect. num. 5].

Благодаря стечению обстоятельств при наследственной передаче титула несколько королевств могут оказаться под властью одного и того же правителя, и каждое из королевств потребует, чтобы для этого были предусмотрены свои собственные законы — обстоятельства, сильно напоминающие историю реально существовавших испанских королевств [13, см.: Liber I, capitulum vii, sect. num. 14]. В общем и целом Ф. Суарес придерживался мнения, что монархия или правление «одного единого главы» представляет собой наилучшую из возможных форм политического управления и, тем не менее, единственным источником власти монарха был акт передачи власти со стороны людского сообщества в целом, выражающий «собственное согласие» указанного сообщества [13, см.: Liber III, capitulum iv, sect. num. 1; Liber III, capitulum iii, sect. num. 7].

Передавая свою власть государю, община вовсе не отдавала себя в «деспотическое рабство», коль скоро такая передача была произведена по обязательству, в соответствии с условиями, при которых самый первый король получил королевство от сообщества. Хотя эти условия могут быть описаны в терминах «пакта или соглашения (*pactum vel conventio*)», однако они заключались не столько в конкретных статьях договора, сколько в широком согласии относительно последующего способа государственного управления [13, см.: Liber III, capitulum iv, sect. num. 1; Liber III, capitulum iii, sect. num. 7]. Король всегда должен «править политически (*politice*)», поскольку тот, кто правил бы иначе, властвовал бы тиранически и при чрезвычайных обстоятельствах такой правитель может быть вполне законно низринут, хотя общине следует прибегнуть к низложению государя только лишь при угрозе собственного уничтожения. В таком случае политическое содружество в целом, а также путем публичного и общего обсуждения граждан и знати может призвать тирана к ответу перед «общественным советом», хотя даже и тогда для смещения потребовалось бы папское одобрение, ибо наказывать кого-либо было актом юрисдикции и, следовательно, актом вышестоящего лица; и в этой степени римский папа, который имел прямую власть наказывать за духовные преступления людей всех званий, имел косвенную власть также и над всеми тиранически правящими князьями [14, см.: Liber VI, capitulum iv, sect. num. 15, 12, 17]. При обычных обстоятельствах положение самой христианской церкви ограничивало власть правителя, поскольку церковь была автономным и независимым институтом, а «мирской князь не может связывать священнослужителей выражением своей властной воли» [15, Liber VII, capitulum xvi, sect. num. 11]. Что же касается светских подданных государя, то, даже несмотря на тот факт, что подданные передали правителю власть издавать законы, они продолжали коллективно обладать некоей остаточной способностью аннулировать любые его волеизъявления. Обычай был установлен путем неоднократного совершения «добровольных действий» со стороны «сообщества в целом» или «большей части» его членов в течение периода времени, достаточного для проявления «согласия

народа», и разумный обычай, который также был предписывающим, «если он противоречит закону, отменяет сам этот закон» [15, Liber VII, capitulum i, sect. num. 8, 12; Liber VII, capitulum xviii, sect. num. 14]. Действительно, для отмены закона было достаточно молчаливого попустительства правителя сопротивлению народа, то есть действующий закон мог быть создан народом, объединившимся с его главой таким образом, чтобы роль государя была бы едва ли более чем пассивной [15, см.: Liber VII, capitulum xviii, sect. num. 20; Liber VII, capitulum xiv, sect. num. 4].

Несмотря на то, что концепция Суареса вобрала в себя важные элементы нарождавшегося тогда либерально-демократического течения конституционализма, общий баланс аргументов испанского философа решительно склонялся в совершенно противоположную сторону. Король не должен был рассматриваться как простой администратор или попечитель королевства, его отношение к публичной власти государства также не было отношением делегирования властных полномочий. Акт передачи власти сообществом наделил короля полным законным правом на политическую власть и сделал его «надлежащим владельцем (*proprius dominus*)», чем был отвергнут принцип *minor universis*: «власть, переданная королю, тем самым становится значительнее даже того королевства, которое ее даровало» [15, Liber III, capitulum iv, sect. num. 9, 6. Ср., однако, см.: F. Suarez 1621: *De charitate*, Disp. XIII, sect. viii.2: в условиях явной тирании «все сообщество превосходит [власть] короля»]. Какими бы ни были рудиментарные законотворческие способности народа, не могло быть и речи об ограничении законодательной власти самого короля в силу обычая, прямого четкого предписания которого было достаточно для «запрета противоречащего ему обычая», будь то ретроспективно либо перспективно; а в иное время государь мог «отказаться» даже и от «предписаний естественного права» [15, Liber VII, capitulum vii, sect. num. 5; Liber II, capitulum xiv, sect. num. 11]. За исключением случаев явной тирании не существовало никакого юридического механизма для навязывания монарху ограничений: короли не были связаны силой взаимного действия даже своих собственных законов, хотя и государям следовало бы помнить о директивной принудительной силе законодательства [15, см.: Liber III, capitulum xxxv, sect. num. 28]. Что же касается подданных короля как индивидов, государь в силу своей власти может «в той мере, в какой это необходимо для государственного порядка» отменять их права, «даже если такое право (*ius*) было положительно дано самой природой» [15, Liber II, capitulum xiv, sect. num. 18]. Если рассуждать о базовых конституционных правах, то приоритетом должны быть интересы всего сообщества в целом: «общее благо предпочтительнее частного блага, когда они не могут сосуществовать одновременно» [15, Liber I, capitulum vii, sect. num. 14]. Общее благо можно было отождествить с личностью правителя, ибо, — многозначительно замечал Суарес, — «благо принца как принца считается общим благом, поскольку сам государь является зараз

обычным и публичным лицом» [15, Liber I, capitulum vii, sect. num. 11]. Таким образом, вектор аргументации творившего в начале XVII столетия Ф. Суареса склонялся к оправданию политического верховенства публичной власти и ее дозволенного посягательства на частную сферу жизни общества согласно велению монарха и, следовательно, к оправданию абсолютизма. Тем не менее, ощущение отличия и относительного иммунитета частной сферы жизни общества от публичной сферы иберийским мудрецом не было совсем утеряно: например, ему казалось совершенно абсурдным утверждение некоторых юристов, что «светские государи могут своей собственной абсолютной властью и произвольным волеизъявлением изменять права на [частную] собственность или узурпировать эти права для самих себя» [15, Liber II, capitulum xiv, sect. num. 15].

§ 2. «Конституционализм» в идеологическом дискурсе Реформации

2.1. Раннее Новое время в Западной Европе во многом протекало на фоне сложного взаимодействия конкурирующих идей светского, секулярного Ренессанса и идеологием, формировавшихся вокруг исторически неизбежного обновления института христианской церкви, происходившего в контексте событий религиозной Реформации. В результате «разности потенциалов», явившейся плодом взаимодействия данных разнонаправленных исторических феноменов, в XVI–XVIII веках в Западной Европе развернулся тур буржуазно-демократических революций. Первыми из них стали выступления в Нидерландах и Англии, проходившие в духе эпохи, — то есть под знаменами религиозной идеологии. Принципиальная задача «прогрессивных» политических мыслителей рассматриваемого периода заключалась в демонстрации того, что суверенная политическая власть, изначально полученная от Бога, сперва передавалась всему сообществу, а не некоему знатному человеку или властной группе, и что при определенных неблагоприятных условиях эта власть даже после ее передачи одобренному обществом человеку или группе может вернуться к своим общинным корням. Как мы выше успели убедиться в рассмотрении идей апологетов традиционного политического дискурса, даже некоторые сторонники неограниченной власти государя вполне допускали, что в основе законного правления лежит первоначальная передача прав от народа, подразумевая, что изначально, значит, «в естественном состоянии» все мужчины и все женщины существовали без какого-либо политического руководства. В отличие от представлявших определенное идейное единство протагонистов традиционного католического дискурса с характерной для него апологией абсолютной монархии, сторонники реформаторской линии конституционализма разделяются на два крыла: для представителей умеренного направления протестантизма типичным явлением было отстаивание выгод различных форм ограниченной монархии

(конституционной, дуалистической, парламентарной), в то время как более радикальные мыслители эпохи Реформации поднимались до осознания исторической необходимости создания конституционно-правовой теории республиканизма. К числу первых, пусть и с определенными оговорками, вполне справедливо можно отнести известного английского религиозного мыслителя Ричарда Хукера, к числу вторых — выдающегося немецкого юриста и политического философа Иоганнеса Альтузия.

Ричард Хукер (Richard Hooker, 1554–1600) развивал свою религиозно-политическую концепцию конституционализма на страницах монументального трактата «*О законах церковной политики*» (*Of the Lawes of Ecclesiasticall Politie*, 1593) в восьми книгах, где он недвусмысленно утверждал, что английская королева Елизавета I Тюдор получила свою верховную власть от людского сообщества и эта власть была ограничена законами королевства. С точки зрения кальвинистов Англии, установившийся в годы елизаветинского правления религиозный компромисс устранил нужду в крайнем сопротивлении, хотя он и не снял необходимости в давлении на власть с целью повторного преобразования английской церкви, которая была, по мнению пуритан, лишь наполовину реформированной. Чтобы подтвердить данный религиозный септльмент своим обоснованием королевского превосходства и обезоружить критиков из пуританской среды, Р. Хукер в 1593 году приступает к публикации многотомного трактата и, хотя большая часть его труда была посвящена чисто богословским вопросам, в нем по-новому рассматривались традиционные для политической литературы эпохи династии Тюдоров темы. Трактовка Хукером политических проблем была заметно более амбициозной и более систематичной с философской точки зрения, чем у любого из его современников в Англии, поскольку мыслитель притязал на согласованность своей трактовки, где более общие размышления предыдущих частей освещали, но также и сами взаимным образом освещались особенными аргументами идущих в дальнейшем частей.

Политическая власть, как полагал Хукер, в конечном счете исходила от Господа Бога, и в некоторых случаях Господь назначал королей напрямую, а в других случаях, — как, очевидно, было в случае с Англией, — Создатель предоставлял людям свободу «выбирать своего собственного правителя» [16, book VIII.2.5]. Тем не менее, всякое правительство было учреждено с целью достижения общего блага, а добро является тем совершенством, к которому естественно склоняются все существа. Самым верным признаком очевидной добродетели являлось всеобщее согласие, однако свобода и согласие, о которых идет речь, едва ли были плодом ничем не стесненной воли людей, ибо они были вынуждены сделать выбор правителя исходя из той «естественной склонности, в силу которой все люди желают общительной жизни и товарищества» [16, book I.10.1]. Поскольку общественная жизнь была настоящим театром «взаимных недовольств, обид и зла», то от этого состояния людям не было иного спасения, «кроме как только путем при-

ращения меры единства и согласия [людей] между собой, прибегнув [для этого] к установлению какой-либо правительствующей общественности и подчинения таковой» [16, book I.10.4]. Тем не менее, именно от «всего политического тела в целом» и с его полного согласия такой монарх, как английский король, получил свою верховную власть, и ровно тот же принцип согласия применялся Хукером и в отношении христианской церкви, рассматриваемой как «естественное общество». Прибегая (как и в своем телеологическом объяснении природы добра) к аристотелевской метафизике, мыслитель утверждал, что «церковь» или «содружество» были «именами, неявно свидетельствующими о случайностях», и такие имена «указывают не только на сами эти случайности, но вместе с ними и на те предметы, к которым они привязываются» [16, book VIII.1.5]. Рассматриваемые «субъекты» были членами политического общества Англии: «у нас [в Англии] есть одно единое общество, которое есть и церковь, и содружество» [16, book VIII.1.7]; и точно так же, как целое содружество может наделить правителя «властью над собой», так и «по праву человека» христианский государь может получить «верховную власть [и] в церковных делах» [16, book VIII.3.1].

Но возникал вопрос, в каком смысле «господство» или «верховная власть» принадлежали монарху? Хотя это и было правдой, что король посредством своей верховной власти может сам свершать всевозможные «великие» дела, но имелся и круг иных дел, таких, как изменение существа исков или отправление правосудия, которые один государь не в состоянии осуществить, из чего, однако, не следовало, что политическая власть должна быть разделена. Ричард Хукер изо всех сил стремился подчеркнуть, что «могут возникнуть неудобства там, где государства вынуждены подчиняться различным верховным властям», предпочитая, чтобы власть короля была ограничена законом: «во всех его [короля] действиях, — настаивал английский мыслитель, — закон сам по себе является правилом» [16, book VIII.3.1–4]. Но законы, в свою очередь, всегда были изменчивы и, развивая томистское представление об иерархии законов, Хукер утверждал, что каждый уровень человеческого права и даже божественного закона также одновременно содержит в себе различные нормы как естественных, так и положительных законов. Последние были «изменяемыми в соответствии с самим предметом, относительно которого они были впервые установлены», в то время как создание и изменение божественного закона было прерогативой «Самого Господа Бога» [16, book I.15.1, 3]. Что же касается человеческих законов, то принцип всеобщего согласия в отношении того добра, которое было основной целью общества и правительства, в равной степени применялся и к ним, ибо законы были средством, превращающим общественные и правительственные действия в «удобные, подходящие и соответствующие их цели» [16, book I.2.1]. Людям следует создавать свои собственные законы, и какой бы ни была та «власть господства», которой сообщество изначально обладало, а затем смогло передать своему королю, «принципиальная польза»

публичной власти состояла в том, чтобы «давать законы всем, кто находится под ее дланью» [16, book I.16.5]. Более того, «следует проявлять прилежную заботу», чтобы «содружество совершенно не покорилось и не вверило эту власть полностью в чьи-либо руки и верховная власть по принятию законов «должна принадлежать целому, а не какой-либо определенной части политического тела» [16, book VIII.6.1, 5]. Очевидно, что в Англии общим «органом всего королевства» был *парламент*, где, «хотя бы мы лично и не присутствуем, несмотря на наше соизволение, но лишь по причине [присутствия] других представителей, действующих в [парламенте] от нашего имени» [16, book I.10.8].

Таким образом, королевское превосходство превратилось «в верховенство короля в парламенте» (a supremacy of king-in-parliament⁵) и, в то время как функции правительства были разделены, именно там, в парламенте, казалось, царило полное единство верховной власти. Однако, даже ценою значительных издержек для последовательности своего повествования, Ричард Хукер не собирался откладывать рассмотрение проблемы примата королевской власти на потом. Несмотря даже на то, что положение короля можно было бы охарактеризовать как зависимость от «всего политического тела в целом», степень его зависимости оставалась совсем незначительной, что оказалось следствием того первоначального «соглашения и договора», которое люди заключили между собой, а также их «приказания некоей правительствующей общественности с целью избежать последствий их естественной общительности» [16, book VIII.3.2; book I.10.4.]. Отсюда следует, что по крайней мере в случае с Англией, власть королей «была впервые учреждена по соглашению и договору, заключенному с теми [людьми], над которыми они владычествуют, [и в той мере] насколько далеко может на законном основании простираться их власть» [16, book VIII.3.3]. Здесь обнаруживался язык договора, а вместе с ним возникала возможность дифференцировать общественный договор от правительственного соглашения, а последний, в свою очередь, от соглашения с королем, хотя сам Хукер и не проводил таких различий ни в предвидении своих восприемников в сфере теории общественного договора и естественных прав личности уже в наступавшем XVII веке, ни даже в согласии со своими современниками, разрабатывавшими теории политического сопротивления. Соображения о договоре могли бы помочь прояснить происхождение королевского правления, однако, с одной стороны, они значили слишком мало для того, чтобы предложить королю какие-либо ограничения практического характера, хотя, с другой стороны, любого рода договоры или соглашения вряд ли могли бы иметь легальный статус контракта, если бы они не обладали реальной юридической силой.

⁵ King in Parliament — «король в парламенте» — так традиционно называется законодательная власть в Великобритании.

В описании Хукером политического положения короля не фигурировали никакие реальные средства ограничения его власти: напротив, после первоначального учреждения должности монарха властная инициатива очевидно в полной мере принадлежала ему, ибо короли сменяли друг друга не «по доброй воле народа», а согласно наследственному праву, и с течением времени самые первые статьи общественного договора в основном «либо были начисто вычищены от сведений, либо были известны лишь очень немногим» [16, book VIII.3.2–3]. Правда, впоследствии они были дополнены «положительными законами», которые, подобно всем законам, были актами «общественного обязательства» и, тем не менее, несмотря на насущную необходимость в парламентском согласии, при принятии законов король имел «наибольшее влияние» [16, см.: book VIII.6.7]. Подобного рода влияние может показаться включающим в себя не более чем право вето, то есть «право изымать любой закон, каким бы он ни был до его создания», и данное право принадлежит королям как королям, однако установление законов само по себе было актом преимущественно королевской власти, ибо «то, что устанавливает и создает [законы], есть власть, даже власть господства, которая среди нас главным образом покоится в персоне короля» [16, book VIII.6.11–12]. И это законодательное превосходство короля сочеталось с верховенством судебной власти, так что закон как таковой не давал никаких оправданий для любой формы сопротивления государю и никакого возмещения против его велений даже в том случае, если монарх злоупотребит своей властью вопреки всем тем конституционным принципам, которые Хукер сформулировал в своей работе. Каким бы возмутительным ни казался этот вывод, его нельзя было просто отвергнуть, поскольку он базировался на «истинных законах» природы, изложенных в аристотелевской физике. Ибо «как в естественных телах не могло бы быть никакого движения, если бы не было чего-то, что движет всеми вещами и продолжает оставаться неподвижным, так и в политических обществах должно быть что-то ненаказуемое, иначе ни один человек не понесет наказания». Король и предстал таким «недвижимым движителем», — подытоживает свою мысль Ричард Хукер, — и «поэтому ни один человек не может иметь законной власти и полномочий судить [своего государя]» [16, book VIII.9.2].

2.2. Выдающийся германский ученый раннего Нового времени, крупный теоретик права и политический мыслитель («отец современного федерализма», провозвестник доктрины народного суверенитета, а также один из создателей теории общественного договора) *Йоганнес Альтузий* (Johannes Althusius, ca.1557–1638) развивал в своих политико-юридических работах достижения французских философов и немецких пандектистов [17, р. 1–12]. Альтузий, принадлежавший к кальвинистской ветви протестантизма, являлся представителем линии политического реализма и находился под заметным влиянием методологических приемов двух корифеев французской прогрессивной мысли XVI века — католика Жана Бодена и гугенота Пьера Рамуса. Из

трудов Рамуса по формальной логике Альгузий перенял системный подход, которой стал методологической основой важнейших его работ: «*Методически изложенная политика, иллюстрированная священными и мирскими примерами*» (*Politica methodice digesta, atque exemplis sacris et profanis illustrata*, 1603) и «*Три книги науки о праве*» (*Dicaeologica libri tres, totum et universum Jus*, 1617). У Бодена Альгузий заимствовал идею суверенитета, неделимого по сущности и заключающегося, прежде всего, в законодательной деятельности публичной власти. Однако в федералистской трактовке германского ученого суверенитет может принадлежать только крупным политическим ассоциациям (народам, землям, государствам), а не партикулярным властителям — монархам или аристократам. Подвергнув аргументированной критике абсолютистскую позицию Бодена, Альгузий полагал, что ошибочно возлагать самодержавную власть на одного государя, который со временем может быть низложен как immoralный либо малоспособный правитель, и подчеркивал, что абсолютная власть или суверенитет может корениться и в воле всех граждан государства [18, р. 125–143].

Иоганнес Альгузий всегда представлял свои аргументы вкупе со множеством подтверждающих ссылок на современных ему правоведов и богословов — как протестантских, так и католических, поскольку в те времена, когда творил мыслитель, идеологическая обстановка Реформации уже породила значительную литературу по проблемам политической теории. Протестантские авторы предложили своего рода светский аналог средневековой доктрины о правах низших прелатов в церкви; протестанты писали о низших магистратах в государстве, которые также получили свою власть не от монарха, а от «Бога через народ». Тем временем в спорах о галликанстве в Парижском университете с новой силой разгорелись былые средневековые диспуты о структуре самой католической церкви, а иезуиты, подобные знаменитому Хуану де Мариане, заново пересмотрели теоретические основания для сопротивления тирании. Альгузий, конечно, был знаком с такого рода современными ему расхожими идеями, но он также знал, как говорится, «из первых рук», и труды многих средневековых авторов, включая св. Фому Аквинского и Марсилия Падуанского, чьи сентенции он подчас повторял, а другие доктрины средневековья были ему известны благодаря их передаче более поздними авторами. Например, такие политические произведения, как широко известный во второй половине XVI столетия трактат «*Защита [свободы] против тиранов*» (*Vindiciae contra tyrannos*, 1579), авторство которого точно неизвестно и по традиции приписывается знаменитому «монархомаху» Филиппу дю Плесси-Морнэ, писавшему под псевдонимом «Юний Брут» (фрагменты из этой работы нередко цитировал и сам Альгузий), помогли напомнить протестантским политическим теоретикам о средневековых идеях «соборности». Альгузий являлся доктором гражданского и церковного права, и из большого числа цитат в его работах видно, что он имел доступ ко многим элементам той традиции политико-

правовой мысли, которую мы выше кратко окинули взором, однако было бы просто непосильной задачей проследить все возможные следы «влияния» на немецкого мыслителя [19, р. 71–72].

Иоганнес Альтузий, который в течение довольно долгого времени (1604–1638 гг.) служил синдиком (юридическим секретарем) имперского города Эмдена в графстве Восточная Фризия (Восточной Фрисландии), находящегося географически недалеко от границы Голландской республики, объединил средневековые «соборные» идеи федерализма и конституционализма в своей книге «Политика», впервые увидевшей свет в 1603 году. Этот трактат — один из наиболее ранних опытов федералистских концепций Нового времени — излагает корпоративный вариант теории общественного договора (концепция «*политических симбионтов*»), субъектами которого выступают большие политические общности, объединяющиеся в результате заключения договора в федеративные государства. Будет нелишним отметить, что Альтузий опубликовал свою «Политику» — эту замечательную апологию политического плюрализма, корпоративной власти и народного суверенитета — почти через четверть века после того, как Жан Боден провозгласил необходимость политической монополии государей на суверенную власть в крепнущем институте абсолютной монархии [20, р. 46–88]. Ее расширенное второе издание (1610) было посвящено государствам нидерландской провинции Фрисландии, как одному из составных членов Голландской республики; писатель тогда совсем недавно поселился в Восточной Фризии, в эту эпоху официально все еще входившей в состав Священной Римской империи, однако долгое время служившей убежищем для кальвинистов, пострадавших от преследований католиков-испанцев в Нидерландах⁶. Голландское восстание против владычества Испании, феодального гнета и власти католической церкви, после начала которого на тот момент прошло уже три десятилетия, основывалось на конституционном понятии договорного правления, когда корпоративные правительственные органы осуществляли контроль над городами и избирали членов в Генеральные штаты, в чем Альтузий всегда открыто симпатизировал нидерландским повстанцам [21, р. XIV–XVI].

Критически относясь к идее Бодена о наделении органов высшей магистратуры суверенной государственной властью, Альтузий рассматривал политическое общество не как наиболее полную сумму «атомистических» индивидов, то есть как всеобъемлющий или «монистический» институт, но скорее в виде *ряда восходящих сообществ*, каждое из которых играет жизненно важную роль во всех сферах жизни граждан. Согласно мнению мыслителя, характер идеального государства был по своей природе децентрализованным, основанным в конечном счете на целостности этих

⁶ Передовая страна Нидерланды в годы правления испанского короля Филиппа II (1556–1598) была превращена фактически в «колонию» экономически отсталой феодальной Испании.

вполне официальных, хотя и местных политических объединений. В этом ключевом пункте германский философ продолжал продвигать две коренные предпосылки средневекового государственного устройства: ценность множественных сообществ и многообразных сетей властных интересов в сдерживании нарастающих тенденций централизации государства, а также иерархическую структуру самих этих сообществ как своего рода великую цепь восхождения от частного к публичному. Во многом придерживаясь аристотелевского натурализма, Альтузий утверждал, что, несмотря на естественную общительность и взаимозависимость человеческих существ, созданию любого человеческого объединения, включая гражданские ассоциации и официальное правительство, предшествует акт добровольного согласия. Суверенитет, подчеркивал мыслитель, всегда был неотъемлемо присущ людскому сообществу, и, хотя люди могут временно делегировать определенные властные полномочия королям либо другим правителям, они никогда не смогут добровольно передать весь свой суверенитет главе государства на постоянной основе, ибо согласие между равными всегда было «действенной причиной политического объединения», и «Бог предоставил политическому сообществу» право выбирать своих правителей. По мнению Альтузия, такого рода народный суверенитет относился не автономному индивиду, а, совсем напротив, принадлежал всем людям, как членам ряда организованных коллективов, — семьи, гильдии, церкви, деревни, а также города, провинции или королевства. Влияние идей средневекового плюрализма или федерализма выражается здесь в настойчивом стремлении мыслителя обосновать, что общество состоит из подобных незаменимых корпоративных групп, организованных в *симбиотические* сообщества, солидарности и коллегии. «Публичное объединение существует, когда многие частные объединения связаны между собой с целью установления всеобъемлющего политического порядка. Его можно назвать сообществом, ассоциированным органом или наиболее выдающимся политическим объединением», существование которого никак не изменяется в результате перемены состава отдельных его членов, но лишь «увечивается за счет замены их другими» [21, р. 34].

На всех уровнях политического управления — в городе, провинции, королевстве — форма правления должна была быть коллегиальной. У правителя города был свой сенат, у губернатора провинции создавалось провинциальное собрание сословий, а у короля — «всеобщий экуменический совет», то есть общее собрание сословий страны или генеральные штаты. Альтузий представлял правителя окруженным неким представительным собранием, согласие которого требовалось для принятия нового законодательства или других значимых правительственных актов; немецкий мыслитель отмечал, что король (либо «верховный магистрат») был вынужден консультироваться с генеральным советом своего королевства по всем «затруднительным, серьезным и наиболее тягостным делам». Альтузий не позабыл здесь про-

цитировать издавна широко известный в политике девиз — «*Quod omnes tangit*», — но в слегка модифицированной форме: «Просто [все] то, что касается всех и должно выполняться всеми». Сословные собрания функционировали как корпоративные органы, принимая решения большинством голосов, и их мнение преобладало над мнением правителя; в противном случае, утверждал мыслитель, не было бы никакого смысла этими органами обзаводиться [21, р. 133–134, 321–323.].

Кроме того, Альгузий подчеркивал важную политическую роль должностных лиц, которых он называл «эфорами» либо «оптиматами», являвшимися группой, уподоблявшейся князьям-курфюрстам Германской империи (или кардиналам в некоторых средневековых теориях церковного управления). Эфоры формировали коллегию выборщиков и постоянный государственный совет королевства; они обладали властью как представители всего народа, а одной из главных их обязанностей было противостоять тирании. Альгузий отмечал, что всякий общественный договор, учреждающий власть государя, включал в себя «молчаливое условие», что правитель не использует свою власть для причинения вреда народу, и, если король преступал основной закон королевства или иным образом нарушал договор, он терял свою королевскую власть *ipso iure* и становился частным лицом. Отдельный эфор мог противостоять тирану, но официальное решение о том, что правитель отстранен от должности, принадлежало всем эфорам как коллегиальному органу: по отдельности каждый эфор стоял ниже государя; в совокупности они превосходили его. Исходя из принципа «*rex maior singulis, minor universis*», Альгузий довольно четко разяснял, что, как генеральный конклав кардиналов папской курии оказывался выше римского папы, так и королевство, которое представляли эфоры, было выше самого короля [21, р. 143–148, 383–384].

Местные единицы политического управления, начиная с уровня семьи, а далее вбирающие в себя гильдии и другие добровольные объединения, пришли к соглашению сформировать город-государство — первое по-настоящему государственное объединение, в котором развивалось довольно много публично-властных механизмов, типичных для средневекового самоуправления. На следующем этапе создается провинциальная ассоциация, включающая группы деревень, поселков и городов, а затрагивающие общий интерес проблемы рассматриваются в данном случае правителями, которые формируют свои решения на основе предложений ассамблеи, представляющей более широкий состав участников. Наконец, есть содружество или империя, то есть наиболее всеобъемлющее из государственных объединений, однако его полномочия распространяются только на те вопросы, которые не могут быть эффективно решены ни на одном из нижестоящих уровней; на каждом уровне правительственные решения принимались коллегиально, а с собраниями и советами консультировался верховный магистрат. Но самое главное в том, что постоянный государственный совет, представляющий

все суверенное население, возлагал на себя ответственность за предотвращение тирании, и на правах корпоративной группы совет мог объявить короля нарушающим закон королевства и незамедлительно отстранить его от выполнения государственных обязанностей [22, р. 62–65]. Поскольку суверенитет, по мнению Альтузия, всегда пребывал в «теле народа», власть, которой обладало это наивысшее из объединений, могла быть отозвана всякий раз, когда правители превышали свои полномочия. Проверка властной деятельности правителей будет производиться самими людьми именно так, каким образом они были организованы на более низких уровнях федеративной системы, — эти группы индивидов предшествовали возникновению содружества и, в конце концов, могут существовать без направляющего влияния объединения самого высокого уровня. Альтузий придерживался точки зрения, что суверенитет, то есть «высшее право юрисдикции» всегда принадлежал народу как корпоративному объединению, в то время как верховные правители и им подчиненные должностные лица были не более чем министрами сообщества, ибо народ всегда был предшествующим своим правителям и превосходящим их, и все в одинаковой мере подчинялись одному и тому же верховенству закона [23, р. 70–79].

Правительство на всех уровнях представляло такие группы населения и в итоге было ответственно перед ними, создавая тем самым *федеративное* государственное устройство, в котором политическая власть распространялась из центра, активным образом взаимодействуя со всеми периферийными территориями страны. Иоганнес Альтузий взял в качестве основы для своей политической модели то, что ему было более всего знакомо: децентрализованную структуру средневекового общества в целом, а также устройство Священной Римской империи германской нации или Голландской республики в частности. Ключевым объектом наблюдения для Альтузия являлась Священная Римская империя, обладавшая закрепленными «конституционными» нормами «Золотой буллы» (1356) электоральным механизмом, но представлявшая собой скорее пеструю и довольно рыхлую конфедерацию «лоскутных» княжеств, нежели подлинную федерацию союзных государств, и данный сепаратизм серьезно усугублялся религиозным противостоянием католических и протестантских земель Германии. Однако вместо того, чтобы отвергнуть принципы средневековой политической организации, как это сделал в свое время Боден перед лицом подспудно тлевшей во Франции религиозной гражданской войны, Альтузий отстаивал то, в чем он видел множество благотворных черт средневекового федерализма, ибо мыслитель представлял себе такую Германскую империю, в которой города и провинции продолжали бы пользоваться значительной автономией, и где император правил бы в соответствии с четкими конституционными принципами. Вдохновленный успешным ходом голландского восстания против политического владычества Испании, Альтузий подчеркивал, что «дух свободы сохраняется благодаря праву проводить собрания», подобные Генеральным

штатам Нидерландов, и он полагал, что одной из принципиальных задач германских курфюрстов было привлечь императора Священной Римской империи к ответственности за его [откровенно антиконституционные] действия [21, р. 181].

Заключение

Конституционно-правовая мысль раннего Нового времени в Западной Европе быстрыми шагами двигалась вперед по пути к современному нам состоянию науки конституционного (или государственного) права. Политические концепции, конституционные теории или конституционные проекты рассматриваемого периода вовсе не были пустым, бесплодным теоретизированием досужих прожектеров, ибо в недалеком по историческим меркам будущем их политические идеи найдут свое воплощение в реальных юридических документах — первых конституциях Старого и Нового света. Наиболее ранние конституционные акты или конституции в собственном смысле этого слова (Англия, США, Франция) вполне закономерно появились в XVII–XVIII веках, поскольку именно в это время человечество остро осознало наивысшую ценность прав и свобод индивида и в связи с этим — необходимость принципиального ограничения произвола публично-властного аппарата государства, вынудив его подчиняться определенным политическим правилам. Как известно, первоначальные теоретические представления о конституции были разработаны гораздо раньше (в частности, еще Аристотелем), но все они вращались в основном вокруг вопросов о рациональном устройстве государственной власти в соответствии с понятиями автократии, аристократии, демократии, олигархии и тому подобного, хотя и с учетом норм общего блага. Однако даже в этом ограниченном понимании основные законы не «привились» в древних государствах: во времена Римской империи термином «конституции» назывались императорские указы, а в Средние века — сеньориальные акты о дарованных высшими феодалами вольностях.

В раннее Новое время ситуация в сфере конституционализма коренным образом поменялась и данное явление приобрело на Западе вполне четко обрисованные контуры, поскольку контаминация доминирующего идеологем и философов Ренессанса и Реформации привела к формированию совершенно новой «позитивной» политической мысли, не в последнюю очередь затронувшей и «проблемную зону» конституционализма. Данный процесс шел параллельно с процессом выковывания привычной нам теоретической базы внутри юриспруденции, развивавшимся параллельно с первыми опытами по дифференцированию права на отдельные правовые отрасли и институты, без чего стало бы невозможным появление ни практики, ни теории конституционализма. Конституционное (шире — государственное) право было, пожалуй, в числе первых отраслей права, получивших сильный импульс к развитию

в рассматриваемый нами исторический период, ибо в его первоначальном формировании приняли участие не только профессиональные правоведы, но и политические мыслители, философы и даже нередко теологи, которые в духе своего времени могли излагать политические и конституционные идеи не в виде политико-правовых концепций, а в контексте общефилософских идей. Тем не менее, можно без преувеличения сказать, что именно в Новое время была заложена основа практически всех современных конституционно-правовых теорий, касающихся проблем организации публичной власти и конкретного устройства форм правления в самом широком спектре: от авторитарных до демократических. Разумеется, в Новейшее время объем научной работы по дальнейшему уточнению и усложнению теоретической базы конституционализма колоссально увеличился, ведь к этому процессу «подключились» теперь государства практически всех регионов планеты, однако начало этой кропотливой работе было положено еще в произведениях классиков западноевропейской политической мысли Средних веков и раннего Нового времени.

В конечном счете всегда следует четко осознавать, что всякая реально действующая конституция — элемент определенной политической идеологии конкретного государства, и эта идеология должна быть основана на понимании опасности ничем не ограниченной власти государства для соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Эта опасность в полной мере проявлялась в абсолютистских тенденциях феодальных монархий, когда идеологами демократических антифеодальных революций были выдвинуты требования о принятии конституций как раз для того, чтобы сокрушить самодержавную власть старых и могущественных монархических домов Запада. Буржуазно-демократические революции XVI–XVIII веков были вызваны не только потребностью формального переустройства власти, но, главным образом, необходимостью поиска оптимального соотношения между властью государей и «естественными» правами и свободами подданных, поэтому как «неписаная» английская конституция, так и более поздние и письменно закрепленные конституционные акты США и Франции, решали в первую очередь именно эту политическую задачу. Подытоживая все вышеизложенное, можно с полной уверенностью утверждать, что вряд ли сегодня возможно представить себе какое-либо современное и в достаточной мере развитое политическое сообщество, в структурном ядре системы публичной власти которого не присутствовала бы конституция, то есть Основной закон государства.

Список литературы

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. М., 2007.
2. Пахалов М.Ю. Конституционализм. К вопросу о понятиях // Философия права и конституционализм: материалы четвертых философско-правовых

- чтений памяти академика В.С. Нерсесянца (г. Москва, 2 октября 2009 г.). М., 2010.
3. История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв. / отв. ред. В.С. Нерсесянц. М., 1983.
 4. Степанов И.М. Уроки и парадоксы российского конституционализма: очерк-эссе. М., 1996.
 5. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011.
 6. Barnett H. Constitution and Administrative Law. London, 2009.
 7. Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris, 2017.
 8. Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма. М., 1999.
 9. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001.
 10. Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003.
 11. Coquille G. Traités des libertez de l'Eglise de France, Oeuvres. Paris, 1665.
 12. Coquille G. Les oeuvres de maistre Guy Coquille, sieur de Romenay, en deux volumes. Bordeaux, 1703.
 13. Suarez F. Tractatus de Legibus, ac Deo Legislatore, in decem libros distributus. Coimbra, 1612.
 14. Suarez F. Defensio fidei Catholicae et Apostolicae adversus Anglicanae sectae errores. Coimbra, 1613.
 15. Suarez F. Tractatus de Legibus, ac Deo Legislatore, in decem libros distributus. Coimbra, 1612.
 16. Hooker R. Of the Laws of Ecclesiastical Polity. Vol. 1–4. Cambridge, 1977–1982.
 17. Hueglin T.O. Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism. Waterloo, 1999.
 18. Figgis J.N. Studies in Political Thought from Gerson to Grotius: 1414–1625. Kitchener, 1999.
 19. Tierney B. Religion, Law, and the Growth of Constitutional Thought, 1150–1650. Cambridge, 1982.
 20. Bodin J. On Sovereignty: four chapters from The Six Books of a Commonwealth / Edited and translated by J.H. Franklin. Cambridge, 2010.
 21. Althusius J. The Politics of Johannes Althusius / Edited and translated by Frederick S. Carney. London, 1965.
 22. Dunning W.A. A History of Political Theories from Luther to Montesquieu. London, 1927.
 23. Gierke O. Natural Law and the Theory of Society. Cambridge, 1950.

НОРМАТИВНОЕ ОСНОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ ДЕЛИКТЫ

***Аннотация.** В статье раскрывается юридическая природа нормативного основания конституционно-процессуальной ответственности за электоральные деликты и ее содержание. Исследованы вопросы разграничения материальных и процессуальных норм в данной области. Представлен подробный правовой анализ структурных элементов процессуальной нормы конституционной ответственности в электоральном законодательстве (гипотезы, диспозиции и санкции), выявлены особенности, отличительные черты и проблематика их законодательного оформления. Предложены классификации норм конституционно-процессуальной ответственности за электоральные деликты по различным основаниям.*

***Ключевые слова:** конституционно-процессуальная ответственность, нормативное основание ответственности, деликт, норма права, гипотеза, диспозиция, санкция.*

REGULATORY BASIS OF CONSTITUTIONAL PROCEDURAL LIABILITY FOR ELECTORAL DELICTS

***Abstract.** The article discusses the legal nature of the normative basis of constitutional procedural responsibility for electoral delicts and its content. The author explores issues of differentiation of material and procedural norms. In the article details legal analysis of the structural elements of the procedural norm of constitutional responsibility in electoral legislation (hypotheses, dispositions and sanctions), additionally reveals the distinctive features and problems of their legislative regulation. Author proposes classifications of norms of constitutional procedural responsibility for electoral delicts on various grounds.*

***Keywords:** constitutional procedural responsibility, normative basis of liability, delict, rule of law, hypothesis, disposition, sanction.*

Одним из оснований ответственности является наличие нормы права, которая запрещает то или иное противоправное деяние. Поскольку именно данное формальное основание является первичным звеном в механиз-

ГЕТМАНСКАЯ Ольга Юрьевна — преподаватель кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука Российского государственного университета правосудия, ведущий консультант отдела избирательных споров и судебного представительства Правового управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, г. Москва

ме привлечения ответственности, прослеживается несомненная научная значимость его исследования. Между тем актуальность анализа данного явления предопределена усложнением электоральных правоотношений, непрерывным изменением действующего законодательства о выборах и референдумах, стремительно меняющейся правоприменительной практикой. Более того, можно отметить определенный пробел в исследуемой области в связи с тем, что ранее в науке не предпринималось попыток комплексного исследования нормативного основания конституционно-процессуальной ответственности непосредственно за такую особую разновидность конституционных деликтов, как электоральные правонарушения.

Исследование нормативного основания конституционно-процессуальной ответственности за электоральные деликты представляется целесообразным начать с общего понятия процессуальной нормы.

В научной литературе неоднократно отмечено, что процессуальные нормы являются видом норм права и имеют все присущие им признаки [1, с. 11; 2, с. 167], что, однако, не исключает и наличия в них ряда отличительных черт [1, с. 11; 3, с. 15].

Помимо установления и охраны органами государства, общеобязательности, нормативности, формальной определенности, представительного-обязывающего характера и неоднократности действия [1, с. 11–18; 4, с. 91; 5, с. 167], процессуальные нормы выделяются также тем, что регулируют разрешение споров о праве [1, с. 85], детально регламентируют порядок реализации прав и исполнения обязанностей и обладают высокой степенью формализованности [6, с. 14; 7, 27]. В процессуальных нормах ответственности, помимо прочего, всегда определены оба субъекта [4, с. 91], присутствуют санкции, закрепляющие меры процессуальной ответственности [8, с. 9].

Полагаем, что исследуемые нами споры (юридические конфликты) в сфере электорального права также подпадают под данную категорию, хоть некоторыми авторами и не признается возможность реализации охранительных процессуальных норм вне юрисдикционного процесса [1, с. 85; 9, с. 90].

Что касается вопроса о месте процессуальных норм относительно норм материальных, то нам близка точка зрения И.В. Астафьева, который полагал, что «процессуальные нормы, с одной стороны, являются частью материальных институтов права, а с другой, — включаются в сферу процессуального права, образуя, в свою очередь, процессуальные институты, например институт избирательного права и т.д.» [10, с. 50].

Ввиду существующей законодательной техники и частой невозможности механического разделения материальных и процессуальных норм [11, с. 17], нормы процессуальной ответственности за конституционные электоральные деликты, как и многие нормы иных отраслей права, содержатся в нормативных правовых актах, имеющих смешанную материально-процессуальную природу, яркими примерами которых

являются Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (далее — Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ), Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ), на примере которого, ввиду его рамочного характера, в большинстве своем и построено наше исследование по данному вопросу, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 20-ФЗ), Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации». Именно из-за такой особенности конструирования нормативных правовых актов в избирательном и референдумном праве очень тесна взаимосвязь между материально-правовыми и процессуально-правовыми аспектами конституционной ответственности [12, с. 79].

При этом стоит отметить, что, несмотря на тесную связь с нормами материального права, нормы процессуального права не находятся с ними в отношении формы и содержания, а имеют самостоятельное значение, выраженное в их способности обеспечивать реализацию материальных норм сразу нескольких отраслей права и систематизировать уже сложившиеся процессуальные институты [6, с. 9,14; 11, с. 17; 13, с. 6; 14, с. 7].

Вопрос о структурных элементах процессуальной нормы является одним из самых дискуссионных в теории юридического процесса. Изучив имеющиеся подходы, можно сделать вывод, что все они делятся на категории, в которых обязательно наличие:

- 1) всех трех элементов: гипотезы, диспозиции, санкции;
- 2) гипотезы — диспозиция и санкция факультативны;
- 3) диспозиции — гипотеза и санкция факультативны;
- 4) диспозиции и санкции — гипотеза факультативна.

Подходы к данному теоретическому вопросу диаметрально противоположны и все они имеют право на существование в разрезе вида исследуемых норм, места их закрепления, функционала, отраслевых особенностей.

Во времена советской науки большинство ученых-процессуалистов разделяли точку зрения о трехчленной структуре нормы процессуального права [15, с. 226]. Некоторые специалисты придерживаются такого подхода и по сей день, однако большинство все же склоняется к возможности рассмотрения структуры процессуальной правовой нормы с позиций усеченного состава.

А.Ф. Черданцев полагает, что правовая норма обязательно должна содержать два компонента: в зависимости от того, является норма регулятивной либо охранительной, этими компонентами являются гипотеза и диспозиция либо гипотеза и санкция [16, с. 45]. Что примечательно, ученый отмечает довольно условную разницу между содержанием диспозиции и санкции, поскольку чаще всего они обе выступают как «вторая часть (соответственно регулятивной или охранительной) нормы права; и та, и другая указывают

на определенные юридические последствия (права и обязанности), на предписываемое государством распоряжение» [16, с. 45–46].

В свою очередь Р.В. Шагиева в числе обязательных родовых элементов правовой нормы называет диспозицию и санкцию, а наличие гипотезы ставит в зависимость от разновидности правовых норм [7, с. 28; 17, с. 26].

Е.В. Чуклова, напротив, отрицает существование норм процессуальной ответственности, которые содержат только два элемента. По ее мнению, «норма процессуальной ответственности состоит из гипотезы, диспозиции и санкции, и только при наличии всех трех элементов она способна быть властным регулятором общественных отношений» [8, с. 18]. Придерживаясь схожей позиции в своем диссертационном исследовании, В.А. Мелихов при этом подчеркивает ведущую роль гипотезы процессуальной нормы [18, с. 21].

Однако встречаются и такие случаи, когда в качестве необходимого минимума для процессуальных норм выделяется одна лишь диспозиция [19, с. 57].

Л.С. Жакаева указывает, что непосредственно конституционным процессуальным нормам присуще «наличие диспозиции либо диспозиции и гипотезы одновременно, поскольку они, развивая содержание одноименных (основных) материальных норм, определяют (и детализируют) порядок осуществления правоприменения» [20, с. 71]. Также автор выражает несогласие с В.А. Виноградовым в отношении наличия в структуре конституционно-процессуальных норм санкции, предусматривающей соответствующие меры ответственности, указывая на тот факт, что эти нормы лишь регламентируют порядок реализации данной ответственности [21, с. 98]. Мы не можем поддержать подобную точку зрения, поскольку в электоральном законодательстве отчетливо прослеживается наличие санкций, структурно включающих в себя перечень мер ответственности за тот либо иной деликт, при этом их процедурная реализация зачастую широко выходит не только за пределы данной нормы, но и уходит в область актов иной иерархии и отраслевой принадлежности.

Пожалуй, не смотря и на более мягкие утверждения о том, что не все, а большая часть процессуальных норм конституционного права не имеет санкций [13, с. 12], именно этот элемент и является наиболее важным для нашего исследования, поскольку непосредственно нормы процессуальной ответственности за конституционные электоральные деликты всегда содержат в себе санкцию, которая, в свою очередь, включает в себя меры процессуальной ответственности. При этом важно подчеркнуть их нетождественность, поскольку роль санкций — непосредственное закрепление осуждения со стороны государства за совершение конкретного деликта и форм выражения этого осуждения [22, с. 85].

Полагаем, что без санкции норма права становится бездейственной. Она является необходимым элементом норм процессуальной ответственности

и именно в этом заключается ее отличие от процессуальных норм, содержащих меры защиты, а не ответственности.

Место санкции среди иных элементов процессуальной нормы также вызывает многочисленные споры. Довольно единодушно учеными отмечается как часто встречающаяся раздробленность элементов одной правовой нормы в рамках одного или нескольких правовых актов (в результате чего порой эти элементы возможно вывести лишь логическим путем) [23, с. 65], так и высокая релятивность процессуальных норм, способность их структурных элементов перетекать в другие нормы и играть там иную либо общую для них роль [5, с. 178; 6, с. 15; 24, с. 21].

Указанные особенности более всего характерны именно для санкций процессуальных норм. Как отмечает Л.В. Колобкова, санкции процессуальных норм выражены либо в других статьях закона, либо выводятся логическим путем [6, с. 15]. По мнению Е.А. Мотовилокера, санкция вообще может быть логически не связана с гипотезой и диспозицией, поскольку основывается на отрицании установленного правила поведения (диспозиции) [25, с. 7]. Аналогичной точки зрения придерживаются и многие другие ученые [11, с. 18; 26, с. 292; 27, с. 358–359; 28, с. 133; 29, с. 129].

Проанализировав имеющиеся подходы к пониманию структуры процессуальной нормы, можно отметить, что процессуальные нормы, регулирующие конституционную ответственность за электоральные деликты, имеют собственную ярко выраженную специфику. Как и большинство ученых в приведенных нами ранее точках зрения, полагаем, что нормативное основание конституционно-процессуальной ответственности за электоральные деликты имеет место лишь при наличии всех трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкции. Иными словами, каждый раз должна срабатывать формула с оговорками «если..., то..., иначе...».

Между тем в исследуемых нами электоральных правоотношениях хоть такая формула и существует, однако для того, чтобы ее вывести, следует провести разбор конкретной нормы и перефразировать ее, потому что процессуальные нормы, закрепляющие ответственность за электоральные деликты, скорее построены по модели «если не..., то...». В части «если не...» присутствуют гипотеза и диспозиция (порой до степени смешения), а в части «то...» санкция. Получается следующая модель: «Если при наличии данных условий не будут выполнены обозначенные требования, то субъект понесет указанное наказание». Стоит отметить, что данная формула зачастую изложена законодателем в электоральных нормативных правовых актах в обратном порядке, то есть первым идет указание на негативное последствие, которое может быть реализовано, если не будут выполнены при конкретных обстоятельствах определенные требования.

Рассмотрим нормативное основание исследуемой нами ответственности на примере отмены решения комиссии об отказе в регистрации кандидата.

В данном случае нормативное основание регулируется пунктом 6 статьи 76 Федерального закона № 67-ФЗ. Формула «если не..., то...» представлена довольно четко: если будет установлено, что решение не было принято избирательной комиссией в соответствии с требованиями, предусмотренными пунктом 24 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ, иными требованиями, предусмотренными Федеральным законом № 67-ФЗ, иным законом, то решение избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата может быть отменено судом либо избирательной комиссией в порядке, предусмотренном статьей 75 указанного Федерального закона, по заявлению кандидата.

Как мы видим, гипотеза в данном случае является сложной (норма вступает в действие при наличии двух условий: совершенного деликта и заявления от кандидата), диспозиция является отсылочной (отсылает к нарушению требований пунктов 24–26 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ либо иных требований данного Федерального закона) и бланкетной (отсылает к иным законам) одновременно, а санкция представлена в виде абсолютно определенной.

Также стоит отметить, что данная норма является сложной: помимо рассмотренного нами случая она одновременно регулирует также и случаи отмены решения избирательной комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов) и об отказе в регистрации списка кандидатов. Такая законодательная техника зачастую представляет сложность при уяснении смысла нормы обычными гражданами, однако полностью оправдана с точки зрения систематизации норм одной природы в рамках нормативного правового акта.

Также довольно специфично построение самой нормы (в порядке, изложенном в Федеральном законе № 67-ФЗ, а не представленном нами выше): начинается с санкции и заканчивается гипотезой с диспозицией, сложно отделимых одна от другой.

Между тем несмотря на сложность правильной (с научной точки зрения) формулировки нормативного основания конституционно-процессуальной ответственности за электоральные деликты, на практике оно происходит именно в том порядке, который был нами представлен. Наиболее показательной в данном случае является практика Верховного Суда Российской Федерации¹, логика формулировки нормативного основания ответствен-

¹ См. например Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 августа 2019 года № 78-АПА19-53, вынесенное по апелляционным жалобам Богданова Александра Алексеевича и избирательной комиссии внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Введенский на решение Санкт-Петербургского городского суда от 16 августа 2019 года, которым отказано в удовлетворении административного иска Богданова Александра Алексеевича о признании незаконным и отмене решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 2 августа 2019 года № 126-3, которым отменено решение избирательной комиссии внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Введенский от 26 июля 2019 года № 75-07/2019 и Хусу П.М. зарегистрирован

ности в решениях которого происходит именно по формуле «если не..., то», в которой последовательно обосновываются гипотеза, диспозиция и санкция.

Рассмотренный нами пример нормативного основания отмены решения комиссии об отказе в регистрации кандидата показал, что в одной норме возможно наличие всех трех элементов (при отсылочной, бланкетной диспозиции).

Относительно каждого из элементов структуры норм конституционно-процессуальной ответственности за электоральные деликты в отдельности можно выделить следующие особенности.

В исследуемой области чаще всего можно выделить абстрактные гипотезы, однако встречаются нормы, включающие в себя казуистическую гипотезу, к примеру, пункт 7 статьи 29 Федерального закона № 67-ФЗ допускает приостановление полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса только в том случае, если такое приостановление не приведет к тому, что комиссия останется в неправомочном составе (при этом диспозиция в данном нормативном основании является отсылочной). Порой такая гипотеза рассредоточена сразу в нескольких нормах одной статьи (например, в случае расформирования избирательной комиссии в порядке статьи 31 Федерального закона № 67-ФЗ, пунктами 2–5 регулируются условия подачи заявления о расформировании).

Встречаются и нормативные основания, в которых невозможно отделить гипотезу от диспозиции. К примеру, в случае отмены решения о передаче депутатских мандатов региональной группе кандидатов и перераспределении указанных мандатов внутри федерального списка кандидатов (часть 11 статьи 100 Федерального закона № 20-ФЗ). Аналогичная ситуация складывается и в нормативном основании отмены решения об итогах голосования, о результатах выборов, референдума. В пунктах 1 и 1¹ статьи 77 Федерального закона № 67-ФЗ фактически одна диспозиция приходится на обе нормы, которая при этом трудноотделима от гипотезы.

Как мы видим, для большинства диспозиций нормативных оснований конституционно-процессуальной ответственности за электоральные деликты характерен отсылочный либо бланкетный характер (порой в диспозиции содержатся обе эти модели). Такие диспозиции, с одной стороны, делают правоприменение сложнее, а с другой, — дают правомочному субъекту возможность действовать на свое усмотрение в пределах конкретных правовых границ [27, с. 354].

Для диспозиций процессуальных норм в принципе характерно наличие указания на временные рамки процессуальных действий, поскольку это предопределено задачами процессуальной деятельности [17, с. 27].

кандидатом в депутаты Муниципального Совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Введенский шестого созыва по многомандатному избирательному округу № 179.

В нашем случае диспозиции нормативного основания электоральной ответственности также не являются исключением, более того, для них характерна отсылка к конкретной стадии избирательного (референдумного) процесса.

Пожалуй, наибольшую значимость среди всех элементов структуры норм ответственности в исследуемой области имеет санкция. Как правило, именно с нее и начинается формулировка нормативного основания в нормативном правовом акте, — лишь некоторые случаи являются исключением. Примечательно, что санкциям процессуальных норм конституционной ответственности за электоральные деликты всегда свойственно прямое изложение и абсолютная определенность, при этом они могут быть как альтернативными, так и безальтернативными.

По мнению Е.Г. Лукьяновой и Ю.И. Мельникова, специфика последствий санкций процессуальных норм выражается преимущественно в таких последствиях, как отмена правоприменительного акта, принятого с нарушениями, либо аннулирование результатов каких-либо действий, совершенных в нарушение диспозиции [5, с. 174; 11, с. 18].

Санкциям процессуальных норм конституционной ответственности за электоральные деликты также свойственны указанные особенности, однако одним из основных последствий является поражение в том или ином объеме конституционного статуса субъекта электорального процесса, совершившего правонарушение. При этом, как справедливо отмечает Р.В. Шагиева, в диспозициях зачастую определяются пределы прав правоприменителя относительно иных лиц и органов и одновременно на них возлагается обязанность использовать предоставленные права для достижения поставленных целей [17, с. 29].

Полагаем, что в санкции процессуальных норм изложение указанных пределов права возможно исключительно в виде обязанности их соблюдения, поскольку санкция по своей сути является императивным элементом структуры нормы права, не допускающим реализацию процессуальной ответственности в зависимости от воли уполномоченного органа или лица. Иное повлекло бы волюнтаризм правоприменителя, что явно противоречит основополагающим принципам права.

Между тем ряд санкций процессуальных норм конституционной ответственности за электоральные деликты сформулирован именно в диспозитивной форме². Используются следующие формулировки: избирательная комиссия вправе (может) обратиться в суд (отменить решение), решение может быть отменено судом, комиссия может быть расформирована судом. На практике такие положения ранее сильно не влияли на исход рассмо-

² См., например: ч. 1 ст. 89 Федерального конституционного закона № 5-ФКЗ; пп. 6–9, 12 ст. 76 Федерального закона № 67-ФЗ; п. 10 ст. 76 Федерального закона № 67-ФЗ; ч. 10 ст. 100 Федерального закона № 20-ФЗ, п. 8 ст. 77 Федерального закона № 67-ФЗ; п. 1 ст. 31 Федерального закона № 67-ФЗ; пп. 1–2 ст. 77 Федерального закона № 67-ФЗ; пп. 3 ст. 77 Федерального закона № 67-ФЗ.

тения дела уполномоченным органом, однако в будущем представляется целесообразным изменение указанных моделей построения санкций с диспозитивных на императивные в целях устранения возможного их некорректного использования. Как было справедливо указано Е.Г. Лукьяновой, «как диспозиция, охранительная процессуальная норма определяет, что вправе требовать управомоченный субъект процесса от обязанного лица, не желающего исполнять требования закона. В качестве санкции именно такое правило обеспечено мерами принуждения. Причем в качестве санкции такое правило выступает по отношению к обязанному лицу, к лицу, допустившему нарушение. С позиции же управомоченного такое правило остается диспозицией. Поэтому несоблюдение управомоченным такой диспозиции влечет за собой вступление в действие нормы, обладающей всеми свойствами охранительного предписания» [5, с. 179–180].

В нашем случае неисполнение уполномоченным органом «размытой» санкции не влечет для правоприменителя негативных последствий, которые могут наступить только в том случае, если будет доказано, что с его стороны были допущены незаконные действия (бездействие), повлекшие ущерб электоральным правам заявителя. Что опять же является довольно сложным процессом в совокупности с абстрактностью предписания (обязанности) для правоприменителя действовать тем или иным образом.

Довольно специфическим моментом является и то, что санкции процессуальных избирательных и референдумных норм, закрепленных по большей части в электоральном законодательстве, конкретизируются также статьей 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, которая во многом их дублирует.

Также стоит отметить, что порядок применения санкций в электоральном процессе жестко регламентирован и отличается особой стадийностью и конкретно определенным набором возможных мер. Как справедливо было отмечено В.А. Виноградовым, в настоящее время нарушение многих конституционных норм не влечет за собой негативных последствий, однако при этом в виде исключения можно выделить избирательное право, в котором конституционная ответственность разработана более прогрессивно [30, с. 54–62].

Особому порядку применения процессуальных санкций за электоральные деликты корреспондирует четкая законодательная определенность сроков, в течение которых к правонарушителю могут быть применены соответствующие меры ответственности, что несколько отличается от чисто конституционных правоотношений, в которых данные сроки зачастую либо не устанавливаются, либо размыты (порой это связано с дилататорским характером конституционных деликтов).

Несмотря на присущую им, как и всем конституционно-процессуальным санкциям, фрагментарность и разрозненность их нормативного оформления, все процессуальные санкции электорального законодательства либо

содержатся в Федеральном законе № 67-ФЗ, либо корреспондируют ему, как рамочному закону в данной области.

Подводя итог разбору структуры норм конституционно-процессуальной ответственности за электоральные деликты, можно сделать вывод о том, что по составу их можно классифицировать следующим образом:

1) нормы права, имеющие в своем составе прямое изложение всех трех элементов;

2) нормы права, имеющие в своем составе бланкетное и (или) отсылочное изложение одного из элементов (как правило, диспозиции);

3) нормы права, не имеющие в своем составе одного элемента, который выводится логическим путем из другой (как правило, соседней) нормы;

4) нормы права, в которых гипотеза и диспозиция выступают в качестве единого, неделимого элемента.

Между тем возможны и иные критерии для классификации.

К примеру, по функциональной направленности можно выделить следующие: карательные; имеющие смешанный характер (карательные и правовосстановительные одновременно); предупредительные.

Так в конституционных правоотношениях выделяют следующий набор санкций: правовосстановительные, предупредительные, карательные, пресекающие конституционные деликты [31, с. 125]. Конкретно же для электоральных правоотношений характерно тесное переплетение именно карательного и правовосстановительного механизмов, поскольку, к примеру, в избирательном процессе отмена незаконного акта (карательная функция в отношении органа, принявшего его) автоматически восстанавливает в правах субъекта, в отношении которого данный акт был принят.

Предупредительная норма встречается в единственном виде в пункте 5¹ статьи 20 Федерального закона № 67-ФЗ. Несмотря на значительную дефектность данного положения и необходимость его законодательной доработки, полагаем, что оно регулирует именно аспекты процессуальной ответственности за электоральные деликты, по своему составу не подпадающие под существующие нормы с конкретными санкциями за их нарушение.

По компетенции властного субъекта можно выделить нормы: юрисдикционные и неюрисдикционные.

По субъектам взаимодействия можно выделить нормы, регулирующие процессуальные правоотношения ответственности:

1) между судом и избирательной комиссией;

2) между судом и иными участниками избирательного процесса;

3) между избирательными комиссиями;

4) между избирательными комиссиями и кандидатами / избирательными объединениями / наблюдателями / членами избирательных комиссий.

По времени действия нормы являются действующими: в пределах срока исковой давности; в пределах периода конкретной стадии избирательного (референдумного) процесса.

Приведенные классификации не являются исчерпывающими и их изучение, несомненно, представляет интерес для дальнейших научных исследований.

Изложенное подводит нас к выводу о том, что нормативным основанием конституционно-процессуальной ответственности за электоральные деликты следует считать норму права, содержащую описание условий ее действия (гипотезу), закрепляющую конкретные требования (диспозицию) и устанавливающую негативную ответственность субъекта электорального процесса, нарушившего данные требования (санкцию). При этом гипотеза нормы может быть абстрактной и казуистической, простой и сложной; диспозиция может быть прямой (описательной), отсылочной и (или) бланкетной; санкция прямой, абсолютно определенной или альтернативной. Гипотеза и диспозиция могут составлять единый неделимый элемент либо по отдельности действовать в пределах нескольких норм одновременно.

Стоит отметить, что от процессуальных норм конституционной ответственности за электоральные деликты и формы их закрепления во многом зависит работа всего механизма органов государственной власти, легитимность избирательной системы, реализация субъектами электорального процесса принадлежащих им прав и обязанностей.

Полагаем, что нормативное основание регламентации конституционной ответственности за электоральные деликты находится на особом, специфическом пути развития. Сложность системы норм данного вида ответственности предопределяет высокие требования к культурному уровню правоприменителя и субъектов электорального процесса. В дальнейшем совершенствовании нуждаются диспозиции и санкции процессуальных норм в рамках их конкретизации и оформлении в императивно-определенном изложении, поскольку наступление ответственности должно следовать исходя из фактических обстоятельств, а не исходя из субъективного усмотрения уполномоченного лица. Также представляется целесообразным издание кодифицированного акта, включающего логичное, структурированное и упрощенное изложение процессуальных норм конституционной ответственности за электоральные деликты, а равно предусматривающего уменьшение бланкетных и отсылочных норм.

Список литературы

1. Борисова Л.Н. Общая теория процессуальных норм права: дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004.
2. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М., 2003.
3. Лазарев В.В. Роль процессуальных норм в обеспечении эффективности правоприменения. В кн. Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. Ярославль, 1976.
4. Липинский Д.А. Процессуальная ответственность: монография / Д.А. Липинский, Е.В. Чуклова. Москва: Юрлитинформ, 2013.

5. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. 2-е изд. М.: Норма, 2004.
6. Колобкова Л.В. Процессуальные нормы в российском праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007.
7. Шагиева Р.В. Нормы процессуального права: теория и практика их реализации. М.: НОРМА, НИЦ ИНФРА-М, 2019.
8. Чуклова Е.В. Понятие, основания и виды процессуальной ответственности: теоретический аспект: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2009.
9. Донцова К.Б. Понятие процессуальных норм в общей теории права: к продолжению дискуссии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6.
10. Астафьев И.В. Соотношение процессуальных и материальных норм в конституционном праве Российской Федерации // Ученые записки Казанского государственного университета. 2009. т. 151, кн. 4.
11. Мельников Ю.И. Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1976.
12. Шведа В.В. Проблемы закрепления в законодательстве о выборах принципов ответственности по избирательному праву // Известия Байкальского государственного университета. 2006. № 4.
13. Астафьев И.В. Процессуальные нормы конституционного права Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2011.
14. Кондратьева С.Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1998.
15. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972.
16. Черданцев А.Ф. Специализация и структура норм права // Правоведение. 1970. № 1.
17. Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в современном обществе. Люберцы: РГСУ, 2013.
18. Мелихов В.А. Процессуальная ответственность как особая форма государственного принуждения (теоретико-правовой анализ): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.
19. Макогон Б.В. Структурно-качественные характеристики процессуально-правовых норм // Пробелы в российском законодательстве // Юридический журнал. 2017. № 5.
20. Жакаева Л.С. О структуре конституционно-правовой процессуальной нормы // Юридический мир. 2008. № 8.
21. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000.
22. Липинский Д.А. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты: монография / Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина. Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2019.
23. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М., 1960.
24. Лейст О.Э. К вопросу о структуре правовой нормы // Ученые записки Всесоюзного института юридических наук. М., 1962. Вып. 15.
25. Мотовиловкер Е.Я. Теория регулятивного и охранительного права [Текст] / Е.Я. Мотовиловкер. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1990.

26. Ляхова А.И. Особенности структуры процессуально-правовой нормы // Новое слово в науке: перспективы развития: материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 10 апр. 2016 г.) / редкол.: О.Н. Широков [и др.]. Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2016.
27. Сидоренко О.А. Особенности структуры процессуально-правовой нормы // Проблемы законности. 2012. № 119.
28. Тихомиров Ю.А. Действие закона. М.: Известия, 1992.
29. Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти, 1995.
30. Виноградов В.А. Конституционно-правовые санкции // Законодательство. 2001. № 12.
31. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

***Аннотация.** При федеративной форме государственного устройства существует двухуровневая система органов власти — федеральная и региональная. В федеративном государстве действует федеральная конституция, которая имеет верховенство на всей территории федерации. Вместе с тем субъекты федерации вправе принимать свои основные законы, устанавливать ими порядок образования и организации органов власти. Наряду с федеральным законодательством субъекты могут иметь свое региональное законодательство, для защиты и реализации которого имеют право создавать органы конституционного контроля. В Российской Федерации до недавнего времени такими органами были конституционные (уставные) суды субъектов. В настоящее время данные суды подлежат упразднению и в дальнейшем правовой охраной основного закона региона будут заниматься специально созданные в них конституционные (уставные) советы при региональных представительных органах.*

***Ключевые слова:** федеративное государство, Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, конституционные (уставные) советы, конституционный контроль, упразднение региональных судов; принцип разделения властей, региональные органы власти.*

CONSTITUTIONAL CONTROL IN A FEDERAL STATE

***Abstract.** With a federal form of government, there is a two-level system of authorities — federal and regional. A federal State has a federal Constitution, which has supremacy throughout the federation. At the same time, the subjects of the federation have the right to adopt their basic laws, to establish by them the procedure for the formation and organization of authorities. Along with federal legislation, subjects may have their own regional legislation, for the protection and implementation of which they have the right to create constitutional control bodies. In the Russian Federation, until recently, such bodies were constitutional (statutory) courts of subjects. Currently, these courts are subject to abolition and in the future, the constitutional (statutory) councils specially created in them under regional representative bodies will deal with the legal protection of the basic law of the region.*

***Keywords:** federal state, Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional (statutory) courts of subjects of the Russian Federation, constitutional (statutory) councils, constitutional control, abolition of regional courts, the principle of separation of powers, regional authorities.*

Как явление федеративная форма государственности, формирование и развитие которой пришлось на техногенную эпоху, привлекало людей еще с давних времен. Во время захватнических войн крупные государства включали в свой состав другие страны, а вместе с ними — и народы. В такой ситуации многонациональность в некотором смысле подталкивала правящие круги к применению федеративных видов управления, способствуя возникновению не просто по форме, но и нормативно закреплённых вариантов множественного устройства государственного управления. Конституционно-правовой федерализм представлял собой более демократическую форму власти, которая могла обеспечивать как совместную деятельность территориальных образований, так и общее решение жизненно важных вопросов, в том числе и по взаимоотношениям между членами федерации в целях мирного сосуществования.

Идеи федеративного устройства в большинстве стран оказывали позитивное влияние на формирование политико-правовой мысли. Среди первых государств, создавших конституционно-правовое федеративное устройство были США, Австралия, Швейцария, Россия, Мексика и Бразилия. Законодательное формирование таких государств состоялось к XIX–XX векам. В настоящее время в мире существует около 200 государств и, несмотря на то, что большинство из них многонациональны, к федеративным можно отнести лишь 25 стран [1, с. 6].

* * *

В России федеративная форма государственного устройства впервые была законодательно закреплена в 1918 году в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая стала частью нормативно закреплённого конституционного акта сформировавшейся республики. Провозглашалось федеративное государство советских национальных республик, которое было обозначено как союз свободных наций. Конституционно-правовые отношения между субъектами складывались по-разному, но в основном носили централизованный характер.

Это приводит к тому, что для любой федерации наиболее характерной становится проблема разграничения полномочий и предметов ведения между центром и периферией (с субъектами). Разрешение этой ситуации В.Е. Чиркин видел в комбинации следующих элементов: полномочия исключительно для федерации; полномочия исключительно для ее субъектов; совместные и остаточные полномочия [2, с. 6]. По его мнению, в первой Конституции РСФСР не содержалось подходящего варианта комбинирования этих элементов, так как та была нацелена на централизацию государственной власти.

Вопрос применения демократических принципов построения государства остается актуальным для всего мира и вряд ли в ближайшей перспективе может сойти с глобальной политической повестки. Если федерация существует как объединение различных «мини-государств», то центральная власть

просто обязана учитывать их интересы. Разграничение полномочий целесообразно устанавливать в основном законе страны — конституции, которая, обладая высшей юридической силой, функционирует как определяющее звено в формировании сотрудничества между участниками федеративного государства. Данное явление называется конституционализмом и на сегодня представляет собой один из важнейших демократических принципов.

Посредством обеспечения охраны норм основного закона федерации формируется конституционный контроль, осуществляемый специальными органами власти в целях рассмотрения нормативных правовых актов страны с целью определения их соответствия федеральной конституции, выявления противоречий, а в субъектах — на предмет их согласованности с основным законом (конституцией, уставом) [3, с. 9]. По сути, федеральный конституционный контроль можно обозначить как деятельность специализированных государственных органов по проверке, обнаружению и устранению несоответствия нормативных правовых актов конституции федерации, федеральным законам. Такое определение конституционного контроля можно применить и к соответствующему региональному контролю с единственной разницей, что в последнем случае речь идет о проверке регионального законодательства на соответствие региональному основному закону (конституции или уставу) субъекта Федерации.

Под контролем в целом обычно понимают систему отношений между органами власти. При таких отношениях специально учрежденный контролирующий орган вправе изменять акты подконтрольного органа. Орган конституционного контроля официально толкует положения конституции, может разрешать споры о предметах ведения федеральных органов и региональных. Конституционный контроль также может осуществляться как общий надзор со стороны государственных органов за соблюдением положений конституции (прокуратура, омбудсмены).

По мнению О.В. Брежнева, конституционный контроль занимает особое положение в механизме правовой защиты и охраны конституции. По сути, это — реализация полномочий специализированных органов государственной власти по урегулированию конституционно-правовых споров посредством проверки нормативных правовых актов на конституционность, обеспечению защиты конституционного строя, прав и свобод граждан, а также прямого действия и верховенства Конституции на всей территории страны [4, с. 67–74].

В настоящее время в странах с федеративным государственным устройством конституционный контроль осуществляется в трех формах: судебными органами; квазисудебными органами; есть и третья — смешанная форма, когда конституционный контроль осуществляется и теми, и другими. Например, после конституционной реформы 2020 года в России должна существовать смешанная форма конституционного контроля, так как на федеральном уровне правовую охрану Конституции Российской Федерации будет осуществлять судебный орган — Конституционный Суд Российской

Федерации, а на региональном уровне защитой основных законов субъектов Российской Федерации займутся конституционные (уставные) советы при законодательных органах власти.

В Бельгии, Канаде, Австрии, Непале, Индии и Пакистане конституционный контроль осуществляется исключительно федеральными судами, в США, Австралии, Мексике, Бразилии, Аргентине и Германии — также судами, но только на федеральном и региональном уровнях.

Американская модель конституционного контроля прижилась в большинстве федераций мира, часть которых применяет европейскую модель контроля за обеспечением конституционных норм. Для американской модели характерна система, при которой либо все суды субъектов федерации осуществляют конституционный контроль, либо он осуществляется исключительно высшим судом. В европейской модели конституционный контроль реализуется либо исключительно на федеральном уровне, либо как на федеральном уровне, так и на региональном [5, с. 8–15].

Заметим, что в Японии и США конституционный контроль рассредоточен, то есть в этих странах решения по вопросам основного закона принимаются в разных судах, но окончательный вердикт остается за высшим судом.

В Норвегии, Дании, Эстонии, Бразилии осуществляется исключительно централизованный судебный конституционный контроль.

В некоторых странах конституционный контроль реализуется специально для этого учрежденными квазисудебными органами, например, Конституционный трибунал в Польше, Конституционный Совет Франции, палаты конституционных гарантий в Латинской Америке.

Обычно органы конституционного контроля формируются всеми ветвями власти: исполнительной, законодательной и судебной. Но есть случаи привлечения к данному вопросу и законодательного органа. Примечательно, что срок полномочий членов органов конституционного контроля в различных странах разный, например, в Германии — этот срок составляет 12 лет; в России он не ограничен до достижения семидесятилетнего возраста судьи Конституционного Суда; во многих мусульманских государствах, а также в Венгрии и Испании, судьи меняются каждые три года.

В некоторых мусульманских странах конституционный контроль осуществляют государственно-религиозные органы: в Иране данный контроль включен в прерогативу Наблюдательного совета, состоящего из богословов и юристов, назначаемых главой государства, рахбаром (духовным лидером) и при участии парламента; в Пакистане такими полномочиями обладает Исламский совет при законодательном органе власти, по решению которого законопроект может быть отклонен.

Нужно отметить, что эта модель очень напоминает ныне вводимую модель конституционного контроля в субъектах Российской Федерации, в которых главы регионов будут создавать конституционные (уставные) советы при законодательном органе субъекта. Правда, пока непонятно, на

сколько будут юридически сильными их решения и какой контроль они будут осуществлять — предварительный или последующий. На сегодня у субъектов Российской Федерации есть выбор — они могут взять за основу уже существующую и работающую модель, чтобы обеспечить принимаемым решениям неукоснительное исполнение.

Во Франции и ее бывших колониях конституционный контроль осуществляют конституционные советы, состоящие из советников. В Эфиопии таким органом выступает Совет конституционных расследований, которым руководит председатель Верховного суда.

Во всех федеративных государствах в той или иной мере на конституционность проверяются, как правило, нормативные правовые акты и действия государственных органов. В целом объектом конституционного контроля выступают законы, международные соглашения, поправки к конституции, регламенты законодательного органа, нормативные правовые акты иных органов.

В Российской Федерации Конституционным Судом в свете конституционной реформы теперь будут проверяться и законы субъектов Федерации по запросу Президента. Стоит отметить, что в России осуществляется, как предварительный, так и последующий контроль нормативных актов. Так же обстоят дела с конституционным контролем и в Португалии, Перу и Алжире.

В таких странах, как Иран, Австрия, Канада, Швеция, Румыния, Финляндия, существует исключительно предварительный конституционный контроль, то есть проверка на конституционность законопроектов. Он осуществляется до принятия законопроекта парламентом; а если это поправки к конституции, то — до их вынесения на референдум. Орган конституционного контроля признает законопроект соответствующим или не соответствующим основному закону страны [6, с. 56–65].

Положительная сторона предварительного контроля заключается в обеспечении выявления и устранения недостатков в законопроектах на ранних стадиях [7, с. 29–39]. Его отрицательной стороной являются сокращенные сроки организации проверки нормативных актов, отсутствие апробации проверяемого проекта закона, возможность расхождения оценки неконституционности проверяемого акта при проведении последующего конституционного контроля [8, с. 226–227].

Последующий конституционный контроль, то есть проверка уже принятых законов, применяется в США, Филиппинах, Италии, Германии, Индии. При проведении последующего конституционного контроля специальный орган рассматривает на конституционность обнародованный нормативный правовой акт, вступивший в законную силу. Проверяемые акты, признанные несоответствующими конституции, не публикуются либо аннулируются, а значит, не вступают в законную силу и не подлежат применению судебными и иными органами государственной власти.

Конституционный контроль в целом может осуществляться самостоятельно специальными органами либо по инициативе специально уполномоченного субъекта.

По правовым последствиям, по основанию проведения, по порядку инициирования, предмету проверки, порядку проведения конституционный контроль в разных странах также отличается. Он может быть внешним и внутренним; консультативным и постановляющим; конкретным и абстрактным; обязательным и факультативным; формальным и материальным.

Отличается и порядок оспаривания конституционности нормативных актов. Например, в Японии в орган конституционного контроля может обратиться любое физическое лицо на проверку закона на конституционность. В США и Австралии обратиться может любое лицо, в том числе, юридическое, но в рамках судебного дела, стороной в котором оно является. В Конституционный Суд Российской Федерации имеет право обратиться любое лицо, в том числе и муниципальное образование.

Правом обращения в органы конституционного контроля во Франции и Ирландии обладают определенные государственные органы и должностные лица, в Германии и Италии — правительство, часть депутатов, в Италии, Германии, Австрии — региональные органы их субъектов.

В государствах с федеративной формой устройства федеральная власть выполняет организационную, конституционную и контролирующие функции в отношении ее членов. В этом случае конституция как основной закон страны коррелирует с государственной властью [9, с. 8].

По мнению И.А. Ильина, взаимосвязь народа и государства в порядке национального развития, существующая между правосознанием правительства и народа, вызывает взаимодействие и подобие [10, с. 237]. Отсюда органы государственной власти обладают свойством конституционной учредительности в рамках всего государства.

При двухуровневой системе федеративного устройства единство государственной власти обеспечивается суверенным конституционным (учредительным) уровнем власти, то есть федеральным, и властью субъектов федерации, то есть региональным уровнем. Он не имеет самостоятельного и равного с федеральным уровнем значения. Сущностью федеративных отношений являются взаимные отношения федерального центра с регионами. Двухуровневая система государственной власти представляет собой ее особое устройство, в которой функционируют два уровня реализации государственной власти. Их трудно сопоставить в области обладания суверенитетом, но способы осуществления власти сопоставить можно.

Ведь в демократическом государстве соблюдается ряд схожих принципов, основным из которых является принцип разделения властей на законодательную, исполнительную, судебную. При соблюдении федеративным государством данного принципа и в ее субъектах появляется возможность организовывать свою власть на демократических началах, пусть даже на

региональном уровне. Существование основного (учредительного) акта в регионах предполагает создание специализированных органов конституционного контроля. Для равновесия всех ветвей власти в субъектах федерации целесообразно учреждать судебный орган по охране их основного закона. Но разные страны идут различным путем в этом отношении и в результате происходит некоторый дисбаланс в демократическом устройстве государства.

До 2020 года субъекты Российской Федерации создавали специальные конституционные (уставные) суды, что придавало им определенную самостоятельность. В настоящее время в нашей стране региональный конституционный контроль имеет более централизованный характер, так как в этом направлении существует пересечение полномочий федеральных органов власти и региональных.

С.В. Нарутто полагает, что в последнее время развитие конституционного законодательства заставляет усомниться в истинной самостоятельности российских регионов, причиной чего может быть различное социально-экономическое положение самих субъектов, что ведет к некоторому угнетению в различных сферах жизнедеятельности их населения. Детализация в федеральных законах предмета совместного ведения, не дает субъектам простора в собственных инициативах [11, с. 56–67]. Данные свидетельства централизации федеративных отношений, усиления их единства напрямую отражаются на положениях Конституции Российской Федерации. В результате конституционной реформы 2020 года описанные выше процессы поспособствовали ограничению самостоятельности субъектов Российской Федерации.

Многие правоведы считают, что именно федеральный уровень является основой для всеобъемлющего действия власти государства, а власть субъектов существует как способ взаимодействия с федерацией для реализации принципов федерализма. Два уровня создают единую систему государственной власти в федеративном государстве, что является главной особенностью такого строения власти [12, с. 32–40].

* * *

На примере рассмотренных стран с федеративным государственным устройством прослеживается тенденция в становлении конституционного контроля в мире в целом. Конституционный контроль во многих государствах получил свое развитие как на федеральном уровне, так и на региональном. Российская Федерация, являясь многонациональным и многоконфессиональным федеративным государством, представляет собой смешанную форму конституционного контроля. Методом проб и ошибок при создании и функционировании региональных органов конституционного контроля наша страна стремится к оптимальному удовлетворению интересов всех субъектов конституционного права. Как отмечалось выше, после конституционной реформы 2020 года субъекты Российской Федерации получили

право учреждать квазисудебные органы регионального конституционного контроля, опыт создания которых присутствует в других федеративных государствах мира и полезен в применении для Российской Федерации.

Список литературы

1. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001.
2. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2005. № 5.
3. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995.
4. Брежнев О.В. Обязательный судебный конституционный контроль в России: проблемы теории и практики // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 3.
5. Кудряшова Н.С. Зарубежный опыт осуществления регионального конституционного контроля в федеративных государствах // Новый юридический вестник. 2020. № 6 (20).
6. Шустров Д.Г. Конституционный контроль за изменением конституции в постсоветских государствах // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8.
7. Кокотов А.Н. Предварительный контроль правовых актов Конституционным Судом России // Закон. 2020. № 12.
8. Сравнительное конституционное право / Под ред. А.И. Ковлера, В.И. Чиркина, Ю.А. Юдина. М.: Манускрипт, 1996.
9. Гошуляк В.В. Конституция Российской Федерации — конституция переходного общества // Вопросы современной науки и практики. Университет имени В.И. Вернадского. 2014. № 49.
10. Ильин И.А. Наши задачи. Статьи 1948–1954 гг. / сост., предисл. и коммент. Ю.Т. Лисицы. М.: Айрис-пресс, 2008. Т. 1.
11. Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9 (82).
12. Ромайкин И.А. О двухуровневой системе власти федеративного государства // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12.

В.И. ЕРЫГИНА
А.А. ЕРЫГИН

ПРАВОВЫЕ И НЕПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМЕ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

***Аннотация.** В статье рассматриваются особенности правовых и неправовых отношений, которые объективно складываются между избирателями и представителями народа в различных формах ответственности, взаимодействия между ними на основе анализа и сравнения социалистического и современного постсоветского типов народного представительства. Объектом исследования послужила система народного представительства, объективные общественные отношения между депутатами, законодательными (представительными) органами государственной власти и гражданами. Предметом исследования является сочетание правовых и неправовых отношений в сфере народного представительства на основе анализа теории и практики советского периода деятельности представительных органов власти. В результате исследования сделаны выводы о том, что правовые основы народного представительства в России были заложены в годы советской власти в конституциях и законах; выявлена закономерность как сочетания, так и подмены правовых норм неправовыми в отношениях между советскими и партийными органами; раскрыты сущность и роль неправовых отношений между представителями и представляемыми в виде традиций, обычаев, норм морали и практики. Обоснована необходимость для поднятия престижа и авторитета представительных органов власти вернуть императивный мандат, предусматривающий повышение депутатской ответственности перед гражданами, имеющими право давать им наказания; периодически заслушивать отчеты и отзываться не оправдавших доверие избранных; строить отношения между народными представителями и избирателями на основе принципов доверия, учета духовно-нравственных и психологических аспектов депутатской деятельности.*

***Ключевые слова:** народное представительство, избирательное право, депутат, ответственность, отзыв, наказания, представительные органы власти, парламент.*

ЕРЫГИНА Виктория Ивановна — доцент кафедры менеджмента общего и профессионального образования Областного государственного автономного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования «Белгородский институт развития образования», преподаватель Инжинирингового колледжа Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», кандидат исторических наук, доцент, г. Белгород

ЕРЫГИН Алексей Алексеевич — профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Белгородский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени И.Д. Путилина», кандидат политических наук, доцент, г. Белгород

LEGAL AND ILLEGAL RELATIONS IN THE SYSTEM OF PUBLIC REPRESENTATION

Annotation. *The article examines the features of legal and non-legal relations that are objectively formed between voters and representatives of the people in various forms of responsibility, interaction between them, based on the analysis and comparison of socialist and modern post-Soviet types of popular representation. The object of the research was the system of people's representation, objective social relations between deputies, legislative (representative) bodies of state power and citizens. The subject of this research is the symbiosis or combination of legal and non-legal relations in the sphere of popular representation based on the analysis of the theory and practice of the Soviet period of the activities of representative bodies of power. As a result of the study, it was concluded that the legal foundations of popular representation in Russia were laid down during the years of Soviet power in constitutions and laws; the regularity of both the combination and substitution of legal norms by unlawful ones in relations between Soviet and party bodies was revealed; the essence and role of non-legal relations between representatives and represented in the form of traditions, customs, norms of morality and practice are revealed. The necessity to raise the prestige and authority of the representative bodies of power is substantiated to return the imperative mandate, which provides for an increase in deputy responsibility to citizens who have the right to give them orders; periodically hear reports and recall those elected who did not justify the trust; build relations between people's representatives and voters on the basis of the principles of trust, taking into account the spiritual, moral and psychological aspects of parliamentary activity.*

Keywords: *representation of the people, suffrage, deputy, responsibility, recall, orders, representative authorities, parliament.*

12 октября 2021 года начала свою работу Государственная Дума восьмого созыва, тем самым ознаменовав новый этап в развитии народного представительства и парламентаризма в Российской Федерации. В связи с этим хотелось бы особое внимание уделить проблемам взаимоотношения между депутатами и избирателями, ответственности парламентариев за предвыборные обещания и повышения уровня доверия к представительным органам власти. Тема ответственности органов публичной власти всегда актуальна, в том числе в период, переходный от социализма к постсоциализму, а по сути, некапиталистическому этапу развития российского общества, так как государство в лице его органов нередко пытается оторваться от народа, занять доминирующие позиции и безбрежно расширить сферу своего влияния. Общество, в свою очередь, не всегда готово активно противостоять всемогуществу государства; чаще всего подчиняясь его воле, оно, однако, сохраняет за собой право самостоятельного решения ряда вопросов, опираясь при этом на различные социальные нормы-регуляторы общественных отношений: мораль, религию, право, традиции, обычаи.

Важным достижением социума является его участие в управлении делами государства посредством народного представительства, в котором

сочетаются интересы общества и государства. Вследствие специфики институциональных и функциональных характеристик данной области взаимоотношений между формально и фактически неравными субъектами, следует отметить ее политизированность и недостаточную степень регламентации правом. В сфере формирования и деятельности представительных органов публичной власти сохраняются «белые пятна» в правовом регулировании, которые свидетельствуют не об их неуправляемости, а, наоборот, о достижении необходимого баланса государственных и общественных интересов. При этом надо учитывать, что согласование воли людей по вопросам власти и управления возможно в условиях демократического цивилизованного государства с развитой правовой системой и высоким уровнем правовой культуры граждан.

Начало становлению демократического государства в России было положено в советском периоде нашей истории с принятием первых конституций, которые стали общественным договором и фундаментом для строительства правовых отношений между пришедшей к власти партией большевиков и обществом. Так, Конституция РСФСР 1918 года стала «плодом политической созидательности внутри социума на начальном этапе становления государства» [1, с. 46], а также результатом компромисса различных политических сил, которые пришли к соглашению по самым важным вопросам о форме правления, типе государственного устройства, политическом режиме. Согласно Конституции вся полнота власти переходила к трудящимся массам и их представительным органам в лице Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Демократизм Конституции состоял в том, что она предлагала народам, находящимся на территории России, самостоятельно определиться в вопросе о вхождении в состав советского правительства и в другие центральные учреждения¹. Конституция РСФСР заложила также правовые основы активного и пассивного избирательного права граждан, дав им возможность участвовать в формировании советских представительных органов государственной власти. В отличие от «царской конституции» 1905–1906 годов, советская конституция была принята органом народного представительства — III Всероссийским съездом рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, тем самым на практике реализовалась учредительная власть народа. В связи с этим вполне справедливо О.Е. Кутафин отмечал, что учредительная власть «не может осуществляться народом непосредственно. Она поручается им особому учредительному собранию — собранию избираемых для этой цели чрезвычайных представителей» [2, с. 173]. Все последующие советские конституции укрепляли на новом уровне правовые основы народного представительства, развивая порядок выборов и деятельности представительных советских органов, закрепляя

¹ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm#1>.

ведущую роль коммунистической партии и встраивая ее в политическую систему общества.

После революции в октябре 1917 года верховная власть в стране перешла в руки Всероссийского съезда Советов, который вместе с избранным им Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИК) обладал и правом контроля над деятельностью народных комиссаров, и правом их смещения. Данный исторический факт имел важные юридические последствия в виде системы народного представительства и нового механизма государственной власти, основанного на выборных началах, демократизме и народовластии. Вследствие действия советского права как социального и государственного института, регламентирующего создание и дальнейшее функционирование органов народного представительства, уже в первых советских конституциях и ряде законов были определены правовые отношения между депутатами и избирателями.

Одним из первых был принят Декрет ВЦИК от 4 декабря (по старому стилю — 21 ноября) 1917 года «О праве отзыва делегатов», в котором закреплялось, что «выборное учреждение или собрание представителей может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных». В то время такими представительными органами считались Учредительное собрание, Советы, земские учреждения. Согласно Декрету, в случае отзыва делегата (депутата, гласного) назначались перевыборы даже при пропорциональной избирательной системе, которая применялась на выборах в Учредительное собрание и предусматривала голосование за списки политических партий. Съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов назначал перевыборы в избирательных округах по требованию более половины избирателей в каждом округе². Советские граждане имели право как избирать, так и отзывать своих представителей, что свидетельствовало о демократическом характере взаимоотношений между избираемыми и избирателями и зависимости представителей народа от его воли. Декрет ВЦИК «О роспуске Учредительного Собрания» от 6 января 1918 года и решение III Всероссийского съезда Советов от 31 января 1918 года окончательно утвердили и оформили принцип единовластия и полновластия Советов.

Часто в нашей истории мы находим факты того, что правовые нормы являются лишь «фасадом», «маскировкой» реальной действительности, когда формальные правовые отношения сочетаются или заменяются неправовыми нормами. В этой связи в качестве примера хотелось бы привести ряд цитат из работы историка С.С. Войтикова «За фасадом сталинской конституции. Советский парламент от Калинина до Громыко», в которой на

² О праве отзыва делегатов: Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета. URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5311/> (дата обращения 13.10.2021).

основе архивных документов показана формальная роль официально провозглашенного высшим органом власти — ВЦИК, затем Верховного Совета СССР, их зависимость от Коммунистической партии и ее руководителей [3]. Органы Советской власти фактически были заменены Политбюро ЦК партии. Партия руководила «всею жизнью Советского Союза» и свои решения проводила «от имени соответствующих советских органов» [3, с. 117]. Как указывает С.С. Войтиков: «все решения по важным политическим вопросам согласовывались ЦИК СССР с ЦК ВКП(б) и его Политбюро, посредником же по должности выступал М.И. Калинин, занимавший пост председателя ВЦИК и формально считавшийся главой государства [3, с. 133]. Взаимоотношения между «советским парламентом» и партийным руководством характеризовались следующими признаками:

- во-первых, взаимодействие ЦИК СССР с Оргбюро ЦК ВКП(б) происходило на основе Устава ВКП(б), то есть регулировалось партийными нормами;

- во-вторых, повестки дня заседаний съездов Советов СССР разрабатывались и принимались Коммунистической фракцией Президиума ЦИК СССР, а потом соответствующие постановления вносились на утверждение «...в Политбюро ЦК ВКП(б)»;

- в-третьих, руководящие работники Секретариата ЦК ВКП(б) принимали самое непосредственное участие в советской работе [3, с. 134–135];

- в-четвертых, партия фактически установила контроль за деятельностью «парламента», особенно усилившийся в 1930-е годы, в период массовых репрессий. Так, Политбюро ЦК ВКП(б) в феврале 1935 года поручило Н.И. Ежову и заместителю председателя Комиссии партийного контроля при ЦК ВКП(б) М.Ф. Шкирятову «...проверить личный состав аппаратов ЦИК СССР и ВЦИК РСФСР, имея в виду наличие элементов разложения в них» [3, с. 177]. Несмотря на депутатскую неприкосновенность, предусмотренную статьей 52 Конституции СССР 1936 года, «Верховный Совет СССР понес невосполнимые потери в годы сталинского политического террора», так как И.В. Сталин и органы государственной безопасности «произвели превентивную селекцию «депутатского корпуса», арестовав потенциально опасных (по их мнению) кандидатов в депутаты до выборов 1937–1938 годов по новой избирательной системе в высшие органы государственной власти СССР, союзных и автономных республик» [3, с. 199]. Чисткой рядов парламентариев занималась Партийная группа Президиума ВЦИК, по указанию которой депутаты массово выводились из состава ВЦИК и фактически передавались на растерзание органам НКВД, она же разрешала предавать их суду. В результате жесткого террора было арестовано большинство членов ЦИК СССР, а позднее и многие члены Президиума Верховного Совета СССР [3, с. 226]. Такие отношения между партией и представительным органом трудно назвать правовыми отношениями, так как право и закон заменялись произволом, насилием, извращалась их сущность, поскольку

вместо установлений добра и справедливости они становились инструментами лжи, обмана, оговоров, расправы с неугодными. Подорвали ли репрессии по отношению к парламентариям доверие народа к институту выборов и представительным органам? Статистика свидетельствует об обратном процессе — росте явки избирателей на выборах в конце 1930-х годов. Всего в 1937 году в СССР приняло участие в голосовании 96,8 процента избирателей, в Москве же явка составила 99,13 процента [3, с. 256]. Скорее всего, причинами электоральной активности избирателей были не рост их правовой культуры и сознательности, а прежде всего страх и другие эмоциональные переживания, вызванные эпохой репрессий и массивной агитационно-пропагандистской работой.

На протяжении последующих нескольких десятилетий Советы постепенно превратились из высшего органа власти в стране в формальную государственную машину утверждения решений, принятых коммунистической партией. Окончательно правовые основы взаимоотношений между правящей партией и Советами были оформлены в 1950–1960 годы с принятием ряда постановлений КПСС [4, с. 37–45], направленных на дальнейшее развитие системы Советов и способствующих организации правовых отношений между Советами и партией.

Постепенно в теории и практике народного представительства сложились разнообразные формы взаимоотношений между избранниками народа и избирателями, которые стали носить все более правовой характер. Советская доктрина отстаивала идею о том, что основой данной связи должен являться принцип императивности депутатского мандата, который отражает степень доверия избирателя на выборах к кандидатам на выборные должности и требует соответствующей меры ответственности со стороны депутата за оказанное доверие. Речь, по сути, идет о том, что после выборов депутат не освобождается от обязательств, которыми были наполнены его предвыборные обещания, а переходит фактически под двойной контроль со стороны выдвинувшей его партии и избирателей. Депутат, недобросовестно относящийся к выполнению своих обязанностей, мог быть привлечен как к правовой, так и неправовой ответственности. Неправовая ответственность не урегулирована нормами права, не предусматривает применение санкций, установленных государством, поэтому она выражается в мерах общественного воздействия. В данном случае главным неправовым, скорее, духовно-нравственным критерием оценки отношений между представителем народа и представляемыми является доверие, которое С.А. Авакьян трактовал как «этическое требование» [5, с. 100].

Юридическая (правовая) ответственность депутата предусматривает привлечение его к ответственности в случае установления факта виновности и противоправности действий или бездействия депутата. Большинство конституционных норм, регламентирующих взаимоотношения депутата с Советом и с избирателями, вошло в Закон СССР «О статусе народных

депутатов в СССР», который был принят 20 сентября 1972 года Верховным Советом СССР. В соответствии со статьей 6 Закона «депутат ответственен перед избирателями и им подотчетен»³. Советы как представительные органы государственной власти несли ответственность перед народом, согласно статье 2 Конституции СССР 1977 года. В нее была включена отдельная глава «Народный депутат» с положением (ст. 107) о том, что «депутат, не оправдавший доверия избирателей, может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке»⁴. Существовали следующие правовые формы контроля избирателей за деятельностью депутатов: отчеты; различные способы выражения общественного мнения (сельские сходы, собрания граждан по месту жительства, анкетирование, интервьюирование, опросы и др.) [6, с. 65]; внесение наказов; отчет депутата перед избирателями; прием и рассмотрение обращений граждан; поддержание связи с трудовыми коллективами и общественными организациями, выдвинувшими кандидатов в депутаты; прекращение депутатских полномочий или в силу отзыва, или в результате наступления определенных юридических фактов [7, с. 635–698].

В случае признания деятельности депутата неудовлетворительной на законодательном уровне была установлена такая мера конституционно-правовой ответственности, как отзыв. В статье 6 Закона о статусе народных депутатов назывались основания для отзыва депутата, в частности, неоправдание доверия избирателей и совершение действия, недостойного высокого звания депутата [8, с. 62–63]. Данная мера ответственности избранника перед народом свидетельствовала о демократической природе депутатского мандата и Советов в целом, об их тесной связи со своими избирателями, что в свою очередь способствовало более эффективному участию депутата в деятельности Советов. Реальное владение информацией, знания истинных интересов населения округа и действительного состояния экономики, сферы услуг, условий труда рабочих, крестьян, интеллигенции и служащих на территории Совета в целом, позволяли депутату более эффективно и компетентно работать в парламентской комиссии, четко и с учетом коллективного мнения избирателей сформулировать свою позицию при подготовке какого-то вопроса или законопроекта.

Ответственность депутатов перед избирателями и подотчетность им являлись правовыми средствами общественного контроля за деятельностью Советов и работой народных избранников, которые были предусмотрены Конституцией СССР, конституциями союзных и автономных республик, законами СССР и отдельных союзных республик. Именно закрепление

³ О статусе народных депутатов в СССР: Закон СССР от 20.09.1972 № 3352-VIII (ред. от 19.04.1979) // Ведомости ВС СССР. 1979. № 17. Ст. 277.

⁴ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=ESU; n=3009#08870589605659607> (дата обращения 12.10.2021).

в Конституции СССР и специальном Законе ответственности депутатов перед избирателями явилось «гарантией реального воздействия избирателей на работу депутатов» [8, с. 62–63]. Формы такой ответственности были разнообразны: наказания, решения по отчетам, предложения, пожелания и критические замечания, высказываемые во время отчетов, депутатских приемов и различных встреч. Для придания этой деятельности системного характера депутаты обязаны были составлять план мероприятий по выполнению наказов, регулярных отчетов перед избирателями, ведения приема населения, изучения общественного мнения.

Таким образом, советское законодательство закрепило возможность привлечения депутата к конституционно-правовой ответственности за недостатки и упущения в его работе, что в целом соответствовало природе депутатского мандата, являющегося формой выражения доверия избирателей своему представителю во власти или Советам в целом.

Современное законодательство и конституционно-правовая наука в принципе также восприняло отдельные положения социалистической теории народного представительства, в частности вопрос о представительной природе депутатского мандата и систематическом переизбрании депутатов по воле избирателей. Однако важнейшие вопросы об ответственности депутатов и возможности их отзыва не нашли существенной поддержки и соответственного отражения в отечественной литературе и парламентском праве в новейшей российской истории. На смену теории императивного мандата пришла концепция свободного мандата, которая не обязывает избранника общаться со своими избирателями, то есть никакой зависимости депутата от граждан нет, за исключением угрозы не быть избранным на следующих выборах. В результате народ никак не может повлиять на депутата, который не выполняет свои обещания [9], нарушает парламентскую дисциплину и не оправдывает доверие избирателей. В отличие от ряда конституций зарубежных стран, которые прямо определяют суть конституционно-правового содержания депутатского мандата и закрепляют принципы депутатского мандата — выборности, представительства, несвязанности депутата наказаниями и поручениями при исполнении им своих обязанностей, неответственность депутата за выраженное им мнение и голосование при осуществлении мандата, действующая отечественная Конституция не закрепляет принципы взаимоотношений депутата и избирателей, неприкосновенности при выражении мнений и голосовании во время осуществления депутатом своих функций, принципы избирательного права, определяющие порядок выборов депутатов Государственной Думы и др. [10, с. 904–906].

Многие аспекты отношений между представителями народа и представляемыми имеют сложную природу и не могут быть однозначно регламентированы исключительно правовыми нормами. Любые отношения в этой сфере относятся к межличностным отношениям, которые должны оцениваться с психологической и нравственной точки зрения, так как ана-

лизируются не действия людей и их поступки, а внутренние ощущения, например, «неудовлетворенность избирателей деятельностью избранного представителя». Здесь мы вполне согласны с мнением А.А. Кондрашева, который считает, что «попытка юридической детализации оснований отзыва депутата» в виде невыполнения им предвыборной программы, изменения политической ориентации, перехода в другую фракцию или выхода из нее, отказа депутата от контактов с избирателями привела бы к выхолащиванию самой идеи отзыва [11, с. 149]. Степень доверия к депутату трудно измерить количественными показателями или формальными правовыми мерками, поэтому в данной сфере должны сохраняться неформальные отношения, облагороженные духовно-нравственными общечеловеческими ценностями.

Поскольку отношения между депутатами и избирателями почти не урегулированы нормативно-правовыми актами, избранник народа руководствуется не только нормами права, но и неправовыми нормами: традициями, обычаями, нормами морали, практикой. На наш взгляд, следует сохранить многие традиции общения с избирателями, которые восприняты парламентской практикой с советских времен, в частности, неформальное, неправовое взаимодействие между народными представителями и представляемыми. Целесообразно наряду с юридическими мерами ответственности предусмотреть меры моральной ответственности, проявляющиеся в осуждении поведения депутата, в открытой критике его деятельности избирателями. Необходимо также глубокое научное исследование опыта парламентской деятельности отечественных законодательных представительных органов власти в СССР. Например, заслуживает внимания институт взыскания, налагаемого на депутатов вплоть до исключения общественными организациями, их органами на основании положений, предусмотренных их уставами. Кроме того, допускались привлечения депутата к партийной ответственности, если он являлся членом или кандидатом в члены КПСС [6, с. 65–66]. В данном случае деятельность депутата регламентировалась корпоративными (партийными) нормами.

Парламентской традицией становились наказания избирателей, которые адресовались депутату, как правило, перед выборами для реализации наиболее важных социально-экономических, жилищно-бытовых вопросов. Однако во многих субъектах Российской Федерации после перехода на выборы в законодательные (представительные) органы по смешанной избирательной системе отказались от института наказов избирателей, но в части из них впоследствии, по меткому выражению С.А. Авакьяна, «опомнились» [12, с. 25] и приняли соответствующие законы, что позволяет говорить о намечившейся тенденции восстановления этого института непосредственной демократии на региональном уровне.

В настоящее время более чем в 20 субъектах Российской Федерации действуют законы о наказах избирателей, в которых отражены различные подходы к определению понятия «наказы избирателей», порядка их внесения

в законодательный орган, предварительного изучения, учета, систематизации и исполнения, контроля их реализации (Закон Белгородской области от 17 декабря 2020 г. № 17 «О наказах избирателей», Закон Республики Саха (Якутия) от 25 апреля 2006 г. № 681-III «О наказах избирателей народным депутатам Республики Саха (Якутия)», Закон Новосибирской области от 1 июля 2015 г. № 574-ОЗ «О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Новосибирской области», Закон Архангельской области от 28 февраля 2006 г. № 147-9-ОЗ «О наказах избирателей и обращениях граждан к депутатам Архангельского областного Собрания депутатов» и др.).

В региональных законах указы избирателей рассматриваются как предложения (Ивановская, Новосибирская, Самарская области, Камчатский край, Ханты-Мансийский автономный округ), поручения (Астраханская область, Республика Мордовия, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Приморский край), реже — обращения, включая предложения и поручения (Курская и Ленинградская области). Целью наказов является совершенствование деятельности региональных органов государственной власти по вопросам экономического, социального и культурного развития, удовлетворение материальных и духовных потребностей, повышение уровня и качества жизни населения. В качестве наказов могут рассматриваться предложения избирателей по изменению действующего законодательства либо осуществлению конкретных мероприятий, требующих бюджетных расходов [13, с. 114–115]. Законы субъектов Российской Федерации предусматривают обязанность депутатов информировать избирателей о ходе выполнения наказов. Так, депутат Орловского областного Совета народных депутатов через средства массовой информации или на собраниях граждан в течение 3 месяцев с даты исполнения наказов избирателей доводит до сведения граждан информацию об их исполнении.

Таким образом, в обобщенном виде под наказами избирателей понимаются одобренные собраниями (сходами), конференциями граждан предложения по вопросам социального, экономического, политического и культурного развития, удовлетворения материальных и духовных потребностей населения, направленные кандидатам в депутаты законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации в период предвыборной кампании, а также в ходе отчетных встреч депутатов с населением [14, с. 67]. В данном контексте указы избирателей способствуют реализации представительной функции законодательных органов Российской Федерации.

В системе народного представительства часто встречается еще одно неправовое средство регулирования отношений — административный ресурс, который также является отголоском прошлого опыта взаимоотношений между партийными и советскими органами в условиях жесткой централизации и стройной вертикали власти. Данный ресурс не позволяет органам представительной власти быть независимыми и реально отражать мнение избирателей. Он находится в руках исполнительной власти, которая имея

значительные финансовые, экономические, властные ресурсы, диктует свою волю, навязывает свои решения парламентариям, тем самым переступая через базовые принципы конституционализма: разделения властей и народовластия. Неправовыми способами с использованием коррупционных связей происходит выдвижение кандидатов, формирование партийных списков на выборах, введение в парламент «нужных» людей для последующего манипулирования их действиями и лоббирования узкопартийных интересов. Данные негативные проявления системы представительства снижают уровень доверия избирателей к выборам, депутатам и парламентским учреждениям в целом.

Поэтому, на наш взгляд, необходимо из советской теории и практики народного представительства заимствовать те положительные черты, которые могут поднять престиж и авторитет представительных органов власти.

Во-первых, необходимо поддерживать живую связь власти с народом, которая образно выражалась в формуле: «депутат — слуга народа», что подчеркивало его народное происхождение. С этой целью, чтобы приблизить депутата к избирателям, на региональном и муниципальном уровнях представительства его свободный мандат нужно заменить на императивный, предусматривающий повышение депутатской ответственности перед гражданами, имеющими право давать им наказания, периодически заслушивать их отчеты и отзываться не оправдавших доверие избранных.

Во-вторых, нужно учесть также негативный опыт советского строительства и осуществлять деятельность представительных органов на основе принципа законности, не допуская вмешательства в их работу как органов исполнительной власти, так и партийных организаций, тем самым умело сочетать правовые и неправовые способы взаимодействия между представителями и представляемыми во власти.

В-третьих, следует рассматривать депутата не просто как представителя народа, или как чиновника, а как высоконравственную личность, лучше других понимающую проблемы общества, принимающую адекватные решения, обладающую непререкаемым авторитетом и репутацией.

В-четвертых, депутатская деятельность должна быть нацелена не на увеличение количества законов, а на выстраивание доверительных отношений между народными представителями и избирателями. Важно создать у народа ощущение духовной связи со своими избранниками, поддерживать отношения взаимопонимания и поддержки, полного доверия. Сочетание правовых и неправовых отношений в системе народного представительства с учетом духовно-нравственных и психологических аспектов депутатской деятельности будет способствовать более эффективной работе представительных органов публичной власти.

Список литературы

1. Тарабан Н.А. Консенсус либеральных и социальных идей в Конституции Российской Федерации как Политическом кодексе и Общественном договоре // История государства и права. 2020. № 1.
2. Комарова В.В. Теория демократии в статьях Олега Емельяновича Кутафина // Кутафин О.Е. Избранные труды / сост. В.В. Комарова. М.: Проспект, 2016.
3. Войтиков С.С. За фасадом сталинской конституции. Советский парламент от Калинина до Громыко / С. Войтиков. М.: Вече, 2021.
4. Советы народных депутатов: Справочник / Лукьянов А.И., Авакьян С.А., Гуреев П.П. и др. М.: Политиздат, 1984.
5. Современные проблемы организации публичной власти. Монография / Рук. авторского колл. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014.
6. Краснов М.А. Коллегиальность и персональная ответственность в работе местных Советов. М.: Юридическая литература, 1986.
7. Комментарий к законодательству о городских, районных в городе Советах народных депутатов. М.: Изд-во «Известия», 1983.
8. Комментарий к Закону о статусе народных депутатов в СССР. М., 1984.
9. Ерыгина В.И. Теоретические проблемы ответственности политических партий за предвыборные обещания // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11.
10. Фадеев В.И. Депутатский мандат: понятие, принципы и виды // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Том 1. М., 2015.
11. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М.: Юристъ, 2006.
12. Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11.
13. Ерыгин А.А. Правовые основы формирования и деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (на примере Белгородской областной Думы): монография / А.А. Ерыгин, В.И. Ерыгина. Белгород: Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2016.
14. Ерыгин А.А. Правовое регулирование института наказов избирателей депутатам законодательных органов субъектов Российской Федерации // Проблемы права в современной России: сборник статей межвузовской научно-практической конференции с международным участием 23 апреля 2016 года. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та.

А.Р. АКЧУРИН
В.С. УЛЬИХИН

О ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЗАКОННУЮ ВЫДАЧУ И НЕЗАКОННОЕ ПОЛУЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ

***Аннотация.** Статья посвящена проблемам правового регулирования случаев незаконной выдачи и незаконного получения избирательных бюллетеней. На основе анализа норм действующего законодательства, примеров из практики проведения выборов в Российской Федерации вносятся предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования вопросов привлечения к ответственности за указанные правонарушения.*

***Ключевые слова:** выборы, избирательный бюллетень, юридическая ответственность, электоральный стереотип, избирательная комиссия.*

ON ISSUES OF LEGAL REGULATION OF HOLDING CITIZENS ACCOUNTABLE FOR ILLEGAL ISSUANCE AND ILLEGAL RECEIPT OF BALLOT PAPERS

***Abstract.** The article is devoted to the problems of legal regulation of bringing participants in the electoral process to criminal and administrative responsibility for illegal issuance and illegal receipt of ballots. Based on the analysis of the norms of the current legislation, examples from the practice of holding elections in the Russian Federation, the authors make proposals for improving the regulatory regulation of issues of prosecution for these offenses.*

***Keywords:** elections, ballot paper, legal responsibility, electoral stereotype, election commission.*

За незаконную выдачу и незаконное получение избирательного бюллетеня действующим законодательством предусмотрена как уголовная, так и административная ответственность (статья 142.2 Уголовного кодекса

АКЧУРИН Александр Ростамович — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова», председатель Избирательной комиссии Республики Бурятия, г. Улан-Удэ
УЛЬИХИН Виктор Сергеевич — кандидат юридических наук, консультант юридического отдела аппарата Избирательной комиссии Республики Бурятия, г. Улан-Удэ

Российской Федерации¹ (далее — УК), статья 5.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² (далее — КоАП). При этом незаконная выдача и незаконное получение избирательного бюллетеня были криминализованы и предусмотрены УК как уголовно-наказуемые деяния относительно недавно — в 2017 году. Нельзя не согласиться с тем, что «наличие уголовной и административной ответственности за деяния, нарушающие избирательные права граждан, является важной гарантией проведения честных выборов и референдума» [1].

Как показывают данные судебной статистики, с 2017 года число судебных решений в Российской Федерации по уголовным делам о незаконном получении и незаконной выдаче избирательных бюллетеней имеет тенденцию к росту. Так, в 2017 году по статье 142.2 УК не было принято ни одного судебного решения; в 2018 году судами рассмотрено 6 уголовных дел (осуждено — 2, уголовных дел прекращено — 4³); в 2019 году — 20 уголовных дел (осуждено — 3, уголовных дел прекращено — 17). Небольшое снижение рассмотренных судами уголовных дел наблюдается в 2020 году — 15 (осуждено — 5, уголовных дел прекращено — 10)⁴.

Общественная опасность незаконной выдачи и незаконного получения избирательного бюллетеня предопределена объектом противоправного посягательства, — это конституционное право граждан на свое волеизъявление, установленный законом порядок проведения выборов, интересы общества и государства. Такие правонарушения нарушают «общественные отношения, характеризующие условия легитимности государственной власти, сформированной на основе справедливых выборов, проведенных с соблюдением демократических принципов и основанных на Конституции России» [2].

Кроме того, указанные нарушения закона всегда имеют большой общественный резонанс, подрывают доверие граждан к избирательной системе, поддерживают ложный стереотип о том, что все выборы фальсифицируются, а также иные негативные электоральные стереотипы [3, с. 141].

Рассматриваемая тема приобретает еще большую актуальность с учетом внесенных в 2020 году поправок в избирательное законодательство в части возможности проведения многодневного голосования, а также голосования с использованием дополнительных возможностей реализации избирательных прав (голосование в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954. 17 июня.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // «Российская газета». 2001. № 256. 31 декабря.

³ Указано количество прекращенных уголовных дел по основаниям, не связанным с отсутствием состава преступления, события преступления, непричастности лица к совершенному преступлению (по данным сводных статистических сведений о состоянии судимости в России, размещенных на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации). URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения 10.08.2021).

⁴ Судебная статистика. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения 10.08.2021).

помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено; голосование избирателей на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах).

С принятием данных изменений возрастает нагрузка на членов участковых избирательных комиссий и, как следствие, возможно увеличение провокаций, направленных на дискредитацию выборов, проводимых в Российской Федерации.

В связи с этим каждый факт незаконной выдачи и незаконного получения избирательного бюллетеня должен своевременно пресекаться, а лица, нарушившие закон, — неукоснительно привлекаться к предусмотренной законом ответственности с учетом степени общественной опасности и формы вины совершенного деяния. Отсутствие наказания, необоснованное освобождение от ответственности может способствовать увеличению подобных правонарушений в ходе будущих выборов.

Вместе с тем на практике имеется ряд проблем, препятствующих формированию единообразной правоприменительной практики в части квалификации противоправных деяний, а также привлечению виновных лиц к предусмотренной законом ответственности.

Первое, на что хотелось бы обратить внимание, это неопределенность в вопросе разграничения состава преступления (статья 142.2 УК) и состава административного правонарушения (статья 5.22 КоАП) при незаконной выдаче и незаконном получении бюллетеней для голосования вместо другого избирателя (других избирателей).

Исходя из буквального толкования диспозиций рассматриваемых статей разграничение уголовного и административного составов проводится по двум критериям:

- количество незаконно выданных и полученных бюллетеней (один бюллетень — административная ответственность, два и более бюллетеней — уголовная ответственность);
- количество избирателей, вместо которых незаконно выданы и вместо которых незаконно получены бюллетени {для голосования вместо одного избирателя, — административная ответственность, для голосования вместо избирателей (т.е. 2 и более) — уголовная ответственность}.

Такая конструкция диспозиций указанных норм не учитывает случай совмещенного голосования, когда в один день проводится несколько избирательных кампаний. На практике бывают случаи, когда член избирательной комиссии в силу совмещенных выборов незаконно выдает одному гражданину более одного бюллетеня, но при этом предоставляет право проголосовать только вместо одного избирателя. Ввиду неопределенности формулировок статей 142.2 УК и 5.22 КоАП в данном случае формируется противоречивая судебная практика.

Так, в ходе выборов в единый день голосования в 2018 году имел место случай, когда членом участковой избирательной комиссии гражданину

незаконно было выдано четыре избирательных бюллетеня для предоставления ему возможности проголосовать вместо одного избирателя, что в силу требований части 1 статьи 5.22 КоАП является административным правонарушением.

По данному факту было возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 142.2 УК. Вступившим в законную силу постановлением суда предъявленное обвинение было признано обоснованным, члену избирательной комиссии, незаконно выдавшему четыре избирательных бюллетеня одному гражданину для предоставления возможности проголосовать вместо другого избирателя, назначена мера уголовно-правового характера в виде судебного штрафа с прекращением уголовного дела⁵.

При этом в рассматриваемой ситуации гражданин, совершивший «зеркальное» правонарушение, то есть незаконно получивший у члена участковой избирательной комиссии четыре вышеуказанных избирательных бюллетеня вместо другого избирателя, был привлечен к административной ответственности по части 2 статьи 5.22 КоАП⁶.

В целях устранения неопределенности в вопросе квалификации деяний за незаконные выдачу и получение избирательных бюллетеней, необходимо четко разграничить составы статей 142.2 УК и 5.22 КоАП. Считаем, что ключевым признаком для отграничения уголовного и административного состава должно стать именно количество избирателей, вместо которых избирательные бюллетени незаконно получены. Таким образом, при получении избирательного бюллетеня (избирательных бюллетеней — при совмещенных выборах и голосовании при смешанной избирательной системе) вместо одного избирателя должна наступать административная ответственность, а при получении избирательных бюллетеней вместо двух и более избирателей — уголовная ответственность.

Также действующая редакция статьи 142.2 УК имеет внутреннее противоречие: в наименовании термин «бюллетень» используется в единственном числе, в то время как в тексте самой статьи речь идет о бюллетенях во множественном числе. Данное противоречие имеет не только юридико-техническое, но и практическое значение при квалификации деяний. Целесообразно в наименовании статьи 142.2 УК использовать законодательную формулировку — «незаконная выдача и незаконное получение бюллетеней».

Наряду с этим представляется необходимой корректировка формулировок статей 5.22 КоАП и 142.2 УК, предусматривающих цель незаконной выдачи и незаконного получения бюллетеня, — соответственно для предоставления

⁵ Постановление Хоринского районного суда Республики Бурятия от 29.10.2018, дело № 1-204/2018. URL: https://horinsky-bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=28962804&delo_id=1540006&new=0&text_number=1 (дата обращения 10.08.2021).

⁶ Постановление Хоринского районного суда Республики Бурятия от 22.04.2019, дело № 5-37/2019. URL: https://horinsky-bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=48389217&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения 10.08.2021).

возможности проголосовать (при незаконной выдаче) и для участия в голосовании (при незаконном получении). Это влечет вывод о возможности совершения указанных правонарушений только умышленно, преследуя указанную цель. Вместе с тем выдача и получение бюллетеня (бюллетеней) в нарушение установленного законом порядка могут быть совершены и без такой цели.

Так, в 2020 году при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации имел место случай, когда член участковой избирательной комиссии при проведении голосования на придомовой территории выдал гражданину бюллетень, не проверив, что днем ранее этот гражданин уже проголосовал по месту своей регистрации. Процесс получения бюллетеня гражданин снимал на средство видеофиксации, сопровождая комментариями, а незаконно полученный бюллетень забрал с собой, то есть его действия носили спланированный характер.

Однако в действиях указанных лиц суд не установил наличие умысла, отметив при этом, что, получив бюллетень, гражданин участия в голосовании не принимал, а его действия были связаны с проверкой работы участковой комиссии с целью недопущения голосования более одного раза в ходе одного и того же голосования⁷. Член комиссии и гражданин к ответственности привлечены не были.

В то же время нельзя не обращать внимание на то обстоятельство, что подобные действия нарушают установленный законом порядок голосования. Более того, они являются общественно опасными, поскольку незаконно полученный бюллетень может быть вынесен с избирательного участка и впоследствии использован для фальсификации итогов голосования.

В этой связи целесообразно предусмотреть в статьях 5.22 КоАП, 142.2 УК ответственность за незаконную выдачу и незаконное получение избирательного бюллетеня без указания на цель этих действий. Это, с одной стороны, позволит пресекать провокации при проведении голосования, аргументированные якобы благими целями проверки деятельности избирательных комиссий, а с другой, — позволит рассматривать вопрос о привлечении к ответственности лиц, совершивших правонарушение по неосторожности. Это, в частности, будет относиться к квалификации действий членов избирательных комиссий, которые становятся невольными жертвами подобных провокаций.

Данные изменения потребуют корректировки санкций статьи 5.22 КоАП, предусматривающих в настоящее время фиксированный размер штрафа — 30 000 рублей (части 1 и 2) и 50 000 рублей (часть 3). Очевидно, что степень

⁷ Постановление мирового судьи судебного участка № 1 Советского района г. Улан-Удэ Республики Бурятия от 13.07.2020, дело № 5-524/20. URL: http://sov1.bur.msudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&op=sd&number=33865490&case_number=33411208&delo_id=1500001 (дата обращения: 10.08.2021).

вины в каждом конкретном случае незаконной выдачи или незаконного получения бюллетеня может быть разной. Отсутствие вариативности размера штрафа также делает невыполнимыми требования части 2 статьи 4.1 КоАП об учете при назначении наказания характера совершенного правонарушения личности виновного, его имущественного положения, смягчающих и отягчающих обстоятельств.

Еще один момент, на который следует обратить внимание, — действующее законодательство не разграничивает ответственность избирателя, незаконно получившего бюллетень, но не проголосовавшему по нему, и избирателя, опустившего незаконно полученный избирательный бюллетень в ящик для голосования или комплекс обработки избирательных бюллетеней. Очевидно, что второе из указанных действий имеет бóльшую общественную опасность, поскольку искажает волеизъявление избирателей, ставит под угрозу итоги голосования и результаты выборов и фактически является действием, направленным на фальсификацию итогов голосования, то есть должно квалифицироваться также по статье 142.1 УК «Фальсификация итогов голосования».

Указанной статьей не предусмотрена ответственность для гражданина, незаконно получившего избирательные бюллетени и опустившего их в ящик для голосования или комплекс обработки избирательных бюллетеней. Считаем целесообразным дополнить в этой части диспозицию статьи 142.1 УК.

С 2019 года в российской практике проведения выборов используется дистанционное электронное голосование, являющееся перспективным направлением развития избирательного процесса и удобной формой реализации активного избирательного права граждан. Как отмечается в юридической литературе, «в силу принципиальных различий технологий традиционного и дистанционного электронного голосования для проведения последнего в условиях свободных выборов потребуются новое избирательное законодательство» [5]. Внедрение дистанционного электронного голосования, при котором бюллетень на бумажном носителе не используется, а голосование осуществляется посредством бюллетеня с использованием специального программного обеспечения, требует соответствующей адаптации законодательства об ответственности за незаконный доступ к бюллетеню дистанционного электронного голосования.

Действующее законодательство такой ответственности не устанавливает, в связи с чем считаем целесообразным предусмотреть ее в соответствующих статьях КоАП и УК.

В рамках рассматриваемой тематики необходимо также отметить, что средством реализации норм материального права всегда выступают процессуальные нормы. В связи с этим не менее важным является вопрос о совершенствовании процессуальных механизмов привлечения к ответственности за рассматриваемые правонарушения.

Одной из проблем правоприменительной практики в этой области является нарушение принципа неотвратимости административного наказания. Данный принцип прямо не закреплен в КоАП, однако следует из статей 1.2 и 3.1 данного Кодекса, предусматривающих предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами в качестве одной из задач законодательства об административных правонарушениях и целей административного наказания. Как справедливо отмечается в научной литературе, «реализация заложенных в действующем КоАП целей административного наказания невозможна без воплощения в жизнь принципа неотвратимости административного наказания» [4].

Однако в юридической практике по делам о нарушениях избирательного законодательства имеются случаи, когда при наличии в действиях лица всех признаков состава административного правонарушения, тем не менее, такое лицо освобождается от ответственности.

Например, в единый день голосования по выборам в 2019 году гражданин незаконно получил у члена участковой избирательной комиссии два избирательных бюллетеня вместо другого избирателя. По данному факту было возбуждено дело по части 2 статьи 5.22 КоАП. По результатам административного расследования дело было прекращено со ссылкой на пункт 7 части 1 статьи 24.5 КоАП в связи с предполагаемым наличием в действиях гражданина признаков состава преступления. Однако впоследствии постановление о прекращении производства по делу было признано незаконным и отменено прокурором. Материалы дела были возвращены в органы внутренних дел, где по факту незаконного получения бюллетеней был составлен протокол об административном правонарушении по части 2 статьи 5.22 КоАП. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, факт совершения административного правонарушения не оспаривал.

Однако постановлением суда производство по делу в отношении указанного гражданина было прекращено со ссылкой на пункт 7 части 1 статьи 24.5 КоАП в связи с наличием по данному факту постановления о прекращении производства по делу⁸. Как следствие, гражданин, незаконно получивший избирательные бюллетени, деяние которого содержало все признаки административного правонарушения, не был привлечен к предусмотренной законом ответственности.

Данная ситуация свидетельствует о несовершенстве процессуального законодательства в области производства об административных правонарушениях.

В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 24.5 КоАП производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае наличия по одному и тому же

⁸ Постановление Советского районного суда г. Улан-Удэ Республики Бурятия от 17.12.2019, дело № 5-183/19. URL: https://sovetsky-bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=69727834&delo_id=1500001&new=&text_number=1 (дата обращения 10.08.2021).

факту совершения противоправных действий постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном этой же статьей. Действующая редакция указанной нормы исключает возможность привлечения лица к административной ответственности, если ранее в отношении него уже было вынесено постановление о прекращении производства по делу, даже в том случае, если такое постановление впоследствии будет признано незаконным.

В целях обеспечения принципа неотвратимости наказания, необходимо предусмотреть в пункте 7 части 1 статьи 24.5 КоАП оговорку о том, что, если постановление о прекращении производства по делу признано незаконным или отменено, оно не может являться основанием для прекращения производства по делу при его рассмотрении по существу. Данное изменение будет иметь значение не только для дел о нарушениях избирательного законодательства, но и в целом при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Возвращаясь к приведенному примеру, отметим, что член участковой избирательной комиссии, у которого гражданин незаконно получил два избирательных бюллетеня, был привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 5.22 КоАП. Судом назначен административный штраф в размере 30 000 рублей⁹.

* * *

Соблюдение принципа неотвратимости наказания имеет крайне важные последствия для избирательной системы в целом, поскольку отсутствие наказания может способствовать совершению аналогичных правонарушений в ходе будущих выборов, а также провокаций, направленных на дискредитацию избирательной системы.

Кроме того, как показывает судебная практика, отдельные факты незаконной выдачи и незаконного получения бюллетеней нередко экстраполируются проигравшими кандидатами на выборы в целом, со ссылкой на единичные факты нарушения закона приводятся доводы о якобы массовых фальсификациях, в связи с чем предпринимаются попытки оспорить итоги голосования и результаты выборов.

Решение обозначенных в настоящей статье проблем должно носить комплексный характер и, прежде всего, необходимо совершенствовать уголовное и административное законодательство. Авторы статьи выражают уверенность, что сформулированные в настоящей статье предложения по внесению поправок в законодательство позволят сформировать единообразную судебную практику по фактам незаконной выдачи и незаконного получения избирательного бюллетеня (избирательных бюллетеней), основанную на

⁹ Постановление Советского районного суда г. Улан-Удэ Республики Бурятия от 25.12.2019, дело № 5-187/2019. URL: https://sovetsky-bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=69794229&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения 10.08.2021).

принципе неотвратимости наказания, что будет способствовать в конечном итоге повышению доверия граждан к избирательной системе в целом.

Список литературы

1. Багмет А.М., Бычкова Е.И. Особенности уголовно-правовой характеристики незаконной выдачи и получения избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме [Электронный ресурс] // «Российская юстиция». 2020. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Дегтерев А.А. Незаконная выдача и получение избирательного бюллетеня для голосования на референдуме: уголовно-правовая характеристика [Электронный ресурс] // «Российский следователь». 2020. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Акчурин А.Р. Электоральные стереотипы и правовая культура избирателей // «Гражданин. Выборы. Власть». 2021. № 1 (19).
4. Азаматова Л.Л. Проблемы конкуренции норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях на примере практики арбитражных судов [Электронный ресурс] // «Арбитражный и гражданский процесс». 2017. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей [Электронный ресурс] // «Конституционное и муниципальное право». 2020. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Э.С. ЮСУБОВ
Г.В. ТУМАНЯН

МНОГОДНЕВНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ КАК ЭВОЛЮЦИЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

***Аннотация.** Многодневное голосование — это новый этап в развитии электоральной системы. Несмотря на сложные предпосылки возникновения официально закрепленного многодневного голосования в Российской Федерации (пандемия коронавирусной инфекции COVID-19), можно заметить большое количество положительных аспектов от его внедрения. Хотя для России практика многодневного голосования не нова, она никогда не имела подобных масштабов и поддержки со стороны общественности и государства. Трехдневное голосование есть значительное, качественное усиление и развитие гарантий избирательных прав во взаимодействии с конституционным правом — правом на охрану здоровья.*

***Ключевые слова:** выборы, референдум, многодневное голосование, избирательный процесс, избирательная комиссия, коронавирус.*

MULTI-DAY VOTING AS AN EVOLUTION OF THE ELECTORAL SYSTEM

***Abstract.** Multi-day voting is a new stage in the development of the electoral system. Despite the most difficult prerequisites for the emergence of an officially fixed multi-day voting in the Russian Federation (pandemic of coronavirus infection COVID-19), we can notice many positive aspects from its implementation. Although the practice of multi-day voting is not new for the Russian Federation, it has never had such a scale and support from the public and the state. It should be noted that the three-day voting, there is a significant, qualitative strengthening and development of guarantees of electoral rights in conjunction with constitutional law, the right to health protection.*

***Keywords:** elections, referendum, multi-day voting, electoral process, election commission, coronavirus.*

*Лишь вера и твердо базирующееся на ее основе доверие
смогли сотворить конституционную идею свободных выборов.*

Хотелось бы сразу обозначить нашу позицию по проблеме новых технологий, применяющихся в современном избирательном процессе. Она заклю-

ЮСУБОВ Эльман Сулейманович — профессор Российского государственного университета правосудия, советник Председателя ЦИК России, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Томск
ТУМАНЯН Гарник Вагинакович — аспирант Национального исследовательского Томского государственного университета, заместитель председателя Молодежной избирательной комиссии Томской области, г. Томск

чается в том, что, независимо от качества и конкретных свойств и в любой исторический период развития человечества, электоральные технологии — это вызов; все, кто сопричастен к их внедрению, должны быть безусловно ответственными и относиться к ним как к новым испытаниям и для конкретных граждан, и в целом для общества.

В связи с этим мы, как граждане, ответственные и облаченные определенными статусом и полномочиями, обязаны создать такую идейную, правовую и организационную обстановку, чтобы участие в выборах в формате многодневного голосования стало делом конституционной обыденности. Проблема участия граждан в выборах и гражданская активность является не только технологической проблемой и вопросом внедрения цифровизации. Это — проблема публичного доверия и сознательного отношения общества к избирательным технологиям, а не одного лишь признания их объективности и ценности [1, с. 22–33]. И очень важно, чтобы кандидаты, политические партии, избирательные комиссии и иные участники электоральных процессов относились к избирателю как к главному субъекту публично-правового процесса, исключая любые формы манипулирования и заигрывания.

Необходимо чтобы те, кто вводят новые технологии в арсенал взаимодействия с избирателями, относились к их применению в соответствии с вышеназванным принципом уважительного отношения. Недопустимо превращать электорат в жертву манипуляций создавая излишние и чрезмерные ожидания; необходимо воспринимать избирателя, как субъекта конституционного права.

Говоря об организации в нашей стране трехдневного голосования в сентябре текущего года, отметим, что недавно один из авторов данной статьи по поводу этого вопроса выступал в стенах ЦИК России и оказался в числе небольшой когорты участников, поддержавших новую организационную форму голосования.

В принципе, для российской избирательной системы многодневное голосование не является новым или неожиданным [2, с. 89–106]. Наша избирательная система обладает богатой, неоднократно оправдавшей себя практикой организации досрочного голосования, которое признается гарантией избирательных прав. А с нашей точки зрения, с определенными правовыми ограничениями, с наличием конкретных условий и так далее является разновидностью многодневного голосования. Иначе говоря, многодневное голосование в нашей практике имеет место, но только терминологически называется иначе.

Необходимо развивать и обогащать российскую электоральную практику всеми формами голосования избирателей, которые соответствуют букве и духу основ конституционного строя. Норма права не является застывшей догмой, эволюция которой невозможна в принципе [3, с. 3–8]. Можно говорить о том, что электоральная система находится в постоянном развитии: систематически совершенствуется и становится ближе к обнаружению

оптимальной избирательной модели. Описываемые процессы являются «нормальным» ходом политической жизни и политического развития государства. Нововведения и некоторая (перманентная) оптимизация, как можно заметить на примере политических трансформаций перед очередными избирательными периодами, — требование времени. Член ЦИК России А.Ю. Шутов не случайно отмечает важность политической составляющей избирательных процессов [4, с.].

Многодневное голосование в целом, а трехдневное голосование в частности, — является благом для наших граждан; оно обладает самостоятельными качествами конституционно-правовой и организационно-правовой ценности. Ключевым словом здесь следует признать слово «благо», которое в философии права и вообще в философии понимается как особое явление бытия, имеющее в своей онтологической заданности только положительный смысл. В настоящее время многие избиратели ощущают усталость от негативного информационного фона, который формируется с участием ряда политических партий. Юридическая легализация трехдневного голосования на выборах в сентябре 2021 года стала дополнительным стимулом для дискуссий по данной проблеме с довольно одномерными повторяющимися аргументами. Публичные ожидания избирателей связаны с необходимостью формирования доверительной повестки в период избирательной кампании (что мотивировано опасениями последних о возможности расширения спектра фальсификаций [5, с. 53–56]) и, что немаловажно, после ее окончания.

Здесь уместно вспомнить слова героя романа И.С. Тургенева «Рудин», который со всей искренностью высказывает мысль о том, что статус человека и личности заслуживает только тот, кто приносит «благо» нашему обществу. С данной точки зрения и обсуждая вопрос многодневного голосования лишь в организационно-процедурном смысле, нельзя оставлять без внимания его сущностный аспект. То есть, нужно обратить взоры к Конституции России и к основам ее конституционного строя.

Согласно Основному закону страны, наибольшими правом и дееспособностью обладает только народ как единственный источник власти. И одним из юридических и конституционных механизмов реализации им своего высокого статуса являются свободные выборы во взаимодействии и взаимосвязи с другой конституционной нормой о праве избирать и быть избранным (ст. 32 Конституции). Следовательно, Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам право, то есть «благо» личного участия в управлении делами государства и общества. Этот конституционный феномен и есть «благо» для всех членов общества, а достижение его положительного смысла возможно самыми различными легальными способами, которые юридически сформулированы и введены в действующее политико-правовое пространство.

Голосование — один из организационных и процессуальных механизмов достижения этой конституционно желаемой цели. Поэтому есть смысл

вернуться к тезису о том, что трехдневное голосование есть значительное, качественное усиление и развитие гарантий избирательных прав во взаимодействии с конституционным правом, правом на охрану здоровья (ст. 41 Конституции). Никто не исключает из арсенала своих обязанностей создание благоприятных эпидемиологических условий для работы членов участковых избирательных комиссий, избирателей, наблюдателей, представителей средств массовой информации.

В условиях очередных волн распространения коронавирусной инфекции трехдневное голосование выполняет две взаимосвязанные функции. Наряду с новой гарантией активного избирательного права оно является оправдавшей себя процедурой защиты и охраны здоровья граждан в самом широком смысле слова. Посредством расширения времени голосования организаторам выборов предоставлена реальная возможность развести потоки избирателей и исключить нарушения социальной дистанции.

* * *

Процедура голосования на выборах не может быть самодостаточной без взаимосвязи принципов охраны здоровья, управления делами государства и общества. Достижение этой цели — есть прямая обязанность избирательных комиссий и органов власти. Эти проблемы нуждаются в публичном обсуждении, но в позитивном смысле слова. Необходимо предлагать организационные механизмы достижения поставленной цели, но все же однозначно негативное отношение к трехдневному голосованию должно быть признано подменой аргументов. Сама ситуация, в которой присутствует фактор эпидемии, требует максимальной объективности, свидетельствующей о том, что трехдневное голосование, как процедура, служит «благу».

На практике трехдневный формат волеизъявления предоставил избирателям благоприятные условия для планирования семейных, домашних и личных дел, совместив их с реальным выбором дня голосования в период с 17–19 сентября. Итог известен: многодневное голосование уже зарекомендовало себя с положительной стороны и вызывает устойчивый позитивный отклик у избирателей, прежде всего, с точки зрения повседневного хозяйственного удобства.

В однодневном варианте в день голосования, то есть в воскресенье, многие избиратели оказываются перед необходимостью возвращения с дачных участков или мест загородного отдыха домой для участия в голосовании, а значит, — ограниченными во времени реализовывать активное избирательное право. При трехдневном голосовании у избирателей есть реальная возможность проголосовать в пятницу, субботу или воскресенье; в течение дня и в любое удобное время. Оно создает благоприятные условия для избирателей, работающих в крупных промышленных предприятиях с круглосуточным производственным технологическим циклом (металлургия, энергетика, работники торговли, нефтяники, газовщики и т.д.). Следует

сказать и о военнослужащих, сотрудниках правоохранительных органов, гражданской обороны и противопожарной службы, которые заступают на службу круглосуточно. Аналогичный режим работы у многих медицинских работников, работников транспорта, жилищно-коммунальной сферы и так далее.

В сентябре многие россияне (особенно в южных регионах) в ежедневном режиме и в течение всего светового дня заняты на уборке урожая. Этот трудоемкий процесс включает в себя целый комплекс обязательных и неотложных работ. Трехдневное голосование является удобным организационно-правовым подспорьем для сельхозпроизводителей, так как все они получают новые временные возможности для исполнения гражданского долга. Сегодня крайне сложно, а иногда и невозможно установить точное количество избирателей, работающих в подобных условиях. Следует специально подчеркнуть, что с учетом мнения экспертного сообщества, представителей средств массовой информации и политических партий «Положение об особенностях голосования, установления итогов голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 года, в течение нескольких дней подряд», утвержденного Постановлением ЦИК России 1 июля 2021 года, исключает голосование на рабочих местах.

Трехдневное голосование создает благоприятные условия для работы членов участковых избирательных комиссий при организации голосования вне помещения (на дому) и для голосования групп избирателей, которые проживают в населенных пунктах и иных местах, где отсутствует помещение для голосования или транспортное сообщение затруднено. Члены комиссии могут в весьма спокойной и благоприятной обстановке спланировать выезд домой к избирателю, предварительно согласовав с ним день и время голосования. Этот факт приобретает особую практическую значимость при наличии обращения проголосовать на дому у значительного количества избирателей. Для многих регионов Сибири, Дальнего Востока и российского Севера была и остается проблемой организация голосования в населенных пунктах с незначительным количеством избирателей, где практически отсутствуют общественные помещения для организации голосования или нет устойчивого транспортного сообщения. Именно в силу этих объективных и естественных причин, названное Положение обязывало избирательные комиссии организовывать голосование для избирателей этих местностей 17 и 18 сентября в ограниченном масштабе. Это означает, что исключалось произвольное или повсеместное применение этой формы голосования. Положение предписывало территориальным избирательным комиссиям представить в избирательную комиссию региона объективные и достоверные причины его принятия. В свою очередь, региональная избирательная комиссия обязана была обнародовать информацию о населенных пунктах, где должно было проводиться голосование с использованием дополнительной формы волеизъявления с указанием даты и времени проведения голосования.

Что касается вопросов сохранности, то в Положении были исчерпывающим образом урегулированы все условия, гарантирующие безопасность хранения избирательных бюллетеней.

* * *

В связи с вышеизложенным авторы не сомневаются, что трехдневное голосование, как гарантия конституционных возможностей граждан, и есть разумно определенное время для достижения общего «блага». Российский избиратель в своей сопричастности к публично-правовой действительности приобретает надежный, весьма объективный временной отрезок для того, чтобы принять участие в выборах. Необратимость и объективность процесса голосования в течение трех дней преследует общую конституционную цель и направленность движения к будущему. И в этих условиях гражданское общество объективно и справедливо актуализирует проблему контроля за процессом многодневного голосования. Это право и одновременно обязанность гражданского общества актуализировать проблему своего участия в контроле за деятельностью членов избирательной комиссии с точки зрения организации многодневного голосования, объективности и достоверности тех результатов, которые будут установлены избирательными комиссиями по итогам волеизъявления избирателей. Желание гражданского общества наблюдать за ходом голосования, контролировать деятельность организаторов выборов комиссий заслуживает всякой поддержки. Поэтому, избирательные комиссии различных уровней не должны рефлексировать по поводу того, что за ними реализуется внешний контроль. Он объективно необходим и соответствует «духу нашего времени».

Вместе с тем анализ аргументов и опасений, высказываемых представителями гражданского общества, дает основание предположить, что и в данной сфере присутствует популизм. Отдельные организации, причисляющие себя к институтам гражданского общества, почему-то собственную организационную и кадровую слабость переносят на систему избирательных комиссий и на процедуру голосования.

Повышение публичного доверия к выборам формируется на всех стадиях избирательного процесса и в результате ежедневного общественного контроля и мониторинга. Эта работа тяготит многих субъектов избирательного процесса, а именно, кандидатов, политические партии, средства массовой информации. В настоящее время практически все субъекты избирательного процесса, эксперты, политтехнологи и юристы обсуждают проблему наблюдения в дни голосования. Следовательно, как устойчивые сторонники, так и оппоненты трехдневного голосования готовы пользоваться этой процедурой и ее прямо или косвенно признают.

Внимательное и непредвзятое изучение положений вышеуказанного Постановления дает основание утверждать, что в общей сложности шесть наблюдателей (от каждого кандидата, партии и общественной палаты) могут

самостоятельно определить режим наблюдения на принципах взаимозаменяемости. В то же время нельзя все доверие к выборам сводить только к наблюдению и общественному контролю. Важнейшим демократическим принципом институционализации доверия является присутствие соперничающей за власть оппозиции. Нынешняя избирательная кампания наглядно доказывает, что избиратели не обделены широтой оппозиционных мнений и партийных программ.

Проблема не в самом трехдневном голосовании, а в готовности, способности и зрелости гражданского общества. При этом следует дополнительно подчеркнуть, что нельзя не учитывать потенциал современных технических средств наблюдения и контроля, которые самым активным образом внедряются в избирательный процесс [6, с. 215–220] и являются частью его материально-технической базы. Все они в совокупности призваны осуществлять технический контроль и практический надзор.

Важнейшим требованием к выборам является их легитимность, признание результатов всеми политическими силами и обществом, особенно активной его частью, готовой открыто отстаивать свои права [7, с. 51–57]. Существующая система многодневного голосования нова, отдельные ее элементы должны быть пересмотрены и трансформированы [8, с. 141–144] с течением определенного количества времени. Не секрет, что оно имеет огромное количество правовых особенностей [9, с. 166–167] и должно постепенно совершенствоваться. И здесь мы не можем говорить о серьезных ограничениях, ибо многодневное голосование оправдало себя на сентябрьских выборах 2021 года. Для сравнения явка на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2016 году, несмотря на благоприятную эпидемиологическую обстановку и относительное политическое спокойствие, была всего 47,88 процента¹, в то время, как явка на аналогичных выборах в 2021 году составила 51,68 процента².

Оппоненты трехдневного голосования, которые субъективно принимают его как утрату контроля над голосованием, действуют в пределах заданного и predetermined недоверия ко всякому публичному, что происходит от государства. Эта центральная, фундаментальная онтологическая установка и есть причина дискуссии о недостатках трехдневного голосования. Нельзя не заметить, что данное недоверие необоснованно. Ведь многодневное голосование — это диверсификация выборов, а диверсификация есть демократизация и доступность максимально широкой общественности.

ЦИК России удалось сформировать обстановку полной открытости и прозрачности реализации избирательного процесса. «Армия» из более

¹ Газета.ru // ЦИК: явка на выборы в Госдуму составила 47,88%. https://www.gazeta.ru/politics/news/2016/09/23/n_9141587.shtml.

² Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Элла Памфилова объявила предварительные результаты выборов депутатов Государственной Думы. <http://www.cikrf.ru/news/cec/50563/>.

чем 500 тысяч наблюдателей³ (к этому числу необходимо добавить весомое количество членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, которые по сути выступают наблюдателями) осуществляла функции по общественному контролю деятельности избирательных комиссий различных уровней. Не стоит забывать о повсеместном внедрении видеонаблюдения, охватывающего огромное количество избирательных участков и территориальных комиссий, где потенциально могут проголосовать около 98 процентов избирателей⁴. В 85 регионах Российской Федерации были открыты общественные штабы и центры общественного наблюдения. Феноменом нового времени, отстаивающим константу о пользе многодневного голосования, является масштабный и повсеместный переход общественных обсуждений из плоскости средств массовой информации, контролируемых теми или иными политическими силами, в Интернет, а конкретнее, в различные социальные сети и мессенджеры. Общественность активно и независимым образом обсуждает практически все проистекающие процессы в онлайн-плоскости, в том числе, ход электоральных процессов. Сейчас многие участники избирательного процесса, органы власти и заинтересованные структуры обращают свои взоры на обсуждение результатов прошедших выборов, а это добавляет прозрачности в ход голосования и позволяет компетентным организациям быстро реагировать на возможные нарушения избирательного законодательства и норм российского права.

Избирательная кампания 2021 года еще раз доказала, что политические технологии стали антиподом, по сути, противоположностью избирательным технологиям. Приближает два этих понятия только их семантическое родство. Однако цели, формы и содержание данных технологий принципиально и идейно отличаются. Политтехнологии преследуют цель обслуживания одного, конкретного субъекта электорального процесса (кандидата, политической партии и т.д.). Подобная одномерность целеполагания политтехнологий наполнена нарративом чрезмерных и невыполнимых обещаний и формированием недоверчивой исключительности. Политтехнологи в этом случае пытаются проигнорировать ограничения действующего законодательства, и, следовательно, не несут юридической ответственности.

В свою очередь, избирательные технологии исходят из задачи достижения всеобщего блага и интересов граждан, реализуя конституционную волю государства. Электоральные технологии выражены и закреплены в избирательном законодательстве, значит, они осуществляются от имени государства специализированными и подготовленными органами (речь идет об избирательных комиссиях всех уровней). При этом избирательные комиссии руководствуются нормами действующего законодательства, полно-

³ Парламентская газета // Кто и как наблюдает за выборами в России. <https://www.pnp.ru/politics/kto-i-kak-nablyudat-za-vyborami-v-rossii.html>.

⁴ Источник: официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Система видеонаблюдения готова к работе на выборах. <http://www.cikrf.ru/news/cec/50510/>.

стью гарантируют гражданам реализацию права избирать и быть избранным и несут юридическую ответственность за свои действия либо бездействие. Не стоит забывать об обязательном обучении членов избирательных комиссий всех уровней посредством специализированных обучающих материалов, разрабатываемых Российским центром обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Список литературы

1. Туманян Г.В. Влияние блокчейн технологий на избирательные институты в рамках «сервисной» модели государства и концепции партисипативного управления // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 1(15).
2. Данилин П.В., Данилов В.Н. Многодневное голосование: международная практика и российский опыт // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 3(21).
3. Брод А.С. Новые формы голосования: правотворчество, практика применения, перспективы реализации // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 3.
4. Шутов А.Ю. Партийно-политическая система России накануне нового электорального цикла // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2015. № 11.
5. Алябьева А.В. Голосование в течение трех дней: за и против // Выборы: теория и практика. 2020. № 2(54).
6. Филатова А.О. Обеспечение реализации принципов гласности и открытости в условиях перехода на всеобщее электронное голосование // Образование и право. 2021. № 5. DOI 10.24412/2076-1503-2021-5-215-220.
7. Мармилова Е.П. О введении трехдневного голосования в Российской Федерации в 2020 году // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2021. № 2(67). DOI 10.21672/1818-510X-2021-67-2-051-057.
8. Омаров М.М. Реалии и перспективы многодневного голосования в Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. № 4. DOI 10.24411/2073-3305-2020-10223.
9. Курдюк П.М., Архиреева А.С., Пастухов М.М., Попенко М.С. Понятие и сущность многодневного голосования (муниципально-правовой аспект) // Евразийский юридический журнал. 2021. № 6(157).

А.И. ПЕТРЕНКО

ФЕЙКИ КАК ИНСТРУМЕНТ ДЕФОРМАЦИИ СОЗНАНИЯ МОЛОДЕЖИ

***Аннотация.** Статья посвящена анализу информационно-психологических операций с использованием фейковых технологий для оказания деструктивного воздействия на сознание молодого поколения России. Дается анализ места фейков в информационно-психологических операциях, взаимодействия пропаганды, дезинформации и фейков, на основе исследования значительного количества фейков раскрываются технологии их подготовки и распространения. В заключении даны некоторые рекомендации по противодействию влияния фейков на сознание российской молодежи.*

***Ключевые слова:** информационно-психологические операции, пропаганда, дезинформация, фейки, молодежь, деформация сознания, методы психологического воздействия.*

FAKES AS A TOOL FOR DEFORMATION OF CONSCIOUSNESS OF YOUNG PEOPLE

***Abstract.** The article is devoted to the problem of analyzing information and psychological operations using fake technologies to exert a destructive impact on the consciousness of the younger generation of Russia. The analysis of the place of fakes in information and psychological operations, the interaction of propaganda, disinformation and fakes is given, based on the analysis of a significant number of fakes, the technologies of their preparation and distribution are revealed. In conclusion, some recommendations are given to counter the influence of fakes on the consciousness of Russian youth.*

***Key words:** information and psychological operations, propaganda, disinformation, fakes, youth, deformation of consciousness, methods of psychological influence.*

В последние годы заметно активизировалось проведение информационно-психологических операций, направленных на деформацию сознания подрастающего поколения России с целью размывания их морально-этических норм, стирания чувства патриотизма и любви к Родине.

Резко возросло количество информационных вбросов с помощью такого инструмента, как фейки. Информационно-психологические операции приобретают все более агрессивный и целенаправленный характер; наиболее опасно то, что одной из главных мишеней информационно-психологического воздействия, в том числе с использованием фейков, стала российская молодежь.

ПЕТРЕНКО Анатолий Иванович — кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры методики воспитания и дополнительного образования АСОУ, г. Москва

Фейки направлены на манипулирование сознанием людей, посредством формирования определенных мемов, их закрепление и рефлексивное управление поведением людей. Всего с ноября 2020 по июль 2021 года было проанализировано 128 фейков. Количество стран – авторов фейков – 15 (см. табл. 1).

Таблица 1

Фейки, представленные от разных стран

№ п/п	Страна происхождения	Количество
1	США	36
2	Великобритания	25
3	Германия	23
4	Франция	10
5	Чехия	9
6	Россия	7
7	Украина	5
8	Швеция	3
9	Испания	2
10	Армения	1
11	Болгария	1
12	Дания	1
13	Словакия	1
14	Швейцария	1
15	Япония	1
	Итого	126

Анализ фейков, поступивших за означенный период, позволил в рамках проекта «Вбросам.нет» выделить их примерную тематику, которая носит в некоторой степени условный характер, поскольку в одном и том же фейке нередко содержатся две и более темы. Мы были вынуждены вносить тот или иной фейк в тематику по степени остроты рассмотрения той или иной темы (см. табл. 2).

Таблица 2

Распределение фейков по тематике

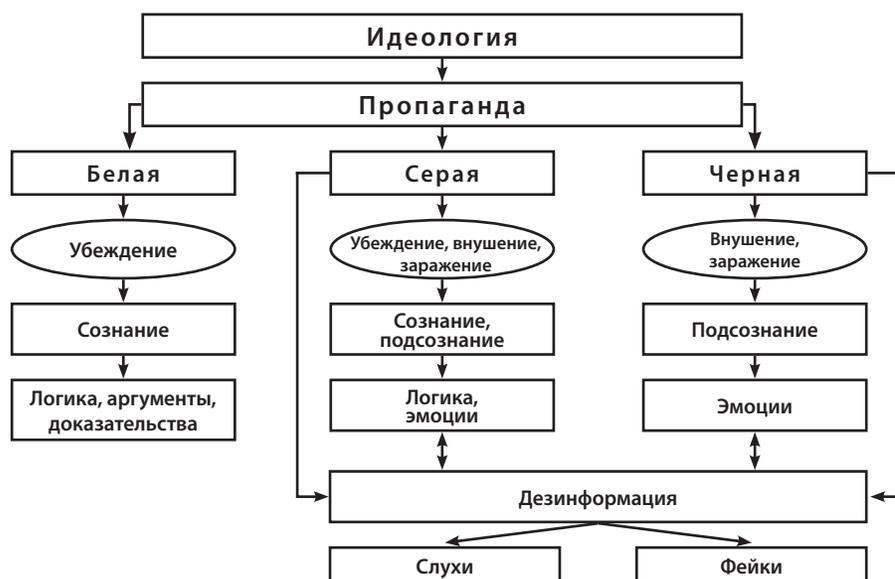
№ п/п	Примерная тематика	Количество
1	Россия – агрессор	28
2	Президент России	26
3	Делегитимизация выборов	20
4	Отношения России и США	12
5	Шпиономания	10
6	Навальный	8

7	Россия – НАТО	8
8	Отношения Россия – ЕС	6
9	Ситуация на Украине	6
10	Беларусь	3
11	Дискредитация российского вооружения	1

Цель столь широкого спектра тематики фейков вполне понятна – оказать психологическое воздействие на сознание российских граждан и, в первую очередь, молодежи для формирования осознаваемого или неосознаваемого негативного образа России, а, следовательно, и негативного отношения к ней.

Прежде чем остановиться на анализе фейков, как инструменте информационных войн, нам бы хотелось рассмотреть проблему в определенной системе, определив место и роль фейков в них. Необходимо понять, что информационно-психологические войны используются в основном для того, чтобы довести до мишеней психологического воздействия базовые позиции той идеологии, которой планируется их инфицировать (см. схему).

Схема



Основным механизмом, обслуживающим эти позиции, является пропаганда. Слово «пропаганда» произошло от названия католической организации Congregatio de Propaganda Fide (Конгрегация распространения веры), которая была создана папой Григорием XV в 1622 году. С тех пор, когда речь идет о пропаганде, подразумевается ее использование для распространения идеологии как некой системы взглядов на мироустройство, общественные отношения, систему управления обществом и так далее.

Традиционно выделяется «белая», «серая» и «черная» виды пропаганды. «Белая» пропаганда оказывает влияние прежде всего на сознание «мишени воздействия» и основным методом психологического воздействия является убеждение, которое использует логику, доказательность, аргументы и тому подобное.

«Серая» пропаганда — это некая смесь «белой» и «черной» пропаганды. Методами ее психологического воздействия выступают убеждение, внушение и заражение; посредством такого вида пропаганды оказывается влияние на сознание и подсознание объекта; она в определенной степени использует логику, но тяжесть ее давления в значительной степени падает на чувства и волю людей.

И, наконец, «черная» пропаганда, в которой основные методы психологического влияния заключены во внушении и заражении. Такой формой пропаганды воздействие оказывается исключительно на подсознание «мишени воздействия» и его эмоционально-волевую сферу.

Именно «черная» пропаганда и отчасти «серая» используются при планировании информационно-психологических войн и организации психологических операций. Она же составляет основу для такого понятия, как *дезинформирование*, призванное вводить свои объекты в заблуждение, которое в свою очередь, базируется на таком понятии, как *дезинформация*, являющаяся способом маскировки и заключающаяся в преднамеренном распространении ложных сведений об объектах, их составе и функционировании, а также имитации их деятельности.

Модель порождения дезинформации представляет собой: выбор отрицательного действия; гиперболизацию отрицательного действия; имплантацию результата в реальность; акцент на введенном сообщении; порождение следствий [4]. Дезинформация, направленная на решение задач информационно-психологических войн, активно использует такие технологические приемы, как слухи и фейки.

Фейки содержат в себе все перечисленные элементы дезинформации и именно поэтому их можно рассматривать как ее разновидность и, следовательно, следует относить к инструментам информационно-психологической войны. К наиболее характерным особенностям этого инструмента информационно-психологической войны можно отнести:

- возможность направлять на один объект воздействия большое количество фейков, подготовленное разными авторами и размещенное на различных информационных ресурсах; при этом сама процедура размещения может носить пролонгированный характер;
- они не спонтанны, а наоборот, — четко спланированы и координируются из единого центра;
- просты в изготовлении, — анализ значительного количества фейков показывает, что их авторы не затрудняют себя поиском фактологии, а пользуются одними и теми же информационными клише;

- в одном из фейков создается некий мем, который потом тиражируется и используется в виде «якоря» в последующих мемах, призванных закрепить его в подсознании «мишени» воздействия;
- передаваемая информация активно окрашивается в негативный эмоциональный фон в отношении объекта;
- каждая серия фейков имеет свои «мишени» и свою целевую группу.

* * *

Важно понять, откуда черпают свое «вдохновение» современные фейкоделатели и какими базисными постулатами они руководствуются. Попробуем представить их фундаментальные профессиональные постулаты, гносеологические корни которых уходят в далекое прошлое, более того, в той или иной редакции они не раз повторялись, видоизменялись и модернизировались. Пальму первенства, на наш взгляд, следовало бы отдать древнекитайскому мыслителю-стратегу Сунь-цзы, ссылки на которого обнаруживаются практически у всех авторов, пишущих об информационно-психологических войнах и психологических операциях. А он учил:

«Разлагайте все хорошее, что есть в стране вашего противника. Вовлекайте видных представителей вашего противника в преступные предприятия. Подрывайте их престиж и выставляйте в нужный момент на позор общественной ответственности. Используйте также сотрудничество самых подлых и гнусных людей. Разжигайте ссоры и столкновения среди граждан вражеской страны. Подстрекайте молодежь против стариков. Мешайте всеми средствами деятельности правительства страны противника. Препятствуйте всеми способами оснащению, обеспечению вооруженных сил врага и наведению в них порядка. Сковывайте волю воинов противника бессмысленными песнями и музыкой. Обесценивайте волю, традиции и богов ваших врагов. Посылайте женщин легкого поведения с тем, чтобы дополнить дело разложения. Будьте щедры на предложения и подарки для покупки информации и сообщников. Вообще не экономьте ни на деньгах, ни на обещаниях, так как они приносят богатые дивиденды» [2, с. 43; 3].

Бывший президент США Р. Никсон в 1975 году при назначении Дж. Буша директором ЦРУ рекомендовал ему обратить особое внимание на наследие Сунь-цзы, где главным, по мнению Никсона, была теория «управления противником», и указал на один из афоризмов древнекитайского мыслителя: «Верх искусства — это не выиграть сто битв, а, напротив, покорить армию врага без сражения» [1, с. 209]. Представляет интерес и высказывания председателя комитета по разведке палаты представителей конгресса США П. Гооса, — в прошлом оперативного работника ЦРУ. В мае 1998 года выступая перед американскими журналистами, он отмечал необходимость повышения эффективности тайных операций, которые, как полагал Гоос, вероятно, будут включать элементы психологической войны, а также более активное использование информационного оружия [9, р. А-4].

Американские специалисты Г. Киссенджер («Проблемы национальной стратегии») и У. Тейлор («Психологические операции как компонент спектра конфликтов») уделяли особое внимание проблеме использования психологических факторов и психологических операций в обеспечении внешнеполитической деятельности США, о направленности соответствующих исследований по выработке рекомендаций для правящей элиты и руководства вооруженных сил как в мирное время, так и в кризисных ситуациях. Данные рекомендации, в частности, включают следующие положения: стратегическое мышление обязательно должно учитывать психологический фактор, стратег должен знать, как ведут себя люди в ситуациях угрозы и провоцирования; психологические операции в любом виде войны или конфликта занимают важное место; они должны проводиться не только против враждебных, но и в отношении нейтральных и дружественных стран («мишени» или объекты психологических операций) в интересах США; широко должны использоваться все современные средства массовой информации; необходимо постоянно отыскивать целевые аудитории в странах-«мишенях» и воздействовать на них.

Уже давно идеологи пропагандистского воздействия на умы людей обратили внимание на то, что логически выстроенная и аргументированная информация оказывает менее эффективное влияние, а главное, не так быстро и легко усваивается, как информация, апеллирующая к эмоциям. В свое время Л. Фараго, который многократно подчеркивал, что пропаганда должна воздействовать больше на чувства, чем на разум, сформулировал следующие принципы ведения «черной» пропаганды:

- пропаганда должна быть замаскирована, ее нельзя называть своим именем, иначе она потерпит неудачу;
- пропаганда должна основываться на разведывательной информации, на знании политических, духовных, военных, экономических, бытовых особенностей стран и народов, для которых она предназначена;
- она не должна сочинять темы для обсуждения, а исходить из вопросов и проблем, имеющих в действительности;
- должна быть гибкой и динамичной, постоянно приспосабливаться к событиям дня и быть всегда готовой изменить свою интерпретацию конкретного явления, чтобы более эффективно его использовать при изменившейся обстановке;
- нельзя руководить пропагандой издали, хотя директивы и инструкции могут поступать из центра, конкретная обработка материалов должна оставаться на усмотрение людей, занимающихся ее распространением;
- необходимо использовать все существующие возможности для распространения пропаганды и особенно граждан тех стран, которые являются ее объектом, превращая их в невольных распространителей [5].

Приоритетную роль эмоций как главного объекта любого пропагандистского воздействия выделяет и Л. Фрезер. По его мнению, пропаганда может

прямо или косвенно играть на любых чувствах людей: на простых вроде страха; на сложных, — таких, как гордость или любовь к приключениям; на недостойных вроде жадности; на добрых, — таких, как сочувствие или самоуважение; на эгоистических вроде честолюбия; на эмоциях, обращенных к другим, — таких, как любовь к семье.

* * *

Все человеческие чувства и инстинкты в то или иное время давали апологетам «черной» пропаганды средства влиять или пытаться влиять на поведение тех, кто служит для них мишенью [6, р. 11]. Важным элементом для организаторов фейковых атак на мишени воздействия является также учет и таких особенностей информационно-психологического воздействия, как формирование определенных установок у подрастающего поколения под влиянием неформального лидера, пользующегося доверием и авторитетом в данном социуме.

Особенностью психологического воздействия на молодежь в рамках информационно-психологической войны является также учет чувственно-эмоциональных ролей и образцов поведения группы, так как согласно взглядам ряда западных психологов, межличностные контакты являются важным инструментом изменения мнения. Об этом, в частности, свидетельствовали исследования, проведенные Б. Берельсоном и Х. Годетом: наибольшее влияние оказывают не радио, газеты, листовки и тому подобные средства, а контакты с друзьями, членами семьи, близкими знакомыми. Как выше было отмечено, идеи, поступающие по каналам средств массовой информации и социальных сетей, оказывают влияние сначала на лидеров группы, а уже от них — на менее активных членов группы [8, р. 150–158].

И. Катц и П. Лазерсфельд также считают, что личное влияние играет наиболее важную роль в изменении взглядов людей [7, р. 32]. В данном контексте для ведения психологической войны большое значение имели две концепции: «двухступенчатый ход коммуникации» и «функция усиления». Ряд исследований показал, что воздействие на большие группы людей имеет достаточно сложный характер, в частности, оно разделяется на ряд личных и общественных влияний. Применительно к психологическому воздействию это означает, что межличностное общение в группе в значительной степени влияет (нередко его усиливает) на восприятие соответствующих материалов; воздействие распространяется в группе постепенно, используя сеть межличностных каналов общения.

Было установлено, что, как правило, информация первоначально достигает более активных членов группы (обычно лидеров) и только потом — менее активных. Таким образом, происходит фильтрация информации, своего рода элемент посредничества между материалами психологического воздействия и сложившимся мнением, принятием решений и, в конечном счете, поведением и действиями группы. Практика показывает, что даже в случае, когда

информация поступает непосредственно к рядовым членам группы, они, как правило, обращаются к лидерам группы за разъяснением. Здесь также можно говорить об их роли как своеобразного «фильтра» в ходе распространения информации в группе. Функция усиления означает, что мнение членов группы (и в первую очередь, — лидеров) может усилить эффект психологического воздействия, если оно осуществляется с учетом интересов группы.

Методы психологического воздействия — это определенные устойчивые типичные схемы его целенаправленного построения, конструирования и реализации во времени, соответствующие определяющим, то есть мотивационным механизмам воплощения влияния, то есть рассчитанные на «запуск и эксплуатацию» этих механизмов.

Структуру информационно-психологических операций с использованием фейков можно представить следующим образом: воздействие прежде всего на эмоции, что позволяет в значительной степени блокировать рациональное сознание; блокировка рационального сознания делает возможным игнорировать отсутствие фактуры и доказательности в содержании фейков; выстраивание фейков в цепочку, когда каждое новое сообщение базируется на предыдущем (принцип сериала); выстраивание фейков в шеренгу — демонстрация того, что людей, которые думают аналогичным образом, много.

Многократное повторение одного и того же — один из пропагандистских постулатов Й. Геббельса, который утверждал, что многократно повторенная ложь в умах людей обретает иллюзию правды. Обилие интригующих деталей призвано вызвать повышенный интерес к информации, содержащейся в фейке и побудить «проглотить» его, не подвергая скрупулезному анализу. Ссылки на авторитеты — старый прием, когда отсылки идут на якобы высказывания авторитетных людей без предоставления ссылок как таковых, либо фразы могут вырываться из целостного контекста. Распространение через наиболее популярные социальные сети дает возможность оперативного и масштабного охвата аудитории.

* * *

Особо хотелось бы отметить роль виртуальной среды в оказании психологического воздействия на психику молодежи с использованием фейковых технологий. С одной стороны, воздействие этой среды на людей и особенно на молодежь возрастает год от года, а с другой, — также год от года снижается степень контролируемости информации, исходящей из этой среды. К особенностям виртуальной среды можно отнести следующие характеристики:

- свободный доступ молодых людей практически к любой информации;
- их доступ к этим информационным ресурсам практически никем не контролируется;
- все большее количество молодежи, особенно в подростковом возрасте, начинают с гораздо большим доверием относиться к информационным ресурсам, содержащимся в виртуальной социальной среде;

- данное обстоятельство снижает порог критичности воспринимаемой информации из виртуальной социальной среды;
- возрастает и частота обращений за необходимой информацией к информационным ресурсам, находящимся в виртуальной среде;
- наметилась тенденция, когда молодые люди начинают сокращать количество и продолжительность личных контактов с представителями реальной социальной сферы, заменяя их «погружением» в виртуальную среду;
- нередко в виртуальной среде информационные ресурсы ориентированы на подсознательный уровень информационно-психологического воздействия.

Информационные потоки в виртуальной социальной среде можно, с определенной долей условности, подразделить на спонтанные и организованные. Спонтанные информационные потоки представляют хаотичный характер; формируются из несвязанных между собой источников; не объединены общей целью. Организованные же информационные потоки исходят из вполне определенных источников; имеют конкретные цели; а задачи по достижению этих целей структурированы по объему, смысловому содержанию, времени доведения, а также по целевым аудиториям информационно-психологического воздействия.

На угрозах, исходящих от организованных информационных потоков виртуальной социальной среды с использованием фейков, мы бы хотели остановиться несколько подробнее. Информационно-психологическое воздействие через возможности данной среды, как правило, осуществляется для достижения целей информационной политики заинтересованных государств, социальных групп или иных сообществ и всегда носит сервисный характер, поскольку служит обеспечению достижения поставленных целей ее создателей. Оно эффективнее, если направляется на конкретные адресные группы. Российская молодежь — одна из таких целевых групп, и воздействию на нее нашими «партнерами» уделяется огромное внимание.

Применительно к информационно-психологическому воздействию в рамках соответствующих операций важно понимать, что они осуществляются в определенном поле, которое, в свою очередь, можно рассматривать как совокупность субъектов и объектов информационно-психологического взаимодействия или воздействия; собственно информацию, предназначенную для использования субъектами информационно-психологического пространства; информационную инфраструктуру, обеспечивающую возможность осуществления обмена информацией между субъектами; общественные отношения, складывающиеся в связи с формированием, передачей, распространением и хранением информации, обменом информацией внутри общества.

Остановимся более подробно на некоторых особенностях информационно-психологического воздействия, оказываемого в ходе психологических операций на психику российских школьников. В зависимости от ситуации

и целей это воздействие изначально может быть ориентировано на создание первичной информационной волны в определенной социальной группе, которая обычно инициирует создание вторичной информационной волны, но уже в других социальных группах.

В психологических операциях с использованием фейковых технологий, направленных на молодежную среду можно выделить следующие признаки:

- это комплекс мер, направленных на формирование определенных изменений в конкретных целевых социальных группах;
- все они — необходимый элемент информационно-психологических войн;
- носят внешне конструктивный, но, по сути, деструктивный характер;
- могут быть разнесены во времени;
- задействуют все доступные информационные каналы;
- ориентированы как на сферу сознания, так и на сферу подсознания;
- используют широкий набор инструментов (технологическое обеспечение).

В настоящее время интерес молодежи растет к тому, что происходит в стране и за ее рубежами. Практически весь объем информации в подобных направлениях она получают из интернет-ресурсов, в них же обмениваются своими впечатлениями и мыслями по поводу различных событий. Нередко лидерами общественного мнения для нее становятся блогеры, которые размещают материалы, привлекающие внимание подростков своей простотой, резкостью и безапелляционностью суждений, а главное, — количеством людей, подписанных на блог.

Далеко не всегда информация, потребляемая обучающимися, носит безобидный характер. Многие интернет-ресурсы буквально «напичканы» вирусными (мем) технологиями, суть которых заключается в распространении «информационных вирусов-мемов», имеющих тенденцию к неограниченному воспроизводству своих копий путем спонтанной передачи информации («заражения») от одного человека к другому.

«Мемы» — это смысловые «информационные вирусы», способные «заражать» информацией, передаваясь как бы спонтанно от одного человека к другому. Примером такого заражения может быть что угодно. Не утихают споры в том, насколько справедливо использовать термин «мемы», при этом интенсивность и масштабность «информационных инфекций» просто зашкаливает. Особенно опасно, когда мем и фейк сливаются в одно целое, поскольку в этом случае происходит информационное инфицирование психики молодежи ложной информацией. Для того чтобы такой мем мог в полной мере реализовать свой вирусный потенциал, ему необходимо:

- обладать своим, отличным от других стилем, быть оригинальным, остроумным — то есть, тем, что поможет ему обратить на себя внимание и врезаться в память;

- отличаться «свежим» для своей целевой аудитории (например, подростковой) взглядом на вещи;
- вызывать острые эмоции и вовлекать людей в общение друг с другом, в том числе и нередко, за счет применения различных провокационных приемов;
- располагать ресурсом, способным инициировать общественный резонанс по тому или иному поводу.

Предусматривается также и мониторинг вирусной кампании, который позволяет отслеживать ее эффективность. Заранее продумываются способы реагирования на возможную негативную реакцию тех или иных пользователей (приклеивание ярлыков, призыв дать отпор «рenegатам» и т.д.).

В качестве примера использования лживой информации для делегитимизации выборов в 2021 году приведем названия нескольких фейков со ссылками на первоисточник и, одновременно, на антифейки как реакцию на представленные фейки. Это конечно далеко не полный перечень таких текстов. Мы показываем лишь некоторые из них, и так, чтобы у читателя была возможность не только прочесть или просмотреть фейк, но и познакомиться с содержанием антифейка.

1. *«Цирк», «Умный голос» и «Полный вперед» — новая стратегия партии власти в Москве. На выборах в Государственную Думу «Единая Россия» надеется расколоть оппозицию, обмануть невнимательных и (как всегда) мобилизовать бюджетников.* 26 марта 2021. Первоисточник: Meduza*, <https://meduza.io/feature/2021/03/26/tsirk-umnyy-golos-i-polnyy-vpered-novaya-strategiya-partii-vlasti-v-moskve>. Ссылка на антифейк: <http://vbrosam.net/news/28622/>.

2. *ЕС может не признать выборы в Госдуму. Что тогда будет? Объясняет депутат Европарламента.* Телеканал Дождь*, 18 мая, 18:52. Екатерина Котрикадзе. Первоисточник: https://tvrain.ru/teleshov/kotrikadze_inostrannyh_del/es_mozhet_ne_priznat_vybory_v_gosdumu-530190/. Ссылка на антифейк: <http://vbrosam.net/news/28826/>.

3. *В России распространено обращение за честные выборы в 2021 году.* Deutsche Welle. Первоисточник: <https://www.dw.com/ru/a-52111806>. Ссылка на антифейк: <http://vbrosam.net/news/27906/>.

4. *Навального «убрали», но грядет следующее испытание Кремля на прочность.* Info (Чехия). Первоисточник: <https://www.info.cz/zpravodajstvi/svet/navalnyj-byl-odklizen-dalsi-zatezkavaci-zkouska-pro-kreml-se-ale-rychle-blizi>. Ссылка на антифейк: <http://vbrosam.net/news/27941/>.

5. *Непризнание выборов в Госдуму и ТВ для россиян: как в Европарламенте хотят противодействовать Кремлю.* Телеканал Дождь*, https://www.youtube.com/watch?v=zTGRkbykRNw&ab_channel=%D0%A2%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%94%

*Организации, выполняющие функции иностранного агента.

D0%BE%D0%B6%D0%B4%D1%8C. Ссылка на антифейк: <http://vbrosam.net/news/28822/>.

6. *Кремль больше не воспринимает команду Навального как серьезного соперника на выборах в Госдуму.* Первоисточник: Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-russia-politics-navalny-insight-idAFKBN2CN1MU>. Ссылка на антифейк: <http://vbrosam.net/news/28882/>.

Опасность этих и других подобных фейков, особенно для молодежи, заключается в том, что те, кто сегодня с ними знакомится, еще не достигли совершеннолетнего возраста, но к 2024 году все, кому сегодня 15 и более лет, получают право участвовать в выборах. Именно поэтому в этом возрасте можно легче инфицировать неокрепшую еще психику подростка любой информацией.

Задачей делегитимизаторов в 2021 году было сформировать установку у определенных социальных слоев граждан России, что «выборы в России не могут быть честными, потому что не могут». Авторы этих материалов часто игнорируют логику, фактологию, аргументированность. Они более чем за шесть месяцев начали кампанию по признанию выборов в Государственную Думу сфальсифицированными, притом без каких-либо реальных фактов. Зато по степени эмоционального накала все «зашкаливает». Именно молодежь в большей степени и подвержена воздействию информации, построенной таким образом.

Сегодня как никогда важно создание эффективной системы мониторинга виртуального пространства для выявления фейков, направленных на деформацию сознания наших людей и особенно молодежи. Первые попытки создания системы противодействия фейковым операциям нами уже приняты в рамках проекта «ВБРОСАМ.НЕТ», но этого явно недостаточно.

* * *

Создать систему противостояния тому воздействию, ради которого готовятся и распространяются фейки, вполне реально. На наш взгляд, необходимость в этом назрела давно, и для нейтрализации такого инструмента информационно-психологической войны, как фейки, следовало бы предпринять несколько конкретных шагов, в том числе: создание системы мониторинга информационного пространства для своевременного «вылавливания» антироссийских фейков; анализ поступающих в результате мониторинга фейков для определения основных объектов их атак, интенсивности и продолжительности воздействия, изменений в риторике, степени агрессивности, схожести и различий в использовании информационных клише; разоблачение фейков по их основным болевым точкам (отсутствие логики, игнорирование доказательной базы, противоречия в самой фейковой информации, откровенная ложь, абсурдность утверждений, перевод читателя фейка из эмоциональной в рациональную сферу восприятия, демонстрация единообразия в выборе одних и тех же информационных клише

практически всеми авторами фейков); использование приема «встречный огонь», когда, разоблачая фейк, мы формируем у мишени его воздействия негативную эмоцию к содержанию данного фейка, — никто не любит, когда его обманывают.

Настало время и таких мер, как разработка и внедрение контрдиффузионных программ, направленных на дискредитацию замыслов авторов фейковых кампаний. Размещение контрдиффузионных материалов необходимо осуществлять незамедлительно, на русском языке, языке оригинала и прежде всего именно в тех информационных ресурсах, на которых появился тот или иной фейк. Такие материалы должны быть ориентированы на те же целевые группы, что и фейки. Важен постоянный мониторинг и анализ реагирования на контрдиффузионные материалы для внесения в их содержание требующихся коррективов. Необходимо предусмотреть проведение правовой и психологической экспертизы фейков, содержащих признаки нарушения законодательства Российской Федерации и принятия соответствующих правовых мер к авторам и информационным ресурсам, допустившим такие нарушения.

Список литературы

1. Буш Дж. Глядя в будущее. Автобиография. М., 1989.
2. Конрад Н.И. Сунь-Цзы. Трактат о военном искусстве. М., 1950.
3. У-цзин. Семь военных канонов Древнего Китая. Sawyer. СПб., 1998.
4. Манойло А.В., Петренко А.И., Фролов Д.Б., Государственная информационная политика в условиях информационно-психологической войны. М.: Горячая линия — Телеком, 2021.
5. Фараго Л. Война умов / пер. с англ. М., 1956.
6. Fraser L. Propaganda. London, 1957.
7. Katz E. and Lazarsfeld P. Personal Influence: The Part Played by People in the Flow of Mass Communication. Glencoe, 1955.
8. Lazarsfeld P. Berelson B. and Gaudet H. The People's Choice. N. Y., 1965.
9. The Washington Post. 1998. May 10.

ИННОВАЦИОННЫЙ КУРС РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

***Аннотация.** Настоящая статья посвящена изучению особенностей развития избирательного законодательства в условиях цифровизации в современной России. Кроме того проанализированы: инновационная система проведения выборов – дистанционное электронное голосование; использование платформ социальных сетей для проведения избирательной кампании; принятые нормативные правовые акты и т.д.*
***Ключевые слова:** избирательный процесс, выборы, избиратель, партии, инновации, дистанционное электронное голосование, цифровые технологии, эксперимент, социальные сети, цифровизация, цифровая трансформация, цифровая платформа.*

INNOVATIVE COURSE OF DEVELOPMENT OF THE ELECTORAL PROCESS IN RUSSIA IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION

***Abstract.** This article is devoted to the study of the peculiarities of the development of electoral legislation in the context of digitalization in modern Russia. In addition, the following were analyzed: an innovative system for holding elections – remote electronic voting; the use of social media platforms for an election campaign; adopted regulatory legal acts, etc.*
***Keywords:** electoral process, elections, voter, parties, innovations, remote electronic voting, digital technologies, experiment, social networks, digitalization, digital transformation, digital platform.*

В настоящее время избирательный процесс эволюционирует, развиваются новые технологии, в том числе в сфере агитации, которая практически в первую очередь задействует социальные сети, внедряется электронное голосование. На международной конференции Artificial Intelligence Journey 2020 в рамках дискуссии «Искусственный интеллект – главная технология XXI века» Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил, что нашей стране необходимо ускорить процессы цифровизации: «В наступающее десятилетие нам предстоит провести цифровую трансформацию всей страны, всей России, повсеместно внедрить технологии искусственного интеллекта, анализа больших данных». И, соответственно, с применением

ЗАХАРОВА Вера Игоревна – кандидат социологических наук, PhD, член-корреспондент РАЕН, политехнолог, доцент ИГСУ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, вице-президент Международной академии коммуникологии, г. Москва

новых компьютерных технологий связываются основные надежды в сфере повышения качества государственного управления в России, открытости и прозрачности выборов. «Внедрение инновационных цифровых технологий и платформенных решений в избирательный процесс открывает новые уникальные возможности для избирателей России, создавая эффективную и комфортную систему взаимодействия гражданина и государства» [1].

Широко применяемая в России инновационная система электронного правительства обеспечила новый уровень удобства и оперативности получения информации и госуслуг гражданами и организациями за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Важно заметить, что в рамках данного подхода переход государственного управления к электронному правительству предполагает не просто информатизацию всех процессов, а именно качественно новый уровень использования органами государственной власти ИКТ, которые позволят реализовать новые модели взаимодействия государства с обществом.

В конце 2020 года на очередном заседании ЦИК России участники мероприятия, представители общественности и средств массовой информации были ознакомлены с Концепцией создания цифровой платформы реализации основных гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, которая была разработана в ходе выполнения задач федерального проекта «Цифровое государственное управление» совместными усилиями ЦИК России, Министерства цифрового развития связи и массовых коммуникаций, ПАО «Ростелеком» и при участии заинтересованных организаций. С использованием портала «Госуслуги» и сайта ЦИК России было создано 15 цифровых сервисов, которые нашли свое практическое применение и апробацию при проведении общероссийского голосования и сентябрьских выборов 2020 года.

Уже с 2018 года граждане имеют возможность частично реализовать свои избирательные права, зарегистрировавшись в качестве избирателя. Начиная с 2019 года избиратели Москвы могут принимать участие в дистанционном голосовании на основании Федерального закона «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»¹.

В условиях пандемии возросла потребность последующего внедрения технологий дистанционного голосования в целях недопущения распространения коронавирусной инфекции. В связи с этим был принят Федеральный закон «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значе-

¹ О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва: Федеральный закон от 29.05.2019 № 103-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2019. № 22. Ст. 2659.

ния Москве»², в соответствии с которым обеспечение информационной безопасности и защиты информации при организации и осуществлении дистанционного электронного голосования было возложено на московского оператора регионального портала государственных и муниципальных услуг.

Дистанционное голосование на цифровых участках Москвы прошло успешно и, скорее всего, в ближайшем будущем оно будет распространено на всю территорию Российской Федерации. Возможно, это окажет положительное влияние на уровень явки избирателей, которым для реализации своих гарантированных Конституцией РФ прав не нужно будет выходить из дома, — они смогут исполнить свой гражданский долг, находясь не только за пределами избирательного участка и избирательного округа, но и на территории другого государства.

В то же время, введение всеобщего дистанционного голосования порождает ряд правовых, организационных и даже моральных проблем. Во-первых, возможность дистанционного голосования ставит избирателей, имеющих и не имеющих доступ к системе дистанционного голосования, в неравное положение. Во-вторых, избиратель, голосующий дистанционно, лишен возможности сделать бюллетень недействительным и таким образом выразить свое мнение о выборах.

Внедрение дистанционных избирательных технологий повлечет за собой дальнейшее изменение избирательного законодательства, в частности, федерального закона «Об основных гарантиях избирательных права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также федерального закона от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», так как основным принципом работы ГАС «Выборы» является отсутствие доступа к Интернету.

* * *

В единый день голосования 19 сентября 2021 года в России прошли выборные кампании различного уровня, включая выборы депутатов Государственной Думы, глав 12 субъектов и выборы депутатов законодательных органов в 39 субъектах Федерации. По оценкам экспертов, прошедшие выборы, в которых использованы современные избирательные технологии, были непростыми. Но, возможно, благодаря применению нового электроинструментария в федеральном парламенте появилась еще одна фракция — «Новые люди».

В свою очередь дистанционное электронное голосование (ДЭГ) закрепило за собой статус одного из современных и удобных способов волеизъявления, который не требует посещения избирательного участка, а проводится через Интернет в онлайн-режиме на специальном портале, доступном для

² О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве: Федеральный закон от 23.05.2020 № 152-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2020. № 21. Ст. 3231.

избирателей с компьютера или мобильного устройства. В период избирательной кампании (с 12 по 14 мая 2021 года) на территории страны проходила общероссийская тренировка по использованию программно-технического комплекса (ПТК) дистанционного электронного голосования, проводимая ЦИК России совместно с Министерством цифрового развития связи и массовых коммуникаций. В ходе тренировки удалось протестировать безопасность, стабильность и удобство функционирования системы дистанционного электронного голосования. Как показал практический анализ, россияне заинтересовались новым форматом голосования, осуществляемого в течение трех дней. Тренировка выявила и проблемы: например, некоторым участникам после подачи заявления на участие в ДЭГ пришло уведомление о невозможности дальнейшего голосования по причине несовпадения сведений о человеке с регистром избирателей. Но благодаря тому, что тестирование системы проводилось предварительно, уроки из недочетов были извлечены своевременно. Как пояснила председатель ЦИК России Э.А. Памфилова, все вопросы, возникшие в период тренировки, были учтены и тщательно проанализированы, чтобы в будущем можно было беспрепятственно выражать свое волеизъявление способом электронного голосования.

* * *

Отбор кандидатов для выдвижения в Государственную Думу проходил с 24 по 30 мая. И здесь не обошлось без использования электронных технологий: желающим участвовать в праймериз нужно было зарегистрироваться на сайте <https://pg.er.ru/>, на главной странице которого размещена кнопка «Хочу проголосовать». Но это, разумеется, не все. Согласимся с тезисом А.Клюкина: «Внедрение инновационных цифровых технологий и платформенных решений в избирательный процесс открывает новые уникальные возможности для избирателей России, создавая эффективную и комфортную систему взаимодействия гражданина и государства» [1]. В первую очередь, избиратели получили возможность знакомиться с различной информацией, связанной с выборами на специальных сервисах информирования.

В начале сентября на портале «Госуслуги» было зарегистрировано свыше 50 миллионов граждан, которым была предоставлена возможность посетить раздел «Мои выборы», содержащий весьма значительный объем сведений, включая полную информацию о проходящих выборах в стране, кандидатах, партиях, участвующих в тех или иных выборах, о ходе избирательной кампании, об избирательных участках, округах, комиссиях, правах и обязанностях граждан по участию в выборах. «Мои выборы» помогут сориентироваться, если избиратель не помнит или не знает номер своего избирательного участка или не может найти себя в списках избирателей, в разделе можно не только проверить, но и актуализировать данные о себе в регистре избирателей. На этом же портале можно подать заявление о голосовании по месту нахождения, в том числе о голосовании на цифровом

избирательном участке, о голосовании вне помещения для голосования (за неделю работы сервиса им воспользовалось 2,5 тысячи избирателей).

На сайте Московской избирательной комиссии был опубликован необычный месседж: тот, кто сможет взломать московскую систему онлайн-голосования во время ее тестирования, получит два миллиона рублей. Такую награду для хакеров анонсировали на заседании Общественного штаба по наблюдению за выборами в столице. Там обсуждали детали дистанционного голосования, в котором москвичи смогут принять участие уже осенью. Что касается двух миллионов рублей для хакеров, то подобный прием был использован и в 2019 году: тогда предлагалось найти критические уязвимости системы за награду в один миллион. Сделать это никому не удалось и деньги в качестве премии получили журналисты, освещающие процесс голосования и подготовки к нему.

Руководитель московского Общественного штаба по наблюдению за выборами А. Венедиктов обратил внимание, что теперь в вопросе дистанционного голосования на первое место выходит проблема безопасности, поскольку задача сделать его удобным во многом решена, — предварительные испытания показали, что никаких проблем пользователи не испытывают: чтобы принять участие в голосовании, избирателю нужно в течение 45 дней до дня выборов подать онлайн-заявку. Для этого необходимо иметь подтвержденный профиль на порталах столичной мэрии или госуслуг. Нелишним будет отметить, что в Москве таких подтвержденных аккаунтов около 4,6 миллиона.

При обсуждении ДЭГ особую дискуссию среди экспертного сообщества вызвала тема применения мобильного приложения для голосования: его сторонники говорили об удобстве использования мобильного телефона; противники указывали на то, что программу нужно будет загружать в зарубежные магазины приложений, где их могут заблокировать. Но здесь нужно учитывать, что «Большинство цифровых сервисов, помимо портала «Госуслуг», стало доступно гражданам и на страницах официального сайта ЦИК России. Точность данных, содержащихся в ГАС «Выборы», совмещенная с новой удобной системой поиска, позволяет избирателям намного проще и быстрее получать интересующую их информацию. Цифровые сервисы — проект масштабный, призванный вывести избирательный процесс в России на качественно новый уровень, повысить степень доверия к избирательной системе и, безусловно, расширить возможности граждан в части реализации своего активного и пассивного избирательного права» [1].

Обратим внимание и на то, что Москва — самый передовой город в России по применению цифровых технологий в избирательном процессе. В частности, 10 июня сего года уже упомянутый Общественный штаб по наблюдению за выборами вместе с приглашенными экспертами обсудил нововведения в столице ДЭГ, разработку приложения «Мобильный наблюдатель» и сбор подписей в электронном виде для выдвижения кандидатов на дополнительных выборах депутатов Московской городской Думы.

* * *

В этом году в системе дистанционного электронного голосования было предложено внедрение нескольких новшеств, способных сделать процедуру выборов более удобной, надежной и быстрой. В частности, появилось отложенное голосование, — если в процессе что-то пойдет не так (например, произойдет технический сбой), то человек сможет вернуться и отдать голос окончательно. Данная технология призвана бороться и с возможными случаями принуждения к голосованию со стороны работодателя: условный электронный бюллетень не сразу опускается в урну, а какое-то время «лежит» рядом с ней.

Внедрена и успешно функционирует так называемая «витрина заявлений», которая позволяет осуществить наблюдение за ходом регистрации заявок на электронное голосование. Как говорит А. Венедиктов, «Мы реагируем на ту критику, которая появляется в сети, и считаем, что процедура записи для участия в голосовании тоже должна получить наблюдение. Планируется, что на портале mos.ru будет размещена поисковая строка, куда можно ввести номер заявления в обезличенном виде и посмотреть его статус (дату подачи, последнее обновление и др.)» [2]. Также он добавил, что разработана возможность упрощения процедуры подачи заявления на дистанционное голосование с помощью подтверждения по смс, что сделает механизм регистрации более быстрым и удобным. При этом, отвечая на вопрос о надежности верификации для участия в самом голосовании посредством смс, на московской платформе после подачи заявления на участие в голосовании номер телефона в личном кабинете избирателя блокируется и не может быть изменен, что является дополнительной защитой от мошенников.

В продолжение обсуждения озвученных электоральных новшеств добавим и положение о необходимости верифицировать свой аккаунт через МФЦ. Теперь избиратели подобным образом могут получить доступ ко всем бюллетеням. На наш взгляд, в этом острой необходимости нет, поскольку после подачи заявления данные избирателя в электронной базе Московской городской избирательной комиссии будут соотнесены с регистром избирателя, а регистр, в свою очередь, автоматически определит, какие бюллетени ему необходимо выдать. Хотя понятно, что требуется более тщательная проработка и тестирование приложения для голосования в связи с многоуровневыми выборами, а также с учетом рисков, связанных с размещением приложения на международных платформах.

Кроме того, впервые в истории избирательного процесса в Москве Московской городской думой был принят закон о механизме электронного сбора подписей для кандидатов, согласно положениям которого сбор будет осуществляться на портале «Госуслуги»; соответствующий функционал так же автоматически появится в личных кабинетах как у кандидатов, так и у избирателей определенных округов. Отметим, что некоторые механизмы

наблюдения и контроля, успешно применяемые в Москве, можно было бы перенимать на федеральный уровень.

Еще одним важным направлением цифровизации избирательного процесса в Москве является технология видеонаблюдения и трансляции изображения в Интернете. Этот инструмент выполняет функции контроля, открытости и прозрачности выборов и дает возможность любому желающему реально наблюдать за ходом проведения всего избирательного процесса в день голосования через глобальную сеть. Процедура эта введена в 2012 году на выборах Президента Российской Федерации. Тогда видеочамеры были установлены почти во всех избирательных участках. Однако, как свидетельствует практика, в день голосования не все камеры работают; в отдельных муниципальных образованиях вместо камер висели муляжи, но все же установление камер в помещениях для голосования является огромным рывком в осуществлении контроля за ходом выборов и подсчета голосов в участковых избирательных комиссиях. Сейчас данная система усовершенствована и имеет законодательное закрепление, более того, ее география расширена, — теперь можно вести наблюдение не только в общественных штабах, но и каждый гражданин в онлайн-режиме имеет возможность следить за ходом проведения выборов. А в ЦИК России в ходе ротационной трансляции демонстрируется видеoinформация из помещений избирательных комиссий всех регионов страны.

Надо сказать, что процедура электронного голосования вызывает у экспертов некий негатив и сомнения по поводу открытости и жесткости защиты результатов голосования. И это неслучайно и небезосновательно: в настоящее время для соответствующей квалификации специалистов взломать какой-либо сайт особого труда не составляет, точно так же для них не так сложно вносить в электронные системы любые данные.

* * *

Завладевшая чуть ли не всем миром пандемия дала толчок развитию новых, более современных политических технологий, которые в нашей стране применяются сравнительно недавно. Осенние выборы 2021 года ознаменовались в России не только социальной повесткой, но и широким использованием интернет-коммуникаций в процессе предвыборной кампании. Учитывая карантинные меры, связанные с распространением вируса Covid-19, и удаленную работу многих граждан, у политических консультантов появилась реальная возможность освоить новые технологии и стратегии и предложить что-то инновационное по узнаваемости и продвижению кандидатов. В период карантина большая часть предвыборной агитации перешла в Интернет, вынуждая политтехнологов не только рассуждать о выборных делах и разрабатывать соответствующие инструменты, но и действовать в виртуальных, а значит, в интернет-категориях, с точки зрения которых полноценная избирательная кампания кандидата в пространстве глобальной сети в упрощенной вариации состоит из шести блоков:

1. Система мониторинга и реагирования на негатив.
2. Создание качественного и специализированного контента для сети (посты и видеоролики в интернет-формате).
3. Ведение и продвижение личных аккаунтов кандидата в соцсетях.
4. Сайт кандидата с тематическими лендингами и их продвижение.
5. Интеграция с локальными группами и блогерами.
6. Таргетированные агитационные рекламные кампании.

Этот тренд в сочетании с изменением структуры медиа-потребления кардинально меняет факторы успеха на выборах и эффективность различных инструментов. В частности, при сохранении значимости элитных договоренностей на первой позиции резко вырастает значимость социальных сетей, которые по своей эффективности опередили полевые кампании «от двери к двери». Соответственно, падает значимость медийных инструментов и наружной рекламы. Разумеется, не сами по себе, — их обгоняют и даже уже обогнали такие стремительно развивающиеся инструменты, как мессенджеры и интернет-кампании.

Среди лидеров социальных сетей можно выделить платформы: Telegram, «ВКонтакте», YouTube, Instagram, WhatsApp, «Одноклассники» и Facebook. Для сравнения — в 2016 году безусловным лидером выступала интернет-платформа «ВКонтакте». В то же время, например, Telegram воспринимается в качестве эффективного средства воздействия не на массовую аудиторию, а на элиты, хотя и в этом сегменте данный мессенджер уступает федеральному телевидению и деловым средствам массовой информации. Среди интернет-средств массового воздействия на первое место вышел такой инструмент, как работа с группами и блогерами в соцсетях, который постоянно использует 68 процентов профессионалов.

Другой важный тренд последних лет — это массовый приход в соцсети глав регионов, которые заводят там личные аккаунты. Среди губернаторов наиболее значимой популярностью пользуется Instagram, аккаунтами которого владеют 55 региональных руководителей (из 85 глав субъектов Федерации, то есть почти 2/3). Дальше идут Facebook (32 главы) и «ВКонтакте» (31).

По нашему исследованию, личные страницы губернатора почти всегда популярнее официальных аккаунтов регионального правительства, а по своему охвату сопоставимы с крупнейшими региональными СМИ. Больше всего подписчикам нравятся посты, где губернатор раскрывается как личность, — пишет короткие человеческие тексты, публикует фото с семьей или видео с тренировок. Некоторые врио губернаторов завели страницы в соцсетях в ходе самой избирательной кампании: например, Сергей Цивилев — Кемеровская область, или Дмитрий Азаров — Самарская область. На губернаторских выборах предвыборная команда последнего провела мощную интернет-кампанию. Ролики о том, как Азаров успел подготовить регион к ЧМ-2018, собирали по 10 000 «лайков» в «Одноклассниках»,

а юмористический мем с губернатором посмотрели больше полумиллиона жителей Самарской области.

* * *

Главным итогом последних 2–3 лет на стыке Интернета и политики можно назвать запуск системы «Инцидент-менеджмент», через которую региональные органы власти реагируют на жалобы и обращения жителей со своих официальных аккаунтов. Мониторинг и реагирование идет по проблемным темам, касающихся работы органов власти: дороги, жилищная сфера, медицина и так далее. Система работает в большинстве российских регионов, в Сети государство обозначается как бренд, свидетельствующий о заинтересованности власти в доверии граждан. Думаю, здесь очень важно отметить существенный момент, заключающийся в том, что в этом направлении Россия является мировым лидером.

В нашей стране совсем недавно вступили в силу нормы о внесудебной блокировке незаконной агитации в Интернете. Законодатель счел необходимым ввести в действие данные правовые нормы, в которых нет цели ограничивать интернет-агитацию. Наоборот, кандидатам на выборные должности важно и необходимо достучаться до каждого потенциального избирателя, но при этом и не забывать о том, что перед законом все равны. Следовательно, и в Сети должны обеспечиваться равные права для всех участников избирательного процесса, законом должны быть ограничены разного рода информационные подтасовки и фантазийные вымыслы, включая обвинительные, содержащие в себе потоки хамства, лжи и провокаций, в том числе и в отношении организаторов выборов.

Одно очевидно: чтобы избирательный процесс функционировал как часы, необходимо внедрение единых избирательных стандартов на базе современных информационных технологий. Значит, сегодня особую важность в электоральном пространстве представляет проведение активной информационно-разъяснительной работы с тем, чтобы технические новации были доступны и понятны всем участникам избирательного процесса, а в первую очередь — избирателям. Прогрессивное развитие информационных платформ и вопросы повышения гражданской активности и прозрачности избирательного процесса должны быть интегрированы в рамках единой цифровой среды, доступной для всех категорий граждан.

Список литературы

1. Клокин А.Н. Цифровые сервисы призваны вывести избирательный процесс в России на качественно новый уровень// URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/44136/>.
2. Общегородской тест московской платформы электронного голосования может пройти в июле// URL: <http://www.mosgorizbirkom.ru>.

С.М. ШАПИЕВ
А.С. ШАПИЕВ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В ПАРЛАМЕНТАХ РЕСПУБЛИК СЕВЕРНОГО КАВКАЗА

***Аннотация.** В статье дается обзор обеспечения национального представительства в парламентах многонациональных республик Северного Кавказа, анализируется законодательство и практика обеспечения представительства по удельному весу населения, проживающего в республиках всех основных народов.*

***Ключевые слова:** национальный состав населения по переписи, обеспечение мира и межэтнического согласия в полиэтническом обществе, удельный вес численности проживающего в республике населения, законодательство и практика решения проблемы представительства народов во власти в республиках Северного Кавказа.*

ENSURING NATIONAL REPRESENTATION IN THE PARLIAMENTS OF THE NORTH CAUCASUS REPUBLICS

***Abstract.** The article provides an overview of the national representation of the parliaments of multinational North Caucasus republics, analyzes the legislation and practice of ensuring representation by the proportion of the population living in the republics of all major nations.*

***Keywords:** national composition of the population according to the census, ensuring peace and interethnic concord in a multi-ethnic society, the proportion of the population living in the republic, legislation, and practice of representation of peoples in power in the North Caucasus republics.*

Проблема представительства различных народов в парламентах многонациональных стран в основном решается. Но справедливости ради отметим, что при этом каждое государство, как правило, исходит из своего видения очень непростого вопроса. В данном направлении государственной политики Россия избрала свой путь: ни в одной стране мира основные коренные народы не представлены пропорционально по их удельному весу,

ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович — доктор юридических наук, профессор, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в 2003–2021 гг., г. Москва

ШАПИЕВ Арсен Сиябшахович — кандидат юридических наук, г. Махачкала

Завершение темы: Начало см.: С.М. Шапиев, А.С. Шапиев. Республика Дагестан: социально-политические и правовые проблемы в полиэтническом обществе. Гражданин. Выборы. Власть. № 2. 2020; Сравнительно-правовой обзор обеспечения представительства национальных меньшинств в парламентах зарубежных государств. Гражданин. Выборы. Власть. № 1. 2021.

как в этнически многообразном Дагестане, о котором мы уже рассказывали, и в соседних с нами республиках.

На этот раз обратимся к Северному Кавказу с его пестрым национальным составом, к республикам, в которых живы традиции, заложенные еще в советские времена, когда решению национального вопроса и представительству в органах власти основных народов, населяющих субъект, придавалось высокое, чуть ли не первостепенное значение, хотя сегодня критиков достижений советской власти по этнической проблематике можно найти немало.

Кабардино-Балкария

В Кабардино-Балкарской Республике (КБР) проживают представители более 100 национальностей, это один из самых многонациональных субъектов Российской Федерации.

Национальный состав населения Кабардино-Балкарской Республики по переписи населения 2010 года

Национальности	2010 год (тыс. человек)
Кабардинцы	490,5
Балкарцы	108,6
Русские	193,2
Украинцы	4,8
Грузины	1,5
Армяне	5,0
Осетины	9,1
Татары	2,4
Цыгане	2,9
Корейцы	4,0
Немцы	1,5
Турки	14,0
Лица, указавшие другие ответы о национальной принадлежности (не перечисленные выше)	20,1
Лица, в переписных листах которых не указана национальная принадлежность	2,3
Все население	859,9

В Парламенте КБР шестого созыва кабардинцев 39 депутатов (55,71%); балкарцев — 13 (18,57%); русских — 16 (22,86%); иных национальностей — 2 (2,86%). И как видно, в Парламенте республики основные народности представлены, что, безусловно, обеспечивает национальное согласие и удовлетворенность решением этнического вопроса. В то же время в сравнительном соотношении удельного веса числа населения этносов и количества их представителей в Парламенте имеются очень незначительные отклонения.

В соответствии с результатами переписи (как здесь, так и далее авторы исходят из итогов общероссийской переписи населения 2010 года) численность *кабардинцев* составляет 491 тысячу человек (57%), а в Парламенте их представлено чуть меньше — 55,71 процента (на 1,29% меньше); *русские* представлены почти один к одному, — их в республике 22,86 процента от общей численности населения, а в Парламент прошло 22,4 процента их кандидатов. Число депутатов *балкарской* национальности превышает удельный вес балкар: в Парламенте представлено 18,57 процента в то время, как балкарское население в республике составляет 12,6 процента. Полагаем, что это говорит об уважительном к балкарцам отношении.

Карачаево-Черкессия

В Народном Собрании (Парламенте) *Карачаево-Черкесской Республики* черкесов на одного депутата больше, чем удельный вес этого этноса в республике. Так, согласно переписи, население КЧР составляло 467 728 человек: карачаевцев — 41 процент, русских — 31,6 процента, черкесов — 11,9 процента, абазин — 7,8 процента, ногайцев — 3,3 процента; общее число депутатов — 50 человек; из них карачаевцев — 22 человека (44%), русских — 16 (32%), черкесов — 7 (14%), абазин — 3 (6%), ногайцев — 2 (4%) [1].

Как видно, в Парламенте число карачаевцев превышает удельный вес этноса на 3 процента, т.е. их больше на одного депутата, что, по сути, не может считаться значимым отклонением. Впрочем, практически аналогична ситуация с черкесами (их представителей в Парламенте также больше на одного человека при двухпроцентной разнице общего числа депутатов от удельного веса нации).

Северная Осетия — Алания

В *Республике Северная Осетия — Алания* проживает свыше 100 национальностей. Сами осетины составляют 64,5 процента (459 688 человек). По численности на втором месте русские — 20,6 процента (147 090 человек); на третьем — ингуши: 4,0 процента (28 336 человек); на четвертом — армяне: 2,3 процента (16 235 человек); на пятом — кумыки: 2,3 процента (16 092 человека); на шестом — грузины: 1,3 процента (9095 человек). Остальные более чем 95 национальностей составляют 5 процентов населения [1].

В Парламент Республики, состоящий из 70 человек, входят почти все народности, но не в строгом соотношении, как это имеет место в Дагестане, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии.

В четвертом и пятом созывах осетины были представлены в Парламенте 63 депутатами (90%), а в шестом созыве — 61 депутатом (87,4%). Как видно, по удельному весу осетины больше представлены в Парламенте (удельный вес осетин в численности населения республики составляет 64,5%):

- русских депутатов в четвертом созыве было 5 человек (7,14%), в пятом созыве — 4 человека (5,71%), в шестом созыве — 6 человек (8,57%). В процентном соотношении русские в законодательном органе Северной Осетии — Алании представлены в меньшем количестве, но имеется тенденция к их численному росту среди республиканских законодателей;

- украинцы и в четвертом, и в пятом созывах были представлены одним депутатом (1,43%). А в шестом созыве украинцев в осетинском Парламенте стало 2 человека — 2,86 процента. Если представителей славянской национальности объединить в одну группу депутатов, то у них окажется восемь депутатов, что составляет уже 11,43 процента. Это тоже можно, на наш взгляд, признать позитивной тенденцией;

- кумыки также были представлены в четвертом и пятом созывах по одному депутату (1,43%); таким же числом, как и азербайджанцы в нынешнем шестом созыве (здесь тюркоязычного кумыка заменил другой представитель тюркоязычного этноса), то есть одним депутатом, были в пятом созыве представлены армяне — 1,43%. Ингуши, которые составляют около 4 процентов населения, к сожалению, в осетинском Парламенте не представлены.

Чеченская Республика

В Чеченской Республике свою национальную принадлежность указали представители 88 этносов, а 225 человек указали свои национальности, не перечисленные в общем перечне. В общей численности Республики 1 268 989 человек чеченцы составили 95,1 процента — 1 266 474 человека. На втором месте оказались русские — 24 382 человека, или 1,9 процента. На третьем — кумыки, 12 221 человек, или 1,0 процент. На четвертом — аварцы, 4 864 человека, или 0,4 процента. Общая численность представителей указанных четырех национальностей составляет 98,4 процента [1]. Следует отметить, что в Парламенте Чеченской Республики всех четырех созывов чеченцы и русские представлены по их удельному весу. В последний созыв избраны и кумыки.

Здесь первый созыв Парламента был двухпалатным: он остоял из 36 депутатов Народного собрания и 20 депутатов Совета Республики. В Народном собрании один депутат был русским, а остальные 35 человек — чеченцами. В Совете Республики было 20 человек, из которых двое было русских, а остальные 18 человек были чеченцами.

Во втором (2008–2013) и третьем (2013–2016) созывах уже однопалатного Парламента Чеченской Республики было одинаковое количество как депутатов, так и представителей национальностей. Всего депутатов 41 человек, из них чеченцев — 39, русских — 2. В четвертом созыве (2016–2021) из 41 депутата чеченцев оказалось 39 человек. Русские и кумыки представлены по одному депутату.

Республика Ингушетия

На территории *Республики Ингушетия* проживало 412 529 человек, из которых 409 632 человека, или 99,3 процента указали свою национальную принадлежность. Из них ингушей оказалось 385 537 человек или 93,5 процента человек. На втором месте были чеченцы с численностью 18 765 человек, или 4,5 процента. На третьем месте были русские с численностью 3215 человек, или 0,8 процента. Вместе эти народы составляли 98,8 процента. Остальные более 60 представителей разных национальностей составляли всего 1,2 процента [1].

Следовательно, в Парламенте Республики Ингушетия должны были быть представлены в основном эти три национальности с учетом их удельного веса. Практическое изучение этого вопроса действительно показало, что руководство Республики, политические партии и сами избиратели также подходили к решению этой проблемы, проявляя высокий интернационализм и уважение к представителям всех национальностей.

4 января 1994 года Указом Президента Республики Ингушетия за № 368 на 27 февраля 1994 года были назначены первые выборы депутатов Народного Собрания — Парламента Республики Ингушетия. Этим же указом было утверждено Положение «*О выборах депутатов Народного собрания — Парламента Республики Ингушетия*»¹.

Народное собрание должно было состоять из 27 депутатов. Президент Р. Аушев своим Указом от 19 января за № 17 внес изменения и дополнения в Положение о выборах депутатов Парламента. Статья 11 была дополнена следующим содержанием: «*Из них (депутатов) 3 депутата избираются от населения чеченской национальности, 3 — от русскоязычного населения*»². На практике в последующем Республика по составу депутатов по национальному признаку, как правило, придерживалась этой позиции.

Был опубликован список кандидатов в депутаты Народного собрания — Парламента Республики Ингушетия из 96 человек³. Причем из этого числа отдельным списком шли кандидаты от чеченского и русскоязычного населения, соответственно 7 и 6 человек. Среди депутатов были 21 ингуш,

¹ Газета «Ингушетия». 1994, 13 января.

² Газета «Ингушетия». 1994, 22 января.

³ Газета «Ингушетия». 1994, 12 февраля.

3 чеченца, 2 русских и 1 черкес. Среди избранных депутатов оказались также 3 женщины.

Второй созыв Парламента Ингушетии был сформирован на выборах 28 февраля 1999 года. Число депутатов уменьшилось по сравнению с предыдущим составом и составило 21 человек. В число депутатов вошли 1 русский, 1 чеченец и 19 ингушей.

7 декабря 2003 года состоялись выборы депутатов Народного Собрания третьего созыва. Впервые выборы в регионе прошли по смешанной системе. Число депутатов было увеличено до 34. Двое избранных депутатов третьего созыва были чеченцами по национальности. В том составе не оказалось русских. Это было единственным отступлением из общих правил.

В единый день голосования 2 марта 2008 года в Ингушетии впервые состоялись выборы депутатов Парламента полностью по пропорциональной системе. Среди 27 избранных депутатов оказалось 23 ингуша, 3 чеченца и 1 русский. Чеченец по национальности Жунаит Мусаев был избран вице-спикером Парламента.

4 декабря 2011 года в состав Народного Собрания Республики Ингушетия пятого созыва было избрано 27 депутатов, в числе которых также были избраны 1 русский и 2 депутата чеченской национальности.

Выборы депутатов Парламента шестого созыва состоялись 18 сентября 2016 года. Среди избранных депутатов оказались 1 чеченец и 1 русский. В.И. Светличного, русского по национальности, избрали заместителем председателя Парламента.

Таким образом, в республиках Северного Кавказа при избрании депутатов парламента обычно придерживаются правил, при которых в нем представлены основные народности, проживающие на этих территориях, сообразно их удельному весу, но с небольшими и незначительными отклонениями. Другими словами, и у кавказских народов есть многое, чему можно поучиться, здесь, в частности, речь идет о проявлениях высокой степени интернационализма. Нам представляется, что это и есть та высокая культура, которая нам досталась от наших предков, в определенной степени и от советской власти. К этому богатству надо относиться очень бережно, передавая по эстафете подрастающим поколениям.

Некоторые общие выводы

Государственный Совет Республики Дагестан был вызван к жизни в качестве способа обеспечения межнационального согласия в полиэтническом обществе в сложный период распада столь великого государства, как Советский Союз. Он был сформирован как коллективный орган управления многонациональным обществом. Подход к его формированию (по одному человеку от каждого коренного народа) одновременно заложил предпосылки подхода формирования как представительных органов местного

самоуправления, так и Парламента (Народного Собрания) Республики Дагестан. Таким подходом был обеспечен мир и межнациональное согласие. А различные национальные движения ушли в небытие.

Способы формирования Народного Собрания Республики Дагестан, в свою очередь, прошли несколько этапов в зависимости от изменения как федерального, так и республиканского избирательного законодательства. По нашей классификации этих этапов было пять. Жизнь показала, что независимо от изменений в законодательстве (сначала от обеспечения квотирования, а затем в результате исключения этой нормы и данной гарантии в законодательстве), руководство Дагестана, политические партии и их руководители, затем и избранные депутаты (отказываясь от мандата в пользу кандидата от другой национальности) делали все, чтобы парламент оказался многонациональным, а представительство народов было обеспечено по удельному весу численности народов в республике. Это, конечно, сложный и дипломатический процесс.

При подготовке данной статьи нам казалось, что такой процесс обеспечения представительства основных и коренных народов в Парламенте присущ только Дагестану. Но это стало приятным заблуждением, поскольку изучение этой проблемы в многонациональных республиках Северного Кавказа показало, что в них идут идентичные процессы. На практике и они придерживаются похожих правил, суть которых сводится к тому, что все основные коренные народы должны быть представлены в парламентах по их удельному весу в численности населения этой республики.

Статья 15 Рамочной Конвенции Совета Европы по защите национальных меньшинств [2] предусматривает: «Государства-участники будут создавать условия, необходимые для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в государственных делах, в частности в тех, которые оказывают влияние на эти меньшинства».

По поручению Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств группой экспертов, пользующихся мировой известностью, были разработаны Лундские рекомендации 1999 года по эффективному участию национальных меньшинств в общественной жизни. В рекомендациях по выборам под № 9 говорится: «Избирательная система должна обеспечивать представительство и влияние меньшинств» [3, с. 11]. На практике варианты обеспечения представительства малочисленных народностей в органах власти реализованы в ряде стран (Румынии, Хорватии, Канады, Германии, Новой Зеландии, Италии и т.д.). Причем все эти правила в качестве рекомендаций либо в виде жестких правил закреплены в нормативных актах. Этого, к сожалению, нет в нашем российском избирательном законодательстве. На определенном этапе эти правила были предусмотрены в федеральных законодательных актах в качестве гарантий для малочисленных народов.

В 2003 году они были исключены из федеральных законов без всякой мотивировки.

В республиках Северного Кавказа на практическом уровне решены и решаются проблемы обеспечения представительства народностей, проживающих на их территориях, в органах власти, органах местного самоуправления и парламентах республик. Этнические вопросы выносятся на уровень высокой дипломатии с участием руководителей, лидеров политических партий и самих кандидатов, включенных в список от политических партий. Полагаем, что федеральный законодатель откажется от жесткой регламентации и позволит субъектам Российской Федерации учитывать в своем законодательстве исторически сложившиеся местные особенности, проверенный на практике позитивный опыт формирования и обеспечения представительности парламента. Тем более как законодательный, так и практический опыт, востребованный самой жизнью, уже накоплен в многонациональных республиках Северного Кавказа.

Государственный Совет Республики Дагестан был органом, олицетворявшим коллективное президентство на исторически ответственном, судьбоносном этапе развития Республики Дагестан. Согласно закону он возглавлял исполнительную власть и обеспечивал взаимодействие органов государственной власти Дагестана. Указанный орган был сформирован волею дагестанских народов, являлся уникальным образцом разрешения сложных политических вопросов в полиэтничном обществе. Его потенциал не исчерпан. Будущее еще может не раз возвращаться к опыту использования его подходов к обеспечению согласия, стабильности, единства и сплоченности народов в полиэтничном обществе.

Список литературы

1. Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года // Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс]. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm.
2. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств от 01.02.1995 // Сайт Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://constitution.garant.ru/act/right/mgdunar/2540487/>.
3. Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. 1 сентября 1999 г. // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.osce.org/ru/hcnm/32252>.

И.Б. БОРИСОВ

ТРУДНЫЙ ПУТЬ К НАРОДНОМУ СОГЛАСИЮ В ДОЛИНЕ ТИГРА И ЕВФРАТА

***Аннотация.** Досрочные парламентские выборы, прошедшие в Республике Ирак 10 октября 2021 года, выявили ряд особенностей проведения современных электоральных процедур. Во-первых, выборы были и будут оставаться одним из эффективных цивилизованных инструментов выхода из достаточно сложных политических ситуаций. Во-вторых, демократические выборы притягивали и будут притягивать различные внешние силы, включая международные организации, для воздействия на политический результат с целью получить максимум дивидендов для себя, даже в ущерб национальным интересам. В-третьих, электоральный суверенитет государств в современных информационно-коммуникационных условиях воспроизводства властных институтов приобретает гораздо более глубокий смысл.*

***Ключевые слова:** выборы в Ираке, вмешательство в выборы, электоральный суверенитет, автоматизация голосования, международное наблюдение на выборах.*

THE DIFFICULT ROAD TO POPULAR HARMONY IN THE VALLEY OF TIGRIS AND EUPHRATES

***Abstract.** The early parliamentary elections held in the Republic of Iraq on October 10, 2021, revealed several features of modern electoral procedures. First, elections have been and will remain one of the most effective civilized tools for overcoming rather difficult political situations. Secondly, democratic elections have attracted and will continue to attract various external forces, including international organizations, to influence the political result to get a maximum dividend for yourself, even to the detriment of national interests. Thirdly, the electoral sovereignty of states in modern information and communication conditions of reproduction of power institutions acquires a much deeper meaning.*

***Keywords:** elections in Iraq, interference in elections, electoral sovereignty, voting automation, international election observation.*

БОРИСОВ Игорь Борисович — член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва

Автор по приглашению Независимой высшей избирательной комиссии Ирака и в соответствии с распоряжением Председателя ЦИК России Э.А. Памфиловой наблюдал избирательные процедуры на общенациональных выборах в Республике Ирак и выражает благодарность и искреннюю признательность за содействие в подготовке настоящего материала и в обеспечении наблюдения за внеочередными парламентскими выборами в Ираке коллективу Посольства Российской Федерации, лично Чрезвычайному и Полномочному Послу Российской Федерации в Республике Ирак Э.К. Кутрашеву, а также российским бойцам отряда специального назначения и иракским военизированным подразделениям, обеспечивавшим безопасность пребывания наблюдателей в стране.

Ирак, расположенный в Месопотамской низменности, в долине рек Тигра и Евфрата, последние десятилетия разрываемый войнами и внутренними противоречиями, подогреваемыми внешними интересантами, предпринял очередную попытку стабилизации внутривнутриполитической ситуации цивилизованными методами — через проведение общенациональных выборов.

Являясь федеративной республикой с парламентской формой правления (президента страны избирает Совет представителей, который также утверждает ряд должностных лиц, а премьер-министр назначается из коалиции большинства в данном Совете), Ирак до сих пор не может оправиться после вторжения американских и британских войск, произошедшего в 2003 году без санкции ООН якобы для уничтожения оружия массового поражения, следов которого так и не было найдено. Разрушенная государственность страны за эти годы продолжала подвергаться атакам международных террористических организаций, постоянно претерпевая вспышки гражданских войн и региональные вооруженные конфликты. Только к концу 2017 года на территории Ирака удалось установить хрупкий мир.

12 мая 2018 года в стране состоялись общенациональные парламентские выборы при рекордно низкой явке избирателей (44% от зарегистрированных избирателей, получивших электронные карты), что не только не помогло сформировать «кредит доверия» новой власти, но и фактически обрекло ее на бесславный и быстрый исход. На тех выборах лидером в избирательной кампании выступал список «Ас-Сайирун» во главе с одним из самых популярных политиков среди иракских шиитов Муктадой ас-Садром, получившим широкую известность после падения режима Саддама Хусейна как борец с американским присутствием в стране.

Уже осенью 2019 года Ирак был охвачен массовыми протестными акциями с требованием принятия действенных мер по выходу из наследия, оставленного Западом: по повышению уровня жизни, улучшению предоставляемых социальных услуг, борьбе с безработицей и коррупцией. Достаточно быстро экономические требования приобрели политический окрас и на первый план вышли воззвания об отставке правительства, роспуске парламента и внесении изменений в конституцию.

Оперативные шаги, предпринятые правительством во главе с премьер-министром Аделем Абд аль-Махди, не смогли снизить градус напряженности. Протестное движение только росло. Его движущей силой была городская беднота, студенты и молодые безработные, недовольные коррупцией, непрофессионализмом чиновников и бюрократов, не способных решить насущные проблемы. По мнению протестующих, именно по их вине экономика страны была низведена до состояния кризиса, а население начало страдать от острого дефицита чистой воды, разрушенной инфраструктуры и разваленного здравоохранения. Доведенные до отчаяния участники протестного движения выходили на акции неповиновения, забрасывали штабы политических партий и здания органов власти камнями и «коктейлями Молотова».

600 человек погибли, около 50 тысяч пострадали как от жесткой реакции сил безопасности, так и отрядов «Хашд аш-Шааби», десятки тысяч получили ранения или были арестованы¹. Страна оказалась на грани раскола.

В декабре 2019 года правительство А. Абд аль-Махди было вынуждено подать в отставку. А сформированное коалиционное правительство во главе с Мустафой Каземи для снятия напряженности и снижения протестной активности объявило о проведении досрочных парламентских выборов в июне 2021 года. В последствии ввиду невозможности в стране с разрушенной экономикой оперативно провести все подготовительные мероприятия голосование было перенесено на 10 октября. Весь этот период внутривнутриполитическая ситуация оставалась крайне сложной: продолжали проявляться межпартийные и этноконфессиональные противоречия, сохранился раскол внутри суннитских, шиитских и курдских общин, составляющих основное население Ирака. Но страна, «нафаршированная» американскими и европейскими специалистами, в том числе посткризисными менеджерами и администраторами, получила время для подготовки электоральных процедур, которые по своему предназначению должны были не только отвечать запросам общества, но и обеспечивать поступательное развитие государства.

Общенациональные выборы всегда являлись инструментом, опирающимся на волю народа, определения направления дальнейшего развития в соответствии с тем или иным программным видением национальных лидеров или политических партий. Используемая модель электоральной системы на текущем этапе развития социума должна учитывать не только социально-экономические условия развития государства, но и обеспечивать оптимальную модель продвижения государства по выбранному избирателями пути; должна быть обусловлена комплексом различных социальных, экономических, политических и иных причин, а также учитывать возможные последствия применения определенного вида избирательной системы. Использование различных избирательных систем и их модификаций может давать совершенно разные результаты при формировании легислатур в одно и то же время. В дальнейшем это, безусловно, будет влиять на развитие важных общественно-политических процессов в стране, на характер многопартийности, оказывать влияние на функционирование органов власти и развитие государственности в целом.

К слову заметим, что в мировой практике используется достаточно большое количество видов и подвидов избирательных систем, но основными считаются мажоритарная, пропорциональная и смешанная избирательные системы. Каждая конкретная избирательная система должна решать основную свою задачу: обеспечить в парламенте представительство политических сил, отвечающих ожиданиям избирателей по дальнейшему развитию общества и государства в данной конкретной ситуации. Но в случае с нынешним Ираком эта не простая задача должна решаться национальным законодателем

¹ https://www.ng.ru/world/2021-10-13/6_8276_iraq.html.

при очень внимательном отношении к «советам посторонних», особенно тех, кто вверг страну в хаос и привел государство к социальному и экономическому упадку².

Основным определяющим моментом при выборе избирательной модели в государстве является решение вопроса о том, для каких конкретно целей будет использоваться избирательная система, какое предназначение должна выполнить система выборного представительства [1, с. 34]. Некоторые считают, что необходимо обеспечить реальное представительство граждан в выборном органе; по мнению других, намного важнее создать сильный парламент и сильное правительство; или же, как утверждают третьи, система организации выборов должна сочетать в себе «комбинацию этих двух — стабильного и динамического — начал» [2, с. 267]. Как полагают исследователи Э. Лейкманн и Д.Д. Ламберт, «пока не достигнуто справедливое соглашение о целях, тщетно пытаться упорядочить средства» [3, с. 8].

В любом случае выбор избирательной системы принадлежит народу в соответствии с установленными законодательными процедурами. Любые попытки навязать свое видение форм и методов реализации воли народа — это вмешательство в политические дела государства и посягательство на народный суверенитет, суть которого очень точно подметил Б.С. Эбзеев: «Народный суверенитет не есть сама власть, это — организационно-политический и функциональный принцип осуществления публичной власти, имеющий конститутивное значение; его смысл — в юридической институализации участия народа в реализации своей воли в установленных конституцией формах. Такое понимание суверенитета народа, реализуемого в установленных конституцией формах и пределах, находит подтверждение в современных конституциях, обычно конституирующих народное верховенство и объявляющих его волю основой конституционного устройства общества» [4, с. 4].

* * *

В конце 2020 года в рамках подготовки к досрочным выборам в Ираке прошла реформа избирательного законодательства: пропорциональная избирательная система была заменена на мажоритарную. Все 18 мухафаз (провинций) страны были поделены на 83 избирательных округа, от каждого из которых избиралось от 3 до 5 членов Совета в зависимости от численности населения.

До этого в Ираке применялась пропорциональная избирательная система, которая якобы «не давала возможности получить представительства

² В Ираке последние годы активную консультативную помощь по стабилизации ситуации оказывают американские и европейские организации, специализирующиеся на организации и проведении выборов за рубежом. В частности — IFES (Международный фонд избирательных систем — некоммерческая организация, основана в Арлингтоне, шт. Вирджиния, помогает развивать и оказывает помощь и поддержку выборов в новых и развивающихся демократиях), USAID (Агентство по международному развитию — высший федеральный орган государственного управления США в области оказания помощи за рубежом; администратор агентства и его заместитель назначаются президентом с согласия Сената и действуют в координации с Государственным секретарем США).

в парламенте малым политическим группам, играющим существенную роль в региональной жизни страны». Именно такое обоснование мы услышали из уст официальных представителей иракской стороны; этот же информационный штамп активно использовался и в средствах массовой информации накануне выборов, представляя в ложном свете главную задачу электоральной системы, являющейся механизмом совершенствования политической системы государства, посредством которой достигается гармонизация отношений гражданского общества, эффективность власти и общественного самоуправления.

В действительности, на текущем этапе истории Ирака именно пропорциональная система могла бы обеспечить возрождение государственности, разрываемой региональными разногласиями, и восстановление представительства малых партий в парламенте, гарантируя цивилизованный диалог и выработку компромиссных, но согласованных решений.

Основным «минусом» мажоритарной избирательной системы является то, что голоса избирателей, поданные за проигравших кандидатов, пропадают, и их «представительство» в парламенте остается не выраженным, что подталкивает оказавшиеся вне парламента группы (а они могут представлять значительное большинство) искать другие пути влияния на власть в обход парламентских процедур.

Специфика иракских выборов такова, что здесь победитель при мажоритарной системе зачастую имеет поддержку далеко не всех, а иногда явного меньшинства избирателей, хотя и считается представителем всех в представительном органе. То есть можно говорить о низкой репрезентативности (представительности) избранного по такой системе депутата [5, с. 425]. Проигравшее меньшинство в масштабах страны может представлять значительную группу населения, которая оказывается непредставленной депутатами в парламенте. А применение пропорциональной системы позволяет более точно отразить в парламенте соотношение политических сил в стране.

Пропорциональные системы, как утверждает В.В. Никитин [6, с. 16], способствуют наличию стабильных парламентских фракций и приучают общественное мнение к конкуренции политических идеологий. А структурированный парламент облегчает принятие политических решений, упрощает создание цивилизованных механизмов лоббирования. Кроме того создаются предпосылки для заключения партийно-политических союзов в период между выборами (как в ситуационных союзах, так и в союзах стратегического характера). Именно последнее способствует стабилизации ситуации и переводу политического дискурса в цивилизованное русло.

Как отмечает консультант РОИИП Е.Е. Скосаренко, при пропорциональной системе состав парламента отражает общегосударственные интересы, исключая превалирование местных интересов над национальными [7].

Известный иракский политик, бывший премьер-министр, лидер «Национального альянса» Айд Аллави достаточно резко раскритиковал разделение

страны на 83 избирательных округа. По его мнению, вся нация «должна быть одним избирательным округом»³.

На наш взгляд, решение о переходе на мажоритарную систему в текущей нестабильной ситуации является очень спорным (если не сказать — ошибочным) с точки зрения достижения демократических целей развития государственности (о других целях мы можем только догадываться) и может уже в ближайшее время проявить себя с негативной стороны. Решение о переходе на мажоритарную систему не прошло широкого обсуждения внутри страны, вызвало протест у ряда политических сил в Ираке, но при этом было поддержано западными странами, что вызывает сомнение в искренности подходов иностранных консультантов к работе по стабилизации ситуации в Ираке.

Сама кампания сопровождалась бойкотом со стороны ряда политических сил, которых не устраивал предложенный и согласованный с миссией ООН сценарий по содействию Ираку. В июле Муктада ас-Садр, всегда чутко улавливающий настроение большинства и поддерживающий требования протестующих, внезапно решил объявить о бойкоте выборов. Возникла угроза их срыва. Однако уже через месяц политик «передумал», так как, с его слов, получил от представителей других движений «документ о реформах». Естественно, ни «документ о реформах», ни другие пакетные соглашения не были обнародованы. Этот случай достаточно точно передает обстановку проведения выборов в Ираке, когда ряд вопросов решается на уровне частных договоренностей, что добавляет и без того напряженной атмосфере выборов завесу латентности и не отвечает принципам открытости и гласности электоральных процедур.

* * *

10 октября 2021 года прошли выборы 329 депутатов Совета представителей Ирака — высшего законодательного органа страны. Согласно конституции, здесь 25 процентов мест зарезервированы за женщинами. Если число победивших женщин не дотягивает до этого показателя, то применяется специальный механизм для повторного перераспределения кандидатов от округов с наименьшей долей избранных женщин. 9 мест в парламенте «зарезервированы» за представителями национальных меньшинств: 5 мест за христианами в Багдаде и провинциях (мухафазах) — Найнаве, Киркуке, Дахуке и Эрбиле, по одному месту за езидами в Найнаве, сабейскими мандеевыми в Багдаде, шабаками в Найнаве и курдами Файли в Васите.

Годы военного противостояния, террористических актов и экстремистских выходов повлияли на введенные ограничения, связанные с реализацией избирательных прав. В Ираке имеют право голоса только «компетентные граждане» («должны иметь хорошее поведение и репутацию и не быть осужденными за правонарушение или бесчестный поступок»), зарегистрирован-

³ https://kurdistan.ru/2021/10/03/news-43054_Ayyad_Allavi_Nepodhodyashee_vremya_dlya_vyborov.html.

ные и имеющие электронную или биометрическую карту для голосования (о которых несколько ниже).

На кандидатов дополнительно накладываются ограничения, связанные с отсутствием среднего образования, осуждением за уголовное преступление, в том числе за незаконное обогащение. Не могут выдвигаться военнослужащие и представители силовых ведомств, руководители министерств и ведомств, сотрудники Независимой высшей избирательной комиссии Ирака (далее — НВИК).

Политические объединения, прежде чем выдвигать кандидатов, должны пройти процедуру сертификации в НВИК, которая состоит из 9 комиссаров, назначаемых Советом представителей. Комиссию возглавляет генеральный директор, ежегодно избираемый из ее состава. К организации выборов по линии избирательных комиссий было привлечено более 300 тысяч человек по всей стране. Голосование проходило на 55 041 избирательном участке (в 45-и из них автор побывал лично), административно объединенных в 8273 избирательных центра.

Из выдвинутых 3523 кандидатов (963 женщины и 2560 мужчин) проверку на соответствие требованиям закона прошли 3249 кандидатов (в том числе 951 женщина — примерно 29%). 1501 кандидат выдвинут 109 партиями, 959 — 21-й коалицией, 789 — были самовыдвиженцами.

Проверка кандидатов на соответствие требованиям закона проводилась Комиссией по юстиции и подотчетности, Министерством образования и Министерством внутренних дел. 10 апреля НВИК утвердила окончательный список кандидатов. Расположение кандидатов в бюллетене определялось путем жеребьевки.

Далеко не все потенциальные избиратели получили право голоса. Для того чтобы стать избирателем, необходимо было пройти процедуры регистрации, которыми занимаются 1079 центров, развернутых по всей стране. Помимо персональных сведений, в единый электронный банк данных вносятся биометрические параметры: отпечатки всех пальцев и фотографии. Обновление биометрической базы избирателей проходило со 2 января по 15 апреля. Всего в электронный реестр было внесено чуть менее 24 миллионов избирателей — 23 986 741, в том числе 1 075 727 военнослужащих и 120 000 временно перемещенных лиц. Списки были вывешены для ознакомления и исправления неточностей на семь дней.

* * *

НВИК Ирака приложила немало усилий для обеспечения прозрачности и гласности выборов. Кампания по информированию населения проводилась на четырех языках — арабском, ассирийском, курдском и туркменском. Информацию о выборах можно было почерпнуть не только из газет, радио и телевидения, но и с сайтов избирательных органов, а также в Facebook, Instagram, Twitter. Была организована работа по выявлению мошенников

и провокаторов, распространяющих заведомо ложную информацию. В августе группа неизвестных создала Telegram-канал, в котором публиковала недостоверную информацию о выборах, выдавая себя за официальный аккаунт правительства республики.

На выборах 2021 года использовались технические средства автоматизации избирательного процесса с достаточно сложным для избирателей алгоритмом их применения:

1. *Устройство идентификации избирателей (VVD)*. Данное устройство осуществляет проверку владельцев биометрических карт по отпечаткам пальцев (выдано порядка 17 миллионов карт из почти 24 миллионов избирателей). Также предусматривалось, что VVD будет осуществлять сбор отпечатков пальцев у владельцев электронных карт (без биометрических данных), которые выдавались с 2013 года. Но в ходе наблюдения за избирательными процедурами не было зафиксировано ни одного случая «сбора» отпечатков прямо на избирательном пункте. Помимо электронных карт избиратели должны были предъявить и удостоверение личности. По электронной карте можно проголосовать только один раз в период ее активации с 7.00 до 18.00 в день голосования или в дополнительный день (для отдельных категорий граждан).

При получении бюллетеня избиратель также ставил свою подпись в списке избирателей, скреплял ее отпечатком большого пальца и только после этого получал бюллетень и возвращался с ним к VVD, на которое разработчики возложили еще одну функцию противодействия подтасовкам, — прибор сканировал индивидуальный QR-код с каждого бюллетеня и по кабельным линиям связи передавал его на оптический сканер избирательных бюллетеней (аналог российских КОИБ) в целях исключения вбросов неучтенных бюллетеней. На взгляд экспертов, эта дополнительная опция противодействия подтасовкам могла нарушить принцип тайны волеизъявления при взломе VVD (несанкционированный допуск к данным), так как каждый бюллетень по QR-коду «привязывался» к конкретному избирателю. Также член комиссии — оператор VVD заполнял квитанцию об изъятии электронной карточки и выдавал избирателю ее копию. Электронные карточки избирателя, как нас заверили представители иракского избиркома, будут выдаваться на руки перед следующими выборами.

2. *Оптический сканер (PCOS)* не только сверял QR-код опущенного бюллетеня и сканировал каждое волеизъявление в соответствии с отметкой в бюллетене, но и показывал на дисплее общее число проголосовавших; число проголосовавших мужчин и женщин; а также информацию о том, какая карта (биометрическая или обычная электронная) была использована, что указывало на отсутствие процедуры анонимизации в комплексе для голосования. Перед опусканием бюллетеня в ящик для голосования избиратель макал в специальные несмывающиеся чернила указательный палец правой руки для демонстрации того, что он проголосовал.

3. *Устройство передачи результатов голосования (RTS)* предназначено для передачи данных от оптических сканеров (PCOS) по спутниковым каналам связи. В ходе наблюдения не было замечено, чтобы это устройство использовалось соответствующими комиссиями, а итоговые результаты де-факто передавались на бумажных носителях. Предположительно, это могло быть связано с обеспечением безопасности итоговых данных, которые изначально предполагалось передавать через эмиратские спутники связи (об этом на встрече с международными наблюдателями говорили представители Независимой высшей избирательной комиссии Ирака). Де-юре во всех наставлениях, методичках, распространяемых плакатах было указано на обязательное использование RTS. Однако политические договоренности оказались сильнее «буквы закона» и не вызывали «негодования» у многочисленных мониторов миссий ООН и ЕС.

Независимая высшая избирательная комиссия заключила контракт с независимой компанией на проверку системы информационных технологий голосования, подсчета голосов и управления результатами. Также были проведены три общенациональные тренировки по использованию электронной системы, последняя из них прошла 22 сентября.

Особенностью процесса голосования, которая снимала напряженность внутри избирательной комиссии, было то, что обязанности всех пяти членов избирательного участка были строго регламентированы и распределены между: заведующим избирательным участком, диспетчером очереди, сотрудником по идентификации, сотрудником по выдаче бюллетеней и контролером ящика для голосования.

Бюллетень для голосования, на наш взгляд, был не менее «сложен», чем сами процедуры голосования. В него включались все кандидаты избирательного округа с регистрационным номером, фотографией или логотипом. Например, в одном из избирательных округов Багдада бюллетень включал в себя список из 90 кандидатов, из которых надо было выбрать только одного путем проставления соответствующего штампа (находился в каждой кабинке для голосования) напротив фамилии кандидата.

Для военнослужащих, сотрудников полиции и других органов безопасности, задержанных и внутренне перемещенных лиц, проголосовавших досрочно 8 октября на 2893 избирательных участках по всей стране, был подготовлен специальный универсальный бюллетень, позволяющий отдать голос за кандидата из своего избирательного округа. В нем кандидаты были представлены только числами: порядковыми номерами, полученными при жеребьевке. Избиратель должен был выбрать и отметить на бюллетене провинцию (мухафазу), избирательный округ и номер кандидата в своем округе, за которого он голосует. Списки кандидатов по округам были представлены на каждом избирательном участке. Организаторы выборов допускали общее число избирателей, имевших право проголосовать по таким бюллетеням, в пределах 2 миллионов (8%).

* * *

Как уже отмечалось, на брифинге для международных наблюдателей, организованном координатором международных наблюдателей от ВНИК Ирака господином Х. Кабашем, анонсировался полностью электронный подсчет голосов с передачей через устройство передачи результатов голосования (RTS). Также через RTS должна была передаваться явка избирателей через 5 часов работы участков (по состоянию на 12.00). Однако в ходе наблюдения за голосованием и подсчетом голосов фактов такой передачи отмечено не было. Все устройства передачи находились в упакованном виде, а протоколы по факту передавались в бумажном варианте.

Также не было зафиксировано обязательной процедуры контрольного пересчета голосов на одном из избирательных участков в избирательном центре, где проходило наблюдение. По закону, если результаты ручного пересчета отличаются более чем на 5 процентов от данных электронного подсчета, то пересчитываются голоса на всех избирательных участках данного центра. В этом случае ручной пересчет будет иметь юридическую силу для подведения общих итогов.

Надо отдать должное четкости работы избирательных комиссий, — сверка числа проголосовавших по списку избирателей с данными VVD показала полное соответствие. С оптического сканера были распечатаны технические отчеты о голосовании и протоколы, которые предоставляются политическим партиям и наблюдателям.

Предварительные итоги голосования НВИК обнародовала с некоторым опозданием от времени, установленным законом (24 часа после окончания голосования). Тем не менее, учитывая достаточно сложную обстановку в стране и практический отказ от задействования спутниковых каналов связи, предварительные итоги стали известны достаточно быстро, — ближе к ночи в понедельник.

В соответствии с действующим законодательством Ирака национальным и международным наблюдателям не разрешается подавать официальные жалобы на основании своих наблюдений, но они могут излагать озабоченность в публичных отчетах о мониторинге через организации, которые они представляют. Жалобы могут подавать представители политических партий и коалиций, а также представители кандидатов, присутствующие на участках (институт членов комиссий с правом совещательного голоса в Ираке не предусмотрен). Фото и видеосъемка на избирательных участках запрещена.

За выборами следило 1877 международных и 160 148 местных наблюдателей. На выборах присутствовала достаточно многочисленная миссия ООН по содействию Ираку (примерно 700 человек) с представительницей Исландии, экс-директором БДИПЧ ОБСЕ (2017–2020) Ингибьерг Гисладоттир. У миссии было пять мониторинговых центров в Багдаде,

Басре, Эрбиле, Киркуке и Масуре. НВИК также были зарегистрированы международные наблюдатели из ЕС, Лиги арабских государств, Индии, Японии, России. Было аккредитовано 510 иностранных журналистов.

Выборы прошли без серьезных инцидентов. Было задержано 77 человек за нарушение избирательного процесса, в том числе за подкуп избирателей, что по иракским меркам совсем немного. «Слава богу, мы выполнили свой долг. Мы обещали провести справедливые и безопасные выборы, и сделали все возможное для их успеха», — заявил премьер-министр Ирака Мустафа Каземи после закрытия участков.

* * *

В уголовном законе Ирака достаточно своеобразно оценивается степень опасности для общества противоправных деяний в ходе выборов. За такие проступки, как подделка списков избирателей, умышленное предоставление ложной информации о регистрации, нарушение тайны голосования, голосование более одного раза и изменение волеизъявления другого лица (фальсификация итогов), установлено 6-месячное тюремное заключение и денежный штраф. А вот оскорбление, клевета или нападение на члена НВИК, выдвижение своей кандидатуры более чем в одном избирательном округе наказываются лишением свободы на срок до 1 года.

Всего на выборах проголосовало 9 077 779 человек из почти 25 миллионов избирателей, имеющих право голоса. Явка составила 41 процент от числа зарегистрированных избирателей. С 2003 года явка на выборы постоянно снижается. Это может свидетельствовать о том, что избиратели в подавляющем большинстве не возлагают больших надежд на будущий парламент.

Необходимо учитывать, что более 1/5 голосов принесло голосование военнослужащих, полиции, других правоохранительных органов, а также временно перемещенных лиц, в котором 8 октября по данным координатора международных наблюдателей от ВНИК господина Х. Кабаша, приняли участие практически все лица, внесенные в списки (96%).

Избиратели отказались от голосования по ряду причин, в том числе и по политическим соображениям. Но однозначно было видно, что избирателей «отпугнули» беспрецедентные меры безопасности (что вполне оправдано) и избыточные процедуры идентификации избирателей в стране, где сохранение жизни (своей и своих близких) порой связана с необходимостью перехода за грань, ограниченную законом.

Часть избирателей не смогла проголосовать из-за технических проблем, обусловленных введением чипированных карт. Общее число таких отказов назвать тяжело, но даже выборочное наблюдение на участках в Багдаде выявило случай недопуска гражданки к голосованию в связи с невозможностью идентифицировать отпечатки пальцев.

Жителям территорий, чью принадлежность оспаривают правительство Ирака и Иракский Курдистан, помешали проголосовать вооруженные люди⁴.

В столице Ирака Багдаде в голосовании приняло участие немногим более 30 процентов избирателей, а в день голосования к избирательным ящикам пришло около 25 процентов избирателей. Общей процент явки увеличился за счет «специального дня» голосования 8 октября, когда, как выше было отмечено, активно голосовали военнослужащие и представители силовых структур.

* * *

Как и ожидалось, главная борьба за мандаты развернулась между шиитской коалицией «Ас-Сайрун» и блоком «Фатх», состоявшим из проиранских повстанцев. По итогам голосования весьма убедительную победу одержали представители шиитов (им досталось 73 из 329 депутатских мандатов), получившие значительную возможность упрочить свои позиции в парламенте по сравнению с прошлым созывом.

Второе место в списке победителей заняла суннитская коалиция «Такадум» («Прогресс») экс-спикера Мухаммеда аль-Халбуси. Она обеспечила для себя 41 депутатский мандат. Чуть отстает блок шиитских партий светского толка «Государство закона» бывшего премьер-министра Нури аль-Малики с 37 мандатами. На четвертом месте с 32 местами оказалась Демократическая партия Курдистана Масуда Барзани, которая пользуется влиянием в районах компактного проживания курдов на севере страны.

Проиранские шиитские партии и коалиции, обычно доминировавшие в последние годы в политике Ирака и тесно связанные с военизированным ополчением, известным как «Хашд аш-Шааби» (Народное ополчение), потерпели поражение. Потеряли голоса и соответственно депутатские мандаты — с 48 до 14 — второй по величине блок в парламенте «Альянс Фатх», а также «Бригада Хезболла». Ее пресс-секретарь Абу Али аль-Аскарри назвал выборы «самой крупной аферой и грабежом». Еще 20 депутатских мест в Совете представителей неожиданно достались независимым кандидатам.

Основным бенефициаром прошедших выборов стал Муктада ас-Садр, значительно укрепивший позиции блока «Сайируна», хотя он и не получил того большинства, которое давало бы ему право сформировать свое правительство. Победа ас-Садра не была неожиданностью. Он всегда имел прочные связи с Тегераном и одним из первых в стране поднял шиитов на вооруженную борьбу с «американскими оккупантами», чем завоевал симпатии и поддержку миллионов граждан, причем не только шиитов, но и суннитов.

Главное, по оценке политологов, не кто победил на выборах, а как будут договариваться после выборов представители мажоритарных округов. На-

⁴ Ирак разочарован либерализмом: зафиксирована рекордно низкая явка избирателей // EurAsia Daily [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://yandex.ru/turbo/eadaily.com/s/ru/news/2021/10/11/irak-razocharovan-liberalizmom-zafiksirovana-rekordno-nizkaya-yavka-izbirateley> (дата обращения: 17.10.2021).

стораживает предсказуемая, но очень резкая реакция других проиранских шиитских партий и блоков на предварительные результаты выборов, их готовность чуть ли не сию минуту вывести на улицы городов своих сторонников и боевиков с тяжелым оружием, чтобы силой доказать, что их голоса были украдены [8]. Однако, в действительности, это не «воровство» как таковое, а результат смены избирательной системы, увеличивающей преференции лидирующей политической силы в конкретном регионе и оставляющей «за бортом» политической жизни все остальные малые партии.

МИД России очень сдержанно оценил состоявшиеся выборы, прошедшие в условиях непростой социально-экономической обстановки и сохраняющихся террористических угроз, — как «важное событие на пути к дальнейшему оздоровлению положения в стране, обеспечения там внутривнутриполитической стабильности и безопасности».

* * *

На наш взгляд, прошедшие выборы показали следующее:

- народ Ирака может решить свои проблемы цивилизованными и демократическими методами;
- силы правопорядка способны обеспечивать порядок и законность электоральных процедур;
- национальная избирательная система, в широком смысле этого термина, сформирована и работоспособна;
- прошедшие выборы в Ираке не выходят за рамки общепризнанных стандартов электоральных процедур и сложившейся практики организации выборов;
- позитивный эффект привнесло в выборы разнесение голосования на два дня, что с одной стороны, увеличило явку, а с другой, — обеспечило безопасность при проведении основного дня голосования;
- применение систем автоматизации на выборах не только упростило процедуры идентификации избирателей и подсчета голосов, но и в определенной степени исключило «человеческий фактор» в цепочке процедур установления результатов;
- техническая реализация мер противодействия подтасовкам имела как позитивную составляющую, так и побочный эффект, «отпугнувший» от участия в голосовании значительную часть населения, имеющую конфликты с законом.

Отметим и особенности иракских выборов, на которые, на наш взгляд, необходимо обратить внимание.

Современная избирательная система Ирака (как составляющая политической системы) формируется под влиянием множества внешних акторов, которые далеко не всегда нацелены на реализацию потребностей и ожиданий иракского общества, в том числе (и прежде всего, в текущей ситуации) в рамках вопроса определения модификации избирательной системы страны.

Активное участие в избирательной кампании внешних акторов, прежде всего США, Евросоюза и Ирана, сместила акценты, приоритеты и модальность повестки выборов в сторону от нужд и дальнейших перспектив развития основной массы населения Ирака, которое продемонстрировало свою незаинтересованность в навязанных извне процедурах голосования, проигнорировав легальные избирательные процедуры, не придя на избирательные участки, де-факто проголосовав «ногами».

На уменьшение явки также повлияли два субъективных фактора, обусловленные текущим политическим состоянием страны: бойкот выборов со стороны отдельных политиков с агитацией против участия в плебисците, смоделированном достаточно латентно и по «чужим» правилам; принятые избыточные меры, направленные на обеспечение достоверности результата. Неучастие почти 2/3 населения в выборах не только понизило легитимность вновь избранного парламента, но и создало эффект «отложенного волеизъявления», которое может быть проявлено уже за рамками легальных процедур с использованием инструментариев «арабской весны».

Внешнее воздействие, направленное на понижение суверенитета государственности Ирака, в частности, электорального суверенитета [более подробно об электоральном суверенитете, как международно-правовом феномене, см., например, 9] выработала определенную закомплексованность и «политическую боязнь» следовать и отвечать запросам общества, без оглядки на «святошей демократии», сеющих разруху и хаос по всему миру под видом «демократических» преобразований.

Навязанный Ираку накануне выборов и публично поддерживаемый США и ЕС переход от пропорциональной к мажоритарной избирательной системе только усилил сепаратистские настроения. Эта идея продвигалась коллективным Западом под лозунгом «необходимости прихода к власти новых политиков». Но именно мажоритарная система при выборах в представительные органы власти, в соответствии с научно-обоснованными подходами, увеличивает присутствие во власти «правлящей партии» на каждой конкретной территории [см., например, 10].

Среди преимуществ ранее используемой пропорциональной системы — ее более демократичный характер и возможность эффективного представления политических групповых интересов в законодательном органе. А главным недостатком мажоритарной избирательной системы, как отмечал В.М. Гессен, является то, что меньшинство не представляется в представительных органах власти, а система направлена на формирование единой политической силы, что невозможно в современном Ираке, разделенном этноконфессиональными противоречиями шиитов, суннитов, курдов и пр.

Есть и еще один недостаток мажоритарной системы, который становится актуальным при низком уровне дохода населения Ирака: большую роль в выборах при мажоритарной системе приобретает скрытый подкуп избирателей [11, с. 44]. Мажоритарная система, если особенностям ее воздействия

не уделять должного внимания, может превратить Ирак из государства в «лоскутное одеяло», разрываемое центробежными силами. Как представляется, этого добиваются и определенные прозападные силы, продвигающие мнимые «демократические ценности» для ресурсного разграбления страны и получения дешевой рабочей силы в лице иракского народа.

Тем не менее, выборы состоялись и прошли в достаточно спокойной атмосфере, что свидетельствует о готовности и желании народа Ирака строить мирную жизнь цивилизованными и демократическими методами. Однако прошедшие выборы не выполнили своей главной функции по снятию социальной напряженности в обществе путем прихода к решению, поддержанному большинством. Именно большинство избирателей вынужденно или по убеждению не смогли стать акторами формирования нового правительства, которое вследствие привнесенных извне избирательных процедур может сильно исказить ожидания населения Ирака. Социальная напряженность в обществе не ослабла, а перешла в фазу «ожидания».

Сохранились и риски нахождения под влиянием внешних сил и вмешательства во внутривнутриполитические дела суверенного государства со стороны западных стран, что потребует титанических усилий от правительства Ирака по сохранению целостности государства, возрождению национальной экономики и построению устойчивой политической системы, основанной на ожиданиях своего народа. Как подчеркивал Б.С. Эбзеев, «только воля народа легитимирует государство и составляет основу государственной деятельности, и именно на его согласии, а как раз в этом прежде всего заключается смысл юридического догмата народной воли, государство может основывать свою власть, а из договора с ним — выводить свои полномочия» [12].

В любом случае, как заверил автор настоящих строк заместитель главы НВИК Ирака по административным, финансовым и правовым вопросам А. Джаафара, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в рамках подписанного Протокола о сотрудничестве между избирательными органами России и Ирака готова продолжать взаимодействие в интересах развития демократии, верховенства права и защиты электорального суверенитета наших государств.

* * *

P.S. После того, как статья была передана в редакцию для публикации, из Багдада пришли печальные новости. Проиранские силы, недовольные результатами парламентских выборов, перешли к столкновениям с полицией. Десятки людей пострадали. Шиитские группировки обвинили премьера в том, что подчиненные ему силы безопасности применили боевые патроны против демонстрантов. В ночь на 7 ноября дом премьера Ирака Мустафы Каземи был атакован беспилотными летательными аппаратами, начиненными взрывчаткой. Соседний Иран изложил свой взгляд на данное покушение. Секретарь высшего совета национальной безопасности Али Шамхани в своем

Twitter назвал это подстрекательством к мятежу, «которое можно связать с иностранными аналитическими центрами, не принесящими ничего, кроме отсутствия безопасности, разлада и нестабильности притесняемому иракскому народу путем создания и поддержки террористических группировок и оккупации этой страны в течение многих лет»⁵. Не прошло и месяца после общенациональных выборов в Ираке, а решение политических вопросов, которые должны разрешаться в рамках демократических электоральных процедур, вновь сместились, к большому сожалению автора, в радикальную плоскость.

Список литературы:

1. Айвазян М.С., Леванский В.А., Лысенко В.И., Новикова Т.В. Обновление избирательного законодательства в России // Государство и право, 1993, № 8.
2. Лысенко В.И. Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80–90-х годов. М.: «Наука». 1994.
3. Э. Лейкман, Д.Д. Ламберт Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем / Перевод с англ. Г.И. Морозова; под ред. А.С. Шугаева. Москва: Изд-во иностр. лит., 1958.
4. Эбзеев Б.С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика / Избирательное законодательство и практика. 2016. № 2.
5. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015.
6. Никитин В.В. Влияние избирательной системы на процесс трансформации общества и опыт Российской Федерации: Автореф. дисс. канд. политич. наук. М., 2000.
7. Скосаренко Е.Е. Некоторые особенности применения пропорциональных избирательных систем // Журнал о выборах. 2004. № 4.
8. Мустафин Р. Одни шииты в Ираке выиграли, другие проиграли: избиратели отвергли проиранские партии // [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.ng.ru/world/2021-10-13/6_8276_iraq.html (дата обращения: 18.10.2021).
9. Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010.
10. Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы. Учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2015.
11. Пирбудагова Д.Ш., Савзиева Т.Б., Положительные и отрицательные аспекты мажоритарной и пропорциональной систем как составляющих смешанной избирательной системы. Юридический вестник ДГУ. Т. 14. 2015. № 2.
12. Эбзеев Б.С. Самоопределение народов в современном мире: конституционно- и международно-правовые аспекты // URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/50588-samooopredelenie-narodov-sovremennom-mire-konstitucionno-mezhdunarodno-pravovye>.

⁵ <https://www.kommersant.ru/doc/5063651>.

ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ОТ МНОЖЕСТВЕННОГО ГОЛОСОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

***Аннотация.** В статье рассказывается о том, что законодательство государств региона ОБСЕ, а также государств — партнеров ОБСЕ по сотрудничеству, ряда других государств при проведении парламентских и президентских выборов предусматривает закрепление различных моделей недопущения множественного голосования избирателей и придания усиленной защиты действительности избирательным бюллетеням в рамках обеспечения реализации принципа равного избирательного права — «один избиратель — один голос». Такой «охранительный» подход особенно важен для государств, в которых законодательство предусматривает набор различных форм волеизъявления избирателей при проведении выборов, а именно: досрочное голосование, голосование по открепительному удостоверению, голосование в помещении избирательного участка, голосование по почте, голосование с использованием переносного ящика для голосования, голосование по доверенности, электронное голосование, интернет-голосование и др. И любое неправомерное участие в голосовании, особенно при проведении конкурентных выборов, может изменить итоги голосования и результаты выборов, что недопустимо при проведении свободных и честных выборов.*

***Ключевые слова:** выборы, избиратели, избирательное право, голосование, интернет-голосование, избирательные участки, избирательное законодательство.*

ELECTORAL PROTECTION FROM MULTIPLE VOTING: FOREIGN EXPERIENCE

***Abstract.** The article describes that the state of the OSCE region, as well as the OSCE Partner States for Co-operation, several other states during the parliamentary and presidential elections, provides for the consolidation of various models for preventing multiple voting of voters and giving enhanced protection of the validity of ballots in the framework of ensuring the implementation of the principle of equal suffrage — «one voter — one vote». The «protective» approach is particularly important for states where the legislation provides for a set of different forms of expression of the will of voters during elections, namely: early voting, absentee balloting, voting in the premises of a polling station, voting by mail, voting using a portable ballot box, voting by proxy, electronic voting, and Internet voting, etc. And any unlawful participation in voting, especially in competitive elections,*

can change the results of voting and the results of elections, which is unacceptable in the conduct of free and fair elections.

Keywords: *elections, voters, electoral law, voting, Internet voting, polling stations, electoral legislation.*

1.

Законодательство отдельных государств региона ОБСЕ закрепляет положение о единственной форме волеизъявления — о голосовании избирателей только в день проведения выборов в помещении избирательного участка, и не предусматривает какие-либо иные, дополнительные, формы участия избирателей в выборах (например, Албания, Сербия).

В ряде государств созданы единые централизованные электронные базы данных о зарегистрированных избирателях и интерактивные электронные списки избирателей, распределенные по каждому избирательному участку, в которые включаются отметки об участии граждан в голосовании, не позволяющие избирателю неоднократно принять участие в голосовании на различных электоральных территориях (Лихтенштейн).

Некоторые государства в процессе реформирования избирательного процесса осуществляют переход от одной модели недопущения множественного голосования избирателей к другой, основанной, в частности, на современных биометрических информационных технологиях (например, Албания, Кыргызстан) либо вводят пакет информационных и иных электоральных технологий, направленных на недопущение множественного голосования избирателей (в частности, Армения, где практикуются биометрическая регистрация и верификация избирателей, компьютерная проверка по единой электронной базе данных факта участия избирателя в голосовании, проставление отметки в паспорте избирателя о его участии в голосовании).

Среди законодательных моделей, направленных на недопущение множественного голосования избирателей и придание усиленной защиты действительности избирательным бюллетеням при проведении президентских и парламентских выборов, в государствах региона ОБСЕ имеются и такие:

- проведение перед выдачей избирателю избирательного бюллетеня предварительной компьютерной проверки по единой централизованной базе данных участия избирателя, включенного в список избирателей, в голосовании (например, Армения, Иордания, Литва, Лихтенштейн, Норвегия, Румыния);
- предварительная биометрическая регистрация избирателей и последующая идентификация избирателя при выдаче ему избирательного бюллетеня в помещении избирательного участка (например, Армения, Афганистан, Албания — с 2021 года, Боливия, Бразилия, Йемен, Кыргызстан);
- маркировка пальцев руки избирателя несмываемыми (невидимыми) в течение определенного времени чернилами (краской) (например, Азербайд-

жан, Албания — до 2021 года, Афганистан, Грузия, Иордания, Македония, Монголия, Тунис);

– изъятие у избирателя ранее выданной персональной карточки-приглашения принять участие в голосовании либо открепительного удостоверения (например, Австрия, Нидерланды, Словакия, Швейцария);

– проставление в документе, удостоверяющем личность избирателя, отметки о том, что избиратель принял участие в голосовании (например, Аргентина, Армения, Багамские Острова, Бахрейн, Бельгия, Венгрия, Иран, Италия, Кувейт, Латвия, Мексика, Молдова, Палестина, Румыния, Франция).

Защитные законодательные меры против множественного голосования избирателей предусматривают также определенные негативные (санкционные) последствия для избирателей, отказывающихся от их соблюдения, вплоть до недопущения лица к голосованию.

В частности, в законодательстве некоторых зарубежных государств предусмотрено положение о том, что отказ избирателя от маркировки пальца одной из его рук является достаточным основанием для недопущения его к участию в голосовании.

Так, в Малайзии при проведении 5 мая 2013 года досрочных парламентских выборов было законодательно восстановлено использование специальных несмываемых чернил для маркировки пальцев рук избирателей (указательного пальца левой руки), в том числе при проведении досрочного голосования, с целью недопущения множественного голосования (указанные чернила не смываются, по меньшей мере, в течение трех дней). Если избиратель отказывается от указанной маркировки, член участкового избирательного органа не имел права выдавать ему избирательный бюллетень, а также был обязан внести сведения о нем в специальную форму об избирателях, отказавшихся от участия в голосовании. Если после заполнения членом участкового избирательного органа указанной формы избиратель изъявлял желание принять участие в голосовании и в маркировке указательного пальца его левой руки, то председатель участкового избирательного органа должен был аннулировать заполненную ранее форму и выдавал избирателю бюллетень для участия в голосовании.

* * *

В условиях пандемии коронавируса, когда одним из обязательных противоэпидемиологических требований является ношение гражданами индивидуальных защитных медицинских масок, одним из требований верификации избирателя является положение о том, что при получении избирательного бюллетеня он должен на непродолжительное время приспустить указанную маску, чтобы соответствующий член участкового избирательного органа смог убедиться в личности избирателя на основе представленного им документа, удостоверяющего его личность и, таким образом, не допустить множественного или иного незаконного голосования избирателя или иного лица.

Вместе с тем законодательство некоторых государств региона ОБСЕ предусматривает легальную (законную) возможность легального (юридически значимого) многократного голосования избирателя на одних выборах при соблюдении условия, что последующее голосование отменяет результат предыдущего голосования (например, Андорра, Исландия, Латвия, Эстония) либо в случае участия избирателя в голосовании в день общего голосования, если он первоначально подавал заявление на участие в досрочном голосовании, но фактически не принял в нем участия (например, Португалия). Данное положение распространяется как на голосование с использованием бумажного избирательного бюллетеня, так и электронного бюллетеня, в том числе при интернет-голосовании (например, Эстония).

При этом в соответствии с законодательством юридически значимым (действительным) является только последнее по времени голосование избирателя (например, Андорра, Исландия, Латвия, Эстония).

2.

В рамках модели проведения выборов перед выдачей избирателю избирательного бюллетеня предварительной компьютерной проверки по единой централизованной базе данных участия избирателя, включенного в список избирателей, в голосовании (например, Армения, Иордания, Литва, Лихтенштейн, Норвегия, Румыния) в **Армении**, в соответствии с законодательством (Избирательным кодексом), при проведении 2 апреля 2017 года очередных парламентских выборов в день голосования избиратели идентифицировались в помещении для голосования соответствующего избирательного участка при помощи соответствующего технического средства идентификации избирателей, которое также содержало электронную версию (копию) списка избирателей (по сообщению Департамента паспортизации и визового обслуживания полицейского органа Армении при проведении указанных выборов около 30% граждан страны имели биометрические документы, удостоверяющие их личность, содержащие, в частности, отпечатки пальцев рук).

При этом также сканировалось удостоверение личности избирателя с целью установления факта включения избирателя в электронный список избирателей (регистрации его в качестве избирателя) и факта возможного голосования избирателя на каком-либо избирательном участке. Сканировались также отпечатки всех пальцев рук избирателей на предмет их соответствия отпечаткам пальцев рук избирателя, содержащимся в централизованном электронном регистре биометрических сведений об избирателях. После проведенной проверки и выдачи избирателю избирательных бюллетеней в электронный список избирателей и в бумажный список избирателей вносились соответствующие отметки об участии избирателя в голосовании на указанных парламентских выборах.

Кроме того, в целях усиления общественного контроля за списками избирателей и участием в голосовании избирателей, в том числе зарубежных избирателей, после проведения указанных выборов ЦИК Армении впервые в соответствии с положениями Избирательного кодекса официально обнародовала *сканированные списки избирателей с содержащимися в них отметками избирателей, принявших участие в голосовании*. При проведении 20 июня 2021 года досрочных парламентских выборов также применялись вышеуказанные избирательные технологии и процедуры.

В **Иордании** при проведении 20 сентября 2016 года досрочных парламентских выборов в соответствии с новым законодательством о выборах использовались новые электронные информационные технологии. Так, член участковой избирательной комиссии проверял по списку избирателей на бумажном носителе и в электронном виде (по компьютерной базе данных) включение избирателя в список избирателей на соответствующем избирательном участке. *На экран большого монитора, установленного напротив места, где размещались национальные (общественные) наблюдатели, выводились сведения об избирателе, его фотографическое изображение и имя.*

После голосования один из пальцев руки избирателя обязательно маркировался специальными чернилами в целях недопущения множественного голосования. При подсчете голосов избирателей на экране монитора отображалось содержание каждого избирательного бюллетеня. Для информирования лиц, находившихся за пределами помещения, в котором производился подсчет голосов избирателей, на экране другого монитора также отображалось содержание каждого избирательного бюллетеня. Центры для голосования были связаны с Избирательной комиссией Иордании единой компьютерной сетью.

В **Литве** при проведении 9 октября 2016 года очередных парламентских выборов в день голосования в помещении избирательного участка при выдаче избирателю избирательного бюллетеня член участковой избирательной комиссии проверял по электронному национальному списку избирателей факт неучастия (участия) избирателя в голосовании на данных выборах и в случае его неучастия в голосовании выдавал ему избирательные бюллетени для голосования. При проведении 11 октября года очередных парламентских выборов обновленное законодательство предусматривало наличие списков избирателей на избирательных участках на бумажном носителе и в электронном виде.

Компьютерная база данных об избирателях, включенных в список избирателей на соответствующем избирательном участке, была включена в единую национальную электронную базу данных об избирателях и соединена по Интернету с автоматизированной информационной системой (национальным электронным регистром избирателей) Главной избирательной комиссии Литвы и через соответствующий сервер — с территориальным электронным списком избирателей (базой данных об избирателях) соответствующего

муниципалитета. С целью недопущения множественного голосования избирателей законодательством было предусмотрено обязательное применение на избирательных участках системы контроля подсчета избирателей, принимающих участие в голосовании, сопряженной со списком избирателей.

В рамках единой централизованной электронной базы данных о зарегистрированных избирателях, единого электронного списка избирателей, разделенного на электронные списки избирателей каждого избирательного участка, компьютер соответствующей участковой избирательной комиссии в рамках единой (централизованной) компьютерной сети и специальной компьютерной программы идентифицировал избирателя и предоставлял возможность принять участие в голосовании при условии, что *в компьютере уже не содержалась отметка о том, что данный избиратель уже принимал участие в голосовании на данных парламентских выборах.*

Так, при голосовании избирателя, в том числе при проведении досрочного голосования, голосования на дому, в национальном и ином электронном регистре избирателей (списке избирателей) в режиме реального времени членом участковой избирательной комиссии *перед выдачей избирателю избирательного бюллетеня проставлялась электронная отметка* о его участии в голосовании. При этом в соответствии с законодательством как избиратель, так и соответствующий член участковой избирательной комиссии, должны были поставить свою подпись в получении (выдаче) избирательного бюллетеня в бумажном экземпляре списка избирателей {электронный список избирателей является вспомогательным (дополнительным) инструментом противодействия возможному множественному голосованию избирателей}.

Таким образом, законодательно была предусмотрена система «двойной» защиты от недопущения множественного голосования избирателей. В соответствии с обновленным законодательством *национальные (общественные) наблюдатели* вправе были знакомиться со списками избирателей *(на бумажном носителе или в электронном виде) при условии подписания ими обязательства не распространять ставшие им известными персональные сведения об избирателях, содержащиеся в списке избирателей.*

В **Лихтенштейне** при проведении 7 февраля 2021 года очередных парламентских выборов для идентификации избирателя и недопущения множественного голосования использовалась единая (централизованная) компьютерная система с соответствующей территориальной фрагментацией (избирательными участкам и списками избирателей). В рамках этой системы компьютер соответствующей общинной (участковой) избирательной комиссии в рамках единой (централизованной) компьютерной сети и специальной компьютерной программы «SEZAM Wahlen Proporz» считывал индивидуальный код избирателя, нанесенный в виде штрих-кода на карточку-приглашение избирателя принять участие в голосовании, идентифицировал его как избирателя и предоставлял возможность принять участие в голосовании, но при условии, что *в компьютере уже не содержалась*

отметка о том, что данный избиратель уже принимал участие в голосовании на данных парламентских выборах.

Вышеуказанная карточка-приглашение вместе с избирательными бюллетенями и иными избирательными материалами направлялись каждому избирателю по почте не позднее чем за две недели до дня голосования на парламентских выборах. Карточка-приглашение содержит, в частности, адрес места жительства избирателя, адрес и номер избирательного участка, персональный номер избирателя, индивидуальный штрих-код.

Перед выдачей избирателю избирательного бюллетеня сканировался штрих-код карточки-приглашения избирателя и, поскольку список избирателей каждого избирательного участка составлен в электронном виде с включением в него соответствующих сведений об избирателе и электронный список избирателей каждого избирательного участка включен в единый (централизованный) электронный список избирателей, автоматически проводилась проверка факта неучастия избирателя в голосовании. После получения подтверждения о неучастии избирателя в голосовании на других избирательных участках ему выдавался избирательный бюллетень, а в электронном списке избирателей проставлялась отметка о его участии в голосовании.

В Норвегии при проведении 11 сентября 2017 года очередных парламентских выборов в соответствии с законодательством *избиратель вправе был проголосовать на любом избирательном участке, расположенном на территории муниципалитета, где проживает избиратель* {при проведении указанных выборов муниципалитеты (426) имели право проводить голосование избирателей и 10 сентября, вводя, таким образом, *модель двухдневного голосования*}.

В рамках единой централизованной электронной системы регистрации избирателей и электронных списков избирателей каждого муниципалитета член участкового избирательного органа перед выдачей избирателю избирательного органа проводит по указанной электронной базе данных сведения о включении избирателя в список избирателей на территории муниципалитета, о факте неучастия избирателя в голосовании на данных выборах (как 10-го, так и 11-го сентября), на основании результатов проверки выдает избирателю избирательный бюллетень и проставляет в электронном списке избирателей отметку, что избиратель принял участие в голосовании.

При этом при проведении 9 сентября 2013 года прошлых парламентских выборов, когда впервые применялся единый национальный электронный регистр избирателей (электронный список избирателей) с разбивкой по каждому муниципалитету, все муниципалитеты (участковые избирательные органы) отмечали в электронном списке избирателей факт участия избирателя в досрочном голосовании¹, а 15 муниципалитетов и соответствующие

¹ При проведении досрочного голосования избиратель вправе проголосовать на территории любого муниципалитета, в день общего голосования избирателей — на любом избирательном участке,

участковые избирательные органы *в экспериментальном порядке* отмечали в электронном списке избирателей факт участия избирателя в день общего голосования избирателей на указанных выборах (при условии отсутствия в электронном списке избирателей электронной отметки об участии избирателя в досрочном голосовании).

В **Румынии** при проведении 11 декабря 2016 года очередных парламентских выборов в целях недопущения множественного голосования избирателей была разработана и использовалась электронная система регистрации избирателей и списков избирателей, в рамках которой при голосовании избиратель предъявлял члену участкового избирательного бюро удостоверение личности, проверяемое с помощью указанной централизованной электронной системы и затем, после голосования, на указанном удостоверении членом участковой избирательной комиссии проставлялась отметка о том, что избиратель принял участие в голосовании.

* * *

В рамках *модели предварительной биометрической регистрации избирателей и последующей идентификации избирателя при выдаче ему избирательного бюллетеня в помещении избирательного участка*, которая закреплена в законодательстве ряда государств (например, Армения, Афганистан, Албания, Бразилия, Йемен, Кыргызстан), в целях повышения достоверности процедуры регистрации избирателей и недопущения множественного голосования одного и того же избирателя используются современные информационные регистрационные технологии, в частности, биометрическая регистрация избирателей и составление биометрических списков избирателей, выдача удостоверений избирателя, а также включение в бумажные (традиционные) списки избирателей фотографий избирателей (в том числе цветных, — например, Македония).

При этом в ряде государств используются фотографический компонент списков избирателей как биометрических, так и стандартных (бумажных) (Бангладеш, Белиз, Боливия, Бутан, Гайана, Индия).

Так, в **Албании** при проведении 25 апреля 2021 года очередных парламентских выборов в соответствии с обновленным законодательством (Избирательным кодексом) предусматривается экспериментальное проведение биометрической идентификации избирателей *в день голосования в помещении избирательного участка* с целью их идентификации перед выдачей избирателям избирательных бюллетеней (применявшаяся в 2017 году маркировка пальцев одной из рук избирателя на данных выборах не применяется). *В день голосования перед выдачей избирательных бюллетеней у каждого избирателя должны быть отсканированы отпечатки пальцев их*

образованном на территории муниципалитета, где избиратель проживает и зарегистрирован в качестве избирателя.

*рук, а также основного документа, удостоверяющего их личность; указанные сведения в электронном виде помещаются в централизованную базу данных, которая используется также для того, чтобы не допустить множественного голосования одного и того же избирателя*².

ЦИК Албании определила компанию, которая обеспечивает оснащение избирательных участков соответствующим оборудованием и оказывает услуги по осуществлению биометрической регистрации избирателей³.

В Армении в соответствии с законодательством при проведении 2 апреля 2017 года очередных парламентских выборов в день голосования в помещении участковой избирательной комиссии биометрический документ, удостоверяющий личность избирателя, сканировался с целью определения включения избирателя в список избирателей на данном избирательном участке и установления факта, что избиратель еще не принимал участия в голосовании на каком-либо другом избирательном участке. Сканированию подлежали также отпечатки пальцев избирателей, позволяя ЦИК Армении удостовериться, что они соответствуют отпечаткам пальцев рук избирателя, хранящимся в базе данных департамента паспортизации и визового обслуживания полицейского органа Армении. При проведении 20 июня 2021 года досрочных парламентских выборов также применялись вышеуказанные избирательные технологии и процедуры.

*Политические партии имели доступ к коду программного обеспечения, применяемого при процедуре снятия отпечатков пальцев рук избирателей (при проведении указанных выборов только одна из политических партий затребовала предоставление ей указанного кода для осуществления проверки правильности проведения соответствующих процедурных операций)*⁴.

До прихода к власти радикального религиозно-политического военизированного движения Талибан⁵ в **Афганистане** развивались технологии использования биометрических показателей избирателей, в том числе отпечатков пальцев, в целях идентификации избирателей и предотвращения множественного голосования избирателей. Впервые биометрическая регистрация избирателей применялась при проведении в октябре 2018 года парламентских выборов, при этом сканировались отпечатки *только двух пальцев одной из рук избирателя*.

² При проведении в 2017 году парламентских выборов одним из средств предупреждения множественного голосования избирателей являлась маркировка несмываемыми чернилами одного из пальцев руки избирателя.

³ Стоимость контракта с американской IT-компанией «Smartmatic» составляет 20 миллионов долларов США.

⁴ ЦИК Армении не проводила проверку соответствия отпечатков пальцев избирателей с централизованной базой данных в связи с тем, что в Комиссию не поступило ни одной жалобы о множественном голосовании избирателей.

⁵ Организация запрещена на территории Российской Федерации.

В преддверии проведения 28 сентября 2019 года⁶ президентских выборов Независимая избирательная комиссия Афганистана приняла решение о применении указанных сканеров отпечатков пальцев избирателей с обновленным программным обеспечением, при этом сканироваться должны были отпечатки не двух, а *всех десяти пальцев рук* избирателя.

В **Бразилии** также развивается технология использования биометрических показателей избирателей, *в том числе отпечатков пальцев*, в целях идентификации избирателей и предотвращения множественного голосования избирателей. Новая технология впервые использовалась при проведении выборов в 2008 году (устройства для электронного голосования с функцией биометрического считывания отпечатков пальцев избирателей в экспериментальном порядке использовались в трех муниципалитетах трех различных штатов Бразилии и в период с 3 марта по 1 апреля 2008 года более 50 000 избирателей было включено в биометрические списки избирателей). Новая технология использует отпечатки *всех пальцев одной из рук избирателя*.

Кроме того, каждый избиратель фотографируется цифровой фотокамерой, и его фотография также может использоваться сотрудником избирательного участка в процессе идентификации избирателя.

Планировалось, что к 2020 году все штаты Бразилии должны будут перейти на биометрическую систему регистрации (идентификации) избирателей, однако в связи с пандемией коронавируса завершение работ по внедрению биометрической системы регистрации и верификации избирателей было приостановлено, в том числе при проведении в 2020 году муниципальных выборов (так, контактные сканеры отпечатков пальцев являются небезопасными даже при соблюдении санитарных правил после каждого использования и могут вызвать потенциальное скопление избирателей из-за того, что иногда может потребоваться больше времени для идентификации избирателя, чем при простановке избирателем своей подписи в списке избирателей при получении избирательного бюллетеня)⁷.

При этом рассматривается вопрос о переходе от контактной биометрической регистрации и верификации избирателей к бесконтактной биометрии, в частности, такой, как распознавание лиц, биометрические платежные карты, сканирование вен ладони и пальцев, а также бесконтактные датчики отпечатков пальцев.

В **Йемене** при проведении парламентских выборов биометрическая регистрация избирателей проводилась в экспериментальном порядке

⁶ Дата проведения президентских выборов переносилось Независимой избирательной комиссией Афганистана два раза {в частности, ранее (30 декабря 2018 года) в соответствии со статьей 19 Закона о выборах Президента Афганистана выборы были назначены на 20 апреля 2019 года, затем были перенесены на 20 июля и вновь были перенесены уже на 28 сентября}; одновременно с президентскими выборами должны проводиться и другие выборы, в частности, провинциальные и районные выборы, а также отложенное ранее голосование избирателей на парламентских выборах в провинции Газни.

⁷ В 2020 году биометрические данные были получены в отношении более 119 миллионов граждан Бразилии и планировалось к 2022 году довести этот показатель до 150 миллионов человек.

в избирательном округе № 10 города Саны — столицы Йемена с 10 мая 2014 года (до конца мая).

Организация и проведение биометрической регистрации избирателей осуществлялась соответствующими органами под руководством Избирательной комиссии по выборам и референдумам Йемена.

Лицо могло зарегистрироваться в качестве избирателя: по месту своего проживания; либо по месту проживания его семьи; либо по месту своей трудовой деятельности (при условии не менее шести месяцев непрерывного трудового стажа на соответствующей территории).

Мужчины должны были при регистрации в качестве избирателя предъявить один из перечисленных в законодательстве документов, удостоверяющих их личность: удостоверение личности, военный билет, свидетельство о браке (семейном положении), паспорт; в случае отсутствия указанных документов — письменное свидетельство территориального представителя службы безопасности. Женщины при регистрации в качестве избирателей могли представить свидетельские показания двух женщин, проживающих на одной территории с женщиной-заявительницей. После идентификации членами регистрационного центра лица как избирателя заполнялась соответствующая регистрационная форма, в которой избиратель ставил отпечаток большого пальца левой руки. Затем члены регистрационного центра изготавливали карточку избирателя (с фотографией избирателя) *и помещали фотографию избирателя также в список избирателей.*

Карточка избирателя имела следующие реквизиты: фото избирателя; полное имя избирателя; дата рождения; информация о его удостоверении личности, либо о письменном свидетельстве территориального представителя службы безопасности, либо о двух женщинах-свидетельницах (для избирателей-женщин); адрес места жительства избирателя; дата регистрации и номер регистрации избирателя; номер избирательного округа и избирательного участка; подпись сотрудника и печать соответствующего отделения регистрационного центра. В список избирателей избирательного участка могло быть включено в среднем 350 избирателей.

В Кыргызстане в национальный регистр населения включаются сведения о гражданах, поступающие от органов записи актов гражданского состояния, адресных служб, паспортных служб, *а также биометрические данные избирателей.*

В национальном регистре населения Кыргызстана содержатся персональные сведения об избирателях, а также их биометрические данные (*фотография и отпечатки пальцев*), которые используются в день голосования для идентификации избирателей в помещении для голосования избирательного участка.

В Македонии при проведении 11 декабря 2016 года досрочных парламентских выборов *впервые* в списки избирателей были включены *фотографии избирателей.*

* * *

В рамках модели проставления в документе, удостоверяющей личность избирателя, отметки о том, что избиратель принял участие в голосовании, законодательство ряда государств предусматривает (предусматривало) возможность проставления в указанных документах соответствующей отметки об участии избирателя в голосовании (Аргентина, Армения, Багамские Острова, Бахрейн, Бельгия, Венгрия, Иран, Италия, Кувейт, Латвия, Мексика, Молдова, Палестина, Румыния, Франция).

Законодательство определяет различные документы, в которых проставляется отметка об участии избирателя в голосовании: паспорт, как основной документ, удостоверяющий личность гражданина и избирателя (Аргентина, Бахрейн, Кувейт, Латвия, Молдова, Палестина, Румыния), персональная карточка (удостоверение) избирателя (Багамские Острова, Бельгия, Италия, Мексика, Франция), студенческая книжка (например, Венгрия), сертификат о рождении избирателя (Иран).

Кроме того законодательство предусматривает различный набор составляющих отметки об участии (либо неучастии) избирателя в голосовании, а именно: подпись избирателя, подпись представителя избирательного участка, а также печать участкового избирательного органа (Багамские Острова), печать участковой избирательной комиссии (Иран), специальная отметка (штамп), например, «Голосовал» (Бельгия, Италия, Кувейт, Латвия, Мексика, Молдова, Палестина, Румыния — в паспорте, Франция) либо проставляется специальная отметка о неучастии избирателя в голосовании, например, «Не голосовал» (Аргентина), либо наклеивается специальный стикер (Румыния — на удостоверение личности избирателя).

В подавляющем большинстве государств, в которых законодательством предусмотрена простановка уполномоченными органами или должностными лицами в документах, удостоверяющих личность гражданина и избирателя, отметки об участии избирателя в голосовании, указанные отметки в соответствующих документах избирателя остаются *неудаляемыми*, то есть постоянными (Италия, Латвия, Молдова, Франция).

При этом в отдельных государствах указанные отметки являются *удаляемыми* по истечении определенного периода времени, поскольку проставляются (т.е. оттиски штампов, содержащих указанные отметки) с использованием специальной краски, которая становится невидимой по истечении некоторого времени (Армения).

* * *

В рамках модели маркировки пальцев руки избирателя несмываемыми (невидимыми) в течение определенного времени чернилами (краской), которая законодательно закреплена в ряде государств (Азербайджан, Албания — до

2021 года⁸, Грузия, Иордания, Македония, Монголия, Черногория, Тунис), предусматривается маркировка специальной краской либо специальными невидимыми чернилами соответствующего пальца (пальцев) одной из рук избирателя в целях недопущения множественного голосования.

Специальная краска либо специальные чернила могут быть видимыми либо невидимыми (видимыми в инфракрасных лучах); с этой целью участковые избирательные органы оснащаются специальными техническими средствами идентификации нанесенной маркировки. В законодательстве некоторых государств предусматривается, что отказ избирателя от маркировки пальца его руки влечет отказ в предоставлении ему возможности принять участие в голосовании⁹.

Так, в **Азербайджане** при проведении 9 октября 2013 года президентских выборов применялась маркировка пальцев рук избирателей после их участия в голосовании на соответствующем избирательном участке. При этом, как отмечалось в Итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ, не на всех избирательных участках соблюдались требования об обязательной маркировке пальцев руки избирателей после их участия в голосовании, либо о проверке наличия маркировки пальцев руки избирателя не проверялось перед выдачей ему избирательного бюллетеня, либо, несмотря на имеющуюся у избирателя маркировку пальцев руки, ему предоставлялась возможность принять участие в голосовании. Кроме того несоблюдение либо неполное соблюдение участковыми избирательными комиссиями предусмотренной законодательством процедуры маркировки пальцев руки избирателя либо проведение проверки наличия у избирателя указанной маркировки в большей степени отмечалось в южных районах страны, чем в столице Азербайджана — городе Баку — и других районах страны.

В **Албании** при проведении парламентских выборов в 2013 и 2017 годах голосование избирателей проводилось только в помещении избирательного участка, и маркировка пальцев одной из рук избирателя являлась *единствен-*

⁸ При проведении 25 апреля 2021 года очередных парламентских выборов маркировка пальцев одной из рук избирателя не проводится в связи с экспериментальным применением технологии биометрической регистрации и идентификации избирателей в день голосования в помещении избирательного участка.

⁹ Так, в Малайзии при проведении 5 мая 2013 года досрочных парламентских выборов было законодательно восстановлено использование специальных несмываемых чернил для маркировки пальцев рук избирателей (указательного пальца левой руки), в том числе при проведении досрочного голосования, с целью недопущения многократного голосования (указанные чернила не смываются, по меньшей мере, в течение трех дней). Если избиратель отказывался от указанной маркировки, член участкового избирательного органа не имел права выдавать ему избирательный бюллетень, а также был обязан внести сведения о нем в специальную форму об избирателях, отказавшихся от участия в голосовании (форма 10А). Если после заполнения членом участкового избирательного органа указанной формы избиратель изъявил желание принять участие в голосовании и в маркировке указательного пальца его левой руки, то председатель участкового избирательного органа аннулировал заполненную ранее форму и выдавал избирателю избирательный бюллетень для участия в голосовании.

Отметим что электоральная маркировка избирателей (пальцев рук избирателей) в некоторых государствах становится элементом «грязных» политических технологий.

ным средством противодействия множественному голосованию избирателей. Так, при проведении 25 июня 2017 года парламентских выборов в Итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ отмечалось (как и в 2013 году), что процедура маркировки пальцев рук избирателей применялась не единообразно и не повсеместно, что *порождало общественное недоверие к честности проведения процедуры голосования*.

В частности, отмечалось, что на 25 процентов избирательных участков, в которых побывали представители миссии международного наблюдения, члены участковых избирательных комиссий не проверяли наличие несмываемых чернил на пальцах рук избирателей, на 13 процентов избирательных участков после голосования пальцы рук избирателей не маркировались членами участковых избирательных комиссий несмываемыми чернилами.

В **Грузии** при проведении 8 октября 2016 года очередных парламентских выборов в Итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ отмечалось, что на 2 процентах избирательных участков, которые посетили международные наблюдатели, были отмечены случаи выдачи избирательных бюллетеней избирателям, имевших следы нанесения специальных несмываемых чернил.

При проведении 31 октября 2020 года очередных парламентских выборов БДИПЧ ОБСЕ вновь отметило, что на ряде избирательных участков члены участковых избирательных комиссий не проверяли наличия на пальцах рук избирателей следов несмываемых специальных чернил и также были отмечены случаи выдачи избирательных бюллетеней избирателям, имевших следы нанесения указанных специальных несмываемых чернил.

В **Македонии** при проведении 13 апреля 2014 года одновременно очередных президентских выборов и досрочных парламентских выборов в целях недопущения множественного голосования избирателей Государственной избирательной комиссией Македонии была предусмотрена маркировка пальцев одной из рук избирателя специальными черными (а не невидимыми) чернилами (краской), а именно большого пальца правой руки¹⁰. При этом при проведении второго тура голосования на президентских выборах Комиссия приняла решение о маркировке большого пальца левой руки избирателя, поскольку на большом пальце правой руки избирателей сохранялись следы краски, нанесенной при проведении первого тура голосования.

При проведении 11 декабря 2016 года досрочных парламентских выборов в целях недопущения множественного голосования избирателей также была предусмотрена маркировка пальцев одной из рук избирателя специальными чернилами (краской). При этом *впервые* в списки избирателей в качестве

¹⁰ Некоторые участники парламентских выборов подвергли критике указанное решение Комиссии, поскольку нанесение видимых (а не невидимых невооруженным глазом) чернил явно показывает, кто проголосовал, а кто нет, что в условиях острой политической конкуренции может, по их мнению, приводить к неправомерному внешнему воздействию на избирателей со стороны политических конкурентов.

компонента были включены *фотографии избирателей*, призванные не только верифицировать их, но и не допустить множественного голосования.

В **Монголии** при проведении 26 июня 2017 года президентских выборов в соответствии с решением от 23 июня Центрального избирательного комитета Монголии, принятым по предложению Демократической партии Монголии, маркировка пальцев руки избирателей проводилась в качестве *разовой (выборочной) дополнительной электоральной процедуры (гарантии)* только на избирательных участках города Улан-Батора – столицы Монголии, на других электоральных территориях такая маркировка не проводилась¹¹. При этом процедура проверки членами участковых избирательных комиссий наличия у избирателя маркировки пальцев руки до выдачи ему избирательного бюллетеня ЦИК Монголии не была определена.

Таким образом, возможность множественного голосования избирателей на других электоральных территориях потенциально сохранялась. При этом, поскольку в Монголии введена биометрическая регистрация избирателей, использование процедуры маркировки пальцев руки избирателя в качестве еще одного дополнительного средства предупреждения множественного голосования избирателей является, как отмечалось в Итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ, избыточным. К тому же использование указанной маркировки в отношении только одной группы избирателей является в целом проблематичным и подрывает доверие к используемым современным биометрическим технологиям идентификации избирателей и недопущения множественного голосования.

При проведении 9 июня 2021 года очередных президентских выборов в законодательство Монголии были включены положения о том, что все избиратели, принимающие участие в голосовании, дополнительно маркируются (один из пальцев их руки) несмываемыми специальными чернилами в качестве дополнительной меры, направленной на недопущение множественного голосования избирателей (*указанная новая дополнительная мера предусмотрена Законом о выборах Президента Монголии 2020 года, т.е. получила свое законодательное оформление*).

В **Тунисе** при проведении в 2014 году парламентских и президентских выборов при получении избирателем избирательного бюллетеня и перед голосованием указательный палец его левой руки маркировался специальными несмываемыми чернилами. В соответствии с нормативными актами о процедуре голосования указательный палец левой руки избирателя должен был быть обмакнут в емкость со специальными несмываемыми чернилами, расположенную на столе члена участкового избирательного органа, *не менее чем на одну треть*. После обмакивания указательного пальца в емкость со специальными несмываемыми чернилами избиратель должен был специ-

¹¹ 21 ноября 2012 года были проведены местные выборы, в ходе которых впервые использовалась технология регистрации избирателей *по отпечаткам пальцев*.

альной бумагой, также располагавшейся на столе члена участкового избирательного органа, осушить (обтереть до сухости) свой палец.

При этом первоначально член участкового избирательного органа проверял отсутствие у избирателя ранее нанесенных специальных несмываемых чернил в качестве одного из свидетельств того, что избиратель не голосовал.

В итоге представители миссии международных наблюдателей одной из международных организаций («Центр Картера», США) не зафиксировали ни одного случая множественного голосования избирателей.

В **Черногории** при проведении 14 октября 2012 года досрочных парламентских выборов в Итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ отмечалось, что не все участковые избирательные комиссии соблюдали требования о маркировке и проверке наличия маркировки несмываемых чернил на пальцах рук избирателей при выдаче им избирательных бюллетеней.

* * *

В рамках модели изъятия у избирателя ранее выданной ему персональной карточки-приглашения принять участие в голосовании, либо открепительного удостоверения (например, Австрия, Испания, Мальта, Нидерланды, Словакия, Швейцария) либо дачи письменного обязательства об ответственности за многократное голосование (например, Молдова) в **Австрии** в соответствии с законодательством при проведении 15 октября 2017 года досрочных парламентских выборов избиратель мог получить открепительное удостоверение и принять участие в голосовании на любом избирательном участке, образованном на территории страны.

При выдаче открепительного удостоверения избиратель исключается (вычеркивается) из списка избирателей по месту своего постоянного проживания; при голосовании открепительное удостоверение изымается и избирателю выдается избирательный бюллетень; на этой основе обеспечивается невозможность множественного голосования избирателя¹². Кроме того, при проведении 29 сентября 2013 года предыдущих парламентских выборов зарубежные австрийские избиратели при голосовании по почте (через дипломатическое представительство или консульское учреждение Австрии в соответствующем иностранном государстве) должны были прилагать к заполненным избирательным бюллетеням *специальную персональную карточку для голосования по почте* для признания указанных избирательных бюллетеней действительными и недопущения множественного голосования избирателей. При этом на обороте указанной карточки избиратель должен был указать (продекларировать), что он принял участие в почтовом голосовании лично, без какого бы то ни было давления и в условиях, обеспечивающих тайну голосования.

¹² Аналогичная процедура применялась в Словакии при проведении 5 марта 2016 года очередных парламентских выборов. При этом если в 2012 году избирателям было выдано 7 051 открепительное удостоверение, то в 2016 году их оказалось в 2,5 раза больше — 17 278.

В **Испании** при проведении 20 ноября 2011 года досрочных парламентских выборов в соответствии с законодательством избиратели, намеревавшиеся принять участие в голосовании по почте, могли не позднее 10 ноября подать заявление о предоставлении им возможности принять участие в голосовании по почте (указание избирателем причины для участия в таком голосовании законодательством не было предусмотрено).

Избиратели, принимающие участие в голосовании по почте, должны были не позднее 17 ноября направить по почте в соответствующий участковый избирательный орган конверт с вложенными в него заполненными избирательными бюллетенями *и разовым сертификатом о регистрации избирателя*. Электоральные конверты должны были быть доставлены почтой до окончания официального времени голосования на указанных выборах (в случае доставки после окончания указанного времени голосования электоральные конверты подлежали уничтожению).

При проведении 20 декабря 2015 года очередных парламентских выборов зарубежным испанским избирателям, временно находящимся за пределами территории Испании, после их регистрации впервые в соответствии с законодательством заблаговременно (в период между 24 и 30 ноября) по почте направлялись избирательные бюллетени и сертификат о регистрации в качестве избирателя. Для участия в голосовании по почте на основании поданных заявлений было зарегистрировано 11 250 таких избирателей.

Зарубежные избиратели указанной категории должны были в период между 24 ноября и 16 декабря (ЦИК Испании указанный период был продлен до 14:00 18 декабря 2015 года в связи с католическими рождественскими каникулами) направить по почте заполненные избирательные бюллетени *и разовый сертификат о регистрации избирателя* в соответствующую областную избирательную комиссию (на этой основе обеспечивается невозможность множественного голосования зарубежного испанского избирателя).

В голосовании по почте приняло участие 5 378 зарубежных испанских избирателей. Аналогичные положения впервые применялись также в отношении зарубежных избирателей, которые *постоянно проживали* за пределами территории Испании. Для участия в голосовании по почте на основании поданных заявлений было зарегистрировано 161 228 таких избирателей (или 8,57% из 1 880 849 зарубежных избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Испании).

Избиратели указанной категории должны были в период между 24 ноября и 15 декабря передать заполненные избирательные бюллетени *и сертификат избирателя* в консульское представительство Испании в соответствующем иностранном государстве (на этой основе обеспечивается невозможность множественного голосования зарубежного испанского избирателя).

На **Мальте** при проведении 9 марта 2013 года очередных парламентских выборов в соответствии с законодательством избиратель при получении избирательного бюллетеня предъявлял члену участкового избирательного

органа карточку избирателя (основной документ, удостоверяющий личность избирателя), которая *изымалась у него после выдачи ему избирательного бюллетеня*. При проведении 3 июня 2017 года очередных парламентских выборов формат карточки избирателя был модифицирован на основе введения некоторых новых степеней ее защиты.

Обновленные карточки избирателя вручались избирателям представителем полиции, сопровождаемым уполномоченными представителями политических партий. Взамен утраченных или поврежденных карточек избирателям не позднее чем за три дня до дня голосования на парламентских выборах могли быть выданы новые карточки избирателя.

В Молдове при проведении 11 июля 2021 года досрочных парламентских выборов было предусмотрено положение о том, что студенты и школьники, поступившие в общеобразовательные учреждения в населенном пункте, где у них отсутствует регистрация по месту жительства или по месту пребывания, могут принять участие в голосовании на любом избирательном участке, образованном в данном населенном пункте в рамках так называемой модели «мобильный избиратель». Для участия в таком голосовании избиратель должен предъявить удостоверение личности с вкладышем, студенческий билет учебного заведения, которое находится в данном населенном пункте, а также *подписать заявление об ответственности за многократное голосование*.

В Нидерландах в соответствии с законодательством в день голосования член участкового избирательного совета перед выдачей гражданину избирательного бюллетеня проверяет карточку избирателя, удостоверяющую его личность как избирателя¹³ и возможное невключение указанной карточки в список недействительных карточек избирателей, и после выдачи избирателю избирательного бюллетеня *изымает данную карточку у избирателя*: на этой основе обеспечивается невозможность множественного участия избирателей в голосовании.

В Швейцарии при проведении 21 октября 2007 года очередных парламентских выборов в соответствии с законодательством при голосовании избирателей в помещении избирательного участка членом участкового избирательного органа у избирателя *изымалась* персональная карточка для участия в голосовании, а на обороте избирательного бюллетеня, перед его опусканием в ящик для голосования, проставлялась печать участкового избирательного органа, что могло нарушить тайну голосования избирателя (при отсутствии указанной печати избирательный бюллетень признавался недействительным). Аналогичная процедура применялась и при проведении голосования зарубежных швейцарских избирателей.

При проведении 20 октября 2019 года очередных парламентских выборов в соответствии с законодательством избиратели, принимающие участие

¹³ Карточка избирателя изготовлена на особой бумаге, имеет степени защиты, в том числе уникальный индивидуальный серийный номер, водяные знаки.

в голосовании по почте, *должны были вложить во второй (малый) конверт свое удостоверение личности*, затем вложить указанный конверт в другой (основной) конверт, в который вкладывается также заполненный избирателем избирательный бюллетень, заклеить большой конверт и отправить его по почте в соответствующий кантональный избирательный орган.

Данное законодательное положение было направлено на недопущение множественного голосования избирателей, принимающих участие в голосовании по почте (на практике в голосовании по почте принимают участие около 90% швейцарских избирателей), в частности, возможного участия в голосовании также и в помещении своего избирательного участка в день голосования на парламентских выборах.

3.

Законодательство некоторых государств региона ОБСЕ предусматривает легальную возможность *многократного голосования* избирателя при проведении выборов, при этом юридически значимым (действительным) является только последнее по времени голосование избирателя (Андорра, Исландия, Латвия, Швеция, Эстония¹⁴).

Такая модель голосования распространяется на досрочное голосование и голосование в день общего голосования избирателей, в том числе в случае проведения и интернет-голосования избирателей, а также на случаи, когда избиратель, намеревавшийся проголосовать досрочно, не принял участия в таком голосовании, — в этом случае он сохраняет право на участие в голосовании в день общего голосования избирателей, то есть его активное избирательное право «не пропадает» в связи с первоначально заявленным способом реализации (Португалия), в других государствах избиратель, зарегистрировавшийся для участия в голосовании по почте (т.е. в досрочном голосовании) и не принявший в нем участия, не может в день общего голосования на парламентских выборах проголосовать в помещении избирательного участка (например, Великобритания).

В одних государствах для участия в досрочном голосовании избиратель не должен указывать причину для такого участия, в других — должен подать заявление. Так, в **Андорре** любой избиратель может принять участие в досрочном голосовании: указывать причину участия в досрочном голосовании избиратель не обязан. Досрочное голосование избирателей обеспечивают судьи суда первой инстанции прихода Андорра-ля-Велла (в помещении суда): в списке избирателя о досрочном голосовании избирателя проставляется соответствующая отметка («Проголосовал досрочно») во избежание множественного голосования.

¹⁴ См. предыдущий информационно-аналитический материал «К вопросу об изменении избирателем поданного им голоса».

При этом избиратели, проголосовавшие досрочно, могут до дня проведения общего голосования, в том числе в день проведения общего голосования, также проголосовать в помещении избирательного участка (при этом все предыдущие голосования таких избирателей должны признаваться недействительными (без нарушения тайны их голосования).

При проведении в 2015 году очередных парламентских выборов около 36 процентов избирателей приняли участие в досрочном голосовании.

В **Исландии** в соответствии с законодательством при проведении парламентских и президентских выборов избиратель в период досрочного голосования вправе проголосовать неоднократно и, кроме того, также проголосовать в день общего голосования избирателей; *при этом юридически значимым является только последнее по времени голосование избирателя.*

При проведении 28 октября 2017 года досрочных парламентских выборов в соответствии с законодательством досрочное голосование должно было проводиться не ранее чем за восемь недель до дня общего голосования избирателей на указанных выборах (досрочное голосование началось 20 сентября, спустя два дня со дня официального обнародования решения о назначении парламентских выборов, и почти за месяц до того, как закончился срок регистрации списков кандидатов политических партий).

При этом избиратели, принимавшие участие в досрочном голосовании, сохраняли право на повторное участие в досрочном голосовании до окончания календарного периода его проведения, а также имели право принять участие в голосовании в помещении избирательного участка в общий день голосования при условии, что юридически значимым является только последнее по времени голосование избирателя.

При проведении досрочного голосования избирателей избирательный бюллетень является *бланкетным*: в наименовании избирательного бюллетеня опускается не только указание на парламентские выборы, но также не содержатся наименования политических партий, принимающих участие в выборах. В избирательном бюллетене досрочно голосующий избиратель самостоятельно в соответствующей позиции избирательного бюллетеня проставляет штамп с той буквой, которая обозначает политическую партию его выбора (литерный перечень политических партий заменяется утвержденным министерством юстиции Исландии буквенным обозначением наименования соответствующей политической партии и списка ее кандидатов). В случае отсутствия штампа с ответствующей буквой политической партии, избиратель проставляет вручную соответствующую букву в избирательном бюллетене.

Избиратель складывает избирательный бюллетень и вкладывает его в специальный конверт, который затем вкладывает в другой конверт и запечатывает его (конверт передается на ответственное хранение окружному руководителю по досрочному голосованию и впоследствии подсчитывается в установленном законодательством порядке).

При проведении указанных выборов в досрочном голосовании приняло участие 37 557 избирателей (18,6%).

В Латвии законодательством при проведении парламентских выборов предусмотрена процедура досрочного голосования избирателей (т.е. процедура передачи голоса избирателя на хранение в соответствующей избирательной комиссии до дня общего голосования избирателей), хотя формально Конституцией Латвии установлено проведение парламентских выборов только в один общий день голосования избирателей.

Так, после проведения в 2011 году парламентских выборов в законодательство были внесены изменения, предусматривающие, что *избиратели могут проголосовать досрочно не позднее чем за три дня до дня общего голосования избирателей на парламентских выборах*: указанные избирательные бюллетени находятся на ответственном хранении в соответствующей избирательной комиссии до дня общего голосования и после окончания времени голосования в день выборов подсчитываются наряду с другими избирательными бюллетенями¹⁵.

При этом законодательство предусматривает, что избиратели имеют право в день общего голосования изменить свое первоначальное волеизъявление, выраженное досрочно, и получить новый избирательный бюллетень взамен признаваемого испорченным досрочного избирательного бюллетеня. Повторное голосование возможно на том же самом избирательном участке, на котором избиратель принимал участие в досрочном голосовании, либо на любом ином избирательном участке, как до дня общего голосования избирателей, так и непосредственно в день общего голосования избирателей.

В Швеции при проведении 19 сентября 2010 года очередных парламентских выборов избиратель, принимавший участие в досрочном голосовании (был вправе принять участие в таком голосовании на любом избирательном участке и которое проводилось не ранее чем за 18 дней до дня общего голосования на указанных выборах), сохранял право на участие в голосовании в помещении избирательного участка по месту своей регистрации в качестве избирателя в день общего голосования избирателей на указанных выборах, *при этом юридически значимым являлось только последнее по времени голосование избирателя (досрочное голосование избирателя аннулировалось)*.

В Эстонии при проведении парламентских выборов избирателям была предоставлена возможность *по их выбору* проголосовать либо *дистанционно* — по Интернету (досрочно в течение нескольких календарных дней до дня общего голосования избирателей на указанных выборах), либо *непосредственно* в день общего голосования избирателей с использованием стандартного бумажного избирательного бюллетеня в помещении избирательного участка. При этом при голосовании по Интернету избирателю также предоставлена

¹⁵ При проведении в 2014 году парламентских выборов только около 2 процентов избирателей приняли участие в досрочном голосовании, проводимом на 61 специальном избирательном участке.

возможность *многократного голосования*, однако, юридически значимым является его последнее по времени голосования электронное голосование.

Кроме того избиратель может в день общего голосования проголосовать в помещении избирательного участка с использованием стандартного бумажного избирательного бюллетеня. В таком случае юридически значимым является голосование с использованием бумажного бюллетеня, который может быть однократным и какому-либо последующему изменению избирателем не подлежит.

Таким образом, в соответствии с законодательством и в рамках *модели «юридически значимого последнего голоса избирателя»* избиратель может изменить свой первоначальный голос, отданный в электронном виде, придя в день общего голосования избирателей в помещение своего избирательного участка и проголосовав с использованием стандартного бумажного избирательного бюллетеня.

Порядок подсчета голосов избирателей обеспечивает учет только одного, последнего, голоса избирателя с тем, чтобы не допустить многократное голосование одного и того же избирателя. Так, в день голосования после 20:00 по местному времени пересчитываются все голоса избирателей, отданные на избирательном участке, по итогам которого участковая избирательная комиссия составляет протокол об итогах голосования. Все избирательные бюллетени и избирательные документы упаковываются и отправляются уездному руководителю выборов.

Поступившие избирательные бюллетени пересчитываются комиссией по подсчету голосов, образованной на уровне уезда. Если комиссия по подсчету голосов обнаруживает ошибки в результатах участковой избирательной комиссии (протоколе об итогах голосования), о вносимых поправках будет составлено приложение к протоколу комиссии по подсчету голосов.

Результаты электронного голосования избирателей в день выборов после 19:00 по местному времени, то есть до окончания времени общего голосования избирателей на территории страны (20:00), в централизованном порядке определяет Государственная служба по организации выборов. При подсчете электронных голосов избирателей необходимо присутствие не менее трех лиц, назначенных руководителем службы по организации выборов, и не менее половины состава Республиканской избирательной комиссии Эстонии.

Перед подсчетом электронных голосов избирателей аннулируются электронные голоса избирателей, которые были ими изменены вплоть до последнего поданного электронного голоса, либо электронный голос был отменен путем голосования избирателя с использованием стандартного бумажного избирательного бюллетеня в помещении избирательного участка.

Электронные голоса также отделяются от личных данных избирателей: перед подсчетом голосов электронные голоса для чтения выделяются из личных данных избирателей, то есть голоса подсчитываются таким образом,

чтобы было невозможно установить связь между личностью избирателя и электронным голосованием избирателя.

Подсчет голосов, отданных электронным путем, является публичным: лица, присутствующие при подсчете голосов, обязаны выполнять устные указания лиц, назначенных руководителем службы по организации выборов. Лица, присутствующие при подсчете голосов, не имеют права приносить в помещение, где проходит подсчет голосов, средства связи и покидать помещение до 20:00 по местному времени.

В **Португалии** в августе 2018 года в преддверии проведения в 2019 году очередных парламентских выборов в законодательство были внесены изменения, предусматривающие предоставление почти всем португальским избирателям права принимать участие в досрочном голосовании *при условии предварительной регистрации в качестве участника такого голосования*. Заявление о предоставлении возможности принять участие в досрочном голосовании должно быть подано избирателем не позднее чем за 48 часов до дня досрочного голосования. Сведения об избирателях, подавших заявление о предоставлении возможности принять участие в досрочном голосовании, подлежат внесению в отдельный список избирателей.

При проведении 6 октября (воскресенье) 2019 года очередных парламентских выборов досрочное голосование избирателей проводилось 29 сентября (воскресенье), за неделю до дня общего голосования избирателей на указанных выборах, в помещениях специальных избирательных участков, образованных на территории центрального населенного пункта каждого избирательного округа. При этом, как это предусмотрено законодательством, *избиратель, зарегистрированный для участия в досрочном голосовании, но не принявший в нем участие, может принять участие в голосовании в помещении избирательного участка в день проведения выборов*.

В **Великобритании** при проведении 6 мая 2020 года очередных парламентских выборов избиратели, подавшие заявление о предоставлении возможности принять участие в голосовании по почте, исключались из списка избирателей *и в день общего голосования избирателей на указанных выборах (даже в случае если они не принимали участия в голосовании по почте) в соответствии с законодательством не могли принять участие в голосовании в помещении избирательного участка по месту своей регистрации в качестве избирателя*.

Всероссийский конкурс «Атмосфера» среди студентов, аспирантов и молодых преподавателей по вопросам избирательного права и избирательного процесса ежегодно проводится ЦИК России совместно с Минобрнауки России, Минпросвещения России, Росмолодежью, Российским фондом свободных выборов, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, РЦОИТ при ЦИК России. В этом номере журнала «Гражданин. Выборы. Власть» публикуется работа финалиста конкурса в номинации «Научный фронт».

В.О. САЖИНА

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ НА ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УРОВНЕ

***Аннотация.** На современном этапе развития страны избирательным комиссиям уделяется значительное внимание, поскольку они являются органами, обеспечивающими реализацию и защиту избирательных прав граждан. Как показывает практика проведенных выборов, от эффективности работы избирательных комиссий зависит ход избирательной кампании, а честность итогов голосования predetermined добросовестностью и открытостью административных процедур, позволяющих свободно проголосовать. Проблемы государственного администрирования избирательной комиссии являются одними из сложных и важнейших вопросов избирательного процесса, они требуют особого внимания и своевременного решения.*

***Ключевые слова:** избирательная комиссия, государственное администрирование, методы и процедуры государственного администрирования избирательных комиссий.*

IMPROVING THE STATE ADMINISTRATION OF ELECTION COMMISSIONS AT THE TERRITORIAL LEVEL

***Abstract.** At the present stage of the country's development, election commissions are given considerable attention, since they are bodies that ensure the implementation and protection of citizens' electoral rights. As the practice of the conducted elections shows, the course of the election campaign depends on the effectiveness of the work of election commissions, and the integrity of the voting results is predetermined by the integrity and openness of*

САЖИНА Виктория Олеговна — студентка Института государственного и международного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университета, г. Екатеринбург

administrative procedures that allow free voting. The problems of state administration of the election commission are one of the most complex and important problems of the electoral process, they require special attention and timely solutions.

Keywords: *election commission, state administration, methods, and procedures of state administration of election commissions.*

В настоящее время тема реформирования и дальнейшего совершенствования отечественной избирательной системы продолжает оставаться актуальной. С данной точки зрения особого внимания заслуживает деятельность избирательных комиссий как одного из ее важнейших структурных элементов, и которые в качестве полноценных субъектов организационно-правовых отношений обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан.

В современном избирательном законодательстве Российской Федерации присутствует нормативное закрепление понятия избирательной комиссии и его содержания. Согласно статье 2 ФЗ от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях) под избирательной комиссией понимается коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов.

В избирательном праве понятие государственного администрирования в отношении функций избирательных комиссий не применяется. Однако деятельность последних носит отдельные черты государственного администрирования. Проблемы государственного администрирования избирательной комиссии — это одна из сложных и важнейших проблем избирательного процесса, которая нуждается в особом внимании и своевременном решении.

В правовой науке получила распространение точка зрения, согласно которой за избирательными комиссиями закреплен правовой статус государственных или муниципальных органов с особым положением [1, с. 135]. В рамках традиционной триады ветвей власти система избирательных комиссий не входит ни в одну из ветвей государственной власти, однако Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Федерации и территориальные избирательные комиссии (ТИК) являются государственными органами, организующими подготовку и проведение выборов, референдумов в соответствии с компетенциями, установленными Законом об основных гарантиях (ст. 21 и 23), иными федеральными законами и законами субъектов Федерации. Статус избирательных комиссий как государственных органов характеризуется следующими признаками:

- наличие собственной компетенции, установленной федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации;
- осуществление полномочий на постоянной основе;
- финансирование деятельности за счет средств бюджета (федерального или субъектов Федерации), самостоятельное распределение выделенных

из федерального бюджета средств на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов;

– формирование осуществляется органами государственной власти на основе предложений политических партий и общественных организаций.

Вследствие того, что ЦИК России, избирательная комиссия субъекта Федерации и территориальная комиссия являются государственными органами с особым статусом, а члены данных избирательных комиссий с правом решающего голоса, работающие на постоянной (штатной) основе, замещают государственную должность в соответствии с законом, иным нормативным правовым актом субъекта Федерации, к ним применимо понятие государственного администрирования как основополагающей категории административно-государственного управления.

* * *

Административно-государственное управление — это осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при котором ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз. Государственное администрирование — это деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики [3, с. 40].

Данные понятия непосредственно можно рассматривать в разрезе избирательной системы. В таком случае административно-государственное управление избирательной системы — это реализация и защита избирательных прав граждан посредством системы избирательных комиссий, при которой ответственность за принятые решения спускается по вертикали власти от вышестоящей избирательной комиссии (ЦИК России) к нижестоящим. Государственное администрирование выступает как механизм организации процедур, предусмотренных избирательным законодательством и выполняемых избирательными комиссиями.

Административно-государственное управление включает в себя: правоустановление соответствующих норм; правоприменение установленных норм; контроль и надзор за выполнением принятых решений в процессе административно-правовой деятельности.

Исходя из специфики работы избирательных органов, в деятельности избирательных комиссий применимы не все методы государственного управления и государственного администрирования. Рассмотрим наиболее используемые из них. Управление в системе избирательных органов представлено только административно-правовыми методами, так как без правовой регламентации и юридической формы невозможно осуществлять эффективное управление. В зависимости от цели применения используются такие способы деятельности, как методы подготовки и проведения организационных мероприятий; методы отбора и развития кадрового резерва; методы контроля и исполнения.

Универсальными методами администрирования стимулируется должное поведение участников избирательного процесса. Например, убежде-

ние — процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект, в результате которого идеи, ценности, установки субъекта становятся внутренними идеями, личными установками. Данный метод реализуется несколькими способами: обучение, агитация, пропаганда, информационно-разъяснительная работа, критика.

Другой универсальный метод — поощрение — это способ воздействия субъекта на объект при позитивной оценке его деятельности, наличии заслуги в целях побуждения к деятельности. Поощрение одновременно является методом как государственного администрирования, так и государственного управления. Этот метод реализуется путем применения конкретных мер морального или материального характера (согласно Трудовому кодексу Российской Федерации): объявление благодарности, награждение почетной грамотой, ценным подарком или выдача премии с целью стимулирования дальнейшей активной деятельности.

* * *

Опираясь на опыт работы в территориальной избирательной комиссии секретарем участковой избирательной комиссии и посредством анализа технологий и процедур государственного администрирования автор выявил ряд характерных и актуальных проблем, находящих свое отражение в территориальной избирательной комиссии города Екатеринбурга:

- несовершенство процедуры регистрации (учета) избирателей, участников референдума;
- недостаточный уровень профессиональной подготовки членов подведомственных участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса;
- неисполнительность, недостаточный уровень дисциплинированности отдельных членов подведомственных участковых избирательных комиссий;
- пробелы в правовой культуре граждан, молодых и будущих избирателей;
- низкий уровень вовлеченности молодежи в избирательное право, избирательный процесс.

На основе изучения проблем, имеющих место в организации и деятельности Орджоникидзевской районной территориальной избирательной комиссии города Екатеринбурга, мной были предложены:

Внедрение на техническом уровне открытого пакета интерфейса прикладного программного обеспечения «Территория» (далее — программа «Территория»), которая позволит контролировать качество информации от первичного исполнителя до поступления в базу данных и устранил большую часть проблем, связанных с качеством подготовки информации. Учет избирателей включает в себя четыре составляющие: данные, предоставленные территориальными органами федеральной миграционной службы, органами отдела записи гражданского состояния, учреждениями исполнения наказания и военными комиссариатами. Внедрение программы «Территория» позволит сократить объем неточностей и ошибок в формировании списков избирателей. Система будет выстроена посредством электронного инфор-

мационного взаимодействия территориальной избирательной комиссии (в случае, если это воспрещено законодательством, взаимодействие будет организовано через главу администрации Орджоникидзевского района) и территориальных органов МВД России в части регистрационного учета. Данный открытый пакет интерфейса может охватывать область данных, предоставленных территориальными органами федеральной миграционной службы и учреждениями исполнения наказания. Расчет неточностей учета избирателей можно осуществить по формуле:

$$\frac{\text{Количество выявленных ошибок при составлении списков избирателей}}{\text{Численность избирателей административно-территориальной единицы}} \times 100\%$$

По опыту осуществления похожих программ на территории других регионов и в других сферах администрирования ожидается сокращение количества неточностей и ошибок, возникающих в процессе регистрации и учета избирателей.

Повышение уровня профессионализма организаторов выборов. Данное направление следует реализовать, в первую очередь, по отношению к операторам КОИБ участковых избирательных комиссий. Для этого необходимо заключить договор с компанией, специализирующейся на обучении в сфере информационных технологий и гарантирующей качественную подготовку вышеозначенных операторов.

Для членов территориальной и участковых избирательных комиссий необходимо скорректировать более активную программу обучения, организовать параллельно с очной формой обучения дистанционную (в режиме видеоконференций и вебинаров), а также использовать заочное обучение с применением учебно-методических пособий. Особое внимание стоит уделить обучению председателей и секретарей УИК. Результат принесет процедура ежегодной сертификации членов территориальной и участковых избирательных комиссий. Это важно для того, чтобы организация избирательных процедур стала более прозрачной, понятной и доступной для всех участников избирательного процесса.

Маркетинговое направление развития, которое подразумевает повышение уровня правовой культуры молодых избирателей и вовлечение молодежи в избирательный процесс, достигается посредством реализации мероприятий Программы повышения правовой культуры молодых и будущих избирателей (организация встреч с представителями органов власти, избирательных комиссий всех уровней, избирательных объединений и политических партий в формате открытого диалога; немаловажным является организация практик и стажировок в системе избирательных комиссий, что позволит вызвать интерес молодых людей к избирательному праву).

Следствием реализации данных мероприятий станет вовлечение молодых избирателей в практическую общественную деятельность в области избирательного права посредством формирования на конкурсной основе среди молодых избирателей кадрового резерва для назначения в члены территориальных и участковых избирательных комиссий с правом решаю-

щего голоса, как одно из перспективных направлений совершенствования. Молодые люди, заинтересовавшиеся избирательным правом, процедурами избирательного процесса, проявят интерес к деятельности избирательных комиссий. Для этого им необходимо будет подготовить пакет документов и пройти предварительное тестирование по включению в кадровый резерв для назначения в члены территориальных и участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Обязательными требованиями для кандидатов могут быть: возраст 18–30 лет; знание русского языка; знание основ законодательства Российской Федерации, в частности избирательного права; интерес к тому, чтобы развиваться в избирательном праве, системе избирательных комиссий.

После успешного прохождения тестирования с соблюдением всех обязательных условий кандидат становится зачисленным в состав резерва для назначения в члены территориальных и участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса. Следующий шаг — это реализация образовательного проекта, состоящего из двух частей: теоретической и практической. Результатом такого обучения станет сертификат об обучении, полученный после финального тестирования.

Одним из важных критериев социальной эффективности деятельности территориальной избирательной комиссии является открытость для диалога со всеми участниками избирательного процесса и то, насколько она способна заинтересовать каждого гражданина и сделать его активным участником выборов и проводимых реформ избирательного законодательства.

Социальный эффект от реализации предложенных мероприятий Программы повышения правовой культуры молодых и будущих избирателей выражается в обновлении составов подведомственных участковых избирательных комиссий, увеличении количества молодых членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса примерно в три раза — в настоящее время это актуально, т.к. количество членов УИК с правом решающего голоса до 30 лет составляет 9,1% (117 человек из 1284). Предполагается положительная динамика роста электоральной активности среди молодежи до 50 процентов проголосовавших от общего числа молодых избирателей (на выборах депутатов Екатеринбургской городской думы в 2018 году показатель был равен 21,3%). Предлагаемые мероприятия способствуют формированию у молодых избирателей активной жизненной позиции и осознанию необходимости участия в делах государства и общества.

В процессе анализа было выяснено, что деятельность подведомственных участковых избирательных комиссий накладывает значительный отпечаток в государственном администрировании территориальной избирательной комиссии. В целях повышения эффективности работы Орджоникидзевской ТИК и подведомственных участковых избирательных комиссий, осуществления контроля за соблюдением избирательных прав граждан на территории Орджоникидзевского района, а также распространения положительного опыта работы среди избирательных комиссий было предложено образовать

рейтинговую комиссию по проведению оценки эффективности участковых избирательных комиссий, состоящую из членов районной территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса.

* * *

Эффективность деятельности избирательных органов определяется, прежде всего, социально-политическими результатами деятельности. Для оценки этого показателя необходимы устойчивые и объективные оценочные технологии и процедуры, позволяли своевременно корректировать деятельность комиссий. В рамках создания рейтинговой комиссии для общей оценки эффективности деятельности участковых избирательных комиссий разработан ряд критериев по следующим направлениям:

- создание необходимых благоприятных условий для голосования избирателей;
- обеспечение гласности в работе УИК;
- оснащенность помещения для голосования;
- работа со списками избирателей;
- использование различных форм и методов проведения информационно-разъяснительной работы среди избирателей с целью повышения правовой грамотности;
- проведение мероприятий в день голосования с целью повышения электоральной активности избирателей;
- организация и проведение досрочного голосования (при его проведении);
- работа по обеспечению избирательных прав граждан с инвалидностью;
- организация работы с избирателями, которые голосуют впервые;
- качественное проведение членами УИК работы по вручению избирателям приглашений для принятия участия в голосовании, а также для ознакомления и дополнительного уточнения списков избирателей;
- организация обучения членов УИК, проведение практических занятий, деловых игр;
- обеспечение возможности участия в голосовании избирателей вне помещения для голосования;
- последовательность и правильность выполнения избирательных действий в день голосования, при подсчете голосов, подведении итогов голосования;
- качественное составление протоколов, незамедлительное направление их в ТИК, представление второго экземпляра протокола для всеобщего ознакомления, а также заверение и выдача копий протокола участникам избирательного процесса;
- работа с жалобами и обращениями участников избирательного процесса;
- работа по составлению и представлению финансовой отчетности.

Для измерения каждого критерия предложено установить баллы от 0 до 10. Результаты проведенной рейтинговой оценки фиксируются

секретарем рейтинговой комиссии в протоколе; по итогам проделанной работы выявляются лучшие участковые избирательные комиссии, которые будут награждены дипломами. Информация о результатах проведения рейтинговой оценки среди участковых избирательных комиссий должна быть размещена в сетевом издании «Вестник территориальных избирательных комиссий Свердловской области. Орджоникидзевская районная территориальная избирательная комиссия».

Членам УИК с правом решающего голоса, чья комиссия стала лучшей по итогам рейтинговой оценки, определяется размер вознаграждения за активную работу в период подготовки и проведения выборов. Размер премиального вознаграждения для каждого члена одной участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса будет равен 5000 рублей. В связи с тем, что численность состава участковых избирательных комиссий варьируется от 5–15 человек, премиальный фонд составит 25–75 тысяч рублей. Затраты на оплату труда членов рейтинговой комиссии в составе 5 человек составят 45 тысяч рублей.

Финансирование деятельности рейтинговой комиссии планируется осуществлять в пределах средств, выделенных из областного бюджета на обеспечение деятельности комиссии, а также проведение и подготовку выборов, независимо от уровня проводимых выборов.

Таким образом, результатом реализации предложенных мероприятий может стать социальный эффект, выраженный в открытости и прозрачности процедуры голосования в целом, в профессионализме членов территориальных и участковых избирательных комиссий, в привлечении молодых людей в сферу избирательной системы и избирательного права не только в виде электората, но и в качестве организаторов выборов. Формирование представлений населения об избирательных комиссиях как о независимом публично-правовом институте позволит усилить общий интерес к деятельности избирательных комиссий и повысить доверие к системе представительной демократии в России.

Список литературы:

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 томах / 5-е изд., перераб. и доп. Москва: 2014. Т. 2. URL: <https://may.alleng.org/d/jur/jur621.htm>.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник / 2-е изд., стер. Москва: Омега-Л, 2010.
3. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие / И.А. Василенко. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательская корпорация «Логос», 2001.

В.П. ВОЛКОВ

ЗАПИСКИ «ПАРКЕТНОГО» ГЕНЕРАЛА К 30-ЛЕТИЮ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

***Аннотация.** Статья посвящена 30-летию Содружества Независимых Государств, объединившего большинство бывших республик Советского Союза. В ней излагаются этапы возникновения и становления СНГ, упоминаются политические деятели, внесшие значительный вклад в его развитие. Как непосредственный участник многих исторических событий советского и постсоветского периода государственного строительства автор предлагает свою оценку произошедшего и считает, что и из прошлой жизни можно многое заимствовать.*

***Ключевые слова:** СНГ, Содружество Независимых Государств, Советский Союз, СССР, перестройка, история.*

NOTES OF THE «PARQUET» GENERAL TO THE 30TH ANNIVERSARY OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES

***Annotation.** The article is devoted to the 30th anniversary of the Commonwealth of Independent States, which united most of the former republics of the Soviet Union. It outlines the stages of the emergence and formation of the CIS, mentions politicians who made a significant contribution to its development. As a direct participant in many historical events of the Soviet and post-Soviet period of state building, the author offers his assessment of what happened and believes that much can be done from a past life.*

***Keywords:** CIS, Commonwealth of Independent States, Soviet Union, USSR, perestroika, history.*

30 лет. Много это или мало? Для отдельного человека — много: целое поколение выросло и повзрослело за эти годы. Для отдельной страны, а тем более содружества государств, это — первые, но очень значимые шаги для новой политической общности народов и стран, получившей название «Содружество Независимых Государств» с уже устоявшейся аббревиатурой СНГ. В декабре 1991 года в рамках этого союза на добровольной основе для

ВОЛКОВ Василий Петрович — кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, генерал-полковник в отставке, г. Москва

решения совместных задач объединили свои судьбы бывшие советские республики.

Давайте вспомним о некоторых событиях, предшествующих самой трагической геополитической катастрофе двадцатого века, — развалу Советского Союза, очевидцами, а в отдельных случаях и участниками которого гражданам нескольких поколений нашей бывшей Родины пришлось стать. Сначала определимся с терминами и понятиями и разберемся с тем, что же тогда случилось с Союзом: он распался, развалился, самоликвидировался или ему каким-то образом помогли это сделать? А может он просто прекратил свое существование? В последней формулировке практически сразу после подписания Соглашения об образовании Содружества Независимых Государств было доложено в «вашингтонский обком» одним из его подписантов, в докладе которого констатировалось, что Советский Союз как геополитическая реальность и субъект международного права прекратил свое существование.

Любой термин имеет право на жизнь, все зависит от того, кто и в каком контексте его употребляет. Для большинства граждан Советского Союза это было огромной неожиданностью, хотя к тому времени в пока еще общей политической атмосфере отдельные симптомы чего-то очень значимого ощущались в течение нескольких лет. И многие не понимали, что происходит и что страну ждет: сильная гроза с ливнями, градом, наводнениями и затоплениями, или теплый дождь, который смывает все ненужное, мешающее развитию нашего общего пространства в направлении светлого будущего. Абсолютное большинство людей на огромных просторах страны ожидали многого, может быть, грезили о чем-то утопическом, но уж точно в их планы не входил ее развал. Об этом они однозначно высказались на всенародном референдуме в марте 1991 года.

Отдельные признаки возможной государственной трагедии начали проявляться за много лет до самих событий. Но это сейчас, с высоты прошедших лет многим стало очевидно, что развал страны произошел ни сразу и не вдруг; что он долгое время и тщательно готовился как извне, так и внутри Союза; наши «заклятые друзья» только и ждали удобного случая, чтобы попытаться воплотить свои задумки в жизнь. По поводу Запада, его устремлений и его роли в постоянных попытках расчленивать, уничтожить Россию, затем Российскую империю и, позднее, Советский Союз, было ясно всегда и всем. Если взять только два последних столетия, то и нашествие практически всей Европы под началом Наполеона, и две мировые войны чего стоили. А между ними — белополяки, белочехи вкупе с американцами на севере европейской части России и японцами на Дальнем Востоке в период Гражданской войны. Не забыли и знаем о том, что в Первой мировой войне мы были в одном союзе с некоторыми странами Запада, который назывался Антанта, и о том, что во время Великой Отечественной войны — также вместе против фашистской Германии. Помним и северные конвои, и поставки

по ленд-лизу, и многое другое, что нам помогло разгромить фашизм. Мы благодарны им за это. Особенно, большое спасибо простым людям Америки и Англии, других стран, которые делали эти самые танки, пушки, самолеты, доставляли их в Советский Союз, зная о том, что они будут общим вкладом в нашу общую Победу; английским морякам, которые захлебывались и тонули в холодных северных морях после атак немецких самолетов и подводных лодок при проводке конвоев в Мурманск и Архангельск; американским летчикам, перегонявшим самолеты из США в Советский Союз северными незнакомыми и очень трудными маршрутами между двумя континентами, иногда гибли, разбиваясь в тундре, не долетев до аэродрома назначения. Низкий им всем поклон и вечная память погибшим в борьбе с фашизмом. Поставлялась нам не только боевая техника, но и недостающие, но так необходимые для выплавки брони и легированной стали компоненты, без чего нельзя было производить боевую технику и особенно танки, а также топливо, медикаменты, продукты. Особенно были благодарны наши солдаты за тушенку, которую они в шутку называли «второй фронт». Но все ждали, конечно, скорейшего открытия настоящего второго фронта. Да, Мы бы справились и сами, но это было бы сложнее и потребовало бы еще больших жертв. А вот власти этих государств, бизнес, как сейчас говорят, неплохо заработали на поставках по ленд-лизу. Кстати, в переводе с английского это словосочетание означает «давать займы, сдавать в аренду, в наем».

За большинство поставок, кроме невозвратных или уничтоженных в ходе боевых действий, нам пришлось заплатить. Россия, как правопреемник Советского Союза, полностью рассчиталась по долгам за эти поставки только в 2006 году. США и Англия хорошо понимали, что если Германия победит Советский Союз, то она вместе со своими союзниками и при поддержке практически всей захваченной ею Европы тут же возьмется за них. И перспектива для англичан, американцев, да и Канады рисовалась не радужная. Они отчетливо сознавали, что за проливами и даже океанами им не отсидеться. Они в конце концов, хоть и поздно, но решили оказать Советскому Союзу более существенную помощь и в июне 1944 года все-таки открыли «второй фронт»; но не на Востоке, где наша армия продолжала вести тяжелые бои с фашистами, а на северном и южном побережье Франции. Немцам конечно пришлось держать войска на Западе, но все-таки значительно большая их часть в 1944 году и в начале 1945 года продолжала оказывать упорное сопротивление Красной Армии.

И нашим союзникам часто было нелегко, хотя их войска сражались достойно. Военная судьба иногда бывает изменчива. Достаточно посмотреть переписку И. Сталина и У. Черчилля в этот период: если бы не контрудар Красной Армии на Восточном фронте (Висло-Одерская операция в январе 1945 года), который в связи с тяжелым положением войск союзников был по просьбе британского премьера осуществлен раньше запланированного времени и в трудных погодных условиях, что существенно, сказалось на

подготовке и на ходе самой операции, то второй фронт мог бы так и закончиться в Арденнах, а союзники могли понести сокрушительное поражение от немцев. Но тем не менее, замыслы Запада и после Великой Победы оставались прежними.

Западные стратеги окончательно поняли, что прямым военным вторжением Советский Союз не победить и предприняли новую тактику. Не прошло и года после Великой Победы над фашистской Германией, как 5 марта 1946 года уже бывший премьер-министр Англии У. Черчилль, проигравший выборы в июле 1945 года, произнес печально знаменитую речь в Фултоне (США), названную в последствии точкой отсчета «холодной войны». Его идеи были значительно развиты западными идеологами и политиками. Задачи ставились те же: ослабление, а по возможности и уничтожение Советского Союза со всеми вытекающими для СССР и его жителей последствиями. Собственно, речи многих других западных деятелей, планировавших уничтожение нашей страны, в том числе и с помощью ядерных бомбардировок, во многом были схожи с идеями главных идеологов фашистской Германии по отношению к нам. Но пути и способы поставленных задач пришлось менять во избежание получения ответного массированного и неприемлемого удара. И теперь во главу ставились иные способы уничтожения СССР: экономическое удушение (санкции); разрушение мировой системы социализма; а вместе с ней — и Варшавского договора, военного Союза, заключенного в ответ на создание блока НАТО; ликвидация Совета экономической взаимопомощи (СЭВ).

Западные спецслужбы делали ставку на формирование в социалистических странах и республиках бывшего Союза так называемой пятой колонны. На деньги Запада создавались различные национальные фронты (иногда и фашистского толка) и движения, главной задачей которых являлась дискредитация как самой социалистической идеи, так и советских органов власти и управления. В ход шло все — от финансирования этих фронтов, организаций и их руководителей до шантажа, грубого искажения истории и просто банального вранья. В «святом деле» борьбы против коммунизма все средства были хороши. Ясно, что идеология была лишь поводом для нападения.

Уже 30 лет, как коммунистическая идеология не является у нас доминирующей, а давление на Россию и некоторые другие страны СНГ только усиливается. Причем, по разным направлениям. Но теперь это уже называется гибридной, ментальной войной. А цели всех этих неспровоцированных «войн» остаются прежними — ослабить, расчленив страны, когда-то входящие в единое государство, и диктовать свои условия.

Надо признать, что коллективный Запад в этом общем, стратегическом для них направлении делал и продолжает делать немало. В ГДР, Болгарии, Венгрии, Польше, Румынии, Чехословакии, Югославии и других социалистических странах организовывались массовые выступления якобы против

коммунистической идеологии, а в реальности, — против Советского Союза как ее основного носителя. Что скрывать, эти выступления не в последнюю очередь были вызваны внутренними проблемами и ошибками властей этих стран. Так что зерна, посеянные в начале 1990-х годов Западом и активно им политые «финансовым дождем», упали на частично подготовленную почву.

* * *

Что же касается внутренних причин развала Советского Союза, то такие симптомы стали проявляться за много лет до масштабной трагедии, — еще в последние годы правления Л.И. Брежнева и особенно после его смерти в 1982 году. Без субъективных факторов не обошлось (речь здесь в первую очередь о физическом состоянии лидеров страны Ю.В. Андропова и К.У. Черненко), но все же неготовность и, как оказалось, неспособность М.С. Горбачева управлять огромной и сложной во всех отношениях страной сыграли ключевую роль. После его избрания руководителем КПСС, а значит главой огромного государства, страна ожидала от него перемен во всех областях жизни и деятельности как самого государства, так и общества. Поначалу так оно и было: очень быстро такие слова, как «гласность», «перестройка», «новое мышление», стали известны во всем мире. Привлекательные для людей лозунги о частичном вхождении в рыночную экономику (артели, кооперативы и так далее, правда, без использования на первоначальном этапе наемного труда), — так называемом переходе к «социализму с человеческим лицом» были в целом одобрены обществом. Правда, люди не могли себе толком представить, как будет выглядеть то самое «лицо»? Они стали даже задумываться о том, какое лицо у социализма было до этого?

К большому сожалению, в целом неплохие идеи опоздали как минимум лет на 10–15. При хорошей и своевременной проработке и подготовке все могло сложиться для страны по-иному. За примером далеко ходить не надо: руководство Китайской Народной Республики внимательно изучив печальный опыт и причины развала Советского Союза и опираясь на опыт собственной перестройки, сделало правильные выводы. И за исторически короткое время Китай оказался одной из ведущих экономик мира!

В случае с Союзом энтузиазм Горбачева, на котором держалась вся политика перестройки, угас, по сути, не разгоревшись, а некоторые ближайшие советники убедили его во спасение ситуации начать «брататься» с Западом, причем с большим ущербом для своей страны. В то же время и по существу, кроме ядерного оружия, разбросанного в нескольких союзных республиках, каких-либо весомых аргументов по поводу того, как противостоять коллективному Западу, не было. Экономика дышала на ладан. Но есть и свидетельства, что когда в московских продовольственных магазинах прилавки пустовали, на железнодорожных путях в Подмосковье и ближайших областях стояли составы с гниющим продовольствием.

То ли это было обычным разгильдяйством, то ли преступным умыслом с целью вызвать еще большее недовольство населения: сложно было купить не только продовольствие, но и одежду, обувь, лекарства и предметы быта. А зачастую и не на что. Особенно после так называемой денежной реформы бывшего председателя правительства и министра финансов Советского Союза В. Павлова, когда в январе 1991 года, по существу, путем обнуления счетов на вкладах граждан и обмена старых банкнот на новые в течение трех суток (что в такой огромной стране за такой короткий срок было просто невозможно сделать, не причинив значительного ущерба населению) государство пыталось сдержать гиперинфляцию. Может быть, хотели сделать как лучше, но получилось обратное.

Выходит, что определяющими причинами развала Советского Союза все-таки были социально-экономические проблемы, которые повлекли за собой существенное ухудшение жизни основной массы населения, значительное отставание социалистической теории от практики построения действительно справедливого общества. Коммунистическая партия Советского Союза, в первую очередь по вине ее руководителей, стала утрачивать лидирующую роль в обществе и государстве. Хотя, если быть объективным, то следует отметить, что за все предыдущие почти 70 лет Советской власти было сделано очень много в различных областях экономики, науки, строительства, техники, образования, военного строительства, других сферах жизни общества и государства. И самое главное, удалось сохранить страну на сложнейшем этапе ее существования — в период Великой Отечественной войны. Как оказалось, этого было недостаточно, что бы сохранить ее в 1991 году.

В последние годы существования СССР людям, особенно в крупных городах, даже прокормить семью было непросто. И когда пришло время уберечь страну от развала, мало кто вышел ее защищать. Речь идет о реальной защите, а не только путем голосования на референдуме или в законодательном органе государства во время ратификации принятого в Вискулях (Белоруссия) решения о прекращении существования Советского Союза. Тем более, защитить нужно было не от внешнего врага, против которого обычно объединяются все слои общества, независимо от национальности, социального положения и даже, зачастую, идеологических убеждений. Видимо, поэтому народ, почти как у классика, в основном безмолвствовал.

Попытки осмыслить, обсудить складывающуюся ситуацию в стране в трудовых коллективах, в том числе и в воинских, конечно, были. Где-то стихийно, где-то организовано стали проходить собрания, митинги, на которых говорилось о возможных последствиях предлагаемых преобразований, судьбе единой армии и другой проблематике. В частности, вопросы судьбы армии были вынесены на обсуждение всеармейского Офицерского собрания, участником которого пришлось быть и автору этих строк. Оно состоялось в январе 1992 года и проходило в Кремлевском Дворце съездов.

На собрании присутствовали некоторые главы новых государств. Очень тепло собравшимися был встречен Президент Казахстана Н.А. Назарбаев. Рискну предположить, что позитивное отношение к нему было связано не только с тем, что он этого заслуживал, но и с высказыванием одного из делегатов от Казахстана, который в своем выступлении упомянул его в особом контексте, сказав: что если бы Президент Казахстана был в Вискулях, то никакого подписания соглашения о развале Советского Союза не состоялось бы.

Возвращаясь к самому Офицерскому собранию, отмечу, что основным докладом выступил первый Президент России Б.Н. Ельцин. Доклад только напоминал программное заявление, в реальности оказался популистским. Обещания в течение полугода решить вопрос о предоставлении жилья для 120 тысяч бесквартирных российских офицеров и другие социальные проблемы военнослужащих и членов их семей могли быть только обещаниями и не более того. К тому же на тот момент в бывших республиках Союза бесквартирных офицеров было около 300 тысяч. Отдельные делегаты открыто высказали свое несогласие с некоторыми заявлениями Президента России. Да так, что Б.Н. Ельцину пришлось уезжать из Кремлевского Дворца съездов в расстроенных чувствах.

Руководители стран СНГ понимали необходимость сохранения на переходный период единой армии, включающей ядерные силы, военно-морской флот, военно-воздушные силы, противовоздушную оборону, а также сил общего назначения и некоторые другие рода войск. Это позволило бы сохранить основы для будущих национальных вооруженных сил, минимизировать возможность военных столкновений уже в новых независимых государствах. Хотя, к большому сожалению, без этого не обошлось.

Неудивительно, что Офицерское собрание проходило бурно. Претензии к политическим и военным руководителям высказывались прямо и недвусмысленно. Некоторые делегаты, особенно те, кто прибыл из республик бывшего Союза, требовали отставки своих президентов, другие — отставки главнокомандующего Объединенными вооруженными силами СНГ маршала Е.И. Шапошникова. По мнению отдельных делегатов, именно он был виновен в развале армии Советского Союза. Справедливости ради скажем, что как раз его вина в этом была минимальной. К тому времени (январь 1992 года) были приняты политические решения, по которым несколько государств СНГ уже заявили о создании своих собственных вооруженных сил. Россия была практически последней, кто заявил о создании собственной армии. Как заявил Шапошников, наиболее радикально настроенные граждане требовали от него поднять войска по тревоге, двинуть их к Москве и другим столицам, чтобы заставить высшее руководство республик под угрозой применения военной силы отменить все свои ранее принятые решения по развалу страны и вооруженных сил.

Как бы там ни было, инициативы властей по развалу Советского Союза поддержки в воинских коллективах не нашли. Но и конкретных действий со

стороны военных по этому вопросу никто не предпринимал, хотя требования и просьбы по сохранению страны гражданами и трудовыми коллективами высказывались достаточно внятно, притом прямо у Кремля: на митингах в Александровском парке, во время проведения того же Офицерского собрания. Для абсолютного большинства граждан СССР такие пожелания были естественными. Но население не хотело радикальных мер и тем более революций, а надеялось в основном на военных, полагая, что только они смогут сохранить общую Родину.

* * *

Анализируя сложившуюся в стране ситуацию накануне ее развала, можно прийти к некоторым выводам. Основными причинами прекращения существования Советского Союза выступили: малоэффективная экономическая модель, сложившаяся в стране к тому времени по вине руководителей страны; значительное ослабление роли КПСС во всех сферах жизни советского общества и государства; падение авторитета большей части партийных лидеров всех уровней; существенное снижение уровня жизни основной массы населения; неспособность большинства партийных и государственных руководителей страны предложить пути выхода из кризисной ситуации; массированное воздействие Запада против Советского Союза и неспособность руководства страны выработать эффективные меры, чтобы противостоять этому в сложившейся кризисной ситуации.

И еще одним, по мнению некоторых экспертов, существенным фактором относительно спокойной реакции большей части населения Союза на прекращение его существования было не совсем справедливое распределение бюджета страны между республиками по весьма важному и чувствительному для каждого жителя критерию, — по объему финансовых средств, вносимых в союзный бюджет и выделяемых из него. О каких-то отдельных деталях люди только догадывались, специалисты же подсчитали точно. Граждане, посещая, например, Прибалтику, Грузию и некоторые другие республики, завидовали их жителям, так как там уровень жизни был повыше, чем в республиках-донорах (по данным экспертов это — Россия, Беларусь, Казахстан и Азербайджан).

Возможно поэтому «одиночное плавание» для отдельных бывших союзных образований, в основном тех, которые сделали ставку на так называемые «западные ценности», оказалось не таким уж радужным, как «рисовали» его активисты прозападных и антикоммунистических движений, работающих на развал страны и за выход своих республик из ее состава. Влияние внешних факторов, в какой-то мере способствовавших развалу нашей страны, исключить нельзя. Но они никогда не были решающими. Поэтому утверждения некоторых западных экспертов и даже политических и государственных деятелей о том, что коллективный Запад победил СССР в «холодной войне», не более чем попытка выдать желаемое за действительное.

Естественно, что различные версии распада Советского Союза будут постоянно множиться. И у нас, и на Западе. Наверное, должно пройти еще немало времени, чтобы до конца осознать как и почему это случилось. Попытки спасти Союз от развала, конечно, были; и, как часто это бывает, носили диаметрально противоположный характер. С одной стороны — официально разрабатываемый новый Союзный договор. Мне (в то время начальнику отдела военного законодательства) от имени Министерства обороны СССР было поручено в качестве одного из экспертов проанализировать раздел Договора, касавшийся вопросов обороны и безопасности страны. По тому договору Советский Союз превращался из федеративного государства, по существу, в конфедерацию, с широкими полномочиями входящих в него республик, но с едиными вооруженными силами, единым экономическим пространством и так далее. То есть, практически со всеми атрибутами, присущими конфедерации. Да и называться это новое образование должно было бы так: Союз Суверенных Государств.

А с другой стороны — значительная часть союзной номенклатуры не понимали и не хотели менять структуру власти в стране. Они считали, что это приведет к ее развалу, и поэтому избрали радикальный путь: организовали ГКЧП (государственный комитет по чрезвычайной ситуации) с единственной целью, как они заявляли, предупредить развал СССР. Здесь следует вспомнить еще кое о чем. По мнению некоторых «аналитиков», пытавшихся понять мотивы выступления «путчистов», они не могли не понимать, что в связи с возможной кардинальной реорганизацией в стране большинство из них потеряют свои должности и связанные с ними блага и привилегии. Но наблюдая за некоторыми из них в течение нескольких лет лично могу сказать, что о такой перспективе, как потеря должностей, они тогда думали меньше всего. И это — вопрос менталитета: люди того поколения, будучи истинными советскими гражданами, были воспитаны на главном принципе: раньше думай о Родине, а потом о себе!

И еще один интересный факт. Нас, экспертов от различных ведомств, еще в июне 1991 года пригласили в КГБ СССР для обсуждения проекта нового Союзного договора. Это говорит, как минимум о том, что будущие члены ГКЧП хорошо знали о его разработке задолго до обнародования договора и были согласны с ним. А что их на самом деле побудило дружно выступить против него, кроме того, о чем они заявили на совместной пресс-конференции 19 августа 1991 года, как говорится, науке не известно. Что интересно, по словам ближайшего коллеги и единомышленника Президента СССР А.И. Лукьянова, М.С. Горбачев знал о создании ГКЧП задолго до того, как все увидели на экранах телевизоров танец маленьких лебедей из балета П.И. Чайковского «Лебединое озеро». Поэтому говорить о том, что это был государственный переворот с целью захвата власти в стране, не совсем корректно, а то и просто смешно, так как вся власть и так им принадлежала. Горбачев в это время отдыхал в Форосе (Крым), к нему регулярно приез-

жали разные делегации — кто с докладами, кто с просьбами, граничащими с требованием вернуться в Москву и управлять страной. Сделать это он при желании мог в любой момент, но почему-то не захотел.

Вряд ли теплое августовское море было значимее, чем все то, что происходило в Москве. Если серьезно, то можно с большой степенью вероятности предположить, что Горбачев, хорошо зная о сложившейся в стране ситуации, занял выжидательную позицию и решил посмотреть, к чему все это приведет, а потом — принять решение. А вся власть на время отдыха главы государства оставалась на «попечении» его верного помощника и друга — вице-президента СССР Г.И. Янаева. Возможностей, которыми обладали члены ГКЧП министр обороны Д.Т. Язов, председатель КГБ В.А. Крючков и министр внутренних дел СССР Б.К. Пуго, было достаточно, чтобы навести в стране конституционный порядок. Причем, без пролития крови. Они уж точно не хотели кровопролития, тем более гражданской войны.

Некоторые эксперты обсуждали следующий способ предотвращения такого развития событий, который предлагали народу противники ГКЧП: можно было быстро и на время изолировать основных зачинщиков смуты, объяснить им всю пагубность и возможные последствия их поведения для страны. А поскольку все они — умные люди, то, поняв, к чему могут привести их слова и дела, несомненно сделали бы правильные выводы и могли бы в будущем приносить пользу нашей общей Родине — Советскому Союзу.

Но как это часто у нас бывает, так никто толком ничего не продумал, а, как всегда, понадеялись на авось, да на демонстрацию силы. Другая сторона поняла нерешительность ГКЧП, объявила их предателями, изменниками и вообще врагами страны и народа. Заявили, что Президент страны насильно отстранен от власти и удерживается в Форосе, объявили о военном перевороте и призвали людей стать на защиту «свободы и демократии». Люди поверили, вышли на улицы и поддержали противников ГКЧП. Таким образом, сначала инициатива была перехвачена, а за ней, немного позднее, и власть. После того августа прошло меньше, чем полгода, и Советский Союз перестал существовать.

Если бы люди, вышедшие на защиту «свободы и демократии», знали, что их ждет в ближайшие 5–10 лет, то защитников демократии точно бы было намного меньше. Кстати, когда в октябре 1993 года стал вопрос о сохранении власти, то особых проблем с применением вооруженной силы практически не было: танки били по оппонентам прямой наводкой. Тут возникает еще один вопрос. А был ли прав ГКЧП в своем стремлении сохранить СССР? Ответ вроде бы очевиден и не только для тех, у кого есть сердце. А вот исполнение задуманного — ниже всякой критики: зачем было вводить бронетехнику, войска в Москву?

Вместо того, что бы включить мощнейшую пропагандистскую машину, еще имевшуюся в распоряжении ЦК КПСС, ввели боевые машины; спровоцировали протест даже у тех людей, которые и не думали выступать

вообще на чьей-либо стороне. Скольких проблем и трагедий можно было избежать, если бы все сделали по закону — в соответствии с Конституцией СССР! И еще один традиционный, и не только для русских, вопрос. А кто же все-таки виноват в развале Союза, и есть ли субъективные причины развала целой сверхдержавы? Казалось бы, написано и сказано об этом достаточно. Но пока никто из подписантов беловежских соглашений не назвал убедительных субъективных причин тому явлению. Про объективную сторону случившегося сказано и написано много. Но вот были ли те причины решающими для уничтожения огромной страны? Как бы их много ни было, с увеличением временного расстояния предъявляемым резонанс все больше не достает обоснованности.

Чтобы решиться на разрушение столь великой страны, нужна была субъективная и глубоко мотивированная личными амбициями воля нескольких очень высокопоставленных руководителей. И такие нашлись. Собравшись в резиденции «Вискули» в Беловежской пуще, три человека всего лишь своими подписями развалили Союз. Главы республик Центральной Азии, как некоторые из них сами об этом заявляли, первоначально были против прекращения существования СССР, но потом, очевидно, под влиянием обстоятельств, были вынуждены согласиться и подписали в конце декабря 1991 года Алма-Атинскую Декларацию и Протокол, как составную и неотъемлемую часть Соглашения об образовании СНГ. Но вряд ли личные мотивы подписантов мы когда-нибудь услышим от них самих.

Время от времени в экспертной среде возникает еще одна тема: а есть ли кто-нибудь, кто выиграл от развала Союза? Если, конечно, не принимать во внимание откровенных противников и тех из наших граждан, кто, пользуясь неразберихой и «бардаком», прихватил в личное пользование принадлежавшие всему народу богатства: бывшие «красные директора», в одночасье ставшие собственниками заводов, фабрик, пароходов, газет и журналов, председатели колхозов и директора совхозов, «чудесным образом» превратившихся в латифундистов, то есть во владельцев сотен и тысяч гектаров земли. Речь не о них. А о государствах и народах. Некоторые специалисты считают, что отдельные бывшие союзные республики, в частности прибалтийские страны и частично Россия выиграла от того, что Советский Союз перестал существовать. На мой же взгляд, проиграли все, включая прибалтов, особенно если делать выводы по объективным показателям в экономике, социальной политике, личной и государственной безопасности, да и вообще, уверенности в завтрашнем дне. При Союзе, как минимум в житейском смысле и им было комфортнее.

Что касается России, то около 25 миллионов этнических русских граждан остались за пределами Родины, хотя многие из них продолжают надеяться на возвращение к родным очагам. Мой вывод такой: может, в тактическом плане кто-то в чем-то и выиграл, но со стратегической точки зрения (например, от разрушения двухполярного мира) не выиграл никто. Наоборот, — все

проиграли, так как хоть и на какое-то время, но мир стал непредсказуемым. Запад во главе с США, уверовав в свою непогрешимость и свою безнаказанность, начал выстраивать собственный миропорядок в основном с помощью военной силы: бомбардировки Югославии, Ирака, Ливии, Сирии и далее по списку страны, в которые он нес свои «демократические ценности» на крыльях бомбардировщиков.

* * *

Сейчас в различных источниках можно встретить много рассуждений по поводу необходимости Союзного договора: возможно ли, что он, как заявляли члены ГКЧП, действительно вел к развалу Советского Союза. Постулат о том, что история не знает сослагательных наклонений, действенен в отношении любых исторических событий, поэтому в данном контексте сложно что-либо утверждать. Но хотелось бы именно в этом конкретном случае частично поддержать М.С. Горбачева, который в тот период много ездил по стране, встречался с людьми, выслушивал справедливые претензии, делился с народом своими планами. Разумеется, он не мог не замечать, в каком упадочном состоянии находится экономика страны, и то, чем — какой массой разнообразных и масштабных социальных проблем — это оборачивается. Тогда же в ряде союзных республик в довольно резкой форме усиливались сепаратистские настроения. То есть, срочные и действенные меры надо было принимать не только в экономической сфере.

В той непростой ситуации Союзный договор некоторым руководителям виделся как выход из положения. А непосредственные инициаторы считали его единственно правильным решением. Казалось, что всего-то нужно разработать и подписать договор, и дело будет сделано. Но как показало дальнейшее развитие событий, ситуация, которая носила гораздо более сложный характер, требовала не слов, а дел: нужно было срочно принимать меры, направленные на развитие экономики страны, улучшение социально-экономического положения граждан, но в тех условиях это все было объективно труднодостижимой задачей.

Буйствовала гиперинфляция, в результате козней некоторых западных стран стоимость нефти и природного газа упала до очень низких величин. Экономика находилась в стадии стагнации, задержки с выплатами зарплаты становились обыденным делом, закрывались заводы и фабрики, безработица росла, снабжение населения продовольственными и промышленными товарами стало огромной проблемой. Денежное довольствие военнослужащим, сотрудникам других силовых структур выплачивалось также несвоевременно. В такой ситуации «косметические» экономические меры не могли дать желаемого результата. Нужны были решительные шаги и, в первую очередь, в экономике и при усилении мобилизующей роли КПСС.

У всех на слуху выше приведенный пример, который можно приводить бесконечно: реформы в Китайской Народной Республике при ведущей

роли Компартии. А ссылаться, как некоторые устроители «нового порядка» в нашей стране, на то, что это оказалось возможным лишь потому, что во время китайской перестройки население в основном было малограмотным и поэтому приняло вводимые реформы в том виде, в котором они были «сверху» ему предложены, по меньшей мере — некорректно. Такие рассуждения свидетельствуют о попытках оправдать беспредел, который творился в России все девяностые годы: раз вы все у нас такие умные, читающие, то получите в одном «букете» развал страны, экономики, плюс «шоковую терапию», разграбление страны новыми ее хозяевами и их «консультантами» в основном из западных стран.

Китай — это страна с почти пяти тысячелетней государственностью, пережившая многие катаклизмы в своем развитии и сумевшая сохранить самобытность, историю, культуру, а главное — государственность; и достойный образец ведения государственных дел. Конечно, и в СНГ есть примеры того, как можно за короткий исторический срок (практически, за последние 20 лет) поднять государство на новый уровень развития, укрепить его международный авторитет, сделать сильным, способным защитить не только себя, но и партнеров, и еще сделать так, чтобы абсолютное большинство граждан гордились своей страной и, главное, в суровые времена были готовы и способны ее защищать.

Надо сказать отдельное спасибо первому Президенту России Б.Н. Ельцину, что из числа нескольких претендентов он вместо себя предложил В.В. Путина, которому народ России поверил и избрал своим лидером. В начале 2000 года к власти в стране пришла команда, которая смогла переломить сложившуюся в предшествующие годы тенденцию к дальнейшему развалу теперь уже России и ее полной зависимости от воли Запада; команда, нацеленная, в том числе, на построение на постсоветском пространстве такого содружества государств, в основе жизни и деятельности которого лежат принципы добрососедских, взаимовыгодных, братских отношений, готовности в трудное время подставить свое плечо, бескорыстно помочь другому, несмотря на некоторые разногласия и даже проблемы во взаимоотношениях.

Политики должны не обижаться, а делать правильные выводы и принимать мудрые и выверенные решения. Это — хороший показатель того, что в вопросах межгосударственных отношений мы в СНГ идем в правильном направлении. Очевидно, что сохранить себя по одиночке, может быть, и можно, но вместе это сделать проще и надежнее. Также фактом является и то, что Советского Союза нет, а коллективный Запад, если говорить о клубе государств, входящих в так называемый «золотой миллиард», не только здравствует, но и неплохо себя чувствует. Хотя неприятные симптомы болезни, разлагающей организм западной цивилизации, видны и там. Советский Союз исчез с мировой политической карты и вряд ли когда-либо возродится в прежней форме и в прежнем составе.

Как говорят некоторые руководители, а иногда и аналитики, «тот, кто мечтает о возрождении прежнего Советского Союза, не имеет головы, а тот, кто не жалеет о его развале — не имеет сердца». Судя по всему, на ближайшие годы это — одна из современных политических аксиом. Но есть надежда, что наша бывшая общая Родина сумеет возродиться на новых организационно-правовых, экономических и идеологических принципах, хотя, скорее всего, в ином составе: кто-то ушел навсегда, но, возможно, кто-то другой вольется в новый Союз. И это тоже аксиома. Поскольку исторические, социальные и другие законы сохранения и выживания государств в абсолютном большинстве случаев диктуют необходимость к политическому и экономическому, а нередко и военному объединению.

Прецедент Советского Союза очень трудно повторить: подобного объединения стран и народов, как был сплочен вокруг единой идеи и идеологии Союз Советских Социалистических Республик, за всю историю существования человечества не было. Как утверждают некоторые политики и аналитики, это была империя, но империя наоборот, когда метрополия (в данном случае Россия) часто себе в ущерб делала все, чтобы соединившиеся с ним государства и народы ощущали себя как в братской семье и не чувствовали в чем-то ущемленными. И мы достигали этого, переживая огромные трудности. Отдельные советские народы буквально за 15–20 лет в своем историческом и общественно-политическом развитии смогли пройти огромный исторический путь, не только преодолев множество политических, культурных и ментальных препятствий, но и перешагнув через общественно-экономические формации, дойдя до построения основ социализма.

Приходилось предпринимать невероятные усилия и нести потери, иногда делать ошибки. Но все-таки мы *почти построили* справедливое социальное общество, в котором каждый человек мог быть уверен в завтрашнем дне (за исключением последних лет существования СССР, когда эта уверенность была несколько поколеблена). Переоценить такой грандиозный успех, практически, невозможно. Аналогов за всю историю человечества нет. Нужна была мощнейшая мотивация огромных масс людей, хорошая организация всей работы на всех уровнях, включая беспрецедентную помощь окраинам страны, в которые отовсюду отправлялись десятки тысяч учителей, врачей, рабочих, инженеры и ученые, работники культуры и профессионалы многих других специальностей для того, чтобы помочь в важном деле строительства нового общества. Эта помощь была высоко оценена благодарными местными жителями. Так, в Махачкале, столице Дагестана, установлен памятник русской учительнице, как свидетельство о человеческом и профессиональном подвиге. И в некоторых других республиках бывшего Союза воздвигнуты подобные памятники; во многих российских городах и селах названы улицы, установлены мемориалы в честь сограждан из бывших союзных республик.

Советским Союзом не все поставленные цели были достигнуты и не все задачи были решены в силу разных причин, — ему предстояло сделать

еще много. И очень жаль, что мы потеряли такую страну и не смогли до конца выполнить задуманное. Понятно, что наши политические оппоненты с восторгом приняли известие о том, что Союз перестал существовать. У них были и опасения, например, по проблеме возможного расползания ядерного вооружения. Но радости было все-таки больше. Ведь Запад так давно мечтал об этом. И как тут не попытаться приписать себе основную роль в этом «благородном» деле. Еще раз повторим: в той величайшей геополитической трагедии века виноваты в основном мы сами.

Думается, что необходимо неоднократно и непредвзято проанализировать причины и условия того государственного «развала» и извлечь из него верные уроки. Желающие и дальше продолжать эксперименты с нашими странами, а особенно с Россией, вряд ли когда-нибудь переведутся. Для абсолютного большинства наших людей случившееся с их большой Родиной было все-таки неожиданным и непонятным. Многие были в растерянности и ждали еще более негативных последствий, размышляя о том, что же со всеми нами будет дальше. Будущее было неясным, туманным и неопределенным; экономические связи между бывшими братскими республиками рухнули; единый народнохозяйственный комплекс перестал существовать; не стало как общей идеологии, так и единой военной организации. В сложившейся непростой ситуации, теперь уже для новых независимых государств, их руководители в срочном порядке стали создавать межгосударственные структуры, основными задачами которых было создание условий для цивилизованного «развода», включающего в себя реальные предпосылки для экономического, политического и военного сотрудничества, а так же выстраивания взаимовыгодных отношений во всех отраслях и сферах деятельности наших государств и народов.

* * *

Уже в январе 1992 года на рабочей встрече глав государств СНГ в Москве был подписан протокол о создании Рабочей группы для организационно-технической подготовки и проведения заседаний Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. Координатором Рабочей группы был назначен депутат Верховного совета Республики Беларусь И.М. Коротченя, — хороший организатор, известный в Беларуси политик и в меру амбициозный человек. Начинать ему и всем тем, кто с ним пришел на улицу Кирова, дом 17 в Минске (штаб-квартира СНГ), пришлось буквально с нуля. Какого-либо практического опыта или особых навыков в организации межгосударственного сотрудничества в самых различных областях ни у кого не было. Но было огромное желание сделать все возможное, чтобы Содружество Независимых Государств заработало.

И оно заработало! В короткие сроки были созданы межгосударственные органы, разработаны нормативно-правовые документы, регулирующие деятельность как СНГ в целом, так и отдельных его структур. Важным эта-

пом огромной правотворческой и организационной работы было принятие в январе 1993 года Устава Содружества Независимых Государств (своего рода конституции), впоследствии ратифицированного высшими законодательными органами государств-участников СНГ и депонированного в ООН. За год, прошедший от момента создания Содружества до принятия его Устава, было сделано очень много: созданы Межпарламентская ассамблея государств-участников, Совет министров иностранных дел, Совет министров обороны, Совет командующих пограничными войсками, Экономический суд, Координационно-консультативный комитет, Межгосударственный статистический комитет, Межгосударственная телерадиокомпания «Мир», Межгосударственный банк и другие межгосударственные структуры, которые с разной степенью эффективности решали интеграционные вопросы в различных областях деятельности (экономике, политике, военной и гуманитарной сферах и др.)

С момента образования СНГ и до декабря 1996 года различными его органами (в первую очередь, высшими органами) были разработаны и приняты сотни межгосударственных нормативно-правовых актов. Это дало возможность, с одной стороны, ввести межгосударственные отношения в правовое русло, а с другой, — минимизировать болезненность дальнейшего «развода» бывших союзных республик. Объективности ради надо сказать, что и то, и другое иногда сопровождалось спорами и даже конфликтами, в том числе и на заседаниях межгосударственных органов. На одном из заседаний Совета глав государств делегацией от Азербайджана был поставлен вопрос о применении Объединенных вооруженных сил СНГ, созданных на переходный период, в целях решения Карабахского конфликта.

К тому времени международное сообщество предпринимало попытки мирного урегулирования этой сложной проблемы. Участники заседания оказались в сложном положении: большинство государств Содружества хотели как можно скорее помочь противоборствующим сторонам наконец-то решить территориальную историческую проблему мирным путем, в то же время, Армения и Азербайджан настаивали каждый на своем. Следовательно, конфликт уже не один год то разгорался, то затухал. Главное, страдали и погибали люди с обеих сторон. Да и авторитет международных организаций, в том числе и вновь созданного СНГ, как структуры, не способной решать такие сложные проблемы внутри собственных границ, страдал не меньше.

На упомянутом заседании постановка вопроса в такой форме застала участников врасплох. Было решено обратиться к военным. По предложению И.М. Коротчени мне, как постоянному представителю Совета министров обороны при Исполкоме СНГ, было поручено дать пояснения по возникшему вопросу, а главное, дать ответ на вопрос: можно ли применять коллективные вооруженные силы в сложившейся ситуации против одного членов Содружества (в том конкретном случае — против Армении).

Ответ лежал на поверхности. И в Уставе СНГ, и в Положении о Коллективных вооруженных силах (не путать с Коллективными силами по поддержанию мира в СНГ, которые были сформированы позже и эффективно действовали в урегулировании конфликтов в Таджикистане, Грузии и Абхазии, других горячих точках, а сейчас действуют в зоне азербайджано-армянского военного конфликта в том же самом Карабахе) четко указано, что эти силы должны и могут применяться только в том случае, если какое-либо государство-участник СНГ подвергнется нападению со стороны третьих стран.

Несомненно, что главы государств Содружества хорошо знали эти основополагающие нормы межгосударственных соглашений, регулирующих порядок применения Коллективных вооруженных сил. Но вопрос был поставлен и на него нашелся приемлемый ответ: чтобы в данной или другой подобной ситуации применить Коллективные вооруженные силы, нужно изменить нормы правоустанавливающих документов, в том числе и Устава СНГ, которые принимались государствами-участниками Содружества. В итоге решение о применении военной силы внутри границ СНГ не было принято, а главы государств в очередной раз призвали конфликтующие стороны решить все спорные вопросы путем переговоров. Об этом случае мне напомнил Президент Азербайджанской Республики Г.А. Алиев при очередном посещении Азербайджана в составе миротворческой миссии СНГ. Конечно, все и всё понимали. Но было очень жаль, что мир так долго не наступал на этой благословенной земле.

Между тем становление Содружества Независимых Государств пусть и с сомнениями, проблемами и определенными успехами, но продолжалось. Как-то даже Евросоюз решил нам помочь в плане совершенствования наших организационных возможностей. В то время уже существовала программа ТАСИС («Техническая помощь Содружеству Независимых Государств» — англ. Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States), финансируемая Евросоюзом, основными задачами которой были оказание государствам СНГ и Монголии организационно-технической помощи по вопросам экономической интеграции, демократическому и правовому строительству.

Цели программы выглядели вполне приемлемыми и было принято решение направить в Брюссель делегацию, состоящую из сотрудников аппарата Исполкома СНГ, полномочных представителей и послов в Исполкоме от государств-участников Содружества и членов Экономического Суда СНГ. Группа была небольшая — около 30 человек. Возглавить группу предложили мне, в то время не только постоянному представителю Совета министров обороны, но и по совместительству начальнику управления межгосударственного политического, правового и военного сотрудничества Исполкома СНГ.

И мне пришлось больше заниматься разными организационными вопросами и переживать за то, чтобы с членами нашей команды не случилось чего-нибудь непредвиденного. Все-таки большинству из нас впервые пред-

стояло достаточно долго быть на территории государства-члена НАТО, в красивом и противоречивом городе, где расположена его штаб-квартира. Надо отдать должное организаторам семинара, но на нас не было никакого политического, тем более идеологического давления. Даже наоборот: отношение к нам было доброжелательное, чуть ли не дружеское; и без разговоров и бесед на всякие политические темы.

Лекции нам читали сотрудники Генерального секретариата Евросоюза и научные специалисты в области межгосударственных и интеграционных процессов. Практически у всех нас сложилось впечатление, что как чиновники, так и ученые Евросоюза искренне хотели довести до нас суть интеграционных принципов, чтобы мы могли использовать полученные знания в своей работе. И мы им искренне были за это благодарны. Правда, думаю, что тогда я немного огорчил одного из руководителей Генерального секретариата Евросоюза и нашего куратора на время обучения господина Андерсена. В своем ответном выступлении во время закрытия семинара я поблагодарил его и организаторов семинара за предоставленную возможность ознакомиться с деятельностью Евросоюза по интересующим нас вопросам, но не преминул добавить, что в вопросах интеграции Советский Союз продвинулся гораздо дальше, чем Евросоюз, и нам есть что из его опыта использовать, но уже на новой основе. Он улыбнулся, согласно кивнул головой и пожелал нам всяческих успехов. Правда, отметил, что в новых условиях будет нелегко. Как в воду смотрел!

А запомнился г-н Андерсен мне не только потому, что производил впечатление честного и порядочного человека и вел себя с нами искренне, но по той причине, что был однофамильцем (а может, не только однофамильцем) великого датского сказочника Ганса Христиана Андерсена. С ним, точнее, с памятником, установленным ему рядом с Ратушной площадью в Копенгагене, я встречался еще в 1990 году, находясь там в качестве участника совещания СБСЕ в составе группы экспертов и представителей различных общественных организаций от СССР.

Мы в то время активно разрабатывали блок законов в области обороны, которых раньше в нашей стране вообще не было. Это — законы об обороне, о статусе военнослужащих и другие нормативно-правовые акты. Нашу совместную группу в Копенгагене возглавляла летчик-космонавт В.В. Терешкова, в то время председатель президиума Совета общества дружбы и культурных связей с зарубежными странами. Мы уже тогда пытались убедить международное сообщество в том, что наша страна стала более демократичной и более лояльной в вопросах, например, вероисповедания. В проекты законов была внесена норма о свободе совести. Также закреплялась норма об альтернативной службе вместо военной службы для молодых людей, которым вероисповедание или религиозные убеждения не позволяют брать в руки оружие и так далее.

Кстати, сделать это было непросто: сопротивлялись как отдельные руководители органов военного управления, причем самого высокого уровня, так и некоторые крупные партийные деятели. Помощь и поддержка нашим инициативам по этому и другим вопросам неожиданно пришла из ЦК КПСС, куда мы обратились с обоснованиями необходимости принять эти нормы. Надо сказать, что в ходе наших выступлений в различных аудиториях в Копенгагене, в основном перед представителями западных стран, информация о подобных новациях в нашем законодательстве вызывала не только интерес, но и некоторое недоверие. На эти встречи каким-то образом попадали так называемые «отказники» от военной службы из Советского Союза. Некоторые из них в разное время за уклонение от военной службы привлекались к ответственности, в том числе и к уголовной. Они задавали провокационные вопросы, пытаясь мешать нашим выступлениям.

Именно тогда я окончательно понял, что на Западе часто мягко стелют, но жестко спят; говорили нам о дружбе, а контрразведка или представители других спецслужб государства пребывания почти не прячась, все две недели, пока мы были в Копенгагене, следили за членами нашей группы. Так что выводы были сделаны еще тогда, — в отношениях с представителями западных организаций ухо надо держать востро. Следует признать, что за прошедшие 30 лет Европейскому союзу удалось достичь многого для своей дальнейшей интеграции: создана единая валюта, образованы надгосударственные органы, решения которых обязательны для всех членов ЕС, сформированы единые планирующие экономические органы с широкими полномочиями и так далее. В настоящее время идут разговоры о единых вооруженных силах Европы (очевидно, что на НАТО, где доминируют США, особой надежды нет).

Также надо отметить, что интеграционные процессы на территории СНГ продолжаются, но не так быстро, как хотелось бы. Очевидно, что это, осознанная политика, присущая части постсоветского пространства, некоторые государства которого находятся в поиске своего пути развития, а некоторые уже определились с точки зрения вектора политической и экономической ориентации. Три прибалтийских государства свой выбор сделали практически сразу и были приняты в европейскую семью. Грузия, Молдова и Украина только мечтают об этом. Правда, их перспективы в данном направлении пока не столь ясны, а может быть, и вовсе призрачны.

Похоже, что мы идем по пути западно-европейских стран, которые начали строить свой союз еще в далеком 1951 году с создания Европейского объединения угля и стали. Свой союз мы создаем 30 лет — формируя интеграционные структуры, налаживаем различные связи. Очень бы хотелось ускорить строительство, а не идти по длинному и тернистому пути Евросоюза. Но пока сбываются почти пророческие слова г-на Андерсена о том, что построить что-то похожее на Евросоюз будет непросто.

Вероятно, уже тогда он знал, что руководство ведущих западных стран и не намеревалось помогать нам строить новый Союз даже на новых экономических и идеологических основах. Стратегическая цель Запада оставалась прежней — растаскивать по углам бывшие союзные республики и, по возможности, продолжать, используя разные приемы и способы, вбивать как можно глубже клин между ними и Россией, отодвигая их друг от друга как можно дальше. Старый принцип, исповедуемый Западом многие столетия, — разделяй и властвуй, в действии.

* * *

Как-то в перерыве заседания Координационно-консультативного комитета СНГ (ККК) во время беседы с одним из его руководителей я предложил интенсифицировать хотя бы экономическую сферу нашей совместной деятельности, как главную основу для всех остальных видов сотрудничества. На это он ответил, что государства сами должны прийти к пониманию необходимости более тесной интеграции. Может быть, он был прав. В настоящее время на территории Содружества с той или иной степенью эффективности функционируют более 80 межгосударственных органов СНГ, а также другие объединения: Евразийский экономический союз, Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Союзное государство России и Беларуси, Договор о коллективной безопасности и ряд других организаций. К такому пути интеграции в рамках СНГ мы пришли не сразу. Полемика, споры иногда были очень даже жаркими.

Мне и самому приходилось на заседаниях Совета Министров Оборона СНГ (СМО), уже в должности Секретаря этого уважаемого органа, пытаться убеждать его членов — министров обороны государств-участников Содружества, и дискутировать со сторонниками Договора о коллективной безопасности по поводу необходимости сохранения единого оборонного пространства на территории СНГ. Количественный состав государств-участников Содружества и участников Договора о коллективной безопасности разный.

Выступая об этом в прессе и ратуя за создание системы общей и всеобъемлющей безопасности, я предлагал не делить эту жизненно необходимую функцию для всего СНГ на отдельные части. И даже читал на эту тему лекцию офицерам и генералам НАТО во времена, когда мы с ними сотрудничали в рамках программы «Партнерство во имя Мира». Поэтому обменивались в пределах возможного некоторыми соображениями и идеями о перспективах сотрудничества (СНГ — НАТО), а также о развитии и укреплении нашего внутреннего сотрудничества в рамках СНГ. Видно было, что вторая часть моего выступления об интеграции внутри Содружества, особенно в военной сфере, им не очень нравилась, но слушали внимательно.

И, как оказалось, не только слушали, но и не пропускали публикации других авторов, относящиеся к строительству оборонной организации как

на территории всего СНГ, так и в каждом его государстве в отдельности. Так, после одной из моих публикаций в «Независимой газете», как я сейчас понимаю, с несколько тенденциозным заголовком «Ставка больше чем мир?», в штаб-квартиру в Москве, где располагался тогда и располагается сейчас Секретариат Совета министров обороны Содружества неожиданно прибыл посетитель. Он представился генералом в отставке и заявил, что является представителем правительства США. К сожалению, не запомнил его фамилию, но его, собственно, интересовал один вопрос: написанное в статье — это моя личная точка зрения или позиция межгосударственного органа, который мне поручено возглавлять? Не знаю, успокоил я его тогда или нет, когда ответил, что, к сожалению, пока это моя личная позиция, но очень бы хотелось, чтобы высказанные в статье предложения нашли отклик и среди военных руководителей государств Содружества.

Основная идея статьи заключалась в том, что если в СНГ будет создана собственная и эффективная система безопасности, тогда мы на равных можем говорить с Западом о возможном построении системы общей и всеобъемлющей системы безопасности от Владивостока до Ванкувера. Конечно, такой подход вряд ли мог понравиться нашим западным партнерам, которым, как правило, удобнее выстраивать отношения с каждым из постсоветских государств в отдельности. Так им легче навязать свою политику и убеждать или даже заставлять молодые государства идти в русле своих стратегических и тактических замыслов.

Видимо, аргументов, приводимых в этой статье и других выступлениях как в прессе, так и на телевидении для нас недостаточно; некоторые сотрудники в Министерстве обороны и Министерстве иностранных дел говорили, что пока для реализации высказанных мною предложений не настало время (точно так же, как с вышеупомянутым предложением по интенсификации экономической интеграции). Возможно, просто недостаточно идей, как факторов, чтобы выходить с такими предложениями на высших руководителей государств или ведомств, — нужны весомые аргументы с глубокой проработкой проблемы.

В моем личном архиве и сейчас хранятся копии ответов руководителей некоторых российских силовых и других ведомств, а также межгосударственных органов на предложения о создании в СНГ межгосударственной организации, которая бы занималась проблемами общей и всеобъемлющей безопасности, то есть не только военной, но и экономической, экологической, продовольственной, личной, общественной и государственной. Такой структурой мог бы стать Совет секретарей советов безопасности государств-участников СНГ.

Ответы руководителей ведомств тогда были разные. Некоторые поддерживали, а большинство считало, что надо улучшать работу уже существующих в СНГ межгосударственных структур. А один из высоких начальников даже назвал это предложение контрпродуктивным. Правда, через несколько лет

все-таки было принято решение о создании Комитета секретарей советов безопасности государств-участников, но в рамках Договора о коллективной безопасности. Данный Комитет сейчас активно работает. В общем, век живи, век учишься. С опытом приходит понимание того, что подобные вопросы надо ставить, как говорят, в нужное время и в нужном месте. И не стесняться преодолевать бюрократические препоны.

Понятно, что государства (в лице их руководителей) мыслят и поступают в соответствии со стратегией, предназначенной, чаще всего, не для всеобщего обозрения и обсуждения, а для внутреннего пользования и выработки линии своего поведения с другими странами, в том числе и с теми, которые к СНГ отношения не имеют. Поэтому используются разновекторные и разноскоростные способы сотрудничества. Это — их полное суверенное право и это — их путь и их выбор. С самого начала образования Содружества мы — сотрудники Аппарата Рабочей группы (впоследствии Исполкома) СНГ, и большинство полномочных представителей государств-участников Содружества — совершенно искренно считали, что работаем для сохранения всего позитивного и конструктивного, что было в нашей общей стране — Советском Союзе.

И работали, как говорится, не покладая рук, в постоянных командировках, готовя заседания Совета глав государств, Совета глав правительств и других межгосударственных органов. А иногда и выступая в качестве экспертов при обсуждении вопросов, требующих специальных познаний. Должен выразить особую признательность коллегам — сотрудникам управления межгосударственного политического, правового и военного сотрудничества. Из самого названия управления понятно, что все вопросы в политической и военной сферах, разрабатываемые в Содружестве (в то время это составляло основную часть документов), готовились в нем, а через правовой отдел управления проходили документы, составляемые в Аппарате Исполкома, межгосударственных органах и в различных ведомствах государств СНГ. Без визы правового отдела ни один документ не мог пойти дальше. Так что нагрузка была колоссальная, но никто не стонал и не жаловался. Прямо физически ощущалось преданное и ответственное отношение сотрудников управления к делу, которому они служили. Этому способствовала и доброжелательная обстановка в коллективе, и правильная мотивация специалистов со стороны руководства Исполкома.

Впоследствии, управление, в соответствии с планом реорганизации Аппарата Исполкома, было преобразовано и разделено на три самостоятельных подразделения: политический, правовой и департамент военного сотрудничества и безопасности. Обязанности его руководителя было поручено исполнять мне вплоть до моего назначения в 1996 году Секретарем совета министров государств-участников СНГ. В департаменте работали высокопрофессиональные и ответственные люди: начальник отдела военного сотрудничества бывший командующий Белорусским военным округом

генерал-полковник А. Костенко (впоследствии министр обороны Республики Беларусь, а затем военный атташе и представитель Республики Беларусь в штаб-квартире НАТО), бывший командующий ракетными войсками и артиллерией Белорусского военного округа генерал-майор О. Путинцев (он впоследствии стал директором департамента) и сотрудники управления и департамента Е. Дульская, В. Радюш, Е. Слобода.

Их вклад, как и вклад других работников управления и департамента в организацию и разработку десятков нормативно-правовых актов в области обороны и безопасности, организации заседаний межгосударственных органов СНГ, решении других важных для Содружества вопросов огромен. Отношение к СНГ в различных государствах, у руководителей разного уровня, да и у граждан государств-участников всегда было разным. Некоторые относились и сейчас продолжают относиться к Содружеству с долей скепсиса, но большинство понимает, что в условиях развала Советского Союза другая альтернатива вряд ли была возможна. Без создания СНГ политические последствия для всех наших стран могли быть просто чудовищными. Применительно к сегодняшнему времени актуальность Содружества только растет. Оно содержит в себе скрепы, которые в свое время помогли сохранить многие из новых независимых государств от разрушительных гражданских войн, — конфликты удалось общими усилиями локализовать и, в последствии, прекратить (Приднестровье, Таджикистан, осетино-ингушский и грузино-абхазский противостояния).

Сейчас СНГ — это не только площадка для коллективного общения руководителей государств-участников, экономического, политического, военного блоков, других направлений и отраслей, что само по себе очень важно для межгосударственных отношений, но и объединительная структура, которая ориентирована на решение вопросов, влияющих на жизнь граждан наших стран. Конечно, многие вопросы решаются и на двухсторонней основе. Но вместе мы сильнее! И в наше сложное время, если настанет час испытаний, — речь здесь не обязательно о вооруженных столкновениях, но и о катастрофах природного или техногенного характера, масштабной пандемии, — с объединенными усилиями у нас будет больше шансов выжить. В этом, пожалуй, и есть главный смысл существования СНГ, его развития и укрепления.

Понятно, что без организующего начала такое важное и сложное дело, каким является межгосударственное сотрудничество, ничего нельзя сделать. И таким началом во все времена был и остается Исполнительный Комитет СНГ (до последней реорганизации это — и Рабочая группа, и Исполнительный секретариат). Но и роль личности в истории (в том числе в истории СНГ) никто не отрицает. Поэтому хотелось бы поименно назвать всех руководителей этого уважаемого межгосударственного организующего органа. Первым руководителем Исполкома был, как уже было сказано, И.М. Коротченя (1992–1998); затем Б.А. Березовский (1998–1999), Ю.Ф. Яров (1999–2004),

В.Б. Рушайло (2004–2007). С 2007 года по настоящее время эту должность занимает С.Н. Лебедев. Вне всякого сомнения, все эти люди — выдающиеся организаторы и высокие профессионалы; каждый из них внес достойный вклад в организацию работы всего Содружества.

Осенью и зимой 2004 года проходили выборы президента Украины. И мне, теперь уже как члену Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, было поручено отвечать, кроме других направлений деятельности ЦИК России, и за международное сотрудничество. Поэтому я и оказался ее представителем на этих выборах. Обстановка была сложная, наблюдалось много нарушений избирательного процесса со всех сторон, включая не только нарушения международно-правовых актов в области избирательных прав, процедур и технологий, но и законодательства Украины. В результате первых двух туров победу одержал В.Ф. Янукович.

Но вопреки всему, в первую очередь основываясь на решении Верховного Суда Украины, отменившего итоги голосования после второго тура (на мой взгляд оно было не правовым, а политическим), был назначен третий тур. А перед этим практически разогнали ЦИК Украины и поменяли состав большинства территориальных и участковых избирательных комиссий. Естественно, определить действительность волеизъявления избирателей после второго тура оказалось невозможно, но в таком случае надо было не третий тур назначать, а в соответствии с избирательным законодательством Украины — новые выборы. В третьем туре победу уже одержал В.А. Ющенко.

Случай в электоральной практике (если не мировой, то в масштабах СНГ точно) беспрецедентный. Об этом мне и пришлось сказать в прямом эфире во время обсуждения этой ситуации на пресс-конференции в киевском телецентре накануне оглашения заключения Миссии СНГ по результатам нашего наблюдения. Были и другие мнения по этой ситуации. Например, Б.Е. Немцов, один из немногих российских политиков, который поддержал Ющенко, в том числе и на этой пресс-конференции. Немцов вскоре был назначен советником президента Украины.

Во время оглашения Заключения Миссии СНГ по результатам выборов президента Украины и пресловутого третьего тура позиция у всех членов нашей Миссии была, практически, однозначной: в связи с многочисленными нарушениями, выявленными в ходе наблюдения за выборами, в том числе незаконностью проведения третьего тура голосования, выборы и избрание президентом Украины В.А. Ющенко нельзя признать легитимными. Но вот что интересно: во время оглашения предварительного Заключения нашей Миссии никого из координаторов групп за столом президиума почему-то не оказалось. Хотя все заранее были предупреждены о времени и месте оглашения Заключения.

Мы с В.Б. Рушайло остались вдвоем. Он огласил Заключение в заполненном зале и при полной тишине. Примерно, через полгода ЦИК Украины

организовала и на достаточно хорошем представительном уровне провела в Киеве международную научно-практическую конференцию на тему: «Выборы Президента Украины-2004: проблемы теории и практики». Я даже не думал, что меня пригласят на эту конференцию и предоставят трибуну для выступления. Но пригласили, дали возможность выступить, более того, в Рекомендации конференции внесли мои предложения о необходимости скорейшего принятия Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод. Тогда в России уже был разработан проект такой Конвенции под руководством Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова. Основным автором и разработчиком проекта Конвенции был член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, видный ученый в области правового регулирования избирательных процессов, доктор юридических наук В.И. Лысенко.

* * *

Напоследок хотелось бы кратко сказать о работе некоторых руководителей Исполкома СНГ за прошедшие годы. На мой взгляд, труднее всего пришлось И.М. Коротчене, так как он все начал с чистого листа, а сложнее всего — С.Н. Лебедеву. Уж очень много разноплановой и непростой работы в СНГ в последние годы. Ни в коем случае не навязываю кому-либо свою позицию или точку зрения. Пишу лишь о том, что видел, слышал, чувствовал и в чем лично принимал участие. А так же привожу факты, почерпнутые из официальных и достоверных источников. Конечно, планетарная трагедия, случившаяся в конце XX века, какой, несомненно, является развал Советского Союза, сыграла очень важную роль по очень многим направлениям как в развитии международного сообщества в целом, так и отдельных государств. Оставшаяся сверхдержава (США) сразу же возомнив себя единственно способной управлять планетой, приступила к обустройству миропорядка так, как она себе его представляла. Наша страна за всю свою историю дважды была в ситуации, когда надо было начинать государственное строительство практически сначала: первый раз — после Октябрьской революции и последовавшей после нее Гражданской войны; второй — после распуска Советского Союза. Во все остальные времена на протяжении всей своей 1000-летней истории Святая Русь, Россия, Российская империя, Советский Союз несли миру разумное, доброе, вечное. Россия часто была жертвенной, самоотверженной, защищала себя и спасала другие страны и народы от разных поработителей, всевозможных завоевателей, делилась всем, чем могла, а часто — и вовсе последним, не требуя взамен какой-либо выгоды для себя.

В том числе и по этим причинам по моему мнению, необходимо рассказать не только о последних днях Советского Союза, но и о первых трудных шагах на пути становления Содружества Независимых Государств, отталкиваясь от некоторых исторических событий, предшествующих этим

событиям, личных переживаний и фактов собственной биографии. И это все для того, чтобы можно было глубже понять и осознать хотя бы часть тех драматических событий, которые произошли со страной в декабре 1991 года и как нам всем вместе пришлось делать первые шаги в обустройстве нашего общего, но теперь уже многоквартирного дома — Содружества Независимых Государств. Как отметил в своем докладе Председатель Исполнительного Комитета — Исполнительный Секретарь Содружества Независимых Государств С.Н. Лебедев на Международной научно-практической конференции «30 лет Содружеству Независимых Государств: итоги, перспективы», которая состоялась 28–29 сентября 2021 года в Минске — в столице Республики Беларусь и одновременно столице СНГ, «Содружество в своем развитии прошло несколько этапов. И в ходе каждого из них отмечались несомненные успехи и достижения, но также было сказано о проблемах и трудностях, которые пришлось всем вместе решать и которые еще предстоит решить для дальнейшего улучшения социально-экономического положения государств-участников Содружества Независимых Государств и создания условий для достижения главной цели — достойного уровня и качества жизни граждан Содружества». Поистине благородная цель!

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ VS ПОЛИТИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВМЕСТО КОНФРОНТАЦИИ

Аннотация. *Статья посвящена актуальным проблемам, связанным с отдельными разногласиями между избирательными и политическими технологиями, так или иначе сказывающимися на качественных особенностях взаимодействия организаторов выборов со специалистами по проведению избирательных кампаний и в целом на электоральных процессах. Автор предлагает участникам избирательной практики и избирательных процессов искать варианты сотрудничества на совпадающих гранях их взаимоотношений, значит в общности задач и интересов.*

Ключевые слова: *технологии, выборы, избирательные кампании, избирательные технологии, организаторы выборов, политические технологии, манипуляции, политехнологии.*

ELECTORAL TECHNOLOGIES VS POLITICAL TECHNOLOGIES: INTERACTION INSTEAD OF CONFRONTATION

Abstract. *The article is devoted to topical problems related to individual disagreements between electoral and political technologies, one way or another affecting the qualitative features of the interaction of election organizers with specialists in conducting election campaigns and in general on electoral processes. The author invites participants of electoral practice and electoral processes to look for options for cooperation on the coincident facets of their relationship, which means in the commonality of tasks and interests.*

Keywords: *technologies, elections, election campaigns, electoral technologies, election organizers, political technologies, manipulations, political technologies.*

Слово «технологии», которое стало одной из качественных характеристик развития цивилизации с начала техногенного века, в последние десятилетия прочно вошло в политический лексикон в двух противоположных контекстах: позитивном и негативном. С «легкой» руки манипуляторов от политики и социальной психологии политические технологии, по сути своей являющиеся средством налаживания рациональных, прагматических и конструктивных отношений между обществом и властью, обрели чуть ли не исключительно отрицательные свойства, превратившись в синоним

банальной лжи и масштабного обмана. Отдельно отметим, что это — далеко не уникально отечественная ситуация, — так или примерно так обстоят дела с технологиями практически во всем демократическом мировом пространстве. Отделить «зерна от плевел», то есть реальные политические технологии от той фикции, которая выполняет исключительно деструктивную роль во имя одной лишь частной выгоды, не так-то просто. Но нам еще повезло. По крайней мере отечественной избирательной системе есть что противопоставить любым манипулятивным «играм». Однако, исходя из того, что под натиском «черных» и разрушительных методик и махинаций позитивные и созидательные политические технологии подвергаются дискредитации и таким образом загоняются все дальше в угол, положение не столь радужно, как может показаться.

Шаги к тому, чтобы на политической арене появились профессиональные организаторы выборов, сделаны давно. Избирательные комиссии на уровне субъектов Российской Федерации работают на постоянной основе, большинство территориальных комиссий перешли на постоянную работу. Многие политтехнологи сотрудничают с избирательными комиссиями к взаимной пользе, но сейчас важнее вспомнить не эти примеры конструктивного взаимодействия, а напротив, обратить внимание общественности на болевые точки и узкие места, которые позволят, на мой взгляд, коренным образом поменять ситуацию в лучшую сторону.

Избирательная кампания 2021 года еще раз доказала, что непрофессионализм представителей некоторых политтехнологических структур, которые, судя по всему, из корыстных и меркантильных соображений всегда готовы менять реальное развитие в сотрудничестве с обществом на деградацию, приводит к тому, что политические технологии становятся антиподом и противоположностью избирательным технологиям. В обоих случаях мы говорим о «технологиях», однако их цели, форма и содержание по своим принципам и идейной основе кардинально отличаются.

Политтехнологии преследуют цель обслуживания одного конкретного субъекта избирательного процесса, например кандидата или политическую партию. Подобная одномерность целеполагания политтехнологий наполнила ее нарративом чрезмерных, невыполнимых обещаний и формированием недостоверной исключительности. Вспомним слоган «Многие обещают, ЛДПР помогает!», лозунг «Отменим пенсионную реформу!» и другие демагогические призывы.

При этом политтехнологии принципиально игнорируют любые, в том числе законодательные нормы, а нередко — и разумные этические и логические ограничения. Следовательно, не несут никакой ответственности ни перед обществом, ни перед конкретным гражданином-избирателем.

Избирательные технологии, напротив, ориентированы на достижение всеобщего блага в интересах граждан посредством реализации воли государства. Все они выражены и юридически закреплены в Конституции и из-

бирательном законодательстве Российской Федерации. Это значит, избирательные технологии осуществляются от имени российского государства, но профессионалами — специализированными и специально подготовленными органами, входящими в единую избирательную систему.

Здесь речь идет об избирательных комиссиях, деятельность которых регламентирована Основным Законом страны, федеральными и региональными законодательствами и направлена на то, чтобы обеспечить права граждан избирать и быть избранными. Члены комиссий персонально, а избирательные комиссии как публичный орган, несут юридическую ответственность за свои действия и решения.

В отличие от политтехнологов члены избирательных комиссий регулярно проходят специальную подготовку по программам и курсам обучения, которые готовятся и разрабатываются РЦОИТ и утверждаются ЦИК России. Подобные формы работы по формированию и повышению квалификации у политтехнологов если и есть, то носят непубличный, закрытый характер. По крайней мере широкой общественности о них ничего не известно. Общество ничего не знает ни о содержании, ни о ценностной ориентации деятельности политтехнологического сообщества по переподготовке кадров.

Мы глубоко убеждены, что настало время разработать специальные нормативы для занятия политическими технологиями как специальностью, в которые должно входить доскональное изучение избирательных технологий, основанных на законодательстве о выборах. Необходимы квалификационные требования, содержащие в том числе и положения закона, регулирующие организацию и проведение выборов, агитационную деятельность и все остальное, что касается легитимных избирательных технологий.

Важно разграничить в общественном сознании два понятия: политологию как науку и политтехнологию как манипулятивную технологию. Политология действует на научной основе, исходит из объективных и достоверных знаний и требует специальной вузовской подготовки. Политтехнологом же сегодня может быть кто угодно: пиарщики, сварщики, психологи, анестезиологи, то есть те, кто в своей профессиональной области не пригодился. На данный момент попасть в обойму политтехнологов не составляет особого труда: для этого достаточно лишь заплатить небольшой членский взнос, и человек в одночасье может быть признан электоральным экспертом.

Пришло время определить для специальности «политический технолог» четкие квалификационные требования для допуска к профессии. Не менее важным фактором деятельности политтехнолога-профессионала должен стать этический кодекс, который нужно как можно скорее разработать, публично обсудить и принять.

Отдавая условное «поле электорального боя» в безвозмездное пользование дельцам от «черных» политических технологий, мы можем рассчитывать на исключительно негативные последствия. В то же время существуют государство, власть, гражданское общество, просто общественность и социум,

будущее которых не может быть связано с дельцами от политики; вся наша страна нуждается в надежной опоре в виде избирателя-гражданина, голосующего, не важно, умом ли, сердцем ли, но главное, чтобы неравнодушно.

Как избирательные, так и политические технологии должны быть ориентированы на создание и закрепление в умах граждан позитивных электоральных стереотипов, объединенных предельно серьезным отношением к выборам. Так как именно выборы есть краеугольный камень демократии, именно от них зависит уровень нашей жизни и ее качество, и именно в них заключается наша любовь к Родине, патриотизм, уважение к собственной истории, стабильность настоящего и уверенность в будущем.

ТЕМА ДОКТОРСКОЙ ДИССЕРТАЦИИ: «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

***Аннотация.** В статье описывается порядок защиты диссертационного исследования на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему: «Государственное управление избирательным процессом в Российской Федерации». Отмечена роль официальных и неофициальных оппонентов, обращено внимание на поступившие отзывы. Изложен личный вклад соискателя и результаты, полученные в ходе проведения диссертационного исследования, произведена оценка достоверности представленных результатов.*

***Ключевые слова:** диссертационное исследование, государственное управление, избирательный процесс, оппоненты, результаты, электоральные процессы.*

THEME OF DOCTORAL DISSERTATION: «STATE MANAGEMENT OF THE ELECTORAL PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION»

***Abstract.** The article describes the procedure for defending the dissertation research for the degree of Doctor of Law on the topic: «State management of the electoral process in the Russian Federation». The role of official and unofficial opponents is noted, attention is drawn to the feedback received. From the personal contribution of the applicant and the results obtained during the dissertation research, an assessment of the reliability of the candidate is made. results.*

***Keywords:** dissertation research, public administration, electoral process, opponents, results, electoral processes.*

30 сентября 2021 года в Академии управления МВД России состоялась защита диссертационного исследования на соискание ученой степени доктора юридических наук, подготовленная кандидатом юридических наук, постоянным автором журнала «Гражданин. Выборы. Власть» **И.Г. Чистобородовым** на тему «Государственное управление избирательным процессом в Российской Федерации».

Исследование было подготовлено по двум научным специальностям: 12.00.14 — административное право; административный процесс; 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. Оно было выполнено на кафедре управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений и кафедре государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России. Научным консультантом выступил доктор юридических наук, доцент, начальник управления учебно-методической работы Академии управления МВД России **Е.В. Киричѐк**.

На заседании диссертационного совета предоставили положительные отзывы официальные оппоненты: доктор юридических наук **С.Е. Заславский**, доктор юридических наук, профессор **С.М. Зубарев** и доктор юридических наук, профессор **Л.А. Нудненко**.

Ведущая организация — ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» в положительном отзыве, подготовленном и подписанном доктором юридических наук, профессором, заведующим кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета, заслуженным деятелем науки Российской Федерации **С.А. Авакьяном**, кандидатом юридических наук, доцентом, доцентом кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета **И.А. Старостиной**, доктором юридических наук, профессором, заведующим кафедрой административного права юридического факультета **Н.Л. Пешиным**, доктором юридических наук, профессором, заместителем декана юридического факультета **Н.В. Козловой** и утвержденным проректором МГУ — начальником Управления организации научно-исследовательских работ и подготовки научных кадров, кандидатом экономических наук, доцентом **О.И. Карасевым**, указала, что диссертация И.Г. Чистобородова на тему «Государственное управление избирательным процессом в Российской Федерации» носит характер целостного исследования, обладает внутренним единством, является в целом завершенной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей значение для развития конституционного и административного права, а также решается научная проблема, имеющая важное политическое, социально-экономическое, культурное и правовое значение.

В качестве неофициальных оппонентов выступили член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации профессор, доктор юридических наук, судья высшего квалификационного класса, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации **Б.С. Эбзеев** и член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации **И.Б. Борисов**.

На автореферат диссертации поступило *одинадцать положительных отзывов* из государственных учреждений, научных и образовательных

организаций. По итогам защиты **Диссертационный совет** отметил, что на основании выполненных соискателем исследований:

- разработана оригинальная авторская концепция государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации и авторское определение понятия избирательного процесса как объекта государственного управления в Российской Федерации;

- предложены и сформулированы цель и задачи государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, раскрыты его функции; оригинальная научная гипотеза, определяющая место и роль Центральной избирательной комиссии Российской Федерации среди субъектов государственного управления избирательным процессом;

- доказана перспективность использования новых достижений в области цифровизации и обоснована необходимость совершенствования стадий и процедур избирательного процесса с учетом применения современных информационно-коммуникационных и электронных средств государственного управления в Российской Федерации;

- введено авторское определение понятия государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, авторское определение понятия системы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, определена совокупность ее элементов.

Диссертационный совет обратил внимание, что теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

- доказаны положения, раскрывающие сущность государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации. Применительно к проблематике диссертации эффективно использован комплекс заявленных методов исследования, позволивший осмыслить и раскрыть объект и предмет диссертационного исследования, достичь поставленной цели, рассмотреть проблемы государственного управления избирательным процессом с различных сторон;

- изложена научная идея, позволяющая утверждать, что в Российской Федерации присутствует гетерархическая (сетевая) форма государственного управления избирательным процессом;

- раскрыты причины и условия, влияющие на изменение федеральных законов, регулирующих государственное управление избирательным процессом, а также содержание подзаконных нормативных правовых актов и определено их значение для государственного управления избирательным процессом; степень влияния конституционных основ государственного управления избирательным процессом на особенности развития избирательного права;

- исследованы основные и дополнительные методы государственного управления избирательным процессом и предложены новые методы, способные существенно улучшить качество государственного управления избирательным процессом.

В ходе защиты было отмечено, что значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что:

– разработаны и внедрены в образовательный процесс Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, Орловского юридического института МВД России им. В.В. Лукьянова, Дальневосточного юридического института МВД России, Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, а также практическую деятельность МВД по Республике Хакасия, ГУ МВД России по Саратовской области, Управления МВД России по Брянской области, Управления МВД России по Ивановской области, Избирательной комиссии Воронежской области, Избирательной комиссии Хабаровского края результаты диссертационного исследования, которые могут быть использованы:

с точки зрения теории – в учебном процессе образовательных организаций при подготовке учебных и научно-методических пособий, курсов лекций по конституционному, административному и избирательному праву, спецкурсов подготовки органов внутренних дел, а также при преподавании правовых дисциплин;

с точки зрения практики – в деятельности ЦИК России, региональных и местных избирательных комиссий, направленной на совершенствование организационно-правовых основ государственного управления избирательным процессом; в формировании профессионального мышления законодателей, кандидатов на выборные должности, преподавателей и студентов образовательных организаций при развитии основных направлений исследования; в деятельности государственных органов, обеспечивающих реализацию избирательных прав граждан, в том числе: Министерства внутренних дел, Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, контрольно-ревизионных и надзорных органов, и др.; в нормотворческой деятельности субъектов государственного управления избирательным процессом;

– определены качественно новые, оригинальные пределы регулирующего воздействия государственного управления избирательным процессом, а также оригинальный подход к классификации принципов государственного управления избирательным процессом;

– создана Концепция государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации;

– представлен к защите перечень субъектов государственного управления избирательным процессом и выделен основной из них, что обогащает научные взгляды на управление в общественно-политической сфере.

Оценка достоверности результатов исследования выявила, что:

– теоретическая основа исследования построена на известных, проверяемых данных, фактах, согласуется с опубликованными материалами других авторов по теме диссертационного исследования;

– идея базируется на анализе проведенного эмпирического исследования, включившего в себя результаты социологического исследования в форме экспертного интервьюирования, материалы ЦИК России и отдельных избирательных комиссий субъектов Российской Федерации;

– использованы и сопоставлены с авторскими выводами результаты ранее проведенных исследований, касающихся проблем выборов, избирательных систем и избирательного права, политической системы, теории государства и права, административного права, установлено качественное совпадение социологических исследований автора с материалами практики и результатами исследований, полученных другими учеными применительно к теме исследования;

– использованы современные методики сбора и обработки информации при проведении эмпирических исследований по теме диссертации, в частности, при получении данных правоприменительной практики, результатов интервьюирования, опросов и их обработке.

Личный вклад соискателя заключается в выявлении закономерностей, определяющих степень влияния конституционных основ государственного управления избирательным процессом на особенности развития избирательного права, а также позволяющих с помощью правовых установок воздействовать на распределение мандатов в представительном органе; разработке новых научных знаний в области теории конституционного и административного права, уточнении категориально-понятийного аппарата в исследуемой области, а также положений и выводов, направленных на совершенствование конституционно-правовых основ защиты избирательных прав граждан и административных основ государственного управления избирательным процессом; выработке предложений по совершенствованию законодательства в исследуемой области, а также направленных на обеспечение прав и законных интересов граждан в рамках избирательного процесса; сборе эмпирических данных: экспертном интервьюировании сотрудников и членов избирательных комиссий, представителей научного сообщества, имеющих ученую степень, занимающихся разработкой затрагиваемых в диссертационном исследовании вопросов, членов общественных объединений, работающих в сфере защиты избирательных прав граждан, представителей некоммерческих объединений, осуществляющих свою деятельность в рамках избирательного процесса; изучении постановлений, определений и иных решений судов различных инстанций по делам о нарушениях избирательного законодательства; обработке и обобщении статистических данных Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) и аналитического центра «Левада-Центр»^{*}; внедрении результатов в образовательный процесс

^{*} Организация, выполняющая функции иностранного агента.

и практическую деятельность; подготовке публикаций, отражающих важнейшие положения исследования.

В ходе публичной защиты диссертации были *высказано отношение* к проведенному исследованию профессором **Б.С. Эбзеевым**. Им было предложено соискателю более подробно раскрыть положение 2.9, выносимое на защиту, в котором определяются пределы государственного управления избирательным процессом.

Соискатель, опираясь на результаты исследования, ответил на вопросы и обосновал собственное видение решения поставленных проблем, обратил внимание на социальные пределы государственного управления избирательным процессом. Он отметил, что государственное управление избирательным процессом должно прежде всего ориентироваться на достижение общественного блага в указанной сфере общественных отношений. Кроме того, соискатель считает, что важными являются культурно-нравственные пределы, которые запрещают оказывать воздействие непосредственно на предпочтения гражданина в момент реализации его конституционного права избирать.

За разрешение научной проблемы, имеющей важное политическое значение, Диссертационный совет принял решение присудить И.Г. Чистобородову ученую степень доктора юридических наук по специальностям: 12.00.14 — административное право; административный процесс; 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ OUR AUTHORS

АКЧУРИН Александр Ростамович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова», председатель Избирательной комиссии Республики Бурятия; AKCHURIN Alexander Rostamovich, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Buryat State University named after Dorzhi Banzarov», Chairman of the Election Commission of the Republic of Buryatia; ar_akchurin@mail.ru

АРТЫКАЕВА Наталья Петровна, руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; ARTYKAEVA Natalia Petrovna, Head of the Russian Center for Training in Electoral Technologies under Central Election Commission of the Russian Federation; artykaeva@gmail.com

БОРИСОВ Игорь Борисович, кандидат юридических наук, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации; BORISOV Igor Borisovich, Candidate of Law, Member of Central Election Commission of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation; borisov@roiip.ru

ВОЛКОВ Василий Петрович, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, генерал-полковник в отставке; VOLKOV Vasily Petrovich, Candidate of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, retired colonel general; volkovvp47@mail.ru

ГАЛКИН Иван Викторович, кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); GALKIN Ivan Viktorovich, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of History of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL); gakckinvanya@rambler.ru

ГЕТМАНСКАЯ Ольга Юрьевна, преподаватель кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука Российского государственного университета правосудия, ведущий консультант отдела избирательных споров и судебного представительства Правового управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; GETMANSKAYA Olga Yur'evna, Lecturer at the Department of Constitutional Law named N.V. Vitruk, Russian State University of Justice, Leading Consultant of the Division of Electoral

Disputes and Judicial Representation of the Legal Department of the Office of the Central Election Commission of the Russian Federation; o.getmansk@gmail.com

ЕРЫГИН Алексей Алексеевич, кандидат политических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Белгородский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени И.Д. Путилина»; ERYGIN Alexey Alekseevich, Candidate Of Political Science, Associate Professor, Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Federal State Treasury Educational Institution of Higher Education «Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation named after I.D. Putilina»; ery-aleks@mail.ru

ЕРЫГИНА Виктория Ивановна, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента общего и профессионального образования Областного государственного автономного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования «Белгородский институт развития образования», преподаватель Инжинирингового колледжа Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»; ERYGINA Victoria Ivanovna, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of General and Vocational Education Management of the Regional Autonomous Educational Institution of Additional Vocational Education «Belgorod Institute for Educational Development», Lecturer of the Engineering College of the Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education «Belgorod State National Research University»; erygina@list.ru

ЗАХАРОВА Вера Игоревна, кандидат социологических наук, PhD, член-корреспондент РАН, политтехнолог, доцент ИГСУ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, вице-президент Международной академии коммуникологии; ZAKHAROVA Vera Igorevna, Candidate of Sociological Sciences, PhD, Corresponding Member of the Russian Academy of Natural Sciences, Political Technologist, Associate Professor of the IGSU RANEPА under the President of the Russian Federation, Vice President of the International Academy of Communicology; vizaharova@bk.ru

ЛЫСЕНКО Владимир Иванович, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации; LYSENKO Vladimir Ivanovich, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation; vlysenko@cikrf.ru

МИТУСОВА Инна Александровна, кандидат юридических наук; MITUSOVA Inna Alexandrovna, Candidate of Law; mitusovainna@yandex.ru

ПЕТРЕНКО Анатолий Иванович, кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры методики воспитания и дополнительного обра-

зования АСОУ; PETRENKO Anatoly Ivanovich, Candidate of Psychological Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Methods of Education and Additional Education of ASOU; aipetr@rambler.ru

САЖИНА Виктория Олеговна, студентка Института государственного и международного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет»; SAZHINA Victoria Olegovna, Student, Institute of State and International Law, Ural State Law University; viktorya.sazhina@yandex.ru

ТРАКТИНА Татьяна Александровна, ведущий советник отдела мониторинга и совершенствования избирательных технологий Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; ТРАКТИНА Tatiana Alexandrovna, Leading Advisor of the Department for Monitoring and Improving Electoral Technologies of the Russian Center for Training in Electoral Technologies under Central Election Commission of the Russian Federation; tta-nn@mail.ru

ТУМАНЯН Гарник Вагинакович, аспирант Национального исследовательского Томского государственного университета, заместитель председателя Молодежной избирательной комиссии Томской области; TUMANYAN Garnik Vaginakovich, Postgraduate Student, National Research Tomsk State University, Deputy Chairman of the Youth Election Commission of the Tomsk Region; tumangar@mail.ru

УЛЬИХИН Виктор Сергеевич, кандидат юридических наук, консультант юридического отдела аппарата Избирательной комиссии Республики Бурятия; ULIKHIN Viktor Sergeevich, Candidate of Law, Consultant of the Legal Department of the apparatus of the Election Commission of the Republic of Buryatia; ulikhinvictor@yandex.ru

ШАПИЕВ Арсен Сиябшахович, кандидат юридических наук; SHAPIEV Arsen Siyabshahovich; shapiev1954@yandex.ru

ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович, доктор юридических наук, профессор, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 2003–2011 гг.; SHAPIEV Siyabshah Magomedovich, Doctor of Law, Professor, Member of Central Election Commission of the Russian Federation in the years 2003–2011; shapiev1954@yandex.ru

ЮСУБОВ Эльман Сулейманович, кандидат юридических наук, профессор Российского государственного университета правосудия, советник Председателя ЦИК России, заслуженный юрист Российской Федерации; YUSUBOV El'man Suleimanovich, Candidate of Law, Professor of the Russian State University of Justice, Advisor to the Chairman of the Central Election Commission of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation; elman1958@yandex.ru

Правила направления, рецензирования и опубликования статей

Направляемые для публикации в журнале «Гражданин. Выборы. Власть» статьи должны соответствовать следующим требованиям.

Тема и содержание статьи должны соответствовать профилю, научному уровню и тематическим направлениям журнала, обладать научной новизной и представлять интерес для специалистов. Специфика издания — освещение наиболее важных аспектов избирательного процесса, современных достижений юридической и политической науки.

Статьи, ранее опубликованные или переданные в другие издания, в журнале не публикуются.

Объем статьи должен составлять не менее 0,5 авторского листа (20 тыс. знаков), для раздела «Рецензии» — 0,25 авторского листа (10 тыс. знаков). Материалы, объем которых превышает 1 авторский лист (40 тыс. знаков), рассматриваются Редколлегией только в порядке исключения. При этом оптимальным вариантом, которому отдается предпочтение, является статья с отклонениями от указанного максимального объема не более 5 тысяч знаков.

Название статьи должно соответствовать ее содержанию. Название печатается заглавными буквами на русском и английском языках, и не должно превышать трех строк.

Статья должна быть подготовлена в текстовом редакторе Microsoft Word for Windows (версии 6.0 и выше, в формате *.doc) с использованием стандартного шрифта Times New Roman размером № 14 через полтора межстрочных (компьютерных) интервала на русском языке для основного текста.

Все фактические данные, а также цитаты, приводимые в статье, должны иметь точные и исчерпывающие ссылки на источник. Авторы несут ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, цитат, экономико-статистических данных, имен собственных и иных сведений, за правомерность и корректность заимствований из других источников, а также за использование информации, не предназначенной для открытой печати, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Сноски на литературу размещаются по тексту статьи в ручных квадратных скобках: [1], [2], [3] и т.д.... Номер страницы цитируемого источника или их интервал указываются через запятую при необходимости [1, с. 15]; [1, с. 15–20] ... Библиографическое описание цитируемой литературы размещается в разделе «Литература» в конце текста статьи в порядке ее упоминания в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008, с нумерацией без квадратных скобок: 1,2,3 и т.д.... В раздел «Литература» включаются только те публикации (монографии, научные статьи и т.д.), на которые есть ссылки в тексте статьи. Авторам рекомендуется избегать цитирования учебных изданий. Ссылки на нормативные правовые акты, статистические данные и результаты опросов приводятся в подстрочнике (в случае необходимости) или в тексте статьи. В разделе «Литература» указанные источники не упоминаются. Авторские пояснения приводятся в подстрочнике или в тексте статьи. Текст направляемого материала должен соответствовать стилистическим, орфографическим, синтаксическим и другим нормам русского языка. Сокращения слов не допускаются. Цитаты, приводимые в статье, должны быть тщательно выверены и подтверждены ссылками.

Особые требования предъявляются к иллюстративному материалу. Таблицы должны быть пронумерованы, озаглавлены и иметь сноску на источник, а рисунки, кроме этого, подписаны. Весь графический материал должен быть выполнен в черно-белом цвете, интегрирован в файл формата *.doc и представлен в виде, доступном для редактирования, а также иметь отсылки в тексте. Если диаграмма недоступна для редактирования, то необходимо сопроводить ее таблицей данных. Графический материал должен сопровождаться надписями на русском языке. Авторам рекомендуется избегать интеграции в текст статьи большого количества таблиц, рисунков и диаграмм.

Согласно требованиям ВАК России, к статье обязательно прилагаются: аннотация (не более 5 предложений на русском и английском языках), список ключевых слов (5–8 на русском и английском языках), сведения об авторе (фамилия, имя, отчество полностью, официальное место работы, занимаемая должность, ученая степень, звание (аббревиатуры расшифровывать), адрес места работы (или домашний адрес) с указанием почтового индекса, телефон и адрес электронной почты). Сведения об авторе предоставляются на русском и английском языках.

Данные о получении грантов на соответствующие исследовательские проекты приводятся в сноске на первой странице. Авторские комментарии и примечания возможны как в тексте статьи, так и в подстрочных сносках.

Невыполнение любого из указанных требований является поводом для отказа в приеме материала.

Принятие статьи к рассмотрению не означает гарантии ее публикации.

Все статьи, поступившие в редакцию и отвечающие настоящим требованиям, рецензируются. Редакция журнала направляет копии рецензий в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации при поступлении в редакцию журнала соответствующего запроса. Редакция оставляет за собой право редактировать текст публикации (изменять название, сокращать объем, представлять числовые данные в графической форме и пр.).

Перепечатка материалов допускается только при наличии ссылки на журнал «Гражданин. Выборы. Власть».

Электронный вариант статьи необходимо направлять посредством электронной формы отправки статей на странице издания в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или по электронному адресу gvv@tcoit.ru с пометкой «статья в журнал».

Направление автором текста статьи в редакцию означает его добровольное согласие и безвозмездное предоставление редакции права на использование его произведения и любой его части в печатной и электронных версиях (в том числе, включение в различные базы данных, информационные системы и системы научного цитирования), а также согласие на обработку персональных данных автора и прочие работы с привлечением третьих лиц в целях популяризации произведения. Редакция рассматривает факт получения статьи как передачу авторами исключительных прав на их использование в соответствии указанными выше условиями.

Плата за публикацию с авторов не взимается, гонорары не выплачиваются.

Журнал распространяется по подписке и по списку рассылки.

Журнал выходит раз в три месяца.

**ГРАЖДАНИН
ВЫБОРЫ
ВЛАСТЬ**

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ

**№ 4(22)
2021**

ОКТАБРЬ–ДЕКАБРЬ

*Подписаться на журнал можно на официальном сайте
каталога «Пресса России» www.ppressa-rf.ru
и на сайте интернет-магазина «Пресса по подписке» www.akc.ru.
Подписной индекс журнала – 85482*

Журнал зарегистрирован
в Федеральной службе по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций.
Свидетельство ПИ № ФС77-66246 от 1 июля 2016 года

Подписано в печать 26.11.2021.

Формат 70x100 1/16.

Печать офсетная.

Печ. л. 13.

Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано с готового оригинал-макета
в ООО «Тамбовский полиграфический союз»
392000, г. Тамбов, Моршанское шоссе, 14А.
Тел. 8 (4752) 53-26-27, E-mail: info@tps68.ru, www.tps68.ru