

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГРАЖДАНИН. ВЫБОРЫ. ВЛАСТЬ

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

№ 1
2016

ЯНВАРЬ – АПРЕЛЬ

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

МОСКВА

Международное избирательное право и стандарты

- 3 В.Е. Чуров**
Мировая практика организации работы международных наблюдателей на выборах (состояние, проблемы, перспективы)

Право выбора

- 28 Б.С. Эбзеев**
Современный конституционализм и глобализация: два вектора развития

Актуальные проблемы правоприменения

- 44 Ю.А. Дмитриев, В.А. Миронов**
Становление прецедентного права в российской судебной практике
- 62 А.А. Макарецв**
Социальное и индивидуальное в электоральной демократии: доктрина Конституционного Суда Российской Федерации
- 81 С.Ю. Миролюбова**
Право избирать и его толкование с точки зрения теории и методов принятия решений
- 97 И.В. Выдрин**
О новациях в избирательном законодательстве Российской Федерации

Электоральная практика

- 107 И.Г. Чистобородов**
Административно-правовой режим референдума и избирательной кампании

Дела партийные

- 116 Д.В. Чижов**
Партийная политика в России: история, институты и процессы

Дорожная карта: идеи и концепции

- 135 Ю.А. Веденеев**
Наука избирательного права: антропологический аспект

История и современность

- 156 О.В. Дамаскин**
Уроки Второй мировой войны и современные проблемы обеспечения международной безопасности

Институты власти

- 171 Р.Т. Биктагиров**
Институт прокуратуры в механизме Российского государства

Зарубежный опыт

- 189 М.Н. Арбатская**
Германия в день голосования: Боннская и Берлинская республики. Характеристики территориальной политической системы

Юбилейные заметки

- 208 Б.С. Эбзеев**
Сергею Александровичу Филатову – 80 лет

Мировая практика организации работы международных наблюдателей на выборах (состояние, проблемы, перспективы)*

Одна из целей международного наблюдения за выборами – повышение доверия граждан своей страны к избирательной системе. Этот тезис лукавый, потому что никто не в состоянии точно определить степень или процент доверия граждан к своей избирательной системе. Именно этот фактор активно используют миссии ОБСЕ, с одной стороны, обосновывая отказ от полномасштабного наблюдения в одних государствах, а с другой – объясняя необходимость отправки легионов наблюдателей в другие государства.

В соответствии с итоговым документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.) все государства –участники ОБСЕ обязаны приглашать для наблюдения за общенациональными выборами «в объеме, допускаемом законом», международных наблюдателей, в том числе от Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Данное обязательство зафиксировано и подтверждено также в последующих документах ОБСЕ, включая Парижскую хартию для новой Европы 1990 года, Декларацию Лиссабонской встречи на высшем уровне 1996 года, Декларацию и Хартию европейской безопасности, принятые на саммите в Стамбуле в 1999 году, а также в решении Совета министров иностранных дел (СМИД) ОБСЕ в Брюсселе 2006 года.

Документ Копенгагенского совещания заложил принципы организации и проведения избирательных процессов, в своей совокупности являющиеся основным критерием соответствия выборов демократическим стандартам и главным мерилom оценочных докладов мониторинговых миссий БДИПЧ ОБСЕ.

Следует отметить, что в отличие от стран – участниц СНГ и некоторых Балканских государств, в которых осуществляется полноформатный мониторинг, предусматривающий развертывание «основной команды» долго-

ЧУРОВ Владимир Евгеньевич – Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

* Статья подготовлена на основе выступления Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова на Высших дипломатических курсах Дипломатической академии МИД России 2 октября 2015 года.

срочных и краткосрочных мониторов, в страны «к Западу от Вены» направляются ограниченные «команды» («миссии по оценке» либо «ограниченные миссии по наблюдению за выборами»), а иногда не посылаются вообще.

Так, БДИПЧ не осуществляло наблюдения за президентскими выборами в Португалии 23 января 2011 года, парламентскими выборами в Ирландии 25 февраля 2011 года, досрочными парламентскими выборами в Андорре 3 апреля 2011 года, а также в Швеции на всеобщих выборах 19 сентября 2010 года, хотя в этих странах законодательство не было приведено в соответствие с пунктом 8 Копенгагенского документа – в законодательстве Швеции до сих пор отсутствуют четко прописанные нормы как о национальных, так и о международных наблюдателях. Таких норм нет и в законодательстве Греции. Законодательство Испании, Исландии, Лихтенштейна и Швейцарии тоже не предоставляют полный доступ как международным, так и национальным наблюдателям к избирательному процессу.

Доклады миссий БДИПЧ ОБСЕ, основанные на анализе избирательных процессов в государствах Евросоюза и в США, наглядно свидетельствуют о том, что в этих государствах существуют серьезные упущения в избирательном законодательстве и правоприменительной практике. Очевидно, что число выявленных проблем было бы значительно больше, если бы там осуществлялось полноформатное наблюдение за выборами, которое на практике реализуется в основном на постсоветском пространстве.

Анализ докладов мониторинговых миссий БДИПЧ подтверждает тот факт, что эксперты Варшавского офиса обращают главное внимание в ходе наблюдения за выборами в западных странах на электоральные процедуры, избегая оценок внутриполитической ситуации, чем они явно злоупотребляют в странах СНГ. Такая тенденция позволяет сделать вывод о необъективности поствыборных вердиктов БДИПЧ об избирательном подходе к равным суверенным государствам, тем более что во многих государствах Содружества избирательные процессы опираются на развитое законодательство (есть положения о международных и национальных наблюдателях) и технологию проведения выборов.

Приглашение международных наблюдателей, включая миссии по оценке потребностей, должно осуществляться на основе национального законодательства и только после официального опубликования решения о назначении даты выборов. Такая позиция полностью соответствует пункту 8 Копенгагенского документа, предусматривающего приглашение международных наблюдателей «в объеме, допускаемом законом».

Работа миссий БДИПЧ должна ограничиваться выявлением соответствия избирательных процессов положениям Копенгагенского документа.

Следует также добиваться проведения по линии БДИПЧ ОБСЕ сравнительного анализа выполнения государствами – участниками ОБСЕ обязательств, изложенных в Копенгагенском документе, на основе заключений мониторинговых миссий Бюро с последующим использованием этого мате-

риала для выявления «лучшей практики» и выработки на ее основе рекомендаций о единых принципах и правилах наблюдения за выборами.

В связи с этим необходимо ставить вопрос о направлении равных по категории и численности миссий БДИПЧ во все без исключения государства – участники ОБСЕ с тем, чтобы прекратить неоправданную практику «массированных мониторинговых десантов» в страны Содружества. В порядке аргументации можно использовать сравнительные данные о параметрах наблюдения за выборами.

Статистика по количественному составу миссий ОБСЕ

2010 год

Киргизия (парламентские выборы) – 286 наблюдателей	США (промежуточные выборы в Конгресс) – 12 наблюдателей
Азербайджан (парламентские выборы) – 443 наблюдателя	Австрия (президентские выборы) – 11 наблюдателей
Белоруссия (президентские выборы) – 394 наблюдателя	Бельгия (парламентские выборы) – 10 наблюдателей
	Великобритания (всеобщие выборы) – 10 наблюдателей

2011 год

Российская Федерация (парламентские выборы) – 214 наблюдателей	Финляндия (парламентские выборы) – 7 наблюдателей
Казахстан (президентские выборы) – 314 наблюдателей	Латвия (парламентские выборы) – 13 наблюдателей
	Ирландия (парламентские выборы) – наблюдения не было

2012 год

Российская Федерация (президентские выборы) – 215 наблюдателей	США (президентские и парламентские выборы) – 58 наблюдателей
Казахстан (парламентские выборы) – 403 наблюдателя	Франция (парламентские выборы) – 9 наблюдателей

2014 год

Молдавия (парламентские выборы) – 337 наблюдателей	Латвия (парламентские выборы) – 6 наблюдателей
---	---

2015 год

Таджикистан (парламентские выборы) – 180 наблюдателей	Финляндия (парламентские выборы) – наблюдения не было
Казахстан (президентские выборы) – более 450 наблюдателей	Польша (президентские выборы) – наблюдения не было
Киргизия (парламентские выборы) – более 350 наблюдателей (4 октября)	Турция (парламентские выборы) – 30 наблюдателей
Белоруссия (президентские выборы) – 340 наблюдателей	Польша (парламентские выборы) – наблюдения не было (25 октября)

Совет Европы

В рамках другой европейской организации – Совета Европы – также идут процессы, направленные на определенную формализацию процедур международного наблюдения, схожие с процессами, протекающими в ОБСЕ. В отсутствие четких требований по организации международного наблюдения, закрепленных директивными органами Совета Европы (Комитетом Министров, Парламентской Ассамблеей), документы, содержащие некоторые и в ряде случаев предельно общие по форме положения об организации международного наблюдения за выборами (в частности, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов), разрабатывают другие органы этой региональной межгосударственной организации – Венецианская комиссия (Комиссия Совета Европы «За демократию через право»), ее Совет по демократическим выборам, Конгресс местных и региональных властей Европы.

Вместе с тем необходимо отметить, что в рекомендациях международной конференции по проблемам организации международного наблюдения за выборами, которая была проведена в феврале 2007 года в Страсбурге, содержалось предложенное российской делегацией положение о необходимости разработки документа Совета Европы о международно признанном статусе международных наблюдателей на выборах и референдумах. На этой основе в рамках Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) были разработаны и на 81-м пленарном заседании 11–12 декабря 2009 года приняты Рекомендации о международно признанном статусе наблюдателей за выборами. 12 ноября 2010 года указанные Рекомендации поддержала Парламентская Ассамблея Совета Европы, приняв Резолюцию 1771 (2010) «Международно признанный статус наблюдателей за выборами» и Рекомендации 1945 (2010) с аналогичным названием, в пункте 4 которых Парламентская Ассамблея рекомендует Комитету Министров инициировать продолжение работы по формированию нормативной базы, регулирующей статус наблюдателей за выборами, и рассмотреть в том числе возможность преобразования Рекомендаций Венецианской комиссии о международно признанном статусе наблюдателей за выборами в Рекомендации Комитета Министров.

При этом ПАСЕ неоднократно рекомендовала Комитету Министров преобразовать Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, разработанный Венецианской комиссией и одобренный в 2003 году Комитетом Министров, в конвенцию, носящую обязательный характер, приняв к сведению проект Конвенции, разработанный Ассоциацией организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы. Необходимо отметить, что проект указанной Конвенции был разработан по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и получил одобрение не только Венецианской комиссии, но и Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

В итоге мониторами Совета Европы, выезжающими на выборы в качестве международных наблюдателей, используются документы, носящие рекомендательный характер: Свод рекомендуемых норм при проведении выборов и Наблюдение за местными и региональными выборами – стратегия и правила Конгресса, одобренные Постоянным комитетом Конгресса региональных и местных властей Европы 7 июня 2010 года, а также ряд других рекомендаций.

Следует подчеркнуть, что при подготовке ЦИК России в рамках Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ) инициативного проекта европейской Конвенции о стандартах выборов преследовалась цель обобщить и закрепить в едином международном документе опыт правового регулирования и проведения демократических выборов, а также конкретизировать и развить исходные положения, содержащиеся в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, определить очертания современного демократического избирательного процесса в новой Европе. Существующая европейская правовая база по обеспечению проведения в государствах свободных выборов, на наш взгляд, уже недостаточна.

Прежде всего это связано с тем, что положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1), как на это неоднократно указывалось в соответствующих решениях Европейского Суда по правам человека, распространяются только на выборы органов законодательной власти и не распространяются на выборные органы исполнительной власти и выборные органы местного самоуправления¹. Вместе с тем, как свидетельствует европейский опыт, государства все более широко и активно распространяют выборные начала на ряд публичных должностных лиц, а также органов исполнительной власти и особенно местного самоуправления. В этих условиях общеевропейские гарантии избирательных прав, в том числе судебные гарантии по линии Европейского Суда по правам человека, должны иметь под собой твердую правовую основу, каковой является, в частности, конвенция.

Кроме того, европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней не содержат каких-либо положений о международных наблюдателях, так же как и о национальных (внутренних) наблюдателях, назначаемых кандидатами, политическими партиями, иными участниками избирательного процесса.

В этих условиях необходимо в международном документе Совета Европы (желательно обязательном, а не рекомендательном) более определенно и детально закрепить положения о статусе и полномочиях междуна-

¹ В статье 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод закреплено: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».

родных наблюдателей, гарантии их деятельности, в том числе независимости и объективности, механизм взаимоотношений с органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также избирательными органами, иными участниками избирательного процесса.

В рамках Совета Европы остается нерешенной также и проблема разработки международного документа о стандартах подготовки и проведения национальных референдумов, гарантиях реализации права граждан на участие в референдуме, а также организации международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами.

В целом из 47 государств – членов Совета Европы только 21 государство, а также Республика Беларусь как кандидат в члены Организации имеют в своем национальном законодательстве положения о международных (иностраннных) наблюдателях, при этом практически все эти государства являются государствами так называемой молодой демократии. Однако только некоторые из них имеют в своем национальном законодательстве о выборах и референдумах специальные более или менее развернутые положения о статусе международных наблюдателей (Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Грузия, бывшая югославская Республика Македония, Российская Федерация, Украина).

Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла 12 ноября 2010 года Резолюцию 1771 (2010) «Международно признанный статус наблюдателей за выборами», в которой, в частности, отмечается, что, опираясь на подготовленные Венецианской комиссией рекомендации и руководства, Ассамблея полагает, что в настоящее время не существует каких-либо общих норм в отношении наблюдателей на выборах, хотя права и обязанности наблюдателей регулируются целым рядом международно-правовых документов. Ассамблея полагает, что назрела необходимость принятия согласующихся международных норм, определяющих статус наблюдателей на выборах.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

В 1990 году Конференция СБСЕ по человеческому измерению приняла итоговый Копенгагенский документ, заложив в него не только принципы развития отношений в цивилизованном социуме, направленные на поддержку демократических начал в зоне ответственности Организации, но и основополагающие политические принципы организации и проведения национальных демократических выборов, включая элементы международного наблюдения за их проведением. С целью повышения «авторитетности избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы», впервые были закреплены обязательства государств – участников ОБСЕ приглашать международных наблюдателей наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом, а также стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам,

проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне при условии, что наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс. Причем основная задача института международного наблюдения за выборами на период его становления формулировалась именно как «повышение авторитетности избирательного процесса».

Необходимо отметить, что немногим более 20 государств из 57 государств – участников ОБСЕ включили в свое национальное законодательство о выборах положения о международных (иностраных) наблюдателях и Россия была в числе первых таких государств, причем предельно полно закрепила статус и полномочия международных наблюдателей, гарантии их независимой и самостоятельной деятельности, ответственности за нарушение прав международных наблюдателей участниками избирательного процесса.

Справедливо возникает вопрос: почему это обязательство в течение 25 лет на законодательном уровне не реализовано более чем половиной государств – участников ОБСЕ, считающих себя представителями эталонной «старой» демократии? Может быть, стоит отказаться от подобного обязательства, если для такого количества государств оно является пустым звуком, а если и выполняется, то в лучшем случае исключительно декоративно. В то же время многие из тех государств, которые выполняют это обязательство Копенгагенского документа добросовестно и в полном объеме, все чаще высказывают критические замечания в отношении существующей методики наблюдения.

Возможно, стоит формировать состав миссии международного наблюдения за выборами избирательно, включая в нее только представителей тех государств, национальное законодательство о выборах которых предусматривает положения о приглашении иностранных (международных) наблюдателей для наблюдения за общенациональными выборами в соответствии с документом Копенгагенского совещания.

Мы не сторонники такой радикальной позиции, как отказ от международного наблюдения за выборами. Более того, Российская Федерация всегда считала и считает, что присутствие международных наблюдателей на национальных выборах повышает их авторитет, создает дополнительные гарантии обеспечения и защиты избирательных прав граждан, усиливает как национальное, так и международное доверие к выборам, избирательной системе в целом. Мы выступаем за то, чтобы Копенгагенский документ, в том числе в части международного наблюдения за выборами, полноценно жил и развивался вместе с динамичным развитием как ОБСЕ в целом и его структурных подразделений, в частности БДИПЧ, так и каждого государства – участника ОБСЕ в отдельности, при сохранении его национальной самобытности и суверенитета.

Однако реализация положений о статусе международных наблюдателей в национальном законодательстве о выборах должна быть безусловно

осуществлена во всех государствах – участниках ОБСЕ. «Правовая дискриминация» международного института наблюдения за выборами в национальном законодательстве недопустима.

Основные направления развития законодательства о выборах и избирательной практики в Российской Федерации

Сформировавшееся в России законодательство о выборах и референдумах и сложившаяся практика его применения успешно реализуют право российского народа на суверенитет, на демократическое правовое государство и государственную власть, в том числе позволяют:

- проводить свободные, демократические, открытые, конкурентные выборы;

- удовлетворять право граждан на участие в управлении делами государства;

- обеспечивать постоянное обновление и легитимацию органов государственной власти и местного самоуправления;

- влиять на политику государства через поддержку политических партий и кандидатов;

- обеспечивать представительство в органах государственной власти и органах местного самоуправления интересов различных социальных групп общества, наций и народностей;

- разрешать на правовой основе противоречия между различными политическими силами и поддерживающими их гражданами;

- обеспечивать устойчивость избирательного процесса, строгую периодичность и признание результатов выборов, соответствие их международным нормам и лучшим избирательным практикам.

Российская система избирательных комиссий в прошлом году количественно изменилась, охватила 85 субъектов Российской Федерации. Мы с радостью приняли в наши ряды около 14 тысяч новых членов избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Кроме увеличения количества избирательных комиссий изменились и качественные параметры нашей избирательной системы. Основой для этого стали существенные изменения в законодательстве о выборах, внесенные в 2013 и 2014 годах и реализованные в ходе практической деятельности избирательных комиссий, всех участников избирательного процесса при подготовке и проведении выборов в единый день голосования 14 сентября 2014 года и 13 сентября 2015 года.

Избирательная система Российской Федерации сделала еще один шаг вперед на пути развития эффективного взаимодействия законодательства о выборах и избирательной практики. Новации законодательства, принятые в 2013 и 2014 годах, прошли успешную апробацию при проведении 13 сентября 2015 года более 10 тысяч выборов разного уровня в 83 субъектах Российской Федерации. В остальных двух субъектах Российской

Федерации (Кабардино-Балкарской Республике и Республике Северная Осетия – Алания) выборы не проводились.

Избирательное законодательство Российской Федерации, в отличие от многих государств, причисляющих себя к «столпам» демократии, содержит не только универсальные международные принципы организации и проведения демократических выборов, но и региональные избирательные стандарты, вытекающие из обязательств в рамках членства России в тех или иных международных организациях. Конституционное законодательство и избирательное законодательство Российской Федерации неразрывно связаны с современными международными избирательными стандартами и интенсивно развиваются на основе взаимообогащения и гармонизации.

Невзирая на усиление экономических и политических санкций против России в нашей стране происходит консолидация власти и общества, продолжается развитие элементов демократии, укрепление и совершенствование национального избирательного процесса с учетом достижений международной избирательной практики, ее изучение и использование в соответствии с интересами и закономерностями развития национальных избирательных процедур. Одновременно принимаются меры по ограничению негативного воздействия на избирательный процесс извне.

Основные направления развития законодательства о выборах и избирательной практики включают в себя, в частности:

- расширение прав законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в регулировании избирательного процесса;

- развитие многопартийности, повышение роли политических партий в избирательном процессе;

- укрепление избирательных комиссий;

- расширение общественного контроля за счет широкого участия представителей гражданского общества в работе избирательных комиссий и наблюдении за выборами;

- совершенствование правил выдвижения и регистрации кандидатов, в том числе от политических партий;

- создание дополнительных условий для наиболее полного удовлетворения избирательных прав граждан, в том числе за счет возвращения в избирательный процесс института досрочного голосования, предоставления права каждому избирателю обжаловать в суде итоги голосования на своем избирательном участке, более полного информирования избирателей о кандидатах;

- уточнение правил участия в выборах кандидатов с судимостью и лиц, имеющих финансовые активы за рубежом;

- взаимодействие с международными организациями и избирательными комиссиями разных стран, участие в международном наблюдении за выборами.

В настоящее время ЦИК России подписаны соглашения о сотрудничестве с 26 избирательными органами зарубежных государств и одной международной организацией – Организацией американских государств.

ЦИК России является также членом Ассоциации организаторов выборов стран Европы, Всемирной ассоциации избирательных органов, Ассоциации азиатских избирательных органов, активно сотрудничает по электоральным вопросам с такими международными организациями, как ОБСЕ, Совет Европы, Содружество Независимых Государств, Шанхайская организация сотрудничества, Организация американских государств.

Российское законодательство о выборах и практика его применения представляют собой единую разветвленную систему федерального и регионального законодательства и избирательной практики.

Региональный законодатель обладает большой долей самостоятельности в определении параметров подготовки и проведения выборов.

Существенное разнообразие правового регулирования демократического избирательного процесса в субъектах Российской Федерации позволяет учесть исторические, культурные, национальные, экономические, политические, территориальные, географические, климатические и другие особенности субъектов Российской Федерации.

Важным направлением изменений в российском избирательном законодательстве и избирательной практике является повышение роли политических партий в избирательном процессе.

Либерализация законодательства о политических партиях стала катализатором развития партийно-политической системы в нашей стране, стимулировала увеличение количества участников избирательного процесса, повышение конкурентности и прозрачности выборов, расширение возможностей выбора у избирателей, обеспечение условий для наиболее полной реализации избирательных прав граждан.

В 2012 году в выборах в единый день голосования принимали участие 28 политических партий, в 2013 году – 54, в 2014 году – 56, в 2015 году – 55.

Результатом реформирования партийно-политической системы в нашей стране стало:

активное участие политических партий в выборах не только федеральных или региональных органов государственной власти, но и органов местного самоуправления;

выдвижение подавляющего большинства кандидатов на выборах политическими партиями. Например, на выборах 14 сентября 2014 года было выдвинуто более 112 тысяч кандидатов, около 80 тысяч из них – политическими партиями; на выборах 13 сентября 2015 года было выдвинуто около 207 тысяч кандидатов, около 54 тысяч из них – политическими партиями.

В настоящее время Министерством юстиции Российской Федерации зарегистрировано 78 политических партий, 75 из которых обладают правом участвовать в выборах.

Итогом законодательных новаций последних лет стало существенное укрепление избирательных комиссий, особенно самого массового их звена – участковых избирательных комиссий. В 2013 году впервые были сформированы участковые избирательные комиссии на постоянной основе со сроком полномочий пять лет и резерв их составов. В процессе формирования участковых избирательных комиссий приняли участие представители 48 политических партий, представители 46 из которых были включены в составы комиссий. В составы сформированных участковых избирательных комиссий назначено около 830 тысяч членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Особенностями совершенствования законодательства и избирательной практики в части выдвижения и регистрации кандидатов на выборные должности, стало, с одной стороны, расширение требований к кандидатам, а с другой – предоставление политическим партиям права выдвижения кандидатов и списков кандидатов без сбора подписей, на основе поддержки избирателей, наличие которой определяется по результатам выборов.

При этом в каждом субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании количество партий, имеющих право участвовать в выборах депутатов без сбора подписей, определяется соответствующей поддержкой избирателей. Таким образом, выстроена система, которая стимулирует активность и заинтересованность политических партий и их кандидатов в участии в выборах всех уровней, создает высокую конкурентность, тем самым расширяя возможности выбора избирателей.

Место и роль международного наблюдения за выборами в деятельности международных организаций

Выборы занимают особое место в политической жизни государства. Их исход во многом предопределяет дальнейший суверенный вектор развития страны, ее политических и государственных структур, институтов гражданского общества. Свободные выборы – один из важнейших демократических способов легитимации государственной власти, отбора и «взращивания» демократической общественно-политической элиты, ответственного избирателя. Для успешного решения столь важных задач существенное значение имеют качество законодательства о выборах, демократическая практика организации и проведения выборов, а также их признание участниками избирательного процесса и международным сообществом. Именно поэтому основными целями международного наблюдения за выборами и референдумами должны являться защита и поощрение избирательных прав и свобод человека и гражданина, содействие выполнению международных обязательств государств по проведению демократических выборов и референдумов, а также поддержка устойчивых демократических институтов и верховенства закона.

Вместе с тем мы видим, что современный этап развития общества характеризуется все более жесткой схваткой нескольких мировых сил, претендующих на развертывание собственных представлений о будущем человечества. Здесь необходимо отметить, что реализация отдельными государствами стратегических программ установления мирового господства через насаждение угодных им политических режимов (поддержка оппозиционной и революционной деятельности) традиционно маскируется якобы обеспечением таких целей международного наблюдения за выборами, как защита прав человека, распространение демократических ценностей и свобод, борьба с коррупцией, терроризмом и т.п.

Было бы затруднительно оспаривать важность борьбы с электоральной коррупцией, обеспечения деятельности конструктивной политической оппозиции и защиты прав человека и гражданина в любом современном государстве, если бы речь не шла об использовании этих деклараций как предлогов или поводов для информационно-пропагандистского, финансового, политического и военного вмешательства во внутренние дела другого государства, полной или частичной ликвидации его национального суверенитета и формировании управляемой извне системы органов государственной власти.

Таким образом, внутригосударственный вопрос народного волеизъявления извращенно превращается в вопрос внешнего (т.е. международного) непризнания результатов национальных выборов. Самым ярким доказательством этого является упорное непризнание победы Президента Сирии Башара аль-Асада на выборах 3 июня 2014 года.

Отчеты миссий БДИПЧ ОБСЕ

Международное наблюдение за общенациональными выборами в России началось в 1990-е годы. Наша страна не только широко открыла двери для наблюдателей, рассматривая их приглашение как одно из основных условий проведения свободных демократических выборов, но и вносит значительный вклад в финансирование этой деятельности через соответствующие международные структуры. В свою очередь, граждане Российской Федерации как иностранные наблюдатели принимают участие в деятельности международных организаций, включая Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ).

БДИПЧ ОБСЕ по итогам наблюдения за выборами публикует окончательный доклад (Final Report); это, как правило, многостраничный документ, состоящий из оценок выборов и рекомендаций, которые государствам-участникам следует исполнять.

Существующая практика наблюдения за выборами свидетельствует об использовании миссиями ОБСЕ в целях оценки выборов наряду с окончательным докладом и такого документа, как предварительное

заявление (Statement of preliminary findings and conclusions), которое не предусмотрено обязательствами стран – участников ОБСЕ и, по сути, является результатом самостоятельности БДИПЧ ОБСЕ, закрепленной в подготовленном им же Руководстве по наблюдению за выборами. При этом странами – участниками ОБСЕ это Руководство не утверждалось.

По своему содержанию предварительное заявление миссии является начальным и упрощенным вариантом окончательного доклада миссии и не содержит каких-либо рекомендаций. Внешне это выглядит вроде бы логично – миссия работала определенное время и не может уехать молча.

Однако вместо того, чтобы ограничиться общей информацией о своей работе, в начале каждого предварительного заявления БДИПЧ в обязательном порядке выражает политическую оценку наблюдаемых выборов, и эта оценка, публикуемая в том числе в Интернете, задает тон последующим информационным сообщениям мировых СМИ. При этом методика применяемых БДИПЧ ОБСЕ в предварительных заявлениях политических оценок состоит в классификации практики проведения выборов по принципу «стакан наполовину полон или стакан наполовину пуст». Соответственно, в зависимости от политической конъюнктуры выборы по такой методике либо оцениваются в лучшем случае как «очередной шаг на пути к полному соблюдению обязательств ОБСЕ», либо констатируется, что «обязательства ОБСЕ все еще соблюдаются не в полном объеме».

Согласно положениям нашего федерального законодательства иностранные (международные) наблюдатели вправе публично излагать свое мнение о законодательстве Российской Федерации о выборах, о подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы, проводить пресс-конференции и обращаться к представителям средств массовой информации только после окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации.

Вместе с тем и после закрытия избирательных участков избирательный процесс не останавливается: идет установление итогов голосования в нижестоящих комиссиях, суммирование голосов и установление итогов голосования, определение и обнародование результатов выборов избирательной комиссией, организующей выборы.

Политическая оценка, взятая из предварительного заявления БДИПЧ ОБСЕ и состоящая из одного-двух предложений, оглашается на пресс-конференции, проводимой на следующий день после дня голосования и всегда широко освещаемой мировыми информационными агентствами, «заглушая» не только любые другие альтернативные оценки, но и информацию организаторов выборов. Такое оценочное суждение, сопровождаемое комментариями экспертов и аналитиков, в виде цитат широко и оперативно используется средствами массовой информации, что, в свою очередь, соз-

дает информационное давление на избирательные комиссии, для которых избирательная кампания еще не завершилась. В это время они устанавливают итоги голосования, определяют и обнародуют результаты выборов, рассматривают поступившие жалобы.

Подобная практика Бюро распространяется не только на Российскую Федерацию. Жертвами политической оценки предварительного заключения регулярно становятся и другие страны.

Так, с 2001 по 2014 год включительно БДИПЧ ОБСЕ осуществило 146 миссий по наблюдению различных форматов на парламентских выборах в 56 государствах – участниках ОБСЕ (без Ватикана) и в одной стране – партнере ОБСЕ по сотрудничеству (Афганистан). Но на пресс-конференциях, проведенных на следующий день после дня голосования, Бюро обнародовало лишь 73 предварительных заключения, то есть ровно 50 процентов. Это за редким исключением касалось выборов в странах СНГ и в Балканских государствах. При проведении парламентских выборов в странах Европейского союза предварительные заявления не составлялись.

Этот «индивидуальный» подход трудно назвать случайным. Он делит государства на «цивилизованные», которым можно доверять, и такие, за которыми нужен глаз да глаз, формируя в общественном мнении их негативный образ и расхожие стереотипы.

Национальные организаторы выборов, поставленные в явно дискриминационную в отношении них ситуацию, еще в ходе избирательной кампании вынуждены вступать в публицистическую полемику, инициируемую, как правило, иностранными аналитиками, ссылающимися на «авторитетную оценку», уже данную влиятельной международной организацией. Вспомните выборы Президента Азербайджана в 2013 году, когда к предварительному заявлению БДИПЧ ОБСЕ отказались присоединиться представители ПАСЕ.

Провокационность предварительного заявления заключается в том, что содержащаяся в нем политическая оценка, озвученная на пресс-конференции, проводимой на следующий день после дня голосования, служит, по сути, сигналом для оппозиции к началу активных протестных мероприятий, в то время как избирательные комиссии еще заняты подведением итогов голосования, суммированием голосов и установлением общих итогов голосования, определением и обнародованием результатов выборов, а также рассмотрением в рамках своей компетенции избирательных споров.

Надо отметить, что эта тема поднималась и в российской прессе².

² <http://www.pnp.ru/newspaper/detail/78994>. Статья президента фонда «Российский общественно-политический центр» (РОПЦ) Алексея Трубецкого под названием «Оценка выборов зависит от политической конъюнктуры» (Парламентская газета. 2015. 19 марта).

Применяемые в России методики международного наблюдения за выборами

Различные задачи, стоящие перед различными международными организациями, предопределяют разнообразие существующих методик международного наблюдения за выборами. Поэтому было бы некорректно говорить о преимуществах или недостатках той или иной методологии. Однако если сравнивать схожие по целям и задачам методики международного наблюдения, например, ОБСЕ и СНГ, то следует подчеркнуть, что на сегодняшний день в рамках Содружества Независимых Государств разработана наиболее полная и развернутая демократическая правовая база организации и проведения международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами.

Что же нам не нравится в методологии БДИПЧ ОБСЕ, которая изложена в Руководстве по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ (шестое издание, 2010 г.)?

Кстати, мы настойчиво предлагали руководству БДИПЧ ОБСЕ подготовить данное издание совместными усилиями. Однако наше предложение было проигнорировано в угоду заокеанским кураторам БДИПЧ ОБСЕ.

Юридическая техника подготовки данного документа свидетельствует о стремлении его разработчиков, используя расплывчатые формулировки, свести дело:

- к своеобразному трактованию существующих обязательств;
- к выходу за рамки мандата наблюдения, предусмотренного имеющимися договоренностями;
- к обоснованию необходимости наблюдения только в отдельных странах, что противоречит принципу суверенного равенства всех государств – участников ОБСЕ;
- к направлению активности наблюдателей на выявление и выискивание всевозможных нарушений в ходе выборов;
- и, главное, к недопущению участников международного наблюдения к процессу формирования выводов и оценок по результатам наблюдения.

В частности, в Руководстве декларируется, что «мнение БДИПЧ о данных выборах согласно методике БДИПЧ будет основано именно на заключениях наблюдателей о процессе». Однако Руководство не содержит механизмов, подтверждающих это утверждение: нет порядка проверки подлинности заключений (они не подписываются), порядка контроля процесса обобщения заключений и форм (не гарантируется учет всех мнений), отсутствует механизм предварительного согласования заявлений миссии с наблюдателями (не только краткосрочными, но и долгосрочными) и одобрения выводов большинством из них, отсутствует механизм учета особых мнений отдельных наблюдателей и их групп. Кроме того, сама методика, изложенная в Руководстве, сводится к организационным

аспектам деятельности миссий и не содержит критериев оценки степени соответствия выборов обязательствам.

Не ставя перед собой цель провести критический анализ содержания конкретных пунктов и параграфов Руководства, отмечу наиболее принципиальные моменты.

1. БДИПЧ ОБСЕ произвольно трактует свой мандат, уделяя особое внимание наблюдению в странах «новой демократии». Ни один документ ОБСЕ не содержит положений о разделении государств на «старые» и «новые» демократии. Все государства – участники ОБСЕ обязались приглашать международных наблюдателей; разделение же государств на «старые» и «новые» демократии при решении вопроса о необходимости наблюдения за выборами нарушает принцип равенства государств. Международные документы также не содержат требования расставлять приоритеты в вопросе о том, за какими выборами БДИПЧ следует вести наблюдение. Предоставляя БДИПЧ полномочие расставлять приоритеты, Руководство не содержит конкретных критериев, позволяющих их определить.

2. Календарь наблюдения и финансирование миссий должны утверждаться Постоянным советом ОБСЕ. Ссылка на ограниченные финансовые ресурсы служит для оправдания первоочередного наблюдения в странах «новой демократии».

3. БДИПЧ ОБСЕ может вырабатывать оптимальные формы наблюдения. Но принимать решение о наблюдении в той или иной стране в конкретном формате миссии должен Постоянный совет ОБСЕ.

4. Решение не наблюдать за выборами должен принимать не БДИПЧ, а Постоянный совет ОБСЕ. Возможность принятия такого решения существующими документами БДИПЧ не предоставлена. Порядок принятия такого решения и критерии, по которым необходимо проводить предварительный анализ, в Руководстве не содержатся.

5. Миссии должны наблюдать за соблюдением избирательных прав, а не за свободой выражения мнений, собраний и объединений, как это записано в Руководстве. Это – пример расширительного толкования задач наблюдательской миссии.

6. Условия, определенные БДИПЧ ОБСЕ как необходимые для наблюдения, затрагивают интересы государственного суверенитета и должны быть пересмотрены. В частности, количество наблюдателей должно определять не БДИПЧ, а Постоянный совет ОБСЕ; аккредитацию должны получать не все, а только те, кто соответствует статусу международного наблюдателя; встречаться необходимо не только «с представителями гражданского общества и всеми остальными лицами по своему выбору», а в первую очередь с организаторами выборов; передвигаться по стране нужно не свободно, а в соответствии с национальным законодательством и т.д. Возможность делать публичные заявления без ограничения по срокам и ссылок на внутреннее законодательство нередко противо-

речит внутреннему законодательству государств, где проводится наблюдение.

7. Миссия по оценке потребностей – это практика БДИПЧ, а не обязательство государства. Поскольку этой миссии вменяется в обязанность проведение встреч с высокопоставленными представителями власти страны, она должна формироваться и утверждаться Постоянным советом ОБСЕ. И только последний вправе принять решение о проведении или непроведении международного наблюдения.

8. Главу миссии по наблюдению за выборами должен назначать не директор БДИПЧ ОБСЕ, а Постоянный совет ОБСЕ по согласованию с принимающей стороной. Соответственно, глава миссии должен периодически информировать о деятельности миссии принимающую сторону, а также Постоянный совет ОБСЕ. Кроме того, глава миссии не должен делать каких-либо публичных заявлений перед СМИ в ходе избирательного процесса (кроме пресс-конференции при открытии миссии). Промежуточные отчеты должны носить конфиденциальный характер и не передаваться в СМИ. Проведение брифингов должно осуществляться при участии организаторов выборов и представителей власти принимающей страны.

Здесь уместно привести в пример опыт Организации американских государств (ОАГ). В Межамериканской демократической хартии, одобренной Генеральной Ассамблеей Организации американских государств в 2001 году, подчеркивается важность демократии для развития американских народов и зафиксированы основополагающие принципы проведения выборов: «периодические, свободные, справедливые и основанные на тайном голосовании».

Межамериканская демократическая хартия признает ряд прав, связанных с избирательными процессами, указывая критерии, служащие отправной точкой для наблюдательских миссий ОАГ.

Согласно Протоколу по осуществлению миссий по наблюдению за выборами Межамериканского союза избирательных органов (UNIORE) целью миссий по наблюдению за выборами и содействию в электоральной сфере UNIORE является представление внешнего, беспристрастного и независимого мнения об избирательном процессе в той или иной стране с технической точки зрения организаторов выборов Американского континента, которая не претендует на сертификацию результатов выборов, а прежде всего нацелена на помощь принимающей стране в области использования лучших возможностей в сфере организации выборов и в разрешении противоречий по мере возможностей, опираясь на стандарты и эффективный опыт стран Американского континента».

Итоговый отчет по результатам наблюдения за выборами передается приглашающей стороне (избирательной комиссии) и публикуется на ее усмотрение. Сама миссия UNIORE по итогам наблюдения никаких оценочных заявлений (в том числе предварительных) не делает.

Необходимо отметить, что уставные документы ОАГ и ее основополагающие документы о правах человека предусматривают для государств – участников ОАГ и санкции за несоблюдение демократических стандартов при организации и проведении выборов, вплоть до исключения государства-нарушителя из состава Организации. Так, в 1962 году Куба была исключена из ОАГ, и ее членство восстановлено только с июля 2009 года; с 2010 года Гондурас исключен из ОАГ в связи с военным (государственным) переворотом 28 июня 2009 года и отказом восстановить в должности Президента Гондураса Мануэля Селайю, а также сформировать коалиционное правительство.

9. Состав основной команды и долгосрочные наблюдатели также должны утверждаться на Постоянном совете ОБСЕ. Задача БДИПЧ ОБСЕ – подготовить список кандидатов в эти структуры, согласовав все кандидатуры с принимающей стороной.

10. Краткосрочные наблюдатели должны обладать достаточными знаниями в области избирательного законодательства, общей обстановки в стране и т.д. Поэтому практикуемый в настоящее время однодневный брифинг для краткосрочных наблюдателей должен охватывать только организационно-технические вопросы их пребывания и проходить при участии представителей принимающей страны. Не секрет, что в настоящее время подобные брифинги используются для «промывания мозгов» краткосрочным наблюдателям.

11. Местные помощники должны выполнять только вспомогательные функции (переводчики, водители и т.п.), а не являться поставщиками «очень важной информации». Среди местных помощников не должно быть лиц, которые (как зачастую говорится в публикациях БДИПЧ) «предоставляют экспертные сведения по отдельным областям, вызывающим у миссии по наблюдению за выборами особый интерес».

12. Если говорить об анализе законодательства о выборах, то надо иметь в виду его международно-правовую экспертизу, проводимую независимыми и авторитетными организациями (например, Венецианской комиссией), а не специалистами миссии. Более того, существующая методика БДИПЧ ОБСЕ по анализу законодательства о выборах, предусматривающая, как это сказано в документах Бюро, «не только анализ его содержания, но и как оно было разработано и принято», а также другие внутригосударственные аспекты, граничит с вмешательством во внутренние дела государства.

Задача миссии – не давать оценку национальному законодательству, а следить за тем, проводятся ли выборы в соответствии с принятыми законами или нет.

13. Для подготовки объективного итогового отчета в рамках ОБСЕ должны быть разработаны четкие оценочные критерии, исключающие возможность позитивной оценки тех государств, где выборы фактически превращаются в революции, где действия и решения государственных

органов, избирательных комиссий, судебной системы диктуются разгулом внутриполитических страстей, а избирательный процесс становится заложником уличной стихии.

Более того, по сравнению с пятой редакцией Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ в шестом издании заложен принцип подотчетности государств перед Бюро по выполнению его рекомендаций, содержащихся в отчетах по наблюдению за выборами. Иначе говоря, БДИПЧ ОБСЕ в очередной раз, ни с кем не согласовывая, присвоило себе контрольно-надзорную функцию, что несовместимо с соблюдением и уважением принципа государственного суверенитета.

В то время как пункт 26 Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне ОБСЕ 1999 года говорит лишь о незамедлительном реагировании стран – участниц ОБСЕ на представленные в итоговом отчете БДИПЧ оценки и рекомендации в области выборов.

И это далеко не полный перечень проблем, по которым мы не согласны с БДИПЧ ОБСЕ.

К сожалению, в условиях, когда по прихоти одной державы нарушен существующий миропорядок, международное право перестало служить правовым регулятором взаимоотношений между государствами, а во всех сферах отношений, в том числе связанных с демократическими избирательными процессами, виден циничный диктат одного государства и безропотное подчинение остальных, считающих себя «независимыми и суверенными». Даже международные избирательные стандарты могут использоваться не только для развития и совершенствования избирательного процесса, но и для разрушения и дискредитации его результатов.

Наблюдаются совершенно несовместимые с демократическими канонами выборов факты навязывания государствам готовых моделей и внешнего контроля за их воплощением.

Достаточно, на мой взгляд, перечислить последние «усилия» США и их европейских подпевал в организации «демократических» избирательных процессов, даже не комментируя каждый из них:

«арабская весна», посеявшая хаос в североафриканских государствах на многие годы;

навязывание европейским государствам позиции непризнания президентских выборов в Сирии еще до их проведения;

«революция зонтиков» в Гонконге;

наконец, государственный переворот на Украине и легитимация нынешней фашистско-олигархической власти.

Возвращаясь к методологии БДИПЧ и ее двойным стандартам, приведу всего лишь пару строчек из заявления о предварительных выводах и результатах наблюдения за внеочередными выборами народных депутатов Украины 26 октября 2014 года: «Внеочередные выборы народных

депутатов Украины, состоявшиеся 26 октября 2014 года, стали важным шагом в попытке Украины провести демократические выборы в соответствии с международными обязательствами».

Согласитесь, что это не что иное, как образец беспринципности и лицемерия. Например, что означает формулировка в предварительном заключении БДИПЧ «выборы стали важным шагом в попытке...»? Достаточным или недостаточным шагом? Удалась эта попытка или не удалась? Соответствует организация избирательного процесса международным избирательным стандартам или не соответствует?

Поскольку выборы на Украине проводятся с 1991 года, возникает также вопрос: содействовали ли выборы 2014 года развитию и укреплению демократических институтов, в частности, могут ли эти выборы считаться свободными и справедливыми, прогрессом в организации избирательного процесса по сравнению с предыдущими избирательными кампаниями?

Ответов на эти вопросы в предварительном заключении БДИПЧ нет.

Дистанционный мониторинг избирательных кампаний

Методика дистанционного мониторинга, разработанная в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, предполагает исследование интернет-ресурсов, начиная от официальных сайтов избирательных органов, органов власти федерации и штатов, сайтов некоммерческих организаций различной направленности, экспертов и других, их анализа и сопоставления полученной информации в открытом доступе с обязательной ее проверкой через другие источники.

Данная методика впервые была применена в ходе комплексного дистанционного мониторинга хода избирательной кампании по выборам Президента США 6 ноября 2012 года.

Результаты мониторинга выявили, что большинство общепризнанных принципов демократических выборов, исполнение которых является международным обязательством США, не были в полном объеме соблюдены при организации прошедших президентских выборов.

К примеру, президентские выборы никоим образом нельзя считать всеобщими, например, потому, что ныне действующий Президент США, кандидат от Демократической партии Барак Обама победил с перевесом в 326 тысяч голосов избирателей всего в восьми так называемых колеблющихся штатах. При этом в США около 26 млн американских граждан с правом голоса не были зарегистрированы как избиратели, около 5,9 млн граждан США лишены права голоса в связи с обвинением в совершении преступления (в том числе 2,6 млн граждан, отбывших наказание), а 6 млн человек, пришедших 6 ноября 2012 года на участки для голосования, не смогли найти себя в списках избирателей.

Итоги состоявшихся выборов нельзя назвать убедительными также и с учетом того, что победу Бараку Обаме обеспечило начавшееся, в зависи-

мости от положений законодательства отдельных штатов, за 30–45 дней до дня голосования 6 ноября досрочное голосование, в котором приняло участие около 33 процентов всех зарегистрированных американских избирателей.

Следует отметить, что необходимость проведения такого мониторинга назревала с 2002 года, когда первая ограниченная миссия БДИПЧ ОБСЕ выявила «системные и массовые нарушения избирательных прав и свобод в США». После этого каждые два года небольшая группа экспертов БДИПЧ, присутствовавшая на общенациональных выборах в США, указывала на вопиющие проблемы американских выборов, связанные с попранием избирательных прав и свобод, и давала рекомендации, которые упорно игнорировались властями США.

Решение о проведении дистанционного мониторинга было обусловлено двумя основными факторами:

во-первых, уровень развития современных информационно-коммуникационных средств позволяет оптимизировать мониторинговые процессы, проводя их дистанционно;

во-вторых, власти ряда штатов США, несмотря на имеющиеся международные обязательства допускать международных наблюдателей к мониторингу выборов, запретили иностранцам, даже аккредитованным наблюдателям БДИПЧ ОБСЕ, приближаться к избирательным участкам под страхом уголовного преследования.

Не без гордости отмечу, что данный пилотный проект получил высокую оценку руководства Российской Федерации. В связи с этим было принято решение продолжить использование подобной методики наблюдения за выборами в тех государствах, где отсутствует практика приглашения международных наблюдателей.

Так, в 2013 году был осуществлен дистанционный мониторинг выборов депутатов Бундестага Федеративной Республики Германия.

И вновь, благодаря такой методике, мы смогли убедиться, что помимо прямых отклонений от общепризнанных демократических стандартов в Германии (которая также входит в состав «неприкасаемых» развитых демократий) широко применялись политические технологии, направленные на манипулирование волеизъявлением избирателей. Эти технологии использовались ведущими политическими силами страны и не получили должного осуждения ни со стороны власти, ни со стороны международных организаций, ни со стороны экспертов БДИПЧ ОБСЕ, призванных защищать избирательные и политические права и свободы граждан.

Анализ голосования по избирательным округам ФРГ выявил достаточно существенную группу избирателей, легально лишенных своего «второго» голоса, – более 53 тысяч человек (фактически лишенных права голоса из-за политических убеждений).

Таким образом, полное обеспечение соблюдения международных принципов проведения демократических выборов и международных обя-

зательств ФРГ (принципы всеобщего избирательного права, равного избирательного права, тайного голосования, открытых и гласных выборов, подлинных и справедливых выборов, периодических и обязательных выборов) требует от властей Германии дальнейших реформ по имплементации международных стандартов в национальное законодательство о выборах.

А в коалиционный договор, подписанный по результатам выборов между двумя победившими партиями – ХДС/ХСС и СДПГ, в котором содержится призыв к России придерживаться правовых и демократических стандартов, необходимо внести поправку, распространив это воззвание и ко всем органам власти Германии.

Что предлагаем мы?

Наш подход к международному наблюдению хорошо известен. На протяжении целого ряда лет он неоднократно озвучивался в Вене на заседаниях Постоянного совета ОБСЕ, в Варшаве в ходе ежегодных совещаний ОБСЕ по выполнению обязательств в области человеческого измерения, многочисленных встреч и переговоров с руководством Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ и другими высокопоставленными чиновниками Организации.

Первое. Это подготовка документа ОБСЕ, который можно было бы назвать Сводом международных обязательств государств – членов ОБСЕ в области организации и проведения демократических выборов или, коротко, «Копенгаген-плюс». Поскольку, как известно, помимо Копенгагенского документа 1990 года, в рамках ОБСЕ нет международно-правового нормативного акта, регламентирующего в том числе и международное наблюдение. На сегодняшний день данная инициатива дальше осознания контрагентами по ОБСЕ необходимости принятия подобного документа не продвинулась.

Кстати, в этом году Копенгагенскому документу исполняется 25 лет.

Второе. Это известная инициатива стран Организации договора о коллективной безопасности по принятию подготовленных нашими странами «Базовых принципов организации наблюдения за общенациональными выборами по линии БДИПЧ ОБСЕ». Этот документ также был заблокирован известными государствами – членами ОБСЕ.

Третье. Назрела необходимость выработки в рамках СНГ межгосударственного соглашения о взаимном содействии в организации голосования в связи с повышением мобильности населения государств – участников СНГ.

Четвертое. Это имевшая место в 2008 году совместная инициатива МПА СНГ и ПА ОБСЕ по разработке актуализированных Рекомендаций по наблюдению за выборами в ОБСЕ. Но и здесь наши предложения не нашли понимания у парламентариев ОБСЕ.

Пятое. Учитывая тот факт, что все инициативы по реформированию института международного наблюдения со стороны России и ее партнеров по СНГ неизменно натыкались на стену «западного непонимания», Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выступила с инициативой разработки Декларации Межпарламентской Ассамблеи СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств». Декларация была принята на пленарном заседании МПА СНГ 25 ноября 2008 года. Почти семь лет действия данного документа убедительно свидетельствуют, что Декларация позволила придать качественно новый импульс организации и проведению международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах Содружества, а также внести весомый вклад как Содружеством в целом, так и каждым входящим в него государством в дело совершенствования и применения общеевропейских стандартов международного наблюдения.

На сегодняшний день в рамках Содружества Независимых Государств разработана наиболее полная и развернутая демократическая правовая база организации и проведения международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами.

Так, постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 16 мая 2011 года № 36-13 приняты Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, а также новая редакция Рекомендаций для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (постановление МПА СНГ от 16 мая 2011 г. № 36-14).

Кроме того, стандарты демократических выборов, основные параметры организации международного наблюдения, статус международных наблюдателей, гарантии его реализации впервые в мировой практике закреплены в обязательном международном документе – Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года.

В вышеназванных Конвенции и Декларации сосредоточены наши принципиальные подходы к международному наблюдению. А по сути это именно то, что мы предлагаем всему сообществу: и ОБСЕ, и Совету Европы, и другим международным организациям, участвующим в избирательном мониторинге. Основные концептуальные элементы здесь следующие:

1. Демократические выборы и референдумы могут проводиться в рамках различных избирательных систем и систем голосования, национальных законов при неукоснительном соблюдении принципа суверенного равенства государств – участников СНГ и их равенства по выполнению всех взятых на себя международных обязательств в рамках Содружества.

2. Международное наблюдение за выборами и референдумами должно представлять собой беспристрастный и деполитизированный процесс, предусматривающий комплексное изучение условий, связанных с реализацией права человека и гражданина избирать и быть избранным, права участвовать в референдуме. Процесс должен быть направлен на оказание содействия государствам – участникам СНГ по улучшению их избирательных процессов, порядка проведения референдумов по их просьбе в рамках согласованных с ними параметров международного наблюдения.

3. Принципы организации и осуществления международного наблюдения за общенациональными выборами и выборами иного уровня, референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств находятся в неразрывной системной взаимосвязи, обеспечивающей эффективное международное наблюдение, и включают следующие основополагающие принципы:

- 1) уважение национального суверенитета;
- 2) открытость;
- 3) универсальность;
- 4) взаимность;
- 5) профессионализм;
- 6) беспристрастность;
- 7) оказание действенной помощи.

4. Порядок выработки, принятия и опубликования предварительных заявлений и итоговых отчетов о международном наблюдении за выборами, референдумами должен определяться отдельным решением коллективных органов Содружества Независимых Государств.

Предварительное заявление и итоговый отчет миссии международного наблюдения за выборами, референдумом в государстве – участнике Содружества Независимых Государств не должны содержать политических оценок, выводов, предложений и рекомендаций.

Итоговый отчет миссии международного наблюдения за выборами, референдумом в государстве – участнике СНГ должен содержать развернутую оценку выполнения государством связанных с выборами и референдумом международных обязательств в рамках Содружества, а также рекомендации о путях улучшения избирательного процесса. Эта оценка формируется на основе отраженных в отчете достоверных фактических сведений всех членов миссии международных наблюдателей.

5. После объявления официальных итогов голосования глава международной миссии передает предварительное заявление о наблюдении за выборами, референдумом государству, в котором проводились выборы, референдум, а также представляет его в коллективные органы СНГ.

После опубликования (обнародования) официальных итогов голосования и результатов выборов, референдума, но не позднее чем через два месяца после дня голосования руководитель миссии международного наблюдения или по его поручению заместитель руководителя миссии дол-

жен представить в коллективные органы СНГ итоговый отчет о международном наблюдении за выборами, референдумом в государстве – участнике Содружества.

При рассмотрении итогового отчета государству, принимавшему миссию международного наблюдения, должна быть предоставлена возможность публичного комментирования содержания итогового отчета в том же формате, как и представление доклада об итоговом отчете.

По требованию государства, проводившего выборы, референдум, в итоговом отчете должны быть учтены либо включены в него в качестве приложений пояснения (разъяснения, комментарии и др.) официальных представителей государства, проводившего выборы, референдум.

Современный конституционализм и глобализация: два вектора развития

Четверть века назад исчезла биполярная система. Не стало великого государства, павшего жертвой бесталанности собственного руководства, оказавшегося неспособным ответить на вызовы эпохи, ожидания собственного народа и непрекращающуюся информационную войну. Мир, однако, не стал более стабилен, деградируют ключевые международные институты, подрываются основы современного мироустройства. Безответственные эксперименты грубого внешнего вмешательства в жизнь стран и народов стали обычным инструментом геополитики и передела сфер влияния¹.

Оправдание этой политики, проводимой якобы во имя демократизации режимов и привнесения в соответствующие страны прав человека, ищут в так называемых мировых ожиданиях. В действительности, однако, речь идет не о «мировых ожиданиях», а об обеспечении беспрепятственного доступа к ресурсам стран, народы которых не входят в «золотой миллиард», и потере ими своей цивилизационной идентичности, а национальностями государств – своего суверенитета.

Едва ли можно оспорить мнение, что глобализация есть объективная реальность, обусловленная замкнутостью планеты, формированием мирового хозяйства, глобальными коммуникациями и т.д. Обычно ее связывают с качественно более высокими уровнями интегрированности, целостности и взаимозависимости мира. Отсюда понимание глобализации как геоэкономического, геополитического и геогуманитарного явления, которое в том числе требует юридического осмысления и решения, основанного на единых для участников этого процесса организационных и регулятивных стандартах. Речь при этом обычно ведут об универсализации позитивного мирового опыта во всех основных сферах общественной

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

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

жизни и повышении темпов становления гуманной, справедливой и высококоразвитой мировой цивилизации².

Между тем процессы глобализации сопровождаются глобальной конкурентной борьбой, в которой активно используются средства политического, экономического, информационного, а также военного давления и по-разному распределяются негативные последствия глобализации и предоставляемые ею блага. Сегодня очевидно, что сложившиеся глобальные и региональные инфраструктуры и оформляющие их правовые системы не в состоянии сами по себе гарантировать интересы участвующих в интеграционных процессах государств. В равной мере они не в состоянии блокировать экономическую, политическую или военную экспансию отдельных государств или их группировок, объединенных тесными узами. Не случайно Агентство по развитию ООН много лет назад пришло к выводу, что «глобализация осуществляется прежде всего ради прибыли динамичных и мощных стран»³.

Реалии постсоветского мира оказались разительным образом не похожи на радужные картинки, которые рисовались два с половиной десятилетия назад. Мир стоит сегодня перед дилеммой: либо согласиться с дальнейшим размытием основ миропорядка и неизбежным торжеством права силы, либо коллективно встать на их защиту; либо суверенные государства вполне вписываются в процессы глобализации и сохраняют контроль над своими национальными богатствами, либо суверенитет объявляется реликтом прошлого и оказывается на свалке политической истории.

Глобализация и конституционное опосредование общепризнанных принципов и норм международного права

Для глобализирующегося мира в его правовом развитии характерны два взаимосвязанных встречных процесса: интернационализация внутригосударственного регулирования, особенно в гуманитарной сфере, а также в сферах торговли, транспорта и т.д., и вполне отчетливо проявляющаяся тенденция конституционализации международных отношений. Последняя отражает процессы становления наряду с национальным также регионального, континентального и даже глобального конституционализма. Это, в свою очередь, влечет «взаимозависимость и взаимную ответственность государств, не свойственных традиционному пониманию государственного суверенитета». Важным шагом на пути к конституционализации международного сообщества является существование одновременно с международным законодательством института независимой судебной власти⁴.

² См.: Чумаков А.Н. Глобализация: контуры целостного мира. М., 2005. С. 3 и след.

³ См.: Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. М., 2002. С. 71.

⁴ См.: Loughlin M. What is constitutionalisation? // The twilight of constitutionalism? / Ed. By Petra Dobner, Martin Loughlin. Oxford: Oxford univ. press, 2010. P. 48–73.

Главный вопрос, однако, в том, что означает «нетрадиционное понимание государственного суверенитета» и на какой основе должна происходить конституционализация международного правопорядка, гарантируемая независимой судебной властью, каковы ее темпы и кем они определяются, способы осуществления и прочее?

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

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

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

Иными словами, нормативное содержание положений части 4 статьи 15 Конституции России значительно богаче и не столь линейно, как это нередко интерпретируется. В данной связи обратим внимание лишь на два обстоятельства.

Во-первых, указанные положения есть общая трансформация общепризнанных принципов и норм международного права в качестве обязательных для субъектов российского права. Эти принципы и нормы в силу их опосредования Конституцией и прямого конституционного веления

непосредственно обязывают законодателя, исполнительную власть и правосудие, ориентируют их, определяют пределы дискреции и устанавливают определенные запреты. При этом на федеральном законодателе также лежит обязанность по установлению санкций за нарушение указанных принципов и норм, воспринятых Основным законом России, субъектами внутригосударственного права.

Во-вторых, общепризнанные принципы и нормы международного права содержательно сопрягаются с учредительной функцией Конституции, которой Российская Федерация оформлена в ее современном состоянии демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления; она легитимирована не только волей единой государственной гражданской нации России, но и получившими всеобщее признание в современном мире началами организации и функционирования межгосударственной системы (преамбула); эти принципы составляют интегральную часть правовой системы России (ч. 4 ст. 15); являются критерием, которым руководствуется Российское государство, признавая, то есть определяя, круг, объем и пределы, и гарантируя, то есть юридически, организационно и материально обеспечивая, права и свободы человека и гражданина (ст. 17, 55); устанавливают пределы усмотрения государства при предоставлении убежища политическим эмигрантам (ч. 1 и 2 ст. 63); наконец, составляют основу конституционного статуса коренных малочисленных народов и обязывают государство гарантировать этот статус на уровне не ниже, чем это предусмотрено указанными принципами и нормами (ст. 69)⁵.

Несмотря на огромное количество международных договоров и обычаев, число действительно универсальных международно-правовых принципов и норм, получивших всеобщее признание, относительно невелико. Сосредоточенные главным образом в Уставе ООН, они занимают главенствующее в иерархии норм международного права положение. Эти принципы и нормы, в основном покрывающие сферу межгосударственных отношений, не могут быть отменены государствами ни в индивидуальном порядке, ни по взаимному согласию. При этом Устав ООН, закрепляя в статье 2 комплекс принципов в качестве обязательных для государств – членов ООН, в ее пункте 6 особо оговаривает, что ООН «обеспечивает,

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

чтобы государства, которые не являются ее членами, действовали в соответствии с этими принципами, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности». А согласно статье 103 Устава в том случае, когда «обязательства членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу».

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

В их числе – суверенное равенство государств; невмешательство во внутренние дела; равноправие и самоопределение народов; неприменение силы или угрозы силой; мирное урегулирование споров; нерушимость границ; территориальная целостность государств; уважение прав человека и основных свобод; сотрудничество государств; добросовестное выполнение международных обязательств⁶. Причем Декларация 1970 года особо оговаривает, что указанные принципы взаимно связаны и каждый из них должен рассматриваться в контексте всех других принципов, что принципиально важно для их непротиворечивого толкования и применения⁷.

Эти принципы являются тем фундаментом, на котором формируется следующий, более конкретный и формально определенный с точки зрения прав и обязательств участников международного общения пласт международного правопорядка. В данном случае, однако, также нельзя забывать, что международное право выросло и развивалось как результат отношений именно между государствами, которые и ныне продолжают оставаться основными субъектами международного права; оно, в свою очередь,

⁶ В отечественной юриспруденции порой общепризнанные принципы международного права безосновательно отождествляются с упоминаемыми в статье 38 Статута Международного Суда ООН наряду с договорами и международными обычаями «общими принципами права» (они упоминаются также в ч. 2 ст. 7 европейской Конвенции 1950 г.). См.: Конюхова И.А. Конституционное и международное право: теория и практика взаимодействия. М., 2006. С. 39.

В действительности под «общими принципами права» в смысле статьи 38 Статута Международного Суда ООН понимаются традиционные юридические постулаты, известные еще римскому праву (закон не имеет обратной силы, специальный закон имеет преимущество перед общим законом, договоры должны соблюдаться, право не может возникнуть из правонарушения и т.д.). Они действительно свойственны как международному, так и национальному праву, что, однако, не позволяет указанные принципы интерпретировать как тождественные общепризнанным принципам международного права.

⁷ Кажущееся противоречие особенно часто усматривают при сопоставлении принципов самоопределения народов, политического единства и территориальной целостности государств. См.: Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов. М., 2010.

создается путем согласования воли участников межгосударственных отношений, которые участвуют в этих отношениях на основе юридического равенства и по собственному волеизъявлению становятся субъектами международно-правовых отношений.

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

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

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

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

При этом Конституция в самой себе содержит механизм интеграции в правовую систему России новых принципов и норм, а также ее международных договоров. Тем самым опосредуются основные тенденции мирово-

го развития, предопределяемые глобализацией, которой не препятствует сложившийся в результате Второй мировой войны миропорядок.

Но это – только один вектор мирового развития, означающий, что глобализация и свойственные ей интеграционные процессы в обозримом будущем осуществляются в рамках «сообщества государств», которое базируется на сложившемся международном правопорядке и его давно ставших универсальными принципах. Ему противостоит другой вектор, смысл которого заключается в формировании «государства государств», основывающегося на глобальном правопорядке. Для него неизбежны девальвация национального конституционализма и глобальные господство и подчинение, гарантирующие привилегированный статус лидеров глобализации и их беспрепятственный доступ к ресурсам стран, пребывающих на периферии экономического развития. Столь же неизбежно, что формирование такого объединения государств повлечет конституционализацию отношений между ними, в которых, однако, для принципов современного мироустройства места не останется.

Механизм защиты прав человека как средство формирования транснационального конституционализма

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

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

Государства в современном мире не только нравственно обязаны признавать принципы Декларации в качестве руководящего правила своей деятельности, но и несут соответствующие юридические обязательства с таким содержанием. В силу всеобщего признания Декларация приобре-

ла характер правового обычая, обязательного для исполнения. Такое признание осуществляется в различных формах и нередко носит эксплицитный, то есть открыто и явно выраженный, характер (п. V ст. 6 Конституции Боливии). Оно может выражаться и в актах региональных международных организаций, как это сделано в преамбуле Африканской Хартии прав человека и народов 1981 года, в которой члены Организации арабских государств выразили свою решимость «строго руководствоваться Уставом ООН и Всеобщей декларацией прав человека». Такое признание может носить и имплицитный характер, то есть выражаться в неявной или подразумевающей согласие государства форме, например в актах органов судебной власти, что, в частности, характерно для Российской Федерации.

Несомненно, однако, что изначально присущий Декларации характер рекомендации требовал ее дополнения договорами, которые налагали бы на государства конкретные обязательства по содержанию Декларации и, кроме того, устанавливали бы определенные санкции в случае нарушения своих обязательств. Эта задача была решена двумя Международными пактами 1966 года – о гражданских и политических и об экономических, социальных и культурных правах, выросшими из Декларации 1948 года и предусматривающими конвенционные обязательства государств-участников.

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

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

В связи с этим защита прав человека и сегодня остается в основном внутренним делом государств⁸. Но это вовсе не означает, что государство вправе по своему усмотрению подвергать неадекватному обращению граждан и иных лиц, пребывающих под его юрисдикцией. Напротив, из Устава ООН и принятых в развитие его положений актов следует, что защита прав человека принципиально относится к области международного права. Без учета этих взаимосвязанных аспектов адекватный вывод об институте международной защиты прав человека и действующих в его рамках правовых механизмах невозможен.

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

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

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

Между тем нередко утверждается, что перед современным международным правом стоит проблема заключения договоров, которые позволят

⁸ См.: Мовчан А.П. Права человека и международные отношения. М.: Наука, 1982; Mosler H. The international society as legal community. Alphen an den Reijn, 1980.

международным органам осуществлять прямой контроль за соблюдением прав человека, что ликвидирует их зависимость от возможных изменений самой Конституции или даже ее отмены⁹. Столь же часто утверждается, что самым совершенным и эффективным договором в области прав человека в мире является европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, подписанная 4 ноября 1950 года в Риме.

Изначально зависимый от доброй воли государств-участников международный контрольный механизм, установленный Конвенцией, сегодня существенно усилен. Индивидуальные жалобы принимаются Европейским Судом по правам человека независимо от отношения к ним государства-участника, причем сами индивидуальные жалобы приравнены к жалобам государств; на участников Конвенции возложена обязанность исполнять окончательные решения суда и т.д. Тем самым вопросы прав человека в правовом пространстве Европы не только не входят в число относящихся исключительно к внутренней компетенции государств-участников, но сам человек обладает в установленных Конвенцией пределах международной правосубъектностью. При том, однако, что последний тезис может быть адекватно осмыслен лишь при учете того факта, что ЕС представляет собой находящееся в процессе становления государство, а его правовое пространство приобретает все более явные черты внутригосударственного правопорядка.

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

Европейскую Конвенцию 1950 года часто квалифицируют не как просто договор, а, следуя сформулированной Европейским Судом по правам человека (ЕСПЧ) доктрине, в качестве «конституционного инструмента европейского правопорядка». Смысл этой доктрины заключается в формировании транснационального конституционализма в Европе, санкционированного конституциями государств – членов ЕС.

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

⁹ Де Аречага Эдуардо Хименес. Современное международное право. Пер. с исп. / Под ред. Г.И. Тункина. М., 1983. С. 263.

Важно подчеркнуть, что круг гражданских и политических прав, гарантируемых Конституцией России, соответствует европейской Конвенции. Отсюда, во-первых, следует вывод о согласованности каталога гражданских и политических прав и свобод, предусмотренных Конституцией, с установленными Конвенцией стандартами, во-вторых, отказ Конституции от патерналистского видения взаимоотношений государства и личности предопределяет место и роль правосудия в конституционной системе: именно оно является главной гарантией прав человека и способом обеспечения их непосредственного действия.

Этим обусловлена и тенденция к возрастанию роли суда в упрочении взаимодействия между национальной и международной правовыми системами, в обеспечении все более активного вхождения России в международное правовое пространство, в том числе в правовое поле Европы¹⁰. В частности, международно-правовая аргументация используется российскими судами трояким образом: в качестве дополнительного довода в пользу своих правовых позиций, вырабатываемых на основе Конституции; для разъяснения смысла и значения конституционного текста; для выявления конституционно-правового смысла проверяемого закона или его нормы, то есть конституционного истолкования закона и его применения в соответствии с таким истолкованием. В этом последнем случае речь часто идет о проверке адекватности международно-правовым обязательствам России конкретизации законодателем механизма реализации прав человека, включая устанавливаемые им запреты и ограничения.

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

В связи с этим уходят в прошлое и классические представления, основанные на противопоставлении двух правовых систем – континентальной и общего права, поскольку оно не отвечает ни современным реалиям, ни опирающимся на них потребностям правовой модернизации: мы действительно являемся свидетелями постепенной конвергенции двух правовых систем¹¹. Сегодня нуждаются в пересмотре устаревшие представления об источниках российского права и роли в нем прецедентов¹².

¹⁰ См. подробно: Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен. М., 2013; Он же. Цивилизация права и развитие России. М., 2015.

¹¹ Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 114.

¹² См. подробно: Богдановская И.Ю. Прецедентное право. М., 1993; Гук П.А. Судебный прецедент как источник права / Под ред. Н.И. Матузова. Пенза, 2003; Верещагин А.Н. Судебное правотворчество в России. Сравнительно-правовые аспекты. М., 2004; Захаров В.В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источники конституционного права. М., 2005; Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005; Марченко М.Н. Судебное правотворчество и судейское право. М., 2007; и др.

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

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

И проблема не только в том, что европейский консенсус как единая система защиты прав человека, которая предполагает одинаковый уровень защиты во всех государствах – участниках Конвенции, складывался постепенно и поэтапно, хотя и это немаловажно¹³. Во многом различны представления народов о естественном праве. Безусловного уважения требуют и национальные конституционные традиции участников Конвенции, особенно когда речь идет о государствах, не ориентированных на создание «государства государств» и формирование единого европейского конституционного правового порядка.

Так, 4 июля 2013 года ЕСПЧ вынесено постановление по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации», которым был сделан

¹³ Например, Великобритания, первой 22 февраля 1951 г. ратифицировавшая европейскую Конвенцию, до января 1966 г. не признавала право на подачу индивидуальной жалобы и обязательную юрисдикцию ЕСПЧ, а права, гарантированные Конвенцией, не могли быть защищены в судебном порядке согласно ее внутреннему национальному праву до октября 2000 г. См.: Бауринг Билл. Долгий путь Великобритании к европейским стандартам прав человека: в авангарде и далеко позади // Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к Конституции Российской Федерации: Избранные права. М., 2002. С. 29–39.

вывод о нарушении положений статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции в связи с отсутствием у заявителей, содержащихся в местах лишения свободы, активного избирательного права. Причем норма, устанавливающая запрет гражданам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, избирать и быть избранными, предусмотрена статьей 32 Конституции России. Ему предшествовал ряд иных решений ЕСПЧ, в которых Суд, самоуверенно полагая, что он действует «в своем праве», попытался опрокинуть выработанные Конституционным Судом России правовые позиции¹⁴.

Причем выводы ЕСПЧ, основанные на его интерпретации Конвенции, связаны с текстом толкуемых норм едва видимой паутинкой, если связаны вообще. Эта паутинка не становится более заметной от того, что ЕСПЧ пытается недостаток собственных аргументов восполнить ссылками на мнение Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право), которое ни в какой мере не может поставить под сомнение волю народа, выраженную в процессе принятия конституции того или иного государства¹⁵. ЕСПЧ, как и никакому иному международному органу, не предоставлено право проверять Конституцию России. Напротив,

¹⁴ Коллизия, порождаемая указанным решением, имеет характер тенденции. В частности, решением Суда от 6 октября 2005 г. по делу «Херст против Соединенного Королевства» было установлено нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, а требования заявителя, лица, приговоренного к наказанию в виде пожизненного лишения свободы за непредумышленное убийство, были удовлетворены. В ноябре 2010 г. Суд при рассмотрении по аналогичным основаниям дела «Гринс и М.Т. против Соединенного Королевства» высказал «сожаление и озабоченность» в связи с тем, что «в течение пяти лет, истекших после принятия постановления по делу Херста, государство-ответчик не приняло мер по изменению законодательства». Соединенному Королевству было предложено внести соответствующие изменения в законодательство в течение шести месяцев с момента вступления в силу данного постановления с целью введения законодательного регулирования, обеспечивающего соответствие постановлению ЕСПЧ по делу Херста, в соответствии со сроками, определенными Комитетом министров. Решение ЕСПЧ по делу «Гринс и М.Т. против Соединенного Королевства». См.: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{\"fulltext\":\[\"greens\"\], \"documentcollectionid2\":\[\"GRANDCHAMBER\", \"CHAMBER\"\], \"itemid\":\[\"001-101853\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{\).

¹⁵ Небезынтересно отметить, что проект Конституции России неоднократно обсуждался на пленарных заседаниях Венецианской комиссии в сентябре и ноябре 1993 г., а на заседании в мае 1994 г. был утвержден окончательный текст Заключения комиссии о Конституции России, принятой на референдуме 12 декабря 1993 г. Несмотря на ряд замечаний, ни одно из которых не затронуло положений статьи 32 Конституции, Комиссией была дана общая положительная оценка Конституции России как вполне соответствующей принципам демократического правового федеративного государства, основанного на господстве права и уважении к правам человека. См.: подраздел 1 «The Constitution of the Russian Federation» раздела В «Opinions of the Commission» ежегодного отчета Венецианской комиссии за 1994 г. № CDL-RA (94)001 (размещен на официальном сайте Венецианской комиссии – [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-RA\(1994\)001-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-RA(1994)001-e.aspx)).

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

В связи с этим неперенным условием совместимости решений ЕСПЧ с отечественным правопорядком и оценки порождаемых его некоторыми актами коллизий также имеет требование о легитимности власти, в основе которой лежит воля народа, выражаемая либо народом непосредственно, либо парламентом. Но именно это завоевание конституционализма как раз и подвергается угрозе покушениями на национальные конституции, поскольку тем самым под вопрос ставится их демократическая природа как результат народного волеизъявления. В транснациональном конституционализме Западной Европы явственно прослеживается подмена демократии господством права, между тем господство права как таковое не обязательно демократично¹⁶, тем более что для европейской юридической мысли аксиоматично, что различие права и закона, сохраняющееся по сегодняшний день, не дает основания для неисполнения или нарушения позитивного закона.

Господство права должно сопрягаться с демократией, а не противоречить ей. В свою очередь, демократическая, то есть основанная на воле народа, легитимация юридических механизмов правозащиты требует учета темпов глобализационных процессов в различных регионах, а также степени интегрированности тех или иных государств в формируемые структуры европейского и всемирного геополитического пространства. В связи с этим конвенционное закрепление общих для Европы стандартов и участие в них России вовсе не исключает значительную дискреционную свободу государства-участника, предопределяемую его суверенитетом¹⁷. Именно суверенитет, единый, неотчуждаемый и неделимый, составляет основополагающее начало государственного развития России.

¹⁶ См. подробно: Dobner P. More law, less democracy? Democracy and transnational constitutionalism // *The twilight of constitutionalism?* / Ed. Dobner P., Loughlin M. Oxford: Oxford univ. press, 2010. P. 141–161.

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

Несомненно, что восприятие Россией традиционных для Западной Европы стандартов организации государственной бытийности в их сочетании и взаимосвязи с отечественной государственно-правовой традицией привнесло существенные новации в представления политико-юридической мысли о суверенитете¹⁸. При этом, однако, ни под каким видом под сомнение не ставится юридический догмат воли народа, которой определяются фундаментальные основы конституционного правопорядка.

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

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

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

Нетрудно заметить, что данная теория и основывавшаяся на ней конституционная практика базировались на смешении понятий государственной власти и суверенитета и отождествлении суверенности государственной власти с представлениями о суверенитете государственного органа. В действительности делится не суверенитет; рациональная организация государства и власти обуславливает разграничение предметов ведения и полномочий различных звеньев единой публичной власти¹⁹. Мы учли это обстоятельство, принимая действующую Конституцию России.

Но сегодня теория делимости суверенитета оказывается вновь востребованной Западной Европой, и вновь с политическими целями, в частности в связи с процессами европейской интеграции. Европейский конституционализм все более приобретает характер транснационального феномена, для которого присуще самоограничение суверенитета государствами – членами ЕС в пользу наднациональных органов власти (ч. 2 ст. 9

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

¹⁹ См.: Еленин Г. Право современного государства. Т. 1. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 365.

Конституции Австрии, ч. 1 ст. 23 Основного закона ФРГ, ч. 3 ст. 28 Конституции Греции и т.д.).

Реанимация теории делимости суверенитета в этих государствах имеет под собой вполне очевидное основание и считается ими вполне оправданной, даже если она противоречит строгой юридической логике. Но это ни в коей мере не может служить аргументом в ее пользу в отечественной юридической науке или конституционно-правовой практике.

Участие России в формировании международного гуманитарного консенсуса не влечет отказа от государственного суверенитета либо его ограничения. Мы не состоим в «государстве государств», а участвуем в «сообществе государств», покаясь на началах господства и подчинения, а на суверенном равенстве и сотрудничестве государств. Вовсе не случайно в статье 79 Конституции особо оговорено, что участие России в межгосударственных объединениях и передача им части своих полномочий возможно лишь при условии, что это не только не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина, но и не противоречит основам конституционного строя.

Именно государство, стабильное в своих конституционных устоях и динамичное в развитии, как и столетия назад, остается главным двигателем культуры и прогресса нашей Родины, ее цивилизационной и политической идентичности и неперенным условием свободы и благополучия каждого человека и народа в целом. Главное – в учете потребностей экономического, социального, духовного развития страны, основанном на понимании специфики освоения нашим народом ценностей демократии. В таком учете, свободном от иллюзий и чрезмерных надежд, и ясном осознании, что общепланетарная или региональная интеграция не ограничивается только гуманитарной сферой, но требует также общего экономического пространства, общего пространства внешней безопасности, общего пространства науки и образования, включая культурные аспекты, – предпосылка и гарантия обеспечения национальных интересов России и эффективности ее участия в такой интеграции.

Ю.А. ДМИТРИЕВ

В.А. МИРОНОВ

Становление прецедентного права в российской судебной практике

Популярный в начале 90-х годов прошлого века французский теоретик права Рене Давид делил все правовые системы мира на три группы – англосаксонскую, континентальную и социалистическую семьи права. Несмотря на сохранение в отдельных государствах социалистического типа права, можно с уверенностью сказать, что Россия практически полностью избавилась от этого типа права и стремительно движется в сторону формирования права континентального типа. Однако, поскольку этот тип права для современной России новый, точнее возрождающийся давно забытый старый, он не может не находиться под воздействием опыта англосаксонской семьи права.

Есть группа ученых-юристов, отрицающих даже саму возможность участия судов в формировании права. Свои возражения они аргументируют возможным нарушением конституционного принципа разделения властей. Однако, во-первых, необходимо заметить, что в этом случае суды выступают самыми «невинными» нарушителями этого принципа по сравнению с Президентом страны и органами исполнительной власти. Во-вторых, речь идет не о всех судах, а только о высших. И в-третьих, одна из особенностей российской правовой системы состоит в низком качестве законодательных актов, высокой их пробельности и политизированности нормотворческих органов. В этой ситуации высшие суды России просто вынуждены заниматься нормотворческой деятельностью, дабы сделать российский закон хоть сколь-нибудь применимым на практике.

С учетом сказанного необходимо констатировать, что общее в континентальной и англосаксонской правовых системах – это участие высших судов в формировании прецедентного права. Различное же в том, что британские суды свои прежние решения используют по аналогии в новом процессе, а российские восполняют пробелы в праве и формируют свое самостоятельное право и чем дальше, тем более активно участвуют в этом процессе.

ДМИТРИЕВ Юрий Альбертович – доктор юридических наук, профессор

МИРОНОВ Василий Алексеевич – доктор юридических наук, профессор Владимирского государственного университета

В России в формировании так называемого прецедентного права ранее участвовали три высших суда: Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный, но в 2014 году Высший Арбитражный Суд был упразднен, а его функции переданы Верховному Суду. Решения высших судов в своих областях окончательны и обжалованию не подлежат. Именно последнее обстоятельство и дает им возможность выступать в несвойственном судебной власти континентального типа качестве законодателя.

Прецедент в России толкуется как действие или решение, служащее в определенной ситуации примером для аналогичных случаев. Еще в начале XXI века теоретики российского права (например, В.А. Четвернин) рассматривали отдельные решения вышеназванных судов как элементы прецедентного права. Однако в тот момент для этого не было конкретных правовых оснований. За прошедшее десятилетие такие основания появились.

Начнем с анализа статуса и решений Конституционного Суда Российской Федерации. Следует отметить, что несмотря на почти вековую историю конституционного строительства в нашей стране, механизм защиты Основного закона сформирован не был. В настоящее время в России действует пятая по счету Конституция, которая недавно отметила 22-ю годовщину вступления в силу. Однако конституционная юстиция как орган защиты Конституции – институт довольно новый. Изначально это был Комитет конституционного надзора СССР, действовавший как орган административного надзора. Но даже в этом качестве он сделал немало полезного в защите прав человека, например объявил неконституционной систему прописки, устанавливавшей разрешительный порядок проживания граждан в принадлежащем им или их родственникам жилье. Однако Комитет прекратил свое существование вместе с другими органами власти распавшегося Советского Союза. Но еще до этого события в России по инициативе Президента Б.Н. Ельцина был создан Конституционный Суд, воспринявший в своем статусе лучший опыт развитых демократических стран континентальной семьи права.

Основная задача Конституционного Суда России – в формально юридической защите Конституции страны. Суд не рассматривает конкретные дела, он оценивает соответствие Конституции примененных в них норм законов. Особенность решений Конституционного Суда России состоит в том, что они содержат правовые позиции Суда, то есть формы нормативного или казуального толкования Конституции и законов. Эти позиции являются обязательными для всех государственных органов власти и должностных лиц, в том числе парламента и судов Российской Федерации.

Несколько особняком в полномочиях Конституционного Суда стоит его право давать по запросам федеральных и региональных органов власти толкование Конституции страны. Это право, на мой взгляд, является важнейшим способом обеспечения стабильности Конституции. Дело в том, что в странах с неустойчивыми демократическими традициями присутствует тенденция ревизии конституции, причем не в лучшую сторону.

Такие процессы имеют место в некоторых республиках бывшего СССР. В России на сегодняшний день проведены лишь технические изменения Конституции, касающиеся удлинения сроков полномочий Государственной Думы – нижней палаты парламента и Президента. В известной степени стабильность Конституции России придают решения Конституционного Суда по толкованию ее норм. Приведу конкретные примеры.

12 апреля 1995 года Конституционный Суд принял решение о толковании статей Конституции, устанавливающих число депутатов, необходимое для кворума. Такой проблемы в британском парламенте не существует, поэтому остановимся на ней подробнее. Дело в том, что нижняя и верхняя палаты российского парламента не всегда работают в полном составе. Речь не только о неизбежных случаях отсутствия (по болезни, например) либо о неявке депутатов Государственной Думы на заседания, хотя такая проблема в России стоит достаточно остро, речь о том, что происходит ротация членов верхней палаты парламента – Совета Федерации, формируемого по особым правилам. Это не всегда позволяет обеспечить присутствие на заседаниях конституционно установленного числа депутатов Государственной Думы (450) и членов Совета Федерации (170). Возникает проблема, какое число парламентариев составляет кворум, необходимый для принятия решения. Когда еще в советский период в стране действовал Съезд народных депутатов и Верховный Совет, в них никогда не было юридически установленного числа участников: кто-то слагал полномочия, переходил на другую работу, умирал. И эти органы сами для себя устанавливали юридически необходимое большинство, исходя из фактически наличествующих мандатов. Государственная Дума, в тот момент формировавшаяся по смешанной избирательной системе, рассчитывая, что Конституционный Суд подтвердит ранее сложившуюся практику, обратилась к нему за разъяснением: какое число депутатов является легитимным для расчета кворума?

Однако Суд посчитал иначе. Он в своем Постановлении объявил, что парламента – это орган прямого представительства населения страны и наличие отдельных вакансий в нем не лишает избирателей права на представление своих интересов. Таким образом, юридическое число голосов, необходимое для обычного голосования, должно быть не менее 226 и 134 соответственно, а для квалифицированного – 301 в нижней и 151 в верхней палате парламента.

В России, несмотря на продолжительное применение при формировании нижней палаты парламента стопроцентной пропорциональной системы, не существует (как в Великобритании) механизма практически автоматического превращения в премьеры лидера правящего большинства. Это – самостоятельная прерогатива Президента Российской Федерации. Президент представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуру премьер-министра. После трехкратного отклонения представленных

им кандидатур Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые ее выборы.

У депутатов возникли сомнения, может ли Президент представлять на пост премьера трижды одну и ту же кандидатуру. В связи с этим 11 декабря 1998 года Конституционный Суд принял Постановление о толковании статьи 111 Конституции о порядке представления для утверждения в Думу кандидатуры на пост Председателя Правительства. И Суд подтвердил право Президента трижды представлять для утверждения одну и ту же кандидатуру. Как теоретик права я не согласен с решением Конституционного Суда. Но как практикующий юрист обязан ему подчиниться.

Суть этих решений состоит в том, что практически они оказались инкорпорированы в текст Конституции, имеют юридическую силу, равную конституционным нормам, и действуют бессрочно.

Еще один прецедент порожден Конституционным Судом по вопросу отмены смертной казни. Изложим фабулу дела. Как известно, проблема применения смертной казни во всем мире является одним из наиболее спорных вопросов уголовного права. В России в течение XX века эта мера наказания отменялась трижды. Но лишь в 1993 году ее отмена была возведена на конституционный уровень. В Конституции 1993 года появилась статья 20, согласно которой смертная казнь впредь до ее отмены устанавливается федеральным законом, а обвиняемые, которым она угрожает, имеют право на рассмотрение их дел судом с участием присяжных заседателей.

Сама формулировка этой нормы вызывает ряд вопросов: кто должен отменить смертную казнь, какой орган, в какие сроки? Очевидно, что решение должно было быть принято Государственной Думой. Однако 63 процента россиян выступают против отмены смертной казни. Поэтому ни один из шести депутатских созывов Думы не рискнул пойти на эту меру. В 1996 году под давлением Совета Европы Президент Б.Н. Ельцин подписал Указ «О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы», а в 1997 году подписал Протокол № 6 к европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, отменяющий применение смертной казни в мирное время. В 1999 году этот акт, как того требует Конституция, был внесен на ратификацию в Думу, где он находится по сей день.

Параллельно с этим процессом парламент России принял новый Уголовный кодекс, вступивший в силу 1 января 1997 года. Он установил меру наказания в виде применения смертной казни за пять составов преступлений (убийство при отягчающих обстоятельствах, групповое убийство, покушение на жизнь государственного или общественного деятеля, убийство работника правоохранительного органа, терроризм). Осознавая очевидную коллизию между международными обязательствами России и действующим Уголовным кодексом, в 1999 году Верховный Суд России обратился с запросом в Конституционный Суд страны: каким именно нормативным актом пользоваться? В свою очередь, Конституционный Суд, сославшись на отсут-

ствие в Чеченской Республике суда с участием присяжных заседателей, продлил мораторий на применение смертной казни. Через несколько лет после этого – в 2009 году – в Чечне был создан суд присяжных.

Тогда Верховный Суд страны вновь обратился в Конституционный Суд за разъяснением вопроса о применении смертной казни. И Суд принял беспрецедентное решение: поскольку мораторий на применение смертной казни действует в России более 10 лет, он трансформируется в постоянно действующую норму.

На практике за 10 лет действия моратория на смертную казнь к пожизненному заключению, заменившему в России смертную казнь, было приговорено 1600 преступников, что составляет менее 1,5 процента от общего числа осужденных к лишению свободы. Эта цифра ничтожно мала и не может существенно повлиять на рост преступности в стране. Однако Конституционный Суд создал прецедент отмены смертной казни, по статусу ставший выше нормы закона.

И последнее. Закон о Конституционном Суде писали теоретики права, свято верившие в то, что решения Суда будут исполняться автоматически в силу уважения к этому органу и защищаемой им Конституции. Однако на практике решения Конституционного Суда не исполнялись годами. Дело дошло до того, что 10 марта 1997 года Президент России был вынужден издать специальный указ, обеспечивающий выполнение Постановления Конституционного Суда о приведении системы органов государственной власти Удмуртской Республики в соответствие с Конституцией России. В 2001 году уже при Президенте В.В. Путине этот пробел был устранен, и в Законе о Конституционном Суде появилась отдельная статья, установившая обязанность и сроки выполнения федеральными и региональными органами власти решений Конституционного Суда России.

Результат не замедлил сказаться. Конституционным Судом был принят целый ряд постановлений, в которых даны конкретные поручения парламенту привести законодательство о правах человека, о налогах, о социальной защите жертв чернобыльской аварии и т.д. в соответствие с Конституцией и смыслом своих постановлений. Однако и на сегодняшний день в практике деятельности парламента встречаются случаи неисполнения этих решений Суда. На мой взгляд, это связано с неразработанностью в России института конституционной ответственности органов публичной власти и должностных лиц.

Особое место в прецедентной деятельности Конституционного Суда занимает исполнение его решений судами общей и специальной юрисдикции. Дело в том, что часть решений Суд принимает на основании обращений к нему граждан и судов общей юрисдикции в связи с рассмотрением ими конкретных уголовных и гражданских дел. В случае если Конституционный Суд России принимает решение о неконституционности примененного в деле акта, он выносит решение о пересмотре дела конкретного гражданина тем же или иным судом общей юрисдикции.

Однако закон не устанавливает порядка и сроков пересмотра, а также сроков исковой давности по этим искам. Поэтому таких решений российскими судами принято сравнительно немного. Это, на мой взгляд, существенный недостаток российской судебной системы.

Подведем итог сказанному:

1. Принимая решения о толковании Конституции, Конституционный Суд России создает новые нормы, устраняющие пробелы конституционного регулирования и имеющие равную с конституционными нормами юридическую силу, и тем самым обеспечивает стабильность, конкретность и обязательность конституционного регулирования.

2. Выступая в роли «негативного законодателя», Конституционный Суд России приводит законодательство страны в соответствие с содержанием и смыслом Конституции России.

3. Признавая нормативный правовой акт или его часть не соответствующими Конституции, Суд тем самым создает бессрочный прецедент для пересмотра уже принятых или будущих решений всех остальных судов России в соответствии с его правовыми позициями и резолютивной частью решений.

4. В ряде случаев Конституционный Суд России, выходя за рамки своей компетенции, выступает надзаконодательным органом власти, подменяя своими суждениями действующий закон. Пример с применением смертной казни – самый яркий, но далеко не единственный, о чем пойдет речь ниже.

В отличие от конституционной и даже арбитражной юстиции самую массовую и старейшую группу судов в России составляют так называемые суды общей юрисдикции. Принципиальные основы деятельности этих судов были заложены еще в ходе судебной реформы императора Александра II в 1864 году. В современных условиях эти суды освободились от ряда искажений их деятельности советского времени и возвратились к общедемократическим принципам, присущим большинству стран континентальной семьи права. Хотя в нашей стране система и деятельность этих судов имеет ряд особенностей. В эту систему входят суды, рассматривающие гражданские споры и уголовные дела. Как правило, эти дела разрешают различные составы судей, но действующие под крышей общего суда, за исключением односоставных и мировых судей, в которых обе категории дел рассматривают одни и те же судьи единолично или с участием народных заседателей. Особняком действуют военные суды, рассматривающие правонарушения военнослужащих, совершаемые ими в мирное время. Все три группы судов объединяются под юрисдикцию Верховного Суда, в который, в свою очередь, входят судебные коллегии.

Статус Верховного Суда России определен Конституцией страны как высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции (с 2014 года – также по разрешению экономических споров).

Ниже поясню, почему перечень дел, отнесенных Основным законом к юрисдикции Верховного Суда, не полностью совпадает с перечнем дел, отнесенных к юрисдикции названных мною отраслевых судов. Согласно Конституции Верховный Суд осуществляет судебный надзор за деятельностью всех нижестоящих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Помимо Конституции статус всех российских судов определяют федеральные конституционные законы. Так уже сделано в отношении Конституционного Суда России и системы арбитражных судов, одним из последних в этой части принят Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 года «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

Общие принципы деятельности судов этой категории определяет Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (в редакции 2014 г.). В редакции 2012 года статусу Верховного Суда была посвящена статья, в основном воспроизводившая текст статьи Конституции, с незначительными дополнениями, в том числе в части полномочий Верховного Суда о даче разъяснений по вопросам судебной практики. Вот собственно эта норма и дает нам основание рассуждать о прецедентной деятельности Верховного Суда. Подчеркиваю, ни Конституция, ни вышеупомянутый Федеральный конституционный закон в отличие от законодательства об арбитражных судах, о чем будет сказано ниже, не содержит указания об обязательности этих разъяснений для нижестоящих судов. Однако в сочетании с надзорной функцией Верховного Суда за содержанием выносимых судами общей юрисдикции решений по конкретным делам и указанием статьи 14 ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» о том, что Пленум Верховного Суда дает судам общей юрисдикции «разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации в целях обеспечения единства судебной практики», эти разъяснения приобретают для нижестоящих судов обязательный характер.

На практике нередки случаи, когда в порядке кассации или надзора вышестоящие суды общей юрисдикции (не только Верховный Суд) отменяют решения нижестоящих судов на том основании, что в их решениях не учтены разъяснения Верховного Суда. Порядок создания этих разъяснений следующий. Одна из судебных коллегий Верховного Суда обобщает практику рассмотрения дел всеми судами общей юрисдикции, включая практику самой коллегии, анализирует вынесенные ими решения и выносит свои соображения по этому вопросу на утверждение Президиума Верховного Суда – руководящего органа этой судебной инстанции, в который входят 15 судей, включая Председателя Суда, его заместителей и председателей судебных коллегий Верховного Суда.

Эти разъяснения выполняют двоякую функцию. Во-первых, они дополняют действующее материальное, а особенно процессуальное законодательство. Устраняют пробелы и коллизии его норм. Очевидно, что

даже в самой совершенной и развитой системе национального континентального права (а Россия по объективным причинам не может претендовать на это звание) невозможно предусмотреть все нюансы практической деятельности. Как говорили древние, «суха теория – зелено древо жизни». Особенно разъяснения судебной практики ценны для молодых, начинающих судей. В России минимальный возраст кандидата для назначения судьей суда общей юрисдикции установлен в 25 лет. То есть теоретически судьей может стать молодой человек через три года после получения высшего юридического образования. Конечно, первое назначение не является пожизненным. Через пять лет происходит его переназначение. Но и эти пять лет молодой судья должен проработать качественно, а тем более профессионально, учитывая, что каждым вынесенным вердиктом он решает судьбы многих людей. Ведь по статистике судья суда общей юрисдикции в год в среднем рассматривает до 1500 дел.

Во-вторых, разъяснения судебной практики позволяют обобщить, систематизировать и привести к единообразию практику процессуальной деятельности судов общей юрисдикции. Дело в том, что основу любого судебного решения образует правосознание судьи, то есть оценка им существа и смысла применяемого в конкретном деле закона. Эта оценка всегда субъективна. При этом смысл деятельности любого суда, а суда общей юрисдикции особенно, – это установление истины в юридическом смысле этого слова.

Еще на заре становления советского правосудия не столь почитаемый ныне в нашей стране политический деятель В.И. Ленин предостерегал судей от создания «законности калужской и рязанской». В известной мере обеспечить это единообразие судебных решений позволяет обобщение судебной практики Верховным Судом России. Другое дело, когда возникают проблемы применения какого-либо нового, недавно принятого или ранее судами не применяемого закона. Тогда на помощь приходят постановления Пленума Верховного Суда России – высшего руководящего его органа. Рассмотрим некоторые примеры.

Первый пример – это постановление Пленума Верховного Суда России от 31 октября 1995 года «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия». Анализ этого акта необходимо предварить некоторым пояснением. Дело в том, что хотя действующая Конституция нашей страны – пятая по счету, она – первая реально действующая Конституция. Четыре предыдущие конституции советского типа были формальными конституциями. Они провозглашали принципы и нормы, которые в реальной жизни были неосуществимы. А суды и в советское время рассматривали конкретные вопросы и выносили по ним конкретные решения. Поэтому судьи в практической деятельности на нормы Конституции внимания не обращали. По инерции эта практика первоначально была перенесена и в наши дни.

Однако новая Конституция России содержит нормы о прямом действии ее положений, о непосредственном действии прав и свобод человека

и гражданина, о праве граждан на судебную защиту и т.д. Эти нормы обязывают судей при вынесении решений руководствоваться их смыслом, учитывать при назначении наказания и разрешении имущественных и иных гражданских споров. Поэтому Пленум Верховного Суда в своем постановлении указывал судам и судьям на необходимость выполнения их обязанности выносить решения с учетом норм Конституции.

И еще один важный вопрос был решен этим постановлением Пленума. Дело в том, что Конституция России 1993 года наделила граждан и суды правом обращаться в Конституционный Суд с запросом о конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. То есть, руководствуясь своим правосознанием, судья суда любого уровня имел право усомниться в соответствии закона Конституции страны и поделиться своим сомнением с высшим судом. Разумеется, окончательное решение оставалось за Конституционным Судом, однако возникал вопрос: а что делать с текущим делом, подлежащим рассмотрению судом общей юрисдикции или арбитражным? Конституционный Суд рассматривает вопросы в порядке очереди, и иногда этот процесс занимает многие месяцы и даже годы. Что делать при этом с процессуальными сроками рассмотрения гражданских дел? Как поступать с выполнением меры пресечения для подсудимых, часть из которых находятся под стражей?

На все эти вопросы и пришлось отвечать Пленуму Верховного Суда. Течение процессуальных сроков на время рассмотрения запроса в Конституционный Суд приостанавливалось, а вопрос о мере пресечения решался самим судом. Таким образом, постановление Пленума заполнило серьезную брешь между конституционным и текущим регулированием правоотношений и создало прецедент в деятельности судов общей юрисдикции.

Следующее решение Пленума Верховного Суда, достойное внимания, – это постановление от 10 октября 2003 года «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». И здесь без предварительного пояснения не обойтись. Дело в том, что согласно статье 15 Конституции России общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Более того, они имеют приоритетное юридическое действие.

То есть в случае противоречия им национального закона действует норма международного права. Эта небывалая ранее для нашей страны новелла породила массу вопросов и проблем в судах общей юрисдикции, потребовавших разрешения. И Пленум разъяснил, что подлежат применению только те международные договоры, которые ратифицированы в установленном законом порядке. Хотя необходимо отметить, что Конституционный Суд России в своих решениях оперирует и иными нормами международного права, исходя из того, что рано или поздно они также будут ратифицированы российским парламентом.

Далее Пленум дал обширный комментарий положений европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая является основой для принятия решений Европейским Судом по правам человека. В 1998 году Россия признала юрисдикцию этого суда в отношении российских граждан и, следовательно, суды общей юрисдикции должны были учитывать это обстоятельство при вынесении своих решений.

Заслуживают внимания еще два постановления, принятых совместно пленумами Верховного и Высшего Арбитражного судов в 1995 и 2009 годах. Они касаются применения судами частей первой и четвертой Гражданского кодекса России. Дело в том, что часть первая Гражданского кодекса была принята в 1992 году – еще до вступления в силу Конституции России. По сути, с нее и началось формирование правовой системы новой России. За его значение в правовой системе этот Кодекс в России называют «экономической конституцией». И разумеется, новаторский характер Кодекса не мог не вызывать затруднений в применении его норм судами общей юрисдикции и арбитражными.

Что же касается второго из указанных совместных постановлений, то его задача была иной. Часть четвертая Гражданского кодекса посвящена вопросам авторского права. В современных условиях это одна из самых сложных отраслей права, содержащая массу специальных терминов и понятий. По неизвестным мне соображениям, авторы нормативного акта не сочли необходимым эти термины в законе расшифровать. Возможно, из-за того, что пришлось бы вносить изменения в часть первую Гражданского кодекса, действовавшую к тому времени уже более 15 лет. И пленумы судов были вынуждены пояснять эти термины, расшифровывать их смысл и увязывать с уже действующими нормами первых трех частей Гражданского кодекса.

Еще одним подобным актом стало одно из последних совместных постановлений пленумов Верховного и Высшего Арбитражного судов от 23 декабря 2010 года с длинным названием «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». Речь идет о борьбе со следственной, судебной и исполнительской бюрократией. Это явление присуще различным развивающимся странам. Но в России оно приняло такие масштабы, что потребовалось принятие специального закона, вступившего в силу 4 мая 2010 года. То есть, по сути, это закон о борьбе судов с самими собой, поскольку заявление об ускорении судебного процесса подается председателю суда, где это дело и рассматривается. Однако отказ в его удовлетворении не лишает гражданина права на компенсацию.

Пленум дал также разъяснения, как определить «разумность» того или иного срока, что понимать под «затягиванием судебного процесса», как исчислять размер компенсации, и многие другие. Как известно, этот закон и постановление Пленума являются частью политики действующе-

го руководства страны, направленной на борьбу с коррупцией и бюрократией. Что из этого получится, покажет время.

И, наконец, последнее – об административном судопроизводстве. В демократический период начала 1990-х годов федеральная власть начала реальную борьбу с бюрократией, и поэтому в Основном законе появилось упоминание об административном судопроизводстве. Смысл этого производства должен был состоять в быстроте и оперативности рассмотрения исков граждан к органам публичной власти и отдельным чиновникам. При этом предполагалось установить презумпцию вины ответчика (чиновника) и окончательный характер решения суда первой инстанции. Однако в последующем административное судопроизводство стало частью гражданского судопроизводства. Бремя доказывания легло на истца (гражданина), были сохранены общие процессуальные сроки и единый порядок пересмотра решения вышестоящими судами. То есть преимущества этого судопроизводства оказались разрушены.

Правда, еще в 2004 году в журнале «Российская юстиция» был опубликован проект кодекса административного судопроизводства, подготовленный рабочей группой во главе с тогдашним заместителем Председателя Верховного Суда России В.И. Радченко. Этот акт содержал статью 38, которая в рамках темы данной статьи заслуживает дословного цитирования: «Выводы, содержащиеся во вступившем в законную силу решении суда по ранее рассмотренному административному или уголовному делу, касающиеся обстоятельств, влияющих на рассмотрение дела, обязательны для суда, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении административного дела». Таким образом, на мой взгляд, была предпринята попытка в прямой форме ввести прецедентное право при рассмотрении дел в порядке административного судопроизводства. Позже по инициативе Верховного Суда России этот проект был внесен в Государственную Думу, где и продолжает оставаться без рассмотрения.

Попробую просуммировать полученные выводы:

1. Обобщения судебной практики Президиумом Верховного Суда Российской Федерации по факту являются обязательными для применения нижестоящими судами общей юрисдикции и служат целям унификации судопроизводства по уголовным и гражданским делам. В этом виде они могут рассматриваться в качестве судебных прецедентов высшего суда общей юрисдикции.

2. Постановления Пленума Верховного Суда России, в том числе принимаемые в прошлом совместно с Высшим Арбитражным Судом, устраняют пробелы в нормативно-правовом регулировании и действуют по юридической силе на уровне тех актов, пробелы в которых они устраняют.

3. Административные суды, которые рано или поздно будут созданы в России, призваны создать систему прецедентного права на уровне судов общей юрисдикции при осуществлении административного правосудия.

Теперь о статусе и прецедентной деятельности арбитражных судов России. Небольшое историческое напоминание. Порядок рассмотрения арбитражных споров появился в нашей стране в первые годы существования Советской власти, то есть в XX веке. Особенность их состояла в том, что это не были суды в их классическом виде. Это были арбитражные комиссии, рассматривавшие споры между двумя и более хозяйствующими субъектами, которые в условиях социализма принадлежали государству. Поэтому материальные взыскания с одного из них, вынесенные по решению арбитражной комиссии, означали перемещение денежных средств из одной части государственного бюджета в другую. Разумеется, какие-то наказания несли и директора предприятий, но это, по сути, были управляющие, назначенные на должности все тем же собственником в лице государства.

После введения в России в 1990-е годы плюрализма собственности и появления собственности частной по инициативе юриста – депутата Государственной Думы В.В. Гребенникова арбитражные комиссии были преобразованы в арбитражные суды, а сам автор реформы возглавил первый в истории России Высший Арбитражный Суд. В Конституции страны его статус был определен статьей 127 (ныне исключена) как суда, разрешающего экономические споры.

Строго говоря, это не совсем верно, поскольку речь идет только об экономических спорах юридических лиц, то есть хозяйствующих субъектов. Экономические споры между лицами физическими, то есть гражданами, по-прежнему рассматривают суды общей юрисдикции.

Помимо этого, Высший Арбитражный Суд был наделен правом давать разъяснения по вопросам судебной практики. Это право подтверждалось Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». На первый взгляд, такое право аналогично рассмотренному нами ранее праву Верховного Суда. Однако Законом от 23 декабря 2010 года в Арбитражный процессуальный кодекс были внесены любопытные изменения. Новый закон, по сути, легитимировал то, что автор этих строк утверждал еще 15 лет назад, но в отношении решений Конституционного Суда, то есть что его решения должны рассматриваться иными судами как вновь открывшиеся обстоятельства. Это было прямо сказано в Законе в отношении постановлений Пленума и Президиума Высшего Арбитражного Суда, которые обязывают иные арбитражные суды пересматривать свои решения. Иными словами, рассматриваемый Закон сделал эти решения обязательными для нижестоящих судебных инстанций. То есть то, что по факту вытекает из обобщений судебной практики Верховного Суда России, стало юридической нормой для Арбитражного. Надеюсь, что с появлением законодательства о судах общей юрисдикции это станет нормой и для этих судов.

Более того, несколько ранее – в январе 2010 года Конституционный Суд России принял решение, которым придал обратную силу решениям

Высшего Арбитражного Суда, не ухудшающим права и свободы человека и гражданина. Ранее такая норма в России действовала только по отношению к федеральным законам.

На мой взгляд, таким образом высшие суды, с одной стороны, подменили своими решениями акты законодательной власти. Но с другой стороны, если законодатель оказался не расторопен в решении практических вопросов защиты интересов физических и юридических лиц, то у судов и не было другого выхода. Так или иначе, описанные решения знаменуют собой серьезный шаг России в развитии прецедентного права.

Теперь проиллюстрируем прецедентную деятельность Высшего Арбитражного Суда и иных экономических судов на конкретных примерах. Необходимо отметить, что в феврале 2008 года, еще до вступления в силу описанных изменений в Арбитражный процессуальный кодекс, Пленум Высшего Арбитражного Суда в своем постановлении прямо указал на необходимость пересмотра судебных решений по результатам рассмотрения другого дела в порядке надзора.

Есть и еще одна любопытная особенность в деятельности арбитражных судов в России. Дело в том, что в отличие от судов общей юрисдикции, нижним звеном этой судебной системы является не городской (районный) суд, а сразу суд субъекта Российской Федерации: области, края или республики.

Следовательно, вышестоящим судом в сфере арбитражного судопроизводства до недавнего времени выступал сразу Высший Арбитражный Суд в лице Пленума. Однако с развитием рыночных отношений нагрузка на арбитражные суды возрастала ежегодно в десятки раз. В связи с этим в их системе были созданы еще две инстанции: федеральные арбитражные суды округов (их десять) и арбитражные апелляционные суды (их двадцать) из расчета один суд на два-три субъекта Российской Федерации. Государственная власть преследовала цель «развести» судебную систему страны с административно-территориальным ее делением, но эта цель в силу сложности деления страны и ее размеров была реализована не полностью.

Так или иначе, в названных судебных инстанциях формируется собственная, отличная от соседних судов, судебная практика. Так, предметом спора и различных подходов к разрешению дел стало применение контрольно-кассовой техники. Поясню на примере. В крупных российских городах, так же как и в других европейских государствах, действует развитая сеть курьерских служб, занимающаяся доставкой различного рода товаров и услуг. Возник вопрос: должен ли курьер при доставке товара в дом или офис клиента использовать кассовый аппарат для учета полученных средств?

Согласитесь, весьма комично смотрится человек, доставивший вам товар с кассовым аппаратом в руках и пробивающий на нем чек, который вы незамедлительно отправляете в мусорную корзину. Аналогичная про-

блема существует и в городском транспорте. В Москве, например, кассовые чеки пробивают только в билетных кассах метрополитена, что способствует созданию в них очередей в час пик.

Эти и подобные проблемы рассматривались в окружных и апелляционных арбитражных судах. И разные суды решали этот вопрос по-разному, что и стало эталоном для принятия решений нижестоящими арбитражными судами. Более того, мне самому пришлось участвовать в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, рассматривавшем запрос о том, должен ли продавец уличного мелкорозничного ларька пробивать кассовый чек за проданный батон хлеба. Хлеб в России – один из наиболее дешевых и широкопотребляемых товаров. Представьте себе, запрос судьи Дмитровского городского суда рассматривала высшая судебная инстанция страны! Правда, эта судья сегодня уже доктор юридических наук и обучает будущих судей в специализированном вузе судебной системы России, что свидетельствует о высокой квалификации этой женщины.

Вообще вопрос об использовании контрольно-кассовой техники в России стоит довольно остро. Например, в церковных приходах, имеющих большой торговый оборот по продаже свечей, атрибутики, религиозной литературы и т.д., вы нигде не найдете кассового аппарата. Понятно, что церковь не платит налоги с основной своей деятельности: церковных треб, но хоть какой-то учет в дополнительной сфере – сфере торговли, на мой взгляд, должен быть.

Мои выводы из сказанного.

1. Арбитражные суды в России, там, где они сохранены, разрешают наиболее сложные экономические споры между хозяйствующими субъектами и, как правило, с очень большой ценой иска. В них работают наиболее квалифицированные судьи. Это наиболее развитая сеть судов Российской Федерации. Не случайно, что законодательство, регламентирующее их деятельность, самое передовое в российской правовой системе.

2. Тем не менее нигде в арбитражном законодательстве не звучит словосочетание «судебный прецедент». Однако придание надзорным решениям Пленума Высшего Арбитражного Суда (правопреемником которого стал Верховный Суд) обязательной силы может рассматриваться в качестве элемента прецедентного права.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации, придавшее упомянутым решениям обратную силу, сделало постановления Пленума высшего суда страны по экономическим спорам универсальным правовым регулятором в рассматриваемых спорах. Однако уже в самом недалеком будущем это звено судебной системы России столкнется с проблемой срока давности по исполнению и пересмотру своих решений. С этой проблемой уже столкнулись суды общей юрисдикции при выполнении решений Конституционного Суда.

4. Более того, в России есть отдельные судебные решения, которые могут быть обжалованы только после их исполнения. Таково решение об административном аресте. Его можно обжаловать, но сначала виновное лицо должно отбыть наказание. Одним из российских политиков (ныне покойным Б. Немцовым) уже создан прецедент в этой сфере.

Одной из проблем российского правосудия является создание ювенальной юстиции. Сторонники этой идеи исходят из того, что дети относятся к одной из наименее защищенных в социальном отношении категорий граждан, обладают неустоявшейся психикой, подвержены влиянию взрослых, в том числе – криминальных элементов. Особенно остро эта проблема встала в нашей стране в начале 1990-х годов, когда обнищание населения достигло своего максимума и ударило прежде всего по детям. В стране появились беспризорные и безнадзорные подростки. Надо иметь в виду, что одной из причин этого процесса стало наследие социалистической эпохи. Дело в том, что социалистической идеологии присущ коллективистский принцип воспитания молодежи. Проще говоря, ответственность за воспитание и образование молодого поколения брали на себя детские дошкольные и школьные образовательные учреждения и создаваемые в них детские политические организации: октябрятские, пионерские и комсомольские.

Эта система имела свои положительные качества: воспитывала чувство коллективизма, интернационализма, взаимопомощи, дружбы, поддержки и т.д. Однако все эти качества были основаны на господстве коммунистической идеологии. И когда эта идеология была низвергнута в годы так называемой перестройки (1983–1991 гг.), на поверхность вышли негативные свойства такой системы воспитания. Ребенок фактически оказывался вырванным из семьи, а обязанность по его воспитанию перекладывалась на плечи государственных органов и общественных организаций страны.

В силу многолетнего господства этой системы в СССР негативные свойства такого метода воспитания коснулись и взрослых. Многим родителям не было привито чувство ответственности за подрастающее поколение, заботы и любви к детям как продолжателям рода человеческого. Вот тогда и возникло отторжение детей из ряда семей и создание так называемого социального сиротства. То есть сиротства при живых родителях. Дети, лишённые заботы и внимания в семье, бежали на улицу, вели асоциальный образ жизни и стали легкой добычей криминалитета.

Именно тогда Верховный Совет Российской Федерации, утверждая в 1992 году Концепцию судебно-правовой реформы, включил в нее как одну из задач создание ювенальной юстиции и ювенальных судов. Их особенность состояла в том, что такие суды призваны были не столько карать, сколько воспитывать, выполнять в основном превентивную (предупреди-

тельную) функцию, стать барьером между правонарушениями детей и взрослой уголовной преступностью. Одним из требований к судьям таких судов было знание ими, наряду с правом, педагогики, психологии, этики, медицины и пр. К сожалению, по причине все того же отсутствия необходимых денежных средств этой части реформы не суждено было воплотиться в жизнь.

Однако уже в XXI веке у программы ювенальной юстиции появилось немалое число противников, часть из которых составили, как это ни странно, ортодоксы Русской православной церкви и учителя старой формации. Причиной тому стали объективные факты насилия над детьми в некоторых приемных семьях, преимущественно иностранных, активные попытки государства и общества создать суррогатные приемные семьи, в конечном счете – формирование новой идеологии воспитания подрастающего поколения.

На этом фоне тем более показательно постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2011 года «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних». Прямо не употребив словосочетание «ювенальная юстиция», Пленум фактически приступил к ее формированию. Обратимся к фактам.

Прежде всего, Пленум перечислил многочисленные международные акты, устанавливающие гарантии защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, и установил их приоритет перед национальным законом. Пленум подчеркнул, что международные обязательства Российской Федерации, вытекающие из этих договоров, выше национального уголовного и уголовно-процессуального закона.

Затем в постановлении были сформулированы специальные требования, предъявляемые к судьям, рассматривающим дела с участием несовершеннолетних. Это наличие не только значительного опыта работы, но и профессиональной компетенции, обеспечиваемой путем обучения и переподготовки как по вопросам права, так и по вопросам педагогики, социологии, подростковой психологии, криминологии, виктимологии, применения ювенальных технологий, используемых в рамках процессуального законодательства. Также Пленум возложил на этих судей ведение профилактической работы с несовершеннолетними подозреваемыми, обвиняемыми и подсудимыми.

Пленум уточнил ряд положений уголовно-процессуального закона, истолковав их в пользу несовершеннолетнего правонарушителя. Прежде всего речь идет об установлении возраста. Психологически многие преступления подростки совершают как раз в момент наступления совершеннолетия под воздействием алкоголя, употребленного в день рождения. Такие правонарушители нередко попадают за решетку именно в этот день. Учитывая это обстоятельство, Пленум решил временем установления

совершеннолетия считать ноль часов дня, следующего за днем рождения несовершеннолетнего.

Часть подростков в силу названных выше обстоятельств не имеют документального подтверждения своего возраста. В этом случае суд прибегает к помощи эксперта, который определяет возраст по внешним признакам, скажем, от 12 до 14 лет. В этом случае Пленум рекомендовал судам исходить из нижнего показателя предполагаемого возраста, а дату рождения определять по последнему дню указанного года.

В отношении избрания меры наказания несовершеннолетнего правонарушителя Пленум рекомендовал судам по возможности избегать лишения свободы и применять его лишь при совершении тяжких и особо тяжких преступлений, во всех остальных случаях применять меры наказания, не связанные с лишением свободы: передачу под опеку родителям или лицам, их заменяющим. Даже при помещении осужденного в специализированное исправительное детское учреждение суд обязан определить конкретное лицо, отвечающее за исправление несовершеннолетнего преступника. Также в целях обеспечения профилактики иных правонарушений Пленум указал судам на возможность обязать несовершеннолетнего осужденного пройти курс социально-педагогической реабилитации (психолого-педагогической коррекции) в учреждениях, оказывающих педагогическую и психологическую услугу гражданам.

Интересен подход Пленума к вопросам защиты права несовершеннолетнего на всех стадиях досудебного следствия и суда. Напомнив судам об обязательном участии в следствии и суде защитника и представителя несовершеннолетнего, Пленум определил конкретные условия отвода (недопущения) в суд его законного представителя, дабы тот не имел возможности негативного воздействия на подсудимого.

Не так давно в России стала применяться так называемая упрощенная процедура судопроизводства. В западной судебной практике она известна под названием «сделка с правосудием». Так вот, Пленум указал судам на недопустимость применения такой практики в отношении несовершеннолетних правонарушителей, справедливо полагая, что несовершеннолетний может пойти на нее под давлением досудебных следственных органов, что исказит возможную картину происшествия и подвергнет опасности наказания невиновное лицо.

Еще одна новелла судебной практики, порожденная анализируемым правовым актом.

Одним из столпов российского правосудия многие годы считалась открытость и гласность судопроизводства. Допуск прессы на судебные процессы был мотивирован необходимостью воспитательного воздействия на лиц, еще не совершивших преступления, и создания негативного отношения к деяниям лиц, осужденных за совершение преступления. Однако Пленум ссылается на Пекинские правила 1985 года, установившие право на конфиденциальность информации о несовершеннолетнем

подозреваемом, обвиняемом, подсудимом, которое должно обеспечиваться на всех стадиях процесса, чтобы избежать причинения ущерба и вреда его репутации. Иными словами, судебные процессы над несовершеннолетними должны проходить в закрытом для прессы режиме, за исключением случаев, когда сами обвиняемые или их законные представители не заявят иного.

Вышесказанное означает следующее.

1. Преступность как в России, так и во всем мире «молодеет». Все больше число несовершеннолетних граждан среди виновных не только в совершении преступлений малой и средней тяжести, но и в совершении тяжких и особо тяжких преступлений. Причин тому множество, но одной из них является слабая профилактическая работа государства с молодежью. Одним из способов превенции роста преступности среди молодежи призваны стать ювенальные суды. Они созданы во многих странах мира.

2. По ряду объективных и субъективных причин российский парламент, обязанный реализовать Концепцию судебной реформы в части создания системы ювенальных судов, не приступил к практическому осуществлению этой задачи. Поэтому в роли законодателя в этой области выступил Верховный Суд в лице его Пленума, создав таким образом очередной судебный прецедент. С этой целью Пленум:

образовал в судах общей юрисдикции самостоятельные составы для рассмотрения уголовных дел с участием несовершеннолетних, рассматривающие дела в закрытом режиме;

определил категорию и профессиональные требования к ювенальным судьям;

скорректировал действующее в стране уголовное и уголовно-процессуальное законодательство в направлении повышения правовой защищенности несовершеннолетних правонарушителей;

выявил перечень международно-правовых актов, касающихся защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних и обязал российские суды общей юрисдикции руководствоваться ими в своей практической деятельности;

создал систему требований к профилактике преступности молодежи, осуществляемой судами общей юрисдикции.

И самый общий вывод, подводящий итог данного исследования. В России, несмотря на господство континентальной правовой системы, формируется прецедентное право. Делается это усилиями самой судебной системы. Это объективная и неизбежная реальность. Возможно, когда российская судебная система накопит такой опыт, как, скажем, британская, эта отрасль права будет более развита, чем сейчас в условиях молодой неокрепшей демократии. Но при этом она вряд ли откажется от колоссальных преимуществ, которые, по нашему мнению, дает ей континентальная семья права.

Социальное и индивидуальное в электоральной демократии: доктрина Конституционного Суда Российской Федерации

Одна из основных задач Конституции Российской Федерации, история которой насчитывает более двадцати лет, заключается в таком построении государственных и общественных институтов, которое объективно способствовало бы утверждению и развитию демократии на основе сочетания и взаимодействия социальных и индивидуальных интересов. Важной гарантией, направленной на то, чтобы обезопасить субъектов конституционного права, носителей различных индивидуальных и коллективных прав от неконституционных по существу и не соответствующих Конституции Российской Федерации по форме решений и действий государственных органов и должностных лиц¹, является конституционное правосудие, представляющее собой высшее проявление конституционного контроля в государстве². Правовые позиции, выраженные Конституционным Судом Российской Федерации, рассматриваемые правоведами в качестве «кристаллизованного права»³, непосредственно влияют на качество законотворческой и правоприменительной практики⁴, на установление в этом процессе баланса социального и индивидуального.

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич – заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, кандидат юридических наук, доцент

¹ Эбзеев Б.С. Конституционный Суд Российской Федерации: становление, юридическая природа, правовые позиции // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2-х т. М.: Юрист, 2000. Т. 1. С. 5–6.

² Бондарь Н.С. Концепция «живого» (судебного) конституционализма: методология исследования в свете практики конституционного правосудия // Теория и практика российского конституционализма: Сборник докладов / Отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Изд. центр Ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 24.

³ Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1999. № 3 (28). С. 81–95.

⁴ Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013. С. 284.

Это особенно актуально в сфере электоральной демократии, центральное место в которой занимает субъективное избирательное право, имеющее двойственную природу. С одной стороны, еще с советских времен в отечественной правовой литературе право избирать и быть избранным традиционно рассматривалось в качестве коллективного права⁵. С другой стороны, механизм реализации субъективного избирательного права, закрепленный в российском законодательстве для каждого избирателя, определяет его индивидуальный характер. Это подтверждают и изменения российского законодательства, направленные на отмену барьера явки избирателей. До середины 2000-х годов для признания выборов состоявшимися была необходима явка определенного количества зарегистрированных избирателей. Федеральный закон от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» отменил порог явки избирателей для всех выборов, кроме федеральных. Для выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации порог явки избирателей был отменен Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах»⁶.

Выборы играют ключевую роль в современной общественно-политической жизни страны и обеспечивают стабильность существующей политической системы России, воспроизводство и функционирование институтов власти. Приход к власти представителей тех или иных политических сил в результате выборов обуславливает определенное состояние защищенности конституционного строя. От решений, принимаемых органами народного представительства и выборными лицами, зависит распределение финансовых ресурсов, эффективность экономической деятельности хозяйствующих субъектов, степень реализации конституционных прав и свобод избирателей, характер средств и методов осуществления государственной власти⁷.

⁵ Уманский Я.Н. Советское государственное право. М.: Высшая школа, 1970. С. 84; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: Учебное пособие. М.: Изд-во МГУ; Изд. группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. С. 185.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2118.

⁷ Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе. М.: Новый индекс, 2010. С. 8.

В связи с этим право избирать своих представителей в органы государственной власти и органы местного самоуправления (активное избирательное право) и право быть избранными в эти органы (пассивное избирательное право) являются необходимой и существенной составной частью конституционного права граждан современных демократических государств участвовать в управлении делами государства и местного самоуправления. Оно характеризуется общей направленностью на легитимацию выборных органов и должностных лиц публичной власти путем непосредственного волеизъявления народа.

Существенная корректировка высшими органами государственной власти договоренностей, достигнутых по итогам выборов и основывающихся на концепции справедливости⁸, приводит к исключению электората, несогласного с этими изменениями, из политической жизни страны. А это, в свою очередь, может повлечь и изменения в геополитическом статусе государства. Так, после государственного переворота, произошедшего в конце февраля 2014 года на Украине, воля украинских граждан, проживающих в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, оказалась исключенной из политического соглашения: был отстранен от власти президент, за которого в 2010 году проголосовало 78,24 процента избирателей в Крыму и 84,35 процента – в Севастополе. Позднее была инициирована кампания, направленная против двух парламентских партий – Партии регионов, за которую в 2012 году отдали свои голоса 52,26 процента избирателей в Крыму и 46,90 процента – в Севастополе, и Коммунистической партии Украины – 19,41 и 29,46 процента соответственно⁹. В конечном счете исключение этой части населения из внутригосударственной политической жизни стало одним из оснований выхода названных административно-территориальных единиц из состава Украины. Ведь еще Ж.-Ж. Руссо отмечал, что «суверенная власть, хотя она и безгранична, священна, нерушима, не выходит и не может распространяться за пределы общих соглашений»¹⁰.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что, будучи элементом конституционного статуса гражданина, избирательные права являются в то же время и элементом публично-правового института выборов, в них воплощаются как личный (индивидуальный) интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный (социальный) интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной

⁸ Ролз Дж. Теория справедливости. М.: Изд-во ЛКИ, 2010. С. 25.

⁹ Толстых В.Л. Воссоединение Крыма с Россией: правовые квалификации // Евразийский юридический журнал. 2014. № 5. С. 42.

¹⁰ Руссо Жан-Жак. Политические сочинения. СПб.: Изд-во «Росток», 2013. С. 142.

власти¹¹. В этом контексте под публичным интересом можно понимать интерес, в котором все общество является заинтересованной стороной или получателем. Наиболее адекватным средством его выражения, по мнению немецкого правоведа Р. Уермана, являются выборы или референдум, в ходе которых он формируется на основе волеизъявления избирателей или участников референдума. В качестве средства выявления публичного интереса при рассмотрении правоприменительными органами конкретных дел может использоваться и опрос граждан¹².

Именно социальный (публичный) интерес в настоящее время является ядром национального правосознания, составленным из единых для всех представлений о предназначении государства, его роли в регулировании общественной жизни. Вместе с тем, как отмечается в литературе, осознание общих потребностей – это лишь первая стадия проявления интереса в праве. Этот процесс неоднороден и крайне сложен. Известно, что каждый человек обладает индивидуальным видением общего интереса, а также по-своему представляет собственное место в государственном механизме¹³. При этом интересы государства, общества, отдельных индивидов на отдельных его стадиях могут корректироваться и сталкиваться друг с другом, образуя непрерывную «борьбу за право»¹⁴, постоянную во времени.

Процесс реализации публичного интереса связывается с достижением общего блага, под которым Е. Шмидт-Асман понимает частные и публичные интересы, объединенные единым общественным интересом¹⁵. Р. Уерман обращает внимание на то, что именно достижение общего блага, как правило, является обязанностью государства, которое должно использовать для её выполнения все свои механизмы¹⁶. Этот подход находит

¹¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области" в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 31 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 52. Ст. 6533.

¹² Uerman R. Das öffentliche Interesse seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999. S. 13, 15.

¹³ Шерстобоев О.Н. Теория интересов в административно-правовом измерении: на примере высылки иностранных граждан за пределы принимающего государства // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С. 99.

¹⁴ Иеринг Р. Борьба за право. М.: Издание К.Т. Солдатенкова, 1874. С. 16.

¹⁵ Schmidt-Asmann E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Organisationsidee. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2006. S. 153.

¹⁶ Uerman R. Das öffentliche Interesse... S. 20.

отражение и в нормативных правовых актах. Так, в статье 3 Конституции земли Бавария отмечается, что Бавария является правовым и социальным государством с богатым культурным наследием, которое служит общему благу.

Перед Конституционным Судом Российской Федерации стоит задача при анализе конкретного дела не только выявить публичный и частный интересы, но и установить между ними баланс, являющийся синтезом различных интересов и в той или иной степени отражающий общественное благо. Он должен найти воплощение в действующей конституционной доктрине и стать механизмом применения законодательства. Конструкция интереса в этом случае выступает одним из критериев оценки справедливости процесса соблюдения принципа верховенства закона. Определяющее место в этом механизме занимают субъективные права, которые можно рассматривать в качестве средства реализации индивидуальных интересов, не позволяющего государству посягать на них.

Вследствие этого, рассматривая дела, связанные с защитой избирательных прав, Конституционный Суд Российской Федерации, с одной стороны, должен обеспечить реализацию субъективного избирательного права избирателя, направленного на выражение его политической воли и связанных с ней субъективных интересов, касающихся тех или иных политических предпочтений. С другой стороны, необходимо отразить в решении адекватное выражение суверенной воли многонационального народа Российской Федерации, которая материализуется в объективных результатах выборов.

Механизм установления баланса интересов между социальным и индивидуальным наиболее ярко проявляется в делах, связанных с реализацией права на предвыборную агитацию, каковая, по мнению российских ученых, является кульминацией избирательного процесса, по достижении которой раскрывается политический характер избирательного права¹⁷. При рассмотрении дела по запросу группы депутатов Государственной Думы и жалобам граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова о конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проведя анализ интересов общества в целом и интересов отдельных участников избирательной кампании при реализации права на предвыборную агитацию, четкие границы которой в силу действия подпункта «ж» пункта 2 статьи 48 вышеназванного Федерального закона было сложно определить на практике, установил приоритет права общества на свободу слова в ходе выборов над интересами отдельных кандидатов, которые могли бы быть нарушены средствами массовой инфор-

¹⁷ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 332.

мации при информационном обеспечении выборов. В связи с этим Конституционный Суд признал подпункт «ж» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации как ограничивающий свободу слова¹⁸.

Это решение Конституционного Суда Российской Федерации, принятое в ходе избирательной кампании, существенно повлияло на практику квалификации незаконной агитации в средствах массовой информации. Справедливо мнение Е.И. Колюшина, который считает, что после принятия этого решения доказать претензии к средствам массовой информации по поводу нарушения избирательного законодательства чрезвычайно сложно¹⁹. Подтверждением данного вывода является то, что уже в ноябре 2003 года мировым судьей первого судебного участка Ленинского района Новосибирска было принято семь решений о прекращении производства по делам об административных правонарушениях в отношении местной телекомпании, нарушившей, по мнению окружной избирательной комиссии, правила проведения информирования в средствах массовой информации²⁰. На все решения были поданы протесты прокурора Ленинского района, которые районным судом общей юрисдикции были оставлены без удовлетворения²¹. При этом в судебных решениях, выносимых на протесты прокурора, отмечалось, что мировой судья абсолютно правильно применил нормы материального права – статью 5.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с учетом положений Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года²². После принятия этого Постановления в течение всей избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы ни один суд г. Новосибирска не принял положительного решения по заявлениям на нарушения средствами массовой информации правил

¹⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

¹⁹ Колюшин Е.И. Судебная защита избирательных прав граждан. М.: Изд. дом «Городец», 2005. С. 89.

²⁰ Дела № 3м-І-271/03, 3м-І-273/03, 3м-І-277/03 и др.

²¹ Решения судьи Ленинского районного суда г. Новосибирска по делу № 12-161/03 г.; по делу № 12-165/03 г.; по делу № 12-166/03 г.; по делу № 12-167/03 г. и др.

²² Решение судьи Ленинского районного суда г. Новосибирска по делу № 12-167/03 г. С. 2.

проведения предвыборной агитации. При этом в деятельности ряда средств массовой информации явно просматривалась агитационная цель. Например, в заявлениях отмечался факт освещения с негативными комментариями в еженедельных новостных воскресных программах одной из местных телевизионных компаний деятельности трех кандидатов в депутаты Государственной Думы.

На расширение избирательной правоспособности рядовых избирателей было направлено Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»²³. В жалобе, поданной в Конституционный Суд Российской Федерации, оспаривалась конституционность пункта 5 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающего оплату расходов по проведению предвыборной агитации исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке. По мнению заявителя, оспариваемое регулирование фактически исключило возможность осуществления гражданами конституционного права свободно производить и распространять информацию любым законным способом в форме предвыборной агитации, имеющей целью побудить избирателей к голосованию против всех кандидатов, и тем самым противоречит частям 1, 4 статьи 29 и части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

На основании признания интереса граждан в проведении предвыборной агитации против всех кандидатов, существующего в рамках нормативно определяемого конституционного права на свободное распространение информации, Конституционный Суд Российской Федерации признал оспариваемое регулирование несоразмерно ограничивающим конституционное право на распространение информации и не соответствующим требованиям Конституции Российской Федерации. Обращая внимание на необходимость защиты свободы слова, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что предвыборная агитация против всех кандидатов является равноценной по своим юридическим характеристикам предвыборной агитации за или против конкретных кандидатов, поскольку в условиях равного избирательного права все голоса избирателей имеют одинаковый вес, а право агитировать против всех участвующих в выборах кан-

²³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 47. Ст. 4968.

дидатов относится к признанным законодателем избирательным правам граждан.

Желая обеспечить равные возможности агитации за и против конкретных кандидатов (списков кандидатов) и агитации против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), Конституционный Суд Российской Федерации фактически нарушил принцип равенства субъектов, имеющих право на агитацию, чем умалил безопасность избирательного процесса в целом. Его правовая позиция позволяла гражданам, ведущим агитацию за голосование против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) за счет собственных средств, иметь преимущества по сравнению с кандидатами (избирательными объединениями), проводящими избирательную кампанию за счет средств собственного избирательного фонда. При этом Конституционный Суд Российской Федерации установил законодателю рамки дальнейшего законотворчества, обязав его незамедлительно принять меры по урегулированию порядка осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов.

Законодательно определить порядок проведения агитации против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), видимо, не представляется возможным. Регламентация данных отношений отсутствует и в зарубежном законодательстве. Российский законодатель, выполняя требование Конституционного Суда Российской Федерации, пошел по более легкому пути законотворчества, приняв в 2006 году закон, отменивший возможность голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)²⁴, чем сократил объем субъективного избирательного права российских граждан в части голосования против всех кандидатов (списков кандидатов) и частично минимизировал необходимость правового регулирования этих общественных отношений²⁵.

Интерпретируя правила проведения агитации за голосование против всех кандидатов (списков кандидатов), Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 ноября 2005 года № 10-П, признавая за гражданами возможность проведения такой агитации, фактически предоставил российскому гражданину с его собственными средствами статус самостоятельного субъекта права на агитацию.

²⁴ Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.

²⁵ Согласно Федеральному закону от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» голосование против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) может быть предусмотрено на муниципальных выборах.

Ведь возникает вопрос: если избиратель за счет собственных средств может агитировать за голосование против всех кандидатов (списков кандидатов), то почему он не может проводить агитацию за голосование за или против отдельных кандидатов (списков кандидатов) наравне с другими кандидатами (избирательными объединениями)? Этот вопрос вытекает из содержания понятия предвыборной агитации, закрепленного в законодательстве на тот момент. В соответствии со статьей 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под предвыборной агитацией понимается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Если бы Конституционный Суд Российской Федерации и в дальнейшем в своих решениях развивал эту позицию, то можно было бы считать, что он встал на путь предоставления избирателю статуса субъекта предвыборной агитации, равного статусу кандидата (избирательного объединения). Может быть, это не в полной мере соответствовало бы принципам российского избирательного права, но в любом случае такая позиция не противоречила бы принципиальным положениям Конституции Российской Федерации. Однако в последующих решениях Конституционный Суд Российской Федерации не стал последовательно ее придерживаться, а сделал совсем иные выводы, установив приоритет гарантирования интересов отдельных участников избирательной кампании – кандидатов, избирательных объединений – посредством обеспечения их равного положения. Это еще раз подтверждает тезис о том, что если конструкция интереса, установленная законодателем и отраженная в законе, является статичной категорией, то содержание общественного блага, вытекающее из баланса интереса, выявленного Конституционным Судом Российской Федерации, может постоянно меняться.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области»²⁶ отмечалось, что оспариваемое заявителем требование об осуществлении предвыборной агитации не иначе как за счет денежных средств, которые аккумулированы в созданных в соответствии с законом избирательных фондах и выступают в обезличенной форме, не противоречит Конституции Российской Федера-

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2970.

ции²⁷. Оценивая значимость права на свободу слова избирателей в рамках политической борьбы в период выборов и права на получение информации об источниках финансирования избирательных кампаний кандидатов (избирательных объединений), Конституционный Суд посчитал, что законодательно закрепленный запрет избирателям проводить агитацию за счет своих финансовых средств является справедливым.

Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил законодательно закрепленную ограниченную избирательную правоспособность избирателей: граждане, не являющиеся кандидатами и не выступающие от имени кандидатов, избирательных объединений в установленном законом порядке, вправе проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат. При наличии согласия кандидата, избирательного объединения граждане имеют возможность проводить предвыборную агитацию в рамках предоставляемых кандидату, избирательному объединению эфирного времени и печатной площади, а также создавать и распространять печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы, при том что соответствующие финансовые затраты производятся исключительно за счет средств избирательного фонда. С одной стороны, это решение Конституционного Суда Российской Федерации направлено на обеспечение равного статуса кандидатов (избирательных объединений), с другой – нарушает право рядовых избирателей на распространение информации. Гражданин (избиратель), обладающий правом на агитацию, в соответствии с волей Конституционного Суда Российской Федерации может реализовать его только с разрешения кандидата (избирательного объединения).

Получается, что право кандидатов выражать свое мнение имеет для законодателя несоизмеримо более высокую ценность, нежели аналогичное право иных лиц. Более того, избранный способ регулирования позволяет одной категории граждан (кандидатам) при осуществлении своих прав (свободы слова) не учитывать права других граждан, не являющихся кандидатами²⁸. У избирателей остается возможность вести агитационную деятельность в формах, не требующих финансовых затрат: встречи с избирателями, участие в собраниях, митингах и иных публичных мероприятиях, которые являются малоэффективными и не могут достигнуть желаемого результата. Конституционный Суд Российской Федерации ограничивается рассмотрением избирателя не в качестве субъекта распространения информации, а только в качестве объекта, на который направлено

²⁷ Судебными органами США и Канады подобные законодательные ограничения в отношении выборов и референдума были признаны неконституционными. См.: McIntyre v. Ohio Elections Comm'n (93-986), 514 U.S. 334 (1995) // <http://www.law.cornell.edu/supct/html/93-986.ZO.html>; Libman v. Quebec (Attorney General) // <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/1763285>.

²⁸ Бондарь Н.С., Джигарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 122–123.

воздействие кандидатов (избирательных объединений). Фактически Суд сузил число возможных субъектов агитации за счет гарантирования общезначимого принципа равного избирательного права и контроля за финансированием выборов. Исходя из логики судебного решения, избирательная кампания стала процессом деятельности кандидатов (избирательных объединений), а не рядовых избирателей.

Подходы Конституционного Суда Российской Федерации к пониманию содержания избирательной правоспособности отдельной личности в избирательном процессе могут существенно повлиять на распределение прав между субъектами избирательного права, реализация которых, в зависимости от стадии избирательного процесса, может быть направлена на реализацию как публичного, так и индивидуального интереса. В частности, в Конституционном Суде Российской Федерации была оспорена конституционность части 1 статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», руководствуясь которыми Верховный Суд Российской Федерации и Колпинский районный суд Санкт-Петербурга пришли к выводу, что такое нарушение избирательного законодательства, как неправильный подсчет голосов, на которое заявители ссылались в обоснование своих требований, может повлечь нарушение прав политических партий при распределении между ними депутатских мандатов, а не избирательных прав граждан. Действующее законодательство связывает право избирателей на обращение в суд с защитой именно их нарушенных прав. Основаниями же для отмены решения соответствующей избирательной комиссии о результатах выборов по пропорциональной избирательной системе признаются лишь нарушения избирательного законодательства, затрагивающие права и интересы политических партий, список кандидатов которых допущен к распределению депутатских мандатов либо которым незаконно отказано в регистрации списка кандидатов.

Как утверждал заявитель, указанные положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, позволяя прекращать производство по делу по заявлению регионального отделения политической партии, обратившегося в суд в связи с массовыми и грубыми нарушениями, требующего незамедлительной защиты избирательных прав во время подведения итогов голосования на выборах, не соответствуют статьям 2, 3 (часть 3), 15 (ч. 1, 2 и 4), 17 (ч. 1 и 2), 18, 32 (ч. 1 и 2), 45, 46 (ч. 1 и 2), 47 (ч. 1) и 55 Конституции Российской Федерации. Это обосновывалось тем, что интересы избирателей и кандидатов (избирательных объединений) не являются тождественными и в зависимости от конкретных социально-политических условий могут не совпадать, вступать между собой

в определенное противоречие. Эффективный контроль адекватности формализованного учета голосов избирателей их состоявшемуся волеизъявлению на выборах не может быть обеспечен при отнесении соответствующих правомочий лишь к статусу субъектов пассивного избирательного права и предполагает необходимость их признания за самими гражданами как единственными носителями активного избирательного права и ассоциированными участниками народного суверенитета. Сложившаяся же правоприменительная практика, полностью исключая возможность судебной защиты избирательных прав граждан, если их нарушения имеют место на стадиях избирательного процесса, следующих за моментом голосования, и тем самым отрицающая право избирателей на обжалование итогов голосования на том избирательном участке, на котором они принимали участие в выборах, не отвечает требованиям Конституции Российской Федерации. С одной стороны, при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе избирательная правосубъектность граждан Российской Федерации на всех стадиях избирательного процесса существенно ограничена партийной составляющей избирательной кампании: избиратели не принимают непосредственного участия в выдвижении списков кандидатов, имеют право самостоятельно проводить предвыборную агитацию только в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат. С другой стороны, голосование и подсчет голосов являются одной из самых важных стадий избирательного процесса, определяющей результат выборов, их законность и справедливость.

Отсутствие права избирателя на обжалование результатов выборов снижает легитимность выборов в целом, опирающуюся на внутренние побудительные мотивы, складывающуюся на основе чувственного восприятия, опыта и рациональной оценки избирательных процедур и определяющуюся механизмами правового регулирования всех стадий избирательного процесса. Анализ реализации последних позволяет населению судить о демократичности выборов, уровне уважения властью участников избирательной кампании, о реальных, предоставленных государством, возможностях реализации активного и пассивного избирательного права. Как отмечает французский философ Ж.-Ф. Лиотар, право решать, «что верно, а что нет», не может не зависеть от права решать, «что справедливо»²⁹.

Право на осуществление судебной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина находит закрепление и на международном уровне, в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года³⁰. В соответствии со статьей 16 этого

²⁹ Лиотар Ж.-Ф. СПб.: Алетейя, 2013. С. 27.

³⁰ Международные избирательные стандарты: Сборник документов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Изд-во ВЕСЬ МИР, 2004. С. 762.

акта «в случае нарушения провозглашенных в настоящей Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах лица или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленном законами, – также в избирательных органах».

Ограничение права избирателей на участие в справедливых, нефальсифицированных, верно отражающих их волеизъявление выборах, а следовательно, и их индивидуального права на соответствующую судебную защиту, может применяться только в интересах защиты государственного строя, национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты морали, прав и свобод граждан. Все это делает необходимым наличие широкого объема прав у участников избирательной кампании, направленных на контроль выборов, вне зависимости от того, по какой избирательной системе они проводятся. Нарушения требований избирательного законодательства, в том числе при подсчете голосов, неизбежно затрагивают конституционный интерес каждого избирателя, независимо от его конкретного волеизъявления, поскольку могут повлечь за собой искажение действительной воли избирателей и тем самым – формирование состава выборного органа публичной власти (замещение должности выборного должностного лица публичной власти) вопреки конституционным принципам народовластия, на которых строится и реализация избирательных прав граждан Российской Федерации. Это вытекает из позиции, изложенной Конституционным Судом в ранее принятых решениях: каждый избиратель должен иметь право выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными процедурами, с тем чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей³¹.

Вызывает сомнение обоснование представителями государственных органов своей позиции. В своих выступлениях в Конституционном Суде Российской Федерации они высказали мнение, что при пересмотре результатов выборов могут оказаться нарушенными права других лиц, а именно большинства населения, которое в суды не обращалось, следовательно, довольно итогами выборов и не желает их пересматривать, плюс

³¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 169-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 1.

права кандидатов, которые стали депутатами и которых в случае пересчета голосов новые итоги могут не устроить. Однако эти аргументы не выдерживают критики, поскольку защите подлежат лишь законные интересы граждан: было бы странно исходить из того, что даже гипотетически подлежит защите интерес граждан (пусть даже их большинство) в сфальсифицированных результатах или интерес депутатов, которые стали депутатами вследствие махинаций с голосами и могут потерять свой статус, если голоса будут подсчитаны в точном соответствии с волей избирателей. Подобная казуистика искажает смысл конституционно значимых целей, которые могут оправдать допустимые ограничения прав граждан³². В связи с этим приоритет в праве на защиту избирательных прав должен отдаваться избирателям, а не политическим партиям.

Конституционный Суд Российской Федерации в принятом по этому делу решении³³ подтвердил индивидуальный характер субъективного избирательного права, проявляющийся в необходимости закрепления в российском законодательстве возможностей избирателя наблюдать на всех стадиях избирательного процесса за соблюдением процедуры и обжаловать нарушения. Он признал оспариваемые положения не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти законоположения, будучи направлены на обеспечение гарантий судебной защиты избирательных прав граждан и соблюдение принципов подлинно свободных демократических выборов, по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предусматривают право избирателей на обращение в суд за защитой своих избирательных прав в связи с состоявшимся голосованием, право наблюдателей от политических партий на обжалование в суд решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, нарушающих права непосредственно самих наблюдателей, связанные с осуществлением ими полномочий по наблюдению за выборами, и право регионального отделения политической партии на обращение в суд с заявлением о защите своих избирательных прав, свя-

³² Соболева А.К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за Конституционным Судом // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 793.

³³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области» // СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

занных с участием в соответствующих выборах в качестве избирательного объединения. В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации постановил: федеральному законодателю надлежит внести в правовое регулирование судебной защиты избирательных прав граждан изменения, направленные на уточнение порядка судебного обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с установлением итогов голосования, определением результатов выборов.

Общегосударственная значимость проблемы выявления Конституционным Судом Российской Федерации баланса социального и индивидуального в делах, связанных с реализацией избирательных прав, повысилась в последние годы, после принятия Европейским Судом по правам человека решений о признании не соответствующими европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод конституционных норм либо законодательных положений, в рассмотрении которых на соответствие Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации было отказано в связи с неподведомственностью дел³⁴.

В избирательной практике особое значение имеет дело, связанное с обращением в Европейский Суд по правам человека российских граждан Сергея Анчугова и Владимира Гладкова, которые в силу запрета на участие в выборах лицам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, закрепленного частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации, не смогли принять участие в парламентских и президентских выборах. Ими предпринималась попытка оспорить этот запрет в Конституционном Суде Российской Федерации. Однако в рассмотрении жалобы отказывалось, поскольку разрешение поставленного в ней вопроса Конституционному Суду Российской Федерации было неподведомственно. Поданные С. Анчуговым и В. Гладковым в суды общей юрисдикции жалобы на действия (бездействие) избирательных комиссий, как отмечается в решении Европейского Суда по правам человека, либо возвращались по формальным причинам, либо не удовлетворялись.

Европейский Суд по правам человека согласился, что государство имеет широкое усмотрение в ограничении избирательного права, однако

³⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2009 г. № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2004 г. № 177-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гладкова Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

оно должно быть соразмерным. Лишение права на голосование при заключении на любой срок таковым не является. В своем решении по делу № 11157/04 и 15162/05 «Анчугов и Гладков против России» (Anchugov and Gladkov v. Russi) Европейский Суд отметил, что участие в выборах в современном обществе является не привилегией, а презюмируемым правом, и посчитал, что запрет, предусмотренный статьей 32 Конституции Российской Федерации, нарушает статью 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Решение о лишении избирательных прав должно приниматься судьей с учетом всех конкретных обстоятельств³⁵.

С одной стороны, можно согласиться с положениями, обосновывающими решение Европейского Суда по правам человека: фактически лишение избирательных прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда за совершение преступлений любой тяжести, является не предусмотренной Уголовным кодексом Российской Федерации санкцией. Подход, связывающий возможность ограничения избирательных прав со сроками судимостей, нашел отражение в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 32 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова». Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что сроки вводимых федеральным законом ограничений пассивного избирательного права, по общему правилу, должны устанавливаться соответственно дифференциации сроков судимости, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации³⁶.

С другой стороны, при рассмотрении дела «Анчугов и Гладков против России» необходимо было принимать во внимание, что подход, связанный с ограничением избирательных прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы по решению суда, является традиционным не только для российского законодательства, но и для российской правовой науки. Еще в начале XX века В.М. Гессен писал о необходимости ограничения избирательных прав лиц, которые «совершили преступные деяния позорящего свойства или присуждены к позорящему наказанию по суду»³⁷.

³⁵ Anchugov and Gladkov v. Russi (№ 11157/04 и 15162/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2013. № 8.

³⁶ Российская газета. 2013. № 238.

³⁷ Гессен В.М. Основы конституционного права: 2-е изд. Пг.: Изд. Юридического книжного склада «ПРАВО», 1918. С. 265.

Можно согласиться с В.Д. Зорькиным, который отмечает, что «Конституция Российской Федерации в статье 15 устанавливает приоритет международного договора над положением закона, но не над положениями Конституции. Монополия на истолкование Конституции и выявление конституционного смысла закона принадлежит Конституционному Суду. И поэтому истолкование Конституции, данное высшим судебным органом государства, не может быть преодолено путем истолкования Конвенции, поскольку ее юридическая сила все-таки юридическую силу Конституции не превосходит»³⁸. Эту точку зрения разделяет Б.С. Эбзеев, который считает, что Конституция Российской Федерации в иерархии правовой системы занимает доминирующее положение и в случае коллизии с ней норм международного договора в силу части 1 статьи 15 всегда обладает безусловным верховенством³⁹. Это вытекает из свойств государственного суверенитета, представляющего собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства и характеризующего ее конституционно-правовой статус. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁰ перечисляются неотъемлемые свойства суверенитета: верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении. Верховенство государственной власти, которое состоит в возможности определять правоспособность, права и обязанности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и граждан, является одним из определяющих элементов государственного суверенитета.

Юридическим выражением суверенитета Российской Федерации является установленное Конституцией верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории России. Как справедливо отмечается в исследовании, посвященном анализу еще одного решения Европейского Суда по правам человека, из Основного закона не следует надконституционность общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, которые в основном покрывают сферу межгосударственных отношений. Международные договоры России по статусу равны федеральному закону⁴¹.

³⁸ Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. № 5325 (246).

³⁹ Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 119.

⁴⁰ СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

⁴¹ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Утраченные иллюзии (о Постановлении Европейского Суда по правам человека по делу «Республиканская партия России против России») // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 6 (24). С. 37.

В связи с этим подписание Российской Федерацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод фактически является элементом практики самоограничения суверенитета, то есть добровольной передачи Россией суверенных полномочий в пользу наднационального субъекта (ЕСПЧ), который обладает контролем и механизмами принуждения к исполнению своего решения. Передавая свои полномочия, Россия ограничила свой суверенитет во имя достижения общих целей надгосударственного объединения, реализация которых не должна ограничивать суверенитет России и ее основные права, в том числе право на определение содержания своей Конституции. Еще Г. Еллинек писал, что «и в международном праве государство юридически остается подчиненным только своей собственной воле»⁴².

Несмотря на это, в своем решении Европейский Суд по правам человека отметил, что государство несет ответственность по статье 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод независимо от вида акта, нарушающего права, предусмотренные Конвенцией и Протоколами к ней. Суд не принял во внимание аргумент Российской Федерации о сложности процедуры изменения второй главы Конституции Российской Федерации, обосновав это тем, что его роль заключается в оценке соответствия запрета требованиям Конвенции. По мнению Суда, российские власти могут избрать любой доступный им способ устранить нарушение: например, толкование Конституционным Судом Российской Федерации конституционных положений таким образом, чтобы последние не противоречили Конвенции.

Проводя анализ решения Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России», следует отметить, что позиция, которая в нем выражена, не является исключительным подходом Суда в определении рамок реализации субъективного избирательного права только в отношении правового регулирования в Российской Федерации. Аналогичный подход нашел отражение в решении Европейского Суда по правам человека по делу «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства», в котором обращалось внимание на «отсутствие рационального объяснения существования нормы закона, направленной на лишение избирательных прав лиц, осужденных за совершение преступления»⁴³.

Иерархия индивидуальных и социальных интересов, выявленная Конституционным Судом Российской Федерации при рассмотрении дел, связанных с реализацией электоральной демократии, с одной стороны, направлена на гарантирование субъективных избирательных прав, с дру-

⁴² Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 461.

⁴³ Постановление Европейского Суда по правам человека от 6 октября 2005 г. по делу «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства (№ 2)» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 4.

гой – обеспечивает стабильность существующей политической системы России, воспроизводство и функционирование институтов власти.

Анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации показывает, что уровень баланса между социальным и индивидуальным, установленный в ходе рассмотрения дел, связанных с реализацией избирательных прав, не является постоянным. Форма выражения и содержания согласования интересов личности и общества может меняться в зависимости от подхода органа конституционного правосудия к определению рамок регулируемых общественных отношений. В случае несовпадения интересов государства, общества и личности, целесообразность удовлетворения и актуальность их осуществления может различаться в зависимости от исследуемых обстоятельств. Отсутствие официальной доктрины, которая бы на соответствующем уровне закрепляла то, что представляют собой законодательные интересы в электоральных отношениях, затрудняет механизм их реализации и уменьшает предоставленную субъектам правоотношений законом возможность пользоваться определенными социальными благами, действовать в соответствии с его предписаниями.

Право избирать и его толкование с точки зрения теории и методов принятия решений

В соответствии с частями 1–3 статьи 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Эта основа конституционного строя находит свое развитие в статье 32 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет политические, в том числе избирательные, права граждан Российской Федерации. Так, граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Следует особо отметить, что Конституция Российской Федерации устанавливает важнейшую основу демократии – свободные выборы и закрепляет избирательные права граждан, не выделяя избирательное право отдельного гражданина. Это исторически обусловлено демократической системой голосования¹, поскольку голоса граждане участвуют в принятии коллективного решения.

По юридической природе своего происхождения избирательные (политические) права – это позитивные права гражданина, входящие в демократическую систему голосования. Право гражданина избирать как элемент демократической системы голосования (один человек – один голос) является юридической формой принятия решения как вида человеческой деятельности. Фактически избиратель, реализуя свое избирательное право, осуществляет выбор наилучшего варианта действия. Гражданин осущест-

МИРОЛЮБОВА Светлана Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры правового регулирования экономики СПбГЭУ

¹ Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений, а также Хроника событий в Волшебных Странах. М., 2000. С. 178–196.

влетает ответственный выбор, находясь в положении избирателя, который должен решить, за какую личность или какую политическую партию голосовать. При этом избиратель, реализующий избирательное право, – один из многих участников процесса принятия коллективного решения.

Каким образом принимается коллективное решение на свободных демократических выборах? Во-первых, гражданин реализует право избирать индивидуально в процессе принятия коллективного решения. Во-вторых, реализация права избирать является не одномоментным актом, а длительным процессом, в котором выделяют три этапа: 1) поиск информации, 2) поиск и нахождение альтернатив (политические партии или кандидаты на должность Президента, в депутаты), 3) выбор лучшей альтернативы. В-третьих, реализация гражданами права избирать составляет один из элементов в демократической системе голосования, которая урегулирована избирательным законодательством.

С точки зрения теории и методов принятия решений закрепление в Конституции Российской Федерации избирательных (политических) прав граждан и дифференцированное временное ограничение в этих правах граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, тоже являются результатом коллективного решения о принятии Конституции Российской Федерации – демократической основы российской государственности. Учитывая теорию демократии, в основе которой лежит свободное волеизъявление народа, принятие Конституции Российской Федерации на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года, по сути, было коллективным решением многонационального российского народа. Можно сказать, что с точки зрения существующих демократических систем голосования система голосования по Конституции Российской Федерации наиболее совершенна по точности принятия решения.

Кроме того, если обратиться к процессу коллективного решения о принятии Конституции Российской Федерации, то можно сказать, что он полностью согласуется с теорией и методами принятия решений и теорией демократии. Важно отметить, что в процессе подготовки проектов Конституции Российской Федерации (альтернатив) участвовали международные эксперты, в том числе эксперты по правам человека, эксперты демократических систем голосования, а также национальные и зарубежные активные группы, которые оказывали влияние на выработку решения о принятии Конституции Российской Федерации. Более того, когда Россия вступала в Совет Европы, никаких нареканий и замечаний часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации не вызвала. С момента принятия Конституции Российской Федерации демократичность Конституции Российской Федерации и демократичность ее принятия не ставилась под сомнение международными организациями и международными судебными инстанциями.

Таким образом, многонациональный российский народ как носитель суверенитета и единственный источник власти, принимая Конституцию

Российской Федерации, решил, что граждане Российской Федерации имеют право избирать, за исключением граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Есть ли право избирать в Конвенции о защите прав человека и основных свобод?

В соответствии со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти².

Как указали уважаемые судьи ЕСПЧ в своем совместном особом мнении по делу «Херст против Соединенного Королевства»³, статья 3 Протокола № 1 к Конвенции не предоставляет избирательные права, в частности право граждан избирать. В указанной статье также не говорится о всеобщем избирательном праве как о принципе. В статье содержится обязательство для государств-участников по обеспечению свободного волеизъявления народа. Причем это обязательство ограничивается выборами законодательной власти.

Высокие Договаривающиеся Стороны не приняли коллективное решение о предоставлении избирательных прав, в том числе права избирать. Высокие Договаривающиеся Стороны приняли коллективное решение об обязательстве государств-участниц проводить свободные выборы, которые должны обеспечить свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти. По сути, Высокие Договаривающиеся Стороны обязаны проводить свободные выборы с разумной периодичностью, чтобы обеспечить народу свободное принятие коллективного решения. Критерии этого обязательства (альтернативы) – свобода и разумная периодичность, где свобода выборов является требованием демократии и разумная периодичность выборов является усмотрением государства под контролем ЕСПЧ.

Таким образом, Конвенция и статья 3 Протокола № 1 к ней не предоставляют избирательные права, в том числе право избирать. Решение о заключении международного договора принимается членами Совета Европы. Как обычно, при достижении государствами-участниками согласия по какому-либо вопросу можно дополнить Конвенцию Протоколом. Таким образом, когда будет достигнуто согласие между Высокими

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // <http://base.garant.ru/2540800/#text> (2014. 12 мая).

³ Постановление Европейского Суда по правам человека от 6 октября 2005 г. по делу «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства (№ 2)» // <http://echr.jimdo.com>

Договаривающимися Сторонами о предоставлении избирательных прав, в том числе права избирать, это коллективное решение членов Совета Европы будет оформлено Протоколом к Конвенции.

Толкование Европейским Судом статьи 3 Протокола № 1 к европейской Конвенции⁴

В Постановлении Европейского Суда по делу «Матье-Моэн и Клерфейт против Бельгии»⁵ указано, что Европейский Суд согласен с подходом Комиссии по правам человека к вопросу о природе прав, закрепленных в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции, который несколько изменился, и от понятия «институционное право на проведение свободных выборов»⁶ Комиссия перешла к понятию «всеобщее избирательное право»⁷, а далее, постепенно, – к понятию субъективных прав участия: «права голоса» и «права выдвигать свою кандидатуру при выборах органа законодательной власти»⁸. Европейский Суд в Постановлении по делу «Херст против Соединенного Королевства», а затем и Постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России» своим толкованием не только закрепляет право избирать, но и определяет категории граждан, которые должны иметь это право.

Опираясь на анализ истории появления статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции⁹, можно объяснить деятельность ЕСПЧ по постепенному изменению содержания данной статьи тем, что Высокие Договаривающиеся Стороны не могут прийти к единому мнению и принятию международного договора о предоставлении избирательных прав. Кроме этого, Высокие Договаривающиеся Стороны не принимают следующие решения: 1) о наделении ЕСПЧ полномочием по предоставлению новых прав и свобод посредством толкования, 2) о признании решений ЕСПЧ частью Конвенции, 3) о признании частью Конвенции прав и свобод, которые в ней не предоставлены, но которые ЕСПЧ выводит в процессе толкования статей Конвенции и Протоколов к ней.

⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. ETS № 005 // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/2540800/#ixzz3EeHZgiB5> (2014. 20 сентября).

⁵ Постановление Европейского Суда по правам человека от 2 марта 1987 г. «Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии» // Правовая система «КонсультантПлюс».

⁶ См. решение от 18 сентября 1961 г. о приемлемости жалобы № 1028/61, дело «Х против Бельгии» // D.R. T. 4. С. 338.

⁷ См., в частности, решение от 6 октября 1967 г. о приемлемости заявления № 2728/66, дело «Х против Федеративной Республики Германия». Там же. Т. 10. С. 338.

⁸ См., в частности, решение от 30 мая 1975 г. о приемлемости жалоб № 6745 и 6746/76, дело «W, X, Y и Z против Бельгии». Там же. Т. 18. С. 244.

⁹ Ковлер А.И. Избирательное право и его избирательное толкование (к вопросу о судебском активизме) // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2013. № 10. С. 7–16.

Таким образом, ЕСПЧ вправе осуществлять толкование прав и свобод, по которым Высокими Договаривающимися Сторонами было принято коллективное решение об их предоставлении, юридически оформленное международным договором в виде Конвенции и Протоколов к ней. В соответствии с Конвенцией на ЕСПЧ возложена обязанность по защите только конвенционных прав и свобод как результата принятия коллективного решения Высокими Договаривающимися Сторонами.

Анализ Постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России»¹⁰

Данное Постановление ЕСПЧ представляет интерес, поскольку ЕСПЧ поставил под сомнение демократичность Конституции Российской Федерации, демократичность принятия Конституции Российской Федерации тем, что признал нарушение Конституцией Российской Федерации принципа демократичности в избирательной системе России. ЕСПЧ на основании своего Постановления предлагает начать конституционную реформу в России посредством принятия новой Конституции Российской Федерации, которая должна соответствовать новым демократическим принципам, указанным в Постановлении ЕСПЧ.

Как следует из Постановления ЕСПЧ от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России», которое по случайности было принято в День независимости США, С.Б. Анчугов и В.М. Гладков жаловались, в частности, что они, будучи осужденными заключенными, которые содержались в местах лишения свободы, были лишены права голосовать на выборах. ЕСПЧ признал жалобы приемлемыми, рассмотрел дело и вынес решение о том, что права заявителей голосовать были нарушены, поскольку часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации нарушает статью 3 Протокола № 1 к Конвенции.

С точки зрения теории и методов принятия решений С.Б. Анчугов и В.М. Гладков просили национальные суды, а затем ЕСПЧ признать ошибочным и изменить коллективное решение многонационального российского народа о дифференцированном и временном ограничении права избирать для граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

ЕСПЧ настоятельно и утвердительно заявляет, что международный договор имеет приоритет перед национальным правом. Основную часть своего Постановления Суд посвятил обоснованию приоритета Конвенции перед Конституцией Российской Федерации, причем обоснованию такого

¹⁰ Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. «Анчугов и Гладков против России» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=351634> (2014. 11 мая).

приоритета Конвенции толкованием в форме постановлений ЕСПЧ. Учитывая то, что право избирать отсутствует в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции и появляется в Постановлении ЕСПЧ из толкования ЕСПЧ этой статьи, то фактически ЕСПЧ заявил приоритет Постановления ЕСПЧ перед Конституцией Российской Федерации.

Рассмотрим принятые национальными судебными инстанциями решения по жалобам заявителей о нарушении их права избирать.

Как следует из Постановления ЕСПЧ, прежде чем обратиться с жалобами в ЕСПЧ, оба заявителя инициировали судебные разбирательства в национальных судебных инстанциях. Национальные судебные инстанции приняли решение, что права заявителей избирать не были нарушены, поскольку в части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации предусмотрено дифференцированное ограничение для граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. По сути, национальные суды принимали решение об отсутствии нарушения права избирать, основываясь на ранее принятом коллективном решении российского народа об ограничении права избирать (голосовать) для определенных категорий граждан.

Здесь следует поставить два вопроса. Могли ли национальные судебные инстанции принять иное решение (альтернативу)? Должны ли национальные суды применять Постановление ЕСПЧ по делу «Херст против Соединенного Королевства»?

Как указывалось выше, в отличие от Конституции Российской Федерации статья 3 Протокола № 1 к Конвенции не предоставляет право избирать (голосовать). Конвенция и Протоколы к ней не устанавливают, что постановления и иные акты Европейского Суда являются частью европейской Конвенции. Это значит, что постановления Европейского Суда не являются частью международного договора и поэтому не входят в правовую систему России.

В соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» Российская Федерация в соответствии со статьей 46 Конвенции признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации¹¹.

¹¹ Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // <http://www.echr.ru/documents/doc/12011157/12011157.htm> (2014. 15 мая).

В соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и Протоколами к ней Федеральным законом «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» Российская Федерация не брала на себя обязательство по имплементации постановлений Европейского Суда, включая толкование Европейским Судом прав и свобод, в российскую правовую систему.

Российская Федерация приняла на себя обязательство юрисдикции Европейского Суда по вопросам толкования и применения Европейским Судом Конвенции и Протоколов к ней при соблюдении двух условий: наличие в международном договоре права или свободы и предполагаемое нарушение Российской Федерацией положений европейской Конвенции. Следует добавить, что Россия не брала на себя обязательство юрисдикции Европейского Суда по толкованию и применению Европейским Судом Конвенции и Протоколов к ней по спорам других государств-участников.

Таким образом, национальные судебные инстанции, признавая право заявителей не нарушенным и не применяя Постановление ЕСПЧ по делу «Херст против Соединенного Королевства», выбрали правильное решение (альтернативу).

Остановимся на ключевых моментах процесса принятия решения ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России».

Решение ЕСПЧ является коллективным решением Палаты ЕСПЧ, состоящей из семи судей. По сути, судьбу народа страны решает группа лиц, работающих по временному контракту в органе, созданном международной организацией. Суд выбирал из двух альтернатив: 1) признание того, что право заявителей нарушено (согласие с мнением заявителей о том, что коллективное решение российского народа об ограничении права избирать для граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, было неверным и его надо изменить); 2) признание того, что право заявителей не нарушено (согласие с тем, что решение российского народа об ограничении права избирать для граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, было верным).

Полагаем, что ЕСПЧ принял неправильное решение о признании права заявителей нарушенным, выбрав первую альтернативу. ЕСПЧ следовало принять правильное решение о том, что право заявителей не нарушено, выбрав вторую альтернативу.

Рассмотрим три основных критерия, на основании которых ЕСПЧ принял решение, что право заявителей было нарушено.

Первый критерий. Европейский Суд считает, что международный договор имеет приоритет перед национальным правом. Опираясь, в частности, на статью 27 Венской Конвенции о праве международных договоров, Европейский Суд указал, что Российская Федерация не может ссылаться на свою собственную Конституцию, чтобы уклониться от выполнения обязательств, возложенных на него согласно международно-

му праву или действующим договорам¹². Таким образом, по мнению Европейского Суда, европейская Конвенция, как международный договор, имеет приоритет перед Конституцией Российской Федерации.

Многие государства признают верховенство Конституции (Основного закона страны) перед международными договорами. Здесь неважно – писаную или неписаную Конституцию имеет государство, важно – какое значение Конституция (Основной закон) имеет для государства (власти и общества). В России верховенство Конституции очевидно и признано народом, поскольку история российской государственности неразрывно связана с Основным законом страны. Начиная с Русской Правды, преемственность Основного закона государства в России никогда не нарушалась.

Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу на территории России и верховенство, в том числе и над международными договорами, в которых Россия является стороной, включая европейскую Конвенцию. С точки зрения Конституции Российской Федерации и в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹³ европейская Конвенция имеет статус, равный Федеральному закону. Очевидно, что европейская Конвенция и Протоколы к ней должны соответствовать Конституции Российской Федерации точно так же, как федеральные законы и международные договоры, одной из сторон которых является Россия. Это подтверждается и тем, что при вступлении России в Совет Европы требований к России о приведении Конституции Российской Федерации в соответствие с европейской Конвенцией не выдвигалось. Статья 3 Протокола № 1 к европейской Конвенции тоже с тех пор не изменялась.

В деле «Анчугов и Гладков против России» ЕСПЧ проверял соответствие части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации статье 3 Протокола № 1 к Конвенции. Фактически Европейский Суд проверял соответствие наличествующего права в статье 32 Конституции Российской Федерации праву избирать всеобщему или с ограничениями, отсутствующему в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции. При ссылке на Венскую Конвенцию о праве международных договоров ЕСПЧ должен был учитывать в первую очередь статью 31 Венской Конвенции, следуя которой ЕСПЧ должен был добросовестно толковать статью 3 Протокола № 1 к Конвенции, а не придумывать права, которых в этой статье нет. Согласно статье 31 Венской Конвенции договор должен толковаться добросовестно

¹² Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=351634> (2014. 11 мая).

¹³ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

в соответствии с обычным значением, которое следует придать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора. Для целей толкования договора контекст охватывает, кроме текста, включая преамбулу и приложения: а) любое соглашение, относящееся к договору, которое было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением договора; б) любой документ, составленный одним или несколькими участниками в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору.

Наряду с контекстом учитываются: а) любое последующее соглашение между участниками относительно толкования договора или применения его положений; б) последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования; с) любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками.

Специальное значение придается термину в том случае, если установлено, что участники имели такое намерение¹⁴.

В обоснованиях ЕСПЧ ссылается на свою прецедентную практику, посредством которой он предоставил право избирать и право быть избранным. Однако ЕСПЧ является вспомогательным судебным органом, созданным международной организацией, которая существует на основании международного договора. Без специального международного договора по вопросу широкого судебного усмотрения, основанного на классическом международном принципе о согласовании воли государств, Европейский Суд не вправе устанавливать права и свободы, которых нет в Конвенции и Протоколах к ней.

Второй критерий. Европейский Суд, принимая решение о том, что часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации нарушает права заявителей, сослался на то, что в XXI веке презумпция демократического государства должна быть в пользу включения и что всеобщее избирательное право стало основополагающим принципом. Любое отступление от принципа всеобщего избирательного права несет риск подрыва демократической действительности законодательной власти и законов, которые она промульгирует. В частности, любые установленные условия не должны препятствовать свободному волеизъявлению народа при выборе органов законодательной власти – иными словами, они должны служить отражением, а не противоречить заинтересованности в поддержании целостности и эффективности избирательной процедуры, нацеленной на выявление воли народа посредством всеобщего избирательного права¹⁵.

¹⁴ Венская Конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (2014. 14 мая).

¹⁵ Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=351634> (2014. 11 мая).

Утверждение Европейского Суда о том, что в XXI веке всеобщее избирательное право стало основополагающим принципом и отступление от принципа всеобщего избирательного права несет риск подрыва демократической действительности законодательной власти, является неверным по следующим основаниям.

Интерес к разным системам голосования существует с середины XVIII века. Одним из первых, кто заинтересовался системами голосования, был французский ученый маркиз де Кондорсе (1743–1794). Он сформулировал принцип или критерий, позволяющий определить победителя в демократических выборах. Систематическое исследование всех возможных систем голосования провел в 1951 году Кеннет Эрроу из Стенфордского университета. Он поставил вопрос в наиболее общем виде: можно ли создать такую систему голосования, чтобы она была одновременно рациональной (без противоречий), демократической (один человек – один голос) и решающей (позволяла осуществить выбор)? Результаты проведенного К. Эрроу анализа показывают, что в принципе невозможно найти систему голосования, которая была бы одновременно решающей, рациональной и демократической, поскольку все известные системы обладают не допустимым с точки зрения демократических свобод недостатком: каждая из них является правилом диктатора – личности, навязывающей всем остальным избирателям свои предпочтения¹⁶.

Существует множество систем голосования. Наиболее известные из них – системы Кондорсе, Борда, правило большинства голосующих – кажутся справедливыми и убедительными с точки зрения здравого смысла. Однако они приводят к нарушению рациональности. Парадоксы не возникают, если один из кандидатов набрал абсолютное большинство голосов. Однако такой случай нетипичен для большинства выборов в демократических странах. Способ определения победителя при демократической системе голосования (один человек – один голос) зависит от процедуры голосования¹⁷.

Более 70 лет математики и экономисты предпринимают попытки изменить требования Эрроу, чтобы избежать вывода, столь неприятного для демократической системы голосования. Исследования французских ученых показали, что при моделировании всех возможных распределений голосов избирателей и сохранении условий демократичной и решающей системы голосования рациональность нарушается примерно в 6–9 процентах случаев. Это означает, что применение демократических процедур голосования требует внимания и тщательного анализа результатов¹⁸.

¹⁶ Ларичев О.И. Указ. соч. С. 178–196.

¹⁷ Там же; Ф. Алескерв. Манипулирование при голосовании // <http://postnauka.ru/video/28282> (2014. 1 октября).

¹⁸ Ларичев О.И. Указ. соч. С. 178–196; Ф. Алескерв. Указ. соч. // <http://postnauka.ru/video/28282> (2014. 1 октября).

Таким образом, ученые пока не нашли систему голосования, которая была бы одновременно решающей, рациональной и демократической. Результат выборов и способ определения победителя при демократической системе голосования (один человек – один голос) зависит от процедуры голосования, а не количества голосующих (так, признается рациональной и демократической избирательная система, которая разрешает каждому избирателю не только голосовать за одного кандидата (партию), но и упорядочивать всех кандидатов (партии) по своему предпочтению от лучшего к худшему)¹⁹. Полагаем, говорить о том, что в XXI веке всеобщее избирательное право стало основополагающим принципом, преждевременно. Ограничение права избирать граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, не несет риска подрыва демократической действительности законодательной власти.

Третий критерий. Европейский Суд указал, что ограничение права избирать для граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, является не дифференцированным, не соразмерным в XXI веке, а также наносит ущерб всеобщему избирательному праву, так как касается значительного числа заключенных (пункты 102–104)²⁰. Фактически это причина, по которой Европейский Суд считает коллективное решение многонационального российского народа неверным.

Ссылки Европейского Суда на «Проект статей ответственности государств за международно-противоправные деяния, с комментариями», принятый Комиссией международного права (п. 37), Международный пакт о гражданских и политических правах (п. 38), Замечания общего порядка № 25 (1996 г.) Комитета по правам человека (п. 39); Соображения Комитета по правам человека по делу «Евдокимов и Рязанов против России» (п. 40); Кодекс хорошей практики в вопросах выборов, разработанный Венецианской комиссией (п. 41)²¹, в качестве обоснования своей позиции нельзя признать состоятельными, поскольку указанные акты не являются частью международного договора (европейской Конвенции) или намерением Высоких Договаривающихся Сторон о предоставлении права избирать, с возможным ограничением по решению суда или законодательно на основании данных актов.

Вывод Европейского Суда по правам человека о том, что указанное заявителями ограничение права избирать для 734 300 заключенных, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, касается значительного числа лиц для того, чтобы быть признано нарушением в XXI веке презумпции демократического государства и всеобщего изби-

¹⁹ Ларичев О.И. Указ. соч. С. 178.

²⁰ Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=351634> (2014. 11 мая).

²¹ Там же.

рательного права как основополагающего принципа (пп. 94, 103–104)²², является недоказанным предположением.

Сам же ЕСПЧ в Постановлении приводит сравнительно-правовое исследование, проведенное в рамках рассмотрения дела «Скоппола против Италии», из которого следует, что во многих государствах – членах Совета Европы разными способами ограничивается право избирать для осужденных лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы.

Так, еще в 1973 и 1974 годах двое выдающихся американских ученых Марк Саттертуэйт и Алан Гиббард доказали теорему о том, что любая процедура принятия коллективных решений при наличии более двух альтернатив является либо диктаторской, либо допускает манипулирование со стороны избирателя²³.

Как отмечают ученые, при проведении выборов каждый раз неизвестны ни распределение голосов избирателей, ни возможности нарушения правильности (рациональности) выбора. Однако в реальных процедурах выбора есть и многие не менее существенные недостатки: манипулирование в процессе выборов, когда преднамеренное искажение предпочтений группой избирателей приводит к желаемому для этой группы результату; исключительно сильное воздействие на умы избирателей так называемой «промывки мозгов» — целенаправленной кампании в пользу какого-либо кандидата с искажением фактов, подтасовкой и т.д.²⁴

Таким образом, в качестве главных проблем демократических систем голосования выделяют: 1) неизвестность распределения голосов избирателей; 2) возможность нарушения рациональности выбора избирателем (например, когда избиратель не может определить свою политическую позицию и голосует «на эмоциях» и т.д.); 3) манипулирование, когда заинтересованная группа «управляет» избирателями и получает желаемый результат голосования; 4) «промывка мозгов» — использование недобросовестных технологий с целью воздействия на принятие решения избирателями при голосовании.

Как видно, основные проблемы в системах голосования связаны не с ограничением права избирать для определенных категорий избирателей, а с обеспечением процесса принятия коллективного решения избирателями при голосовании.

Если сравнить объем позитивных прав, которые обеспечивают свободное и независимое принятие решения при реализации права избирать, у гражданина, живущего в обычной среде жизнедеятельности, и гражданина, содержащегося в местах лишения свободы, то очевидно, что объем этих позитивных прав у гражданина в местах лишения свободы значительно

²² Так же.

²³ Ф. Алескеров. Указ. соч. // <http://m.forbes.ru/article.php?id=271367>.

²⁴ Ларичев О.И. Указ. соч. С. 178–196; Ф. Алескеров. Указ. соч. // <http://postnauka.ru/video/28282> (2014. 1 октября).

меньше, чем у обычного гражданина. Даже если государство приложит все усилия по доступу необходимой информации, гласности процедуры голосования в местах лишения свободы, граждане, содержащиеся в таких местах, все равно не смогут реализовать позитивные права, которые обеспечивают право избирать, в силу того, что находятся в «закрытой» среде. Если гражданам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, предоставить право избирать, то мгновенно появятся такие важные проблемы, связанные со свободой выбора, как «промывка мозгов», манипулирование, «эмоциональное голосование». Любое ограничение, например, домашний арест или предварительное заключение, влияет на свободный и независимый выбор избирателя. Для того чтобы граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, имели равные с остальными избирателями политические права и равные возможности для осуществления свободного и независимого выбора, необходимо ликвидировать места заключения (тюрьмы, колонии, места поселения и т.д.).

Модели правового регулирования права избирать

В Постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России» Европейский Суд приводит сравнительно-правовое исследование, проведенное в рамках рассмотрения дела «Скоппола против Италии»²⁵. Согласно исследованию, есть по меньшей мере три модели правового регулирования права избирать для осужденных лиц, которые отбывают наказание в местах лишения свободы.

В первой модели дифференциации права осужденных заключенных избирать не происходит, несмотря на то, что с осуждением лица по приговору суда меняется его правовой статус. Вторая модель предусматривает дифференциацию указанного права таким образом, что осужденные лица, которые не отбывают наказание в местах лишения свободы, имеют право избирать, а осужденные заключенные, которые отбывают наказание в местах лишения свободы, ограничены в праве избирать на период пребывания в местах лишения свободы. Третья модель состоит из правила второй модели и включает дополнительную дифференциацию права избирать для осужденных заключенных. Часть осужденных заключенных, содержащихся в местах лишения свободы, не имеет права избирать. Другая часть осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, в зависимости от вида преступления и (или) срока лишения свободы ограничивается в праве избирать на период нахождения в местах лишения свободы.

²⁵ Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=351634> (2014. 11 мая).

Во второй и третьей модели Высокие Договаривающиеся Стороны (Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней подписали 45 государств) устанавливают ограничение права избирать для осужденных лиц следующими способами. Так, 34,9 процента Высоких Договаривающихся Сторон используют Конституцию и (или) закон в качестве способа ограничения права избирать; 20,9 процента Высоких Договаривающихся Сторон используют решение уголовного суда в качестве способа ограничения права избирать для осужденных лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, в зависимости от вида преступления и (или) срока лишения свободы; 4,6 процента Высоких Договаривающихся Сторон используют решение уголовного суда и закон в качестве способа ограничения права избирать для осужденных заключенных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, в зависимости от вида преступления и (или) срока лишения свободы.

Итак, как показывает анализ, на который ссылается ЕСПЧ, у Высоких Договаривающихся Сторон существуют разные подходы как относительно способов правового регулирования права избирать для осужденных заключенных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, так и относительно дифференциации ограничений этого права. Только 39,5 процента Высоких Договаривающихся Сторон дифференцирует ограничение права избирать для осужденных лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, в зависимости от вида преступления и (или) срока лишения свободы. И лишь 20,9 процента Высоких Договаривающихся Сторон соответствуют требованию разработанного Венецианской комиссией Кодекса хорошей практики в вопросах выборов о лишении права избирать явно выраженным решением суда.

Поскольку существует множество избирательных систем, облеченных законодательной формой, которые используются в демократических странах по своему усмотрению, в том числе в силу суверенитета, то для научно обоснованного вывода Европейскому Суду следовало провести мультидисциплинарную экспертизу избирательной системы в России и других странах Совета Европы, сравнив их между собой и с существующими моделями избирательных систем.

Кроме того, если обратиться к истории заключения европейской Конвенции и появления статьи 3 Протокола № 1 к ней, то становится очевидна разумность и рациональность коллективного решения стран – членов Совета Европы о принятии именно такого содержания статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции²⁶.

²⁶ См. подробнее: Ковлер А.И. Избирательное право и его избирательное толкование (к вопросу о судейском активизме) // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2013. № 10. С. 7–16.

Самостоятельное определение системы голосования, провозглашение государствами – участниками Совета Европы избирательных прав, включая ограничения для определенных категорий граждан, а также самостоятельный выбор способа ограничения избирательных прав, установленных в национальном праве, с одной стороны, и субсидиарное обеспечение предусмотренных в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции условий, способствующих принятию коллективного решения народа в процессе реализации свободного волеизъявления при выборе органов законодательной власти, с другой стороны, гарантируют необходимый баланс защиты избирательных прав в демократических системах голосования.

Думается, что Европейский Суд принял неправильное решение, признав ограничение в части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации нарушением прав заявителей и фактически наделив граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, правом избирать.

Очевидно, что ЕСПЧ, постепенно расширяя толкование статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции, видоизменяет названную статью, устанавливает новые избирательные права и определяет их ограничения. Причем формой закрепления новых прав является Постановление ЕСПЧ, а не международный договор.

Тем самым ЕСПЧ выходит за пределы своих полномочий, установленных Конвенцией, а также нарушает статью 31 Венской конвенции о праве международных договоров. ЕСПЧ подменяет собой Высокие Договаривающиеся Стороны, хотя в соответствии с европейской Конвенцией Европейский Суд не участвует в процессе принятия коллективного решения о предоставлении прав и свобод.

Европейский Суд предложил (не используемые в российском праве) следующие неформальные подходы²⁷ исполнения своего Постановления: 1) изменение части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации Правительством Российской Федерации через выбранную форму политического процесса; 2) путем иного толкования Конституционным Судом Российской Федерации части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации.

Можно сказать, что ЕСПЧ пытается запустить конституционную реформу в России на основании своего Постановления. Негативные экономические, социальные, политические последствия очевидны, поскольку любые реформы связаны с колоссальными затратами и рисками.

По-видимому, Европейский Суд стремится расширить влияние не только на национальные судебные системы, но также на законодательные и исполнительные органы власти. При этом не неся за свои решения никакой ответственности перед народами государств – членов Совета Европы. Так, исполнение Постановления ЕСПЧ по делу «Херст против

²⁷ А.А. Аузан. Человек и правила игры: Лекция. Ч. 2 // <http://www.youtube.com/watch?v=pdcF6XCKPn0>.

Соединенного Королевства» и Постановления по делу «Анчугов и Гладков против России» повлечет для государств негативные последствия именно в отношении свободного волеизъявления народом своего коллективного решения на выборах.

В заключение хотелось бы отметить, что обсуждаемые много лет проблемы Европейского Суда (субсидиарность²⁸, национальный суверенитет²⁹, судейский активизм³⁰, «живое толкование»³¹, повторяющиеся дела³², исполнение постановлений Европейского Суда³³ и др.) порождает сам Европейский Суд, который находится в процессе постоянных системных и структурных реформ.

Принимая во внимание разность взглядов на верховенство права в контексте совместимости международных договоров и внутреннего национального права, найти лучший способ решения проблем, связанных с Европейским Судом, достаточно сложно. Для этого необходимо найти несколько альтернатив (способов), определить их критерии и на основе сравнения пускай даже противоположных альтернатив выбрать лучшую. По всей видимости, ЕСПЧ уже «перерос» себя как субсидиарную судебную инстанцию и нуждается в изменении.

Судя по-всему, лучшим вариантом решения является реформирование Европейского Суда в коллегия экспертов, которая будет выявлять и анализировать структурные проблемы, связанные с защитой прав и свобод человека в государствах – членах Совета Европы, для подготовки Протоколов к европейской Конвенции, принимаемых всеми странами – членами Совета Европы на основе консенсуса и переговоров.

²⁸ См. подробнее: Зорькин В.Д. Россия и Европейский Суд по правам человека: взаимодействие внутригосударственного и международного правосудия // Судья. 2013. № 10. С. 4–13.

²⁹ См.: Ковлер А.И. «Моральный суверенитет» перед лицом «государственного суверенитета» в европейской системе защиты прав человека // Международное правосудие. 2013. № 3 (7). С. 52–63.

³⁰ См.: Зорькин В.Д. Россия и Европейский Суд по правам человека: взаимодействие внутригосударственного и международного правосудия // Судья. 2013. № 10. С. 4–13; Ковлер А.И. Избирательное право и его избирательное толкование (к вопросу о судейском активизме) // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2013. № 10. С. 7–16.

³¹ См. подробнее: Ковлер А.И. Избирательное право и его избирательное толкование (к вопросу о судейском активизме) // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2013. № 10. С. 7–16.

³² См.: Зенин А.А., Шурутина А.Д. «Системные проблемы» Российской Федерации в свете исполнения Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Российское правосудие. 2011. № 7 (63). С. 5–17.

³³ См.: Зорькин В.Д. Взаимодействие национального и наднационального правосудия на современном этапе: новые перспективы // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2012. № 5 (90). С. 45–53; Ковлер А.И. Незамеченный юбилей // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2013. № 6. С. 4–13; Аверьянов К.Ю. Действие решений Европейского Суда по правам человека в рамках российской правовой системы // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 5. С. 619–625.

О новациях в избирательном законодательстве Российской Федерации

Десять лет назад автор данной статьи предположил, что если бы существовал рейтинг отраслей российского права, то избирательное право непременно заняло бы в нем одно из самых высоких мест в силу важности собственного предмета нормативного регулирования, общественно-политической значимости, иных внутренних и внешних факторов, лежащих в основе формирования любого крупного правового образования¹. Этого не случилось, поскольку за избирательным правом закрепился в основном статус составной части конституционного права, существующей в ранге его подотрасли.

Сейчас можно предположить, что избирательное право смогло бы «победить» в конкурсе самых часто корректируемых правовых образований, но такое соображение тоже маловероятно, поскольку пальму первенства в этом соревновании способна оспаривать любая отрасль российского права и законодательства. Настолько подвижно и изменчиво их состояние.

В последние два – два с половиной года в избирательном законодательстве произошли качественные изменения, отдельные из которых следует причислить к новаторским (оспаривание итогов голосования избирателями в судебном порядке), другие таковыми не назовешь, потому что прежде они имели нормативное выражение, но либо отменялись, либо видоизменялись или корректировались каким-то иным способом. К последним относится, например, частичное возвращение в избирательном бюллетене строки «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») или института досрочного голосования в его полном объеме.

В числе новаторских (не имевших ранее законодательного закрепления) положений – установленное пунктом 1³ статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

ВЫДРИН Игорь Вячеславович – директор Института муниципального управления, доктор юридических наук, профессор

¹ Вопросы теории и практики публичной власти: Коллективная монография / Отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург, 2005. С. 182.

в референдуме граждан Российской Федерации» право избирателя оспаривать итоги голосования на участке, где он реализовал свое активное избирательное право. Соответствующая новелла установлена Федеральным законом от 2 апреля 2014 года № 51-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»². При наличии достаточных оснований (нарушение правил составления списка избирателей, порядка голосования и установления его итогов), не позволяющих с достоверностью определить результаты выборов, суд соответствующего уровня может отменить решение участковой комиссии об итогах голосования на конкретном избирательном участке.

Демократическая публика давно добивалась возможности обжаловать итоги голосования, но каждый раз натывалась на возведенную судами стену, на которой было начертано: правом на оспаривание обладает только лицо, принимавшее участие в выборах в качестве кандидата. Такая же возможность признавалась судами за политическими партиями, чьи списки кандидатов допускались к распределению депутатских мандатов. Всем остальным избирателям, в том числе выступающим на конкретных выборах в роли членов избирательных комиссий, наблюдателей и т.п., отказывалось в принятии заявлений об отмене решений избирательных комиссий, устанавливающих итоги голосования и результаты выборов. Отказ, как правило, мотивировался необходимостью приведения доводов, свидетельствующих о непосредственном нарушении активного избирательного права конкретного заявителя. Такой подход не был лишен оснований: проголосовавший гражданин реализовал свое личное право избирать, удовлетворил свой непосредственный интерес, а потому его претензии по оспариванию итогов голосования или результатов выборов представлялись излишними, завышенными и необоснованными с этой точки зрения.

В итоге критическая масса неудовольствий по этому поводу вылилась в жалобу группы граждан и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в Конституционный Суд, который своим Постановлением от 22 апреля 2013 года «подарил» избирателям право судебного обжалования итогов голосования³. Начав с многократно повто-

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 14. Ст. 1543.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области» // СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

ренных постулатов о природе народовластия, признания прав человека высшей ценностью, Суд в очередной раз квалифицировал право на судебную защиту в качестве гарантии избирательных прав, а право избирать – составной части конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства и местного самоуправления.

Не имеет смысла комментировать все выводы Суда, остановимся на главном: значение активного избирательного права не исчерпывается обеспечением лишь самого по себе свободного участия гражданина в голосовании. Оно предполагает также наличие возможности у гражданина в рамках закона требовать устранения нарушений, допущенных при установлении итогов голосования. Данному праву корреспондирует обязанность государства по созданию нормативно-правовых, организационных и иных необходимых и достаточных условий для реализации этого правомочия на основе баланса законных интересов гражданина и общества.

В обоснование собственной точки зрения Конституционный Суд призвал на помощь опыт ряда стран (Венгрия, Германия, Таджикистан, Украина, Финляндия, Чехия), в которых существует право граждан на обжалование в суд итогов голосования. Комбинация государств, откровенно говоря, неожиданная, учитывая различный опыт демократии, да и представлений о ней тоже. Более выигрышным доводом, по мнению Суда, должна смотреться его ссылка на резолюцию Парламентской ассамблеи Совета Европы «Обеспечение большей демократии на выборах» (2012 г.), настоятельно рекомендующую расширить доступность процедуры судебного обжалования результатов выборов для избирателей.

С апреля 2014 года соответствующее право стало частью российского избирательного законодательства. Оно ограничено, правда, рамками конкретного избирательного участка, действиями исключительно участковых избирательных комиссий по подведению итогов голосования, исчерпывающими основаниями отмены решений судами, сроками обжалования. Наверное, Конституционному Суду будут благодарны демократически настроенные и просто граждански активные члены российского общества. Поблагодарят ли его суды общей юрисдикции за возможное увеличение нагрузки? Едва ли. Кроме того, неизвестно, окажется ли судебное оспаривание итогов голосования в руках просто равнодушных людей, а не деструктивных сил, активно поощряемых Западом и нацеленных исключительно на дестабилизацию российской избирательной системы. Есть сомнения и иного рода: под избирательными правами Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» понимает активное и пассивное избирательное право, участие в выдвижении кандидатов, предвыборную агитацию и иные избирательные действия. Подпадает ли под категорию избирательных действий право судебного обжалования итогов голосования или эта возможность трактуется как попытка восстановления нарушенного избирательного права?

В апреле того же 2014 года Конституционный Суд вернул в прежнем виде институт досрочного голосования избирателей. Его не назовешь новаторским по той простой причине, что досрочное голосование то вводилось в самом широком объеме, то урезалось до минимума, теперь же оно вновь возвращено в принципе всем избирателям. Речь идет о гражданах, которые в день голосования по уважительной причине будут отсутствовать по месту своего жительства и не смогут прибыть на избирательные участки, где они включены в списки избирателей.

Законодатель не поленился назвать причины участия в досрочном голосовании: отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья, иные уважительные основания. Словом, в досрочном голосовании потенциально может принять участие любой избиратель, оказавшийся в ситуации, когда голосовать хочется или надо, но нет возможности сделать это непосредственно в день выборов. Досрочное голосование распространяется также на избирателей, находящихся в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, которые в день голосования будут находиться в плавании, на полярных станциях и тому подобных экстремальных местах⁴.

Изначально досрочное голосование адресовалось самому широкому контингенту избирателей, что находило отражение в российском избирательном законодательстве. Но к этому институту выборов часто и, к сожалению, обоснованно предъявлялись претензии относительно злоупотребления им недобросовестными кандидатами, организующими досрочное голосование в свою пользу. Подобного рода нарушения стали частыми спутниками многих избирательных кампаний. Федеральный законодатель в целях предотвращения злоупотреблений стремился ужесточить требования к процедуре досрочного голосования, не отменяя ее в принципе. Например, если число проголосовавших досрочно превышает один процент от общего числа избирателей на участке, на оборотной стороне «досрочных бюллетеней» ставится печать участковой комиссии с целью обратить на них особое внимание. Информация о досрочно проголосовавших избирателях передается участковыми комиссиями в вышестоящий избирком для осуществления контроля за этим процессом. Бюллетени досрочно проголосовавших хранятся в специальных непрозрачных конвертах, словом, предусмотрена целая система мер, направленных на воспрепятствование нарушениям закона о выборах.

И тем не менее претензии к досрочному голосованию не прекращались. В конечном счете в 2010 году его сохранили только для отдельных

⁴ Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2300.

групп избирателей, скажем, находящихся на полярных станциях, в труднодоступных местностях или за пределами России. Досрочное голосование с этого времени стало уделом ограниченного круга лиц. Все остальные избиратели данного права лишились, такой силы звучали аргументы многих политиков и общественных деятелей против института досрочного голосования, превратившегося в способ нечестного добывания голосов избирателей. Ничего серьезного и действенного участковые и вышестоящие избирательные комиссии «грязным» технологиям противопоставить не смогли. Этот упрек можно адресовать и правоохранительным органам, с которыми избиркомы в таких случаях должны работать рука об руку. Ну и, конечно, его следует перенаправить кандидатам, организующим наотнюдь не безвозмездных началах досрочное голосование в свою пользу. По сути, это из-за них проголосовать досрочно лишились тысячи честных граждан, готовых голосовать, но не имеющих по объективным причинам возможности сделать это.

Рассматривая этот вопрос, Конституционный Суд посчитал, что законодательные ограничения лишили значительную часть избирателей активного избирательного права. Инициаторы обращения в Суд из Законодательного Собрания Владимирской области особо настаивали на том, что единый день голосования, приходящийся на второе воскресенье сентября, выпадает на период отпусков, а это резко увеличивает число избирателей, которые не смогут в день голосования проголосовать на участках.

Думается, что у Конституционного Суда Российской Федерации не было иного выхода, как вернуть досрочное голосование в его прежнем (широком) виде. Суд заключил, что действующая редакция оспариваемой нормы «ограничивает активное избирательное право тех граждан, которые по уважительным причинам не могут в день голосования прибыть на избирательный участок, причем это ограничение в системе действующего правового регулирования во многих случаях не компенсируется иными установленными избирательным законодательством гарантиями». Лучше вряд ли скажешь, желание встать на сторону морально здоровой части избирателей пересилило потенциальную опасность «черных» технологий. Впрочем, Суд высказался в том смысле, что избиркомы должны приложить все усилия для их блокировки⁵.

Итак, досрочное голосование возвращено, а с ним вернулись и споры относительно целесообразности его существования вообще. Проводившиеся в сентябре 2014 и 2015 годов выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления подтвердили это.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1922.

Весьма спорным положением российского избирательного законодательства является норма об участии или, напротив, неучастии в выборах лиц, имеющих в прошлом судимость. Разумеется, речь идет о реализации права быть избранным. В настоящее время вопрос этот стал отдельной историей, основные вехи которой связаны с корректировкой самого предмета правового регулирования.

Первоначально законодательство впустило в сферу избирательных правоотношений всех желающих без какой-либо необходимой оглядки или оправданной осторожности на этот счет. А они, конечно, уместны в данном случае, поскольку избрание открывает прямой путь в органы публичной власти, требования к которой при любой ее системе и в любых политических условиях должны быть повышенными. Так вот, изначально кандидатами могли быть граждане, имевшие судимость, сведения о которой (номер и наименование статьи УК РФ) они вправе были и не указывать, если та оказалась снятой или погашенной. В противном случае о факте судимости следовало сообщить в отдельных избирательных документах (например, в подписном листе, официальной информации о кандидате, размещаемой на избирательных участках, в избирательных бюллетенях). Данная конструкция существовала в нашем избирательном законодательстве во второй половине 1990-х годов.

Такая степень либерализации избирательного права вызывала серьезные нарекания, поскольку не то что не предотвращала от проникновения во власть лиц с криминальным прошлым, но, напротив, как будто даже поощряла их. В стране в тот период было зафиксировано несколько громких, получивших общественный резонанс случаев, связанных с избранием на высокие выборные должности людей, которых нельзя было подпускать к власти, что называется, на пушечный выстрел. Федеральные органы, фактически и юридически допустившие это, не знали как поступить: то ли запретить всем когда-либо осужденным избираться, что, наверное, стало бы чрезмерным ограничением конституционного права, то ли найти приемлемое решение в виде избирательных ограничений для отдельных категорий граждан, скажем, судимых за преступления против личности или государства, установленного порядка управления.

Говоря о чрезмерности абсолютного запрета на избрание осужденных в прошлом, стоит вспомнить статью советского уголовного законодательства, устанавливающую, например, наказание за частнопредпринимательскую деятельность. Но в современной России это называется малым и средним предпринимательством и почитается за доблесть. Естественно, что человеку, наказанному в недавнем советском прошлом по данному основанию, запрещать избираться совсем или с оттяжкой по времени даже как-то стыдно. Примеры подобного рода можно продолжать, все они, думается, иллюстрируют непростую ситуацию, в которой оказался российский законодатель.

Продолжая рассуждать и мучиться данным вопросом, законодатель в середине 2000-х годов предложил новую конструкцию. Федеральный закон от 5 декабря 2006 года зафиксировал, что осужденные к лишению свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений не имеют права быть избранными вообще, если на день голосования судимость за данные преступления не снята или не погашена. К этой же группе отнесли тех, кто был осужден за преступления экстремистской направленности, и на тех же условиях – если судимость не снята и не погашена⁶.

В мае 2012 года с принятием Федерального закона № 40-ФЗ⁷ соответствующая конструкция претерпела очередное изменение. Пассивного избирательного права отныне лишались граждане, осужденные когда-либо вообще к лишению свободы за совершение тяжких (особо тяжких) преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния перестали быть таковыми. На этот раз обладал самый жесткий (фактически пожизненный) вариант ограничения права быть избранным в органы государственной и муниципальной власти. Однако просуществовал он совсем недолго, поскольку уже на выборах в сентябре 2012 года конституционность новых избирательных ограничений была поставлена под сомнение.

Рассматривающий данный вопрос Конституционный Суд Российской Федерации принципиально решил, что совершение когда-либо в прошлом тяжкого или особо тяжкого преступления является обстоятельством, влияющим на оценку избирателями репутации претендента на выборную должность. Исходя из этого, ограничение пассивного избирательного права, по мнению Суда, есть мера необходимая и целесообразная, направленная на предотвращение подрыва социальной поддержки и легитимности органов публичной власти, преследующая конституционно значимые цели повышения конституционной ответственности и действенности принципов правового демократического государства, предупреждения криминализации власти.

Казалось бы, данными выводами все и ограничится, поскольку они верны в принципе, отвечают соображениям не только права, но и морали. Но нет, Суд далее пустился в рассуждения относительно того, что вводимые законом ограничения не могут быть несоразмерными, т.е. препятству-

⁶ Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

⁷ Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

ющими свободному волеизъявлению народа и отдельных категорий граждан, его образующих. Соответствующую правовую позицию Конституционный Суд сдобривал ссылками на мнение Европейского Суда по правам человека о соразмерности ограничения пассивного избирательного права, которая достигается его дифференциацией в зависимости от характера и категории преступления. Автоматическое же и недифференцированное лишение избирательных прав группы лиц независимо от срока наказания, характера или тяжести совершенного преступления, заключил Суд, несовместимо с международно-правовыми документами, постановлениями ЕСПЧ, вынесенными по конкретным делам.

Вот почему Конституционный Суд признал «бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан, осужденных к лишению свободы за тяжкие и особо тяжкие преступления», в сформулированном законом виде не соответствующим Конституции Российской Федерации⁸.

Данное обстоятельство повлекло за собой очередное изменение нормативной конструкции. Теперь осужденные за совершение тяжких (особо тяжких) преступлений, судимость которых снята или погашена, не допускаются к участию в выборах до истечения десяти (пятнадцати) лет со дня снятия или погашения судимости. Специально введены дополнительные нормы, уточняющие потенциальные избирательные возможности осужденных. К примеру, если срок действия ограничений права быть избранным истекает в период избирательной кампании со дня голосования, гражданин, пассивное избирательное право которого в связи с судимостью было ограничено, может быть выдвинут кандидатом на этих выборах. Если деяние в связи с принятием нового уголовного закона перестает быть тяжким или особо тяжким, действие ограничений избирательного права прекращается со дня вступления в силу уголовного закона.

Словом, пожизненная (бессрочная) отмена судимым права быть избранными признана неконституционной мерой. В перечне преступлений, совершенных гражданами, обратившимися в Конституционный Суд, числятся кража, грабеж, вымогательство и даже покушение на убийство! При всем этом им очень хотелось стать депутатами или главами муниципальных образований. Без этого порыва, без этого демонстративного стремления к публичности, они, по всей видимости, обойтись не могли или же считали свою жизнь недостаточно яркой.

⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

Тем не менее сторону таких людей пришлось принять высшему органу конституционного контроля. По его мнению, ограничения пассивного избирательного права «не позволяют проследить между совершенным преступлением и дальнейшим запретом на занятие любой выборной публичной должности иную связь, кроме предположения о том, что лицо, когда-либо осужденное к лишению свободы, недостойно осуществлять публичные властные и управленческие функции». А разве это не так?! И разве этого мало?

Но Конституционный Суд идет в своих рассуждениях еще дальше: «нелимитированное по времени ограничение федеральным законом пассивного избирательного права не может быть оправдано одним фактом судимости», «такое ограничение не может быть необратимым, оно всего лишь временная мера», диктуется «гуманизацией уголовных наказаний и предоставлением осужденным за преступления возможности исправления». Примеры других категорий граждан, для которых установлен пожизненный запрет на занятие должностей в разных сферах публичной деятельности в связи с имеющейся или имевшейся судимостью (государственные гражданские и муниципальные служащие, судьи, прокурорские работники, сотрудники полиции и следственного комитета), почему-то никого не смущают. Никого не интересует, что люди, претендующие на работу в вузах и других образовательных учреждениях, подвергаются унижительной проверке на отсутствие судимости. Получается, что вводимые принципы справедливости, соразмерности, срочности и дифференциации ограничений права действуют только в одной сфере – избирательной.

Следует коротко остановиться на возвращенных избирателям выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, но не во всем объеме связанной с ними проблематики, а только в части самовыдвижения кандидатов. Федеральный законодатель предусмотрел возможность самовыдвижения, но с оговоркой, что перспективу его применения определяет все-таки региональное избирательное законодательство. На деле большинство субъектов Российской Федерации отвергло самовыдвижение, к примеру, из шести субъектов в составе Уральского федерального округа самовыдвижение признано только в Тюменской области. Получается, что федеральный законодатель санкционировал право регионов учреждать самовыдвижение, а воспользуются ли они этим правом – не его забота. Целесообразность и полезность самовыдвижения кандидатов следует доказывать и отстаивать в самих субъектах Федерации. Представляется, что это в корне неверный подход, поскольку Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает самовыдвижение в качестве обязательного способа выдвижения претендентов. А потому, учитывая базовый статус данного законодательного акта, принимая во внимание императивность самовыдвижения как одного из возможных вариантов заявить о себе в качестве кандидата, судьба данного

института никак не должна зависеть от усмотрения субъектов Федерации. Она уже решена, и решена в пользу самовыдвижения. Следовательно, региональные органы власти обязаны включать самовыдвижение в собственные законодательные акты, регулирующие выборы глав субъектов Российской Федерации.

В июне 2014 года реанимировано голосование против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), правда, пока только в дозированном виде, на выборах в органы местного самоуправления. Это возвращение следует приветствовать и одновременно сожалеть, что оно не распространено на выборы в органы государственной власти. Возможность голосования против всех ведет людей на избирательные участки, а не на «болотные» площади, что со всех сторон предпочтительнее. В сущности, это узаконенная и относительно точная в количественных показателях форма протестного голосования, которая к тому же работает на повышение явки избирателей. Смущает одно – муниципальный уровень применения голосования против всех, что напоминает скорее эксперимент, нежели твердую установку на полноценное возвращение возможности отрицательного волеизъявления в современную избирательную практику. Впрочем, местное самоуправление готово, кажется, к любым испытаниям, чередой которых сыпнется на этот уровень власти с регулярностью.

Как оценить перспективы названных изменений? Уверен, что досрочное голосование вновь станет предметом избирательных манипуляций недобросовестных соискателей депутатских мандатов и бесконечных споров вокруг него, пока не будет выработана система действенных практических средств, нейтрализующих «черные» технологии. Перспективы судебного обжалования итогов голосования на избирательных участках покажет судебная практика, для этого необходимо время. Законодательная конструкция избрания судимых лиц на этот раз устоит надолго. В условиях, когда избирательная сфера приобрела в отдельных элементах псевдомократические очертания, предложенная законодателем модель будет считаться приемлемой. Наверняка приживется институт голосования против всех кандидатов, его избиратели не то что не отторгнут, а, напротив, будут приветствовать. Главное, чтобы соответствующую строку бюллетеня не отвергла сама власть, как это уже случалось.

Административно-правовой режим референдума и избирательной кампании

Важные исторические события по воссоединению России и Крыма стали мощным катализатором, позволившим произвести глубинные сдвиги в геополитическом ландшафте. Сегодня, наверное, для всех совершенно очевидно, что международные отношения переживают переходный период. Значение этого периода заключается в становлении полицентричной международной системы. Начатый процесс формирования многополярного мира проходит непросто, сопровождается повышением турбулентности экономического и политического пространства.

В то же время сокращаются возможности исторического Запада, который перестает доминировать в мировой экономике и политике. Имевшийся потенциал рассредоточивается, центры силы смещаются на Восток, в первую очередь в Россию и страны Азиатско-Тихоокеанского региона. Эффектный выход на авансцену мировой политики Российской Федерации лидерам западных государств не по душе, и они пытаются сохранить свои привычные позиции. Однако сегодня это сопряжено с усилением глобальной конкуренции.

Политическое руководство России понимает, что в сложившихся условиях попытки строить отдельные «оазисы спокойствия и безопасности» в собственной стране не имеют перспективы. Единственной надежной страховкой от возможных потрясений является создание экономических и политических союзов на основе исторических связей. При этом на первый план выходят вопросы обеспечения устойчивого прогресса, духовного и интеллектуального развития населения, осознающего свое единство с братскими славянскими народами.

Одновременно повышается значение фактора цивилизационной идентичности. Стремление вернуться к корням, воссоединиться со своими соотечественниками постепенно возрастает. На этом фоне Россия всецело осознает свою особую ответственность за поддержание безопасности

ЧИСТОБОРДОВ Илья Григорьевич – старший преподаватель кафедры управления деятельностью служб обеспечения общественного порядка Академии управления МВД России, подполковник полиции, кандидат юридических наук

в «русском мире» как на глобальном, так и на региональном уровне и нацелена на совместные действия со всеми заинтересованными государствами для решения этой задачи.

Примечательно, что процесс нового возвышения России начат значимой демократической процедурой – референдумом, ставшим прецедентом в международных отношениях. Он позволил выявить истинные настроения русской цивилизации, тенденцию сближения позиций соотечественников. Безусловно, после двадцати трех лет прессинга со стороны западных держав необходимо было создать условия беспрепятственной реализации избирательных прав граждан, которые только после создания безопасного административно-правового режима референдума смогли выразить свои истинные настроения.

В стремительной процедуре вхождения Крыма в состав Российской Федерации можно выделить следующие основные этапы:

11 марта 2014 года Верховный Совет Автономной Республики Крым и Севастопольский городской совет приняли Декларацию о независимости;

16 марта 2014 года был проведен референдум по двум вопросам: «Вы за воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации?» и «Вы за восстановление действия Конституции Республики Крым 1992 года и за статус Крыма как части Украины?»;

17 марта 2014 года Владимир Путин подписал Указ о признании Российской Федерацией Республики Крым в качестве суверенного и независимого государства;

18 марта 2014 года в Георгиевском зале Кремля в присутствии руководителей Крыма и Севастополя Владимир Путин выступил с обращением к Федеральному Собранию Российской Федерации, после этого был подписан Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов;

19 марта 2014 года Конституционный Суд Российской Федерации признал Договор соответствующим Конституции Российской Федерации;

20 марта 2014 года Государственная Дума ратифицировала Договор;

21 марта 2014 года Совет Федерации ратифицировал Договор. Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Был образован Крымский федеральный округ.

Эти события имеют колоссальное значение не только для России, но и для всего мирового сообщества. Возрастающая волна патриотизма населения свидетельствует о возрождении национального достоинства, стремлении к ведению независимой государственной политики, позволяющей россиянам отстаивать собственные интересы. Россия сегодня набирает политический вес, двигаясь по пути восстановления статуса мировой державы.

Воссоединение стало возможным в результате создания условий беспрепятственной реализации прав граждан Крыма на самоопределение. Появились предпосылки для защиты населения полуострова от запугивания и угроз. Образовался новый подход к проведению выборов и референдумов, обеспечивающий безопасность граждан, а именно административно-правовой режим выборов и референдума. Он был введен в действие для реализации избирательных прав граждан Крыма, соблюдения общественного порядка и нормального функционирования институтов демократического общества.

Такой подход позволил обеспечить безопасность граждан Крыма во время голосования от возможных нападений на избирательные участки со стороны украинских радикалов и защитил избирателей от диверсий и провокаций со стороны националистов и новоиспеченных властей Украины.

Для осмысления крымского процесса необходимо обратиться к теоретической значимости. Важно отметить, что развитие гражданского общества представляет собой сложный и противоречивый процесс. В процессе его созревания происходит обострение противоречий, носящих различный характер (социальный, техногенный, экономический, природный). Это может привести к возникновению социальных конфликтов, которые наносят ущерб (иногда необратимый) государственным и общественным интересам. Важная роль в их предотвращении принадлежит праву.

Право выступает регулятором общественных отношений с помощью различных методов правового регулирования. В теории права под понятием метода правового регулирования принято понимать совокупность приемов и способов, используемых при регламентации конкретных общественных отношений, возникающих в процессе достижения определенных целей.

Одним из основных методов является административно-правовой, применяемый для регулирования управленческих отношений, в которых субъекты права чаще всего находятся в соподчиненном отношении друг к другу. Объем их взаимных прав и обязанностей определяется нормативными актами, а не взаимными соглашениями, как это присуще гражданско-правовому методу. В то же время в теории управления в качестве фундаментального положения, не подвергающегося сомнению, сложилось мнение о том, что управление (в том числе и государственное) «будет только тогда эффективным, когда оно не сводится лишь к воздействию субъекта на объект, а является процессом их определенного взаимодействия»¹.

Подобный подход к формированию принципов взаимодействия между управляющим субъектом и управляемым объектом при установлении раз-

¹ Россинский Б.В. О предмете и системе административного права / Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития (Материалы научной конференции. Москва, 28 ноября 2001 г.). М., 2002. С.40–49.

личных административно-правовых режимов можно рассматривать только в качестве вспомогательного. Чтобы лучше понять природу правовых режимов, необходимо исходить из общей характеристики правового режима, выступающего в качестве основного (первичного) по отношению ко всем остальным.

С термином «режим» мы довольно часто встречаемся в повседневной жизни, быту, в технических и экономических науках. Этот термин нашел применение в философии и таких отраслях права, как теория государства и права, конституционное, гражданское, уголовно-исполнительное, трудовое, земельное, административное право и др., он часто употребляется в разговорной речи и в литературе.

Слово «режим» имеет в русском языке несколько значений.

Так, по С.И. Ожегову и Н.Ю. Шведовой, ему соответствуют три смысловых значения: 1) распорядок дел, действий; 2) условия деятельности, работы, существования чего-нибудь, например рабочий режим, режим работы машины; 3) государственный строй, например, реакционный режим военной диктатуры².

Энциклопедический словарь раскрывает этимологию французского слова «régime» и латинского «regimem» – управление³. В нем указаны такие же, как и вышеприведенные, значения данного слова: государственный строй, метод управления; установленный распорядок жизни; совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели. Исходя из этих определений, можно утверждать, что режим в контексте излагаемого материала означает «установленный порядок жизни»⁴.

Целью административно-правового режима является создание стабильного порядка в государстве и обществе, что предполагается достичь посредством неукоснительного соблюдения прав и законных интересов граждан. Действия государства и его структур в рамках обеспечения прав граждан и, как следствие, общественной безопасности прежде всего направлены на создание и поддержание необходимого уровня защищенности.

Объектами общественной безопасности являются права и свободы, жизнь и здоровье граждан, собственность, государственные и общественные институты, функционирование которых обеспечивает удовлетворение жизненно важных интересов. Административно-правовой режим составляет совокупность определенных законодательством приемов и методов, используемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений для достижения поставленных целей.

Институт административно-правовых режимов широко используется не только в теории, но и в практической деятельности. Его применение

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 969.

³ Советский энциклопедический словарь. М., 1990. С. 1124.

⁴ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1998. Т. 3. С. 1670.

связано с необходимостью четкой регламентации определенного порядка юридически обязательных действий субъектов права в целях обеспечения международной (порядок использования воздушного пространства, территориальных вод, космоса, международных проливов, эфира, отдельных участков суши; противодействие радиационной, экологической, военной и другим видам опасности) и внутригосударственной безопасности. Целью введения внутригосударственных режимов является обеспечение: суверенитета и обороны государства; общественного порядка и общественной безопасности; охраны здоровья и жизни граждан; функционирования институтов гражданского общества и государственных институтов.

Классификация любого, в том числе и правового, явления начинается с поиска и определения того, что одновременно лежит в основе деления и в то же время является консолидирующим обстоятельством, позволяющим разделить исследуемое явление на части, чтобы лучше изучить как целое. Классификация правовых режимов, осуществляемая законодателем и исследователями, проводится по различным основаниям:

- по сфере действия – наиболее общее основание классификации, позволяющее подразделять режимы на международно-правовые и внутригосударственные правовые;
- по отрасли права – наиболее популярен административно-правовой режим, который в силу комплексного характера административного законодательства может одновременно отражаться в различных отраслях права;
- по продолжительности действия – режимы временные и постоянные;
- по основанию установления;
- по объекту правового воздействия;
- по субъекту реализации устанавливаемых правовых предписаний.

В практике государственное управление далеко не всегда в достаточной мере обеспечивается необходимыми административно-правовыми режимами, что влечет за собой многочисленные нарушения со стороны чиновников (в том числе и факты коррупции). Поэтому существует необходимость установления конкретных полномочий, в рамках которых должны действовать государственные служащие. Законодательством определяется совокупность приемов и методов, используемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений для выполнения поставленных задач. Целью введения административно-правовых режимов является обеспечение: суверенитета и обороны государства; общественного порядка и общественной безопасности; охраны здоровья и жизни граждан; функционирования институтов гражданского общества.

Субъектами правового воздействия выступают конкретные лица и организации: граждане, должностные лица, общественные объединения, юридические лица. Эффективность соблюдения ими правовых предписа-

ний в данном случае непосредственным образом оказывает влияние на качество и уровень законности в сфере государственного управления. Регламентация административно-правовых режимов осуществляется нормативными правовыми актами различной юридической силы. Определенную роль в формировании правовой основы здесь играют нормативные правовые акты органов исполнительной власти, которые могут:

- устанавливать определенные виды административно-правовых режимов;
- предусматривать перечень актов правоприменения во исполнение норм, содержащихся в соответствующих федеральных законах;
- содержать правоприменительные полномочия и другие юридически значимые действия.

Среди ученых, занимающихся исследованием сущности и содержания различных правовых режимов нет единства точек зрения на сущность тех административно-правовых режимов, которые являются обязательной составной частью особых правовых режимов.

Так, Л.Л. Попов формулирует административно-правовой режим как определенный нормами административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на упорядочение общественных отношений в соответствующей сфере государственного управления⁵.

В.Б. Рушайло считает, что административно-правовой режим «есть установленная в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения лиц, а также порядок реализации ими своих прав в определенных ситуациях обеспечения и поддержания общественной безопасности специально созданными для этой цели государственными органами и общественными объединениями»⁶.

А.В. Мелехин представляет административно-правовой режим как определенную законодательством совокупность приемов и методов, используемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений для достижения поставленной цели⁷.

Ю.А. Тихомиров полагает, что «административно-правовой режим представляет собой специфический порядок деятельности субъектов права в различных сферах государственной жизни», и разделяет режимы по критерию их цели на три большие группы. Первая группа охватывает административно-правовые режимы для определенных государственно-правовых состояний (чрезвычайного и военного положений, охраны государственной границы, таможенных границ, регулирования внешне-торговой деятельности, включая протекционизм и др.). Вторая группа включает в себя функциональные административно-правовые режимы,

⁵ Попов Л.Л. Административное право в Российской Федерации: Учебник для бакалавров. М., РГ-Прогресс, 2014. С. 207.

⁶ Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 24.

⁷ Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2011. С. 378.

призванные обеспечить функции управления и сферы деятельности (налоговой, санитарной, экологической и т.д.). Третья группа объединяет легализующие режимы, касающиеся как официальной регистрации юридических и физических лиц, так и регламентации нормативных требований к видам деятельности⁸.

Предложенная Ю.А. Тихомировым классификация, думается, требует дополнения. Следует выделить четвертую группу: режимы, позволяющие гражданам реализовать свои права в какой-либо сфере общественных отношений, например, административно-правовой режим избирательной кампании, который предоставляет возможность гражданам реализовать свои права в определенный промежуток времени и на определенной территории с помощью уполномоченных на то органов. Полагаю, избирательную кампанию с момента назначения (объявления даты) выборов и до подведения итогов голосования можно рассматривать как одну из разновидностей административно-правовых режимов.

Административно-правовой режим представляет собой сложное, многогранное правовое явление, состоящее в специфическом комплексе приемов и средств регулирования общественных отношений. Он закреплён нормативно и тесно связан с соответствующей группой общественных отношений – предметом правового регулирования.

Исходя из наличия различных точек зрения, рискну предложить собственную дефиницию административно-правового режима, определив его как совокупность правовых установлений и необходимых процедур, гарантирующих порядок реализации гражданами своих прав и обязанностей в определенный период времени и на определенной территории, в условиях обороны и обеспечения федеральными органами государственной власти, государственными органами субъектов Российской Федерации, органами муниципального самоуправления безопасности государственного устройства, защиты интересов личности и общества в целом.

Выделив четвертую группу административно-правовых режимов, позволяющую реализовать гражданам свои права в какой-либо сфере общественных отношений, предлагаю также авторское определение административно-правового режима референдума и избирательной кампании, который представляется как совокупность правил, закреплённых в юридических нормах, содержащихся в нормативных правовых актах, регулирующих избирательный процесс. Указанный режим вводится в действие изданием правового акта уполномоченного на то должностного лица (либо органа) на определенный промежуток времени на территории проведения выборов, с целью обеспечения избирательных прав граждан, общественного порядка и функционирования институтов демократиче-

⁸ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса: Учебник. М., 1998. С. 404.

ского общества. Организующая роль по обеспечению административно-правового режима избирательной кампании отводится специально созданным избирательным комиссиям, которые координируют деятельность государственных и муниципальных органов.

С учетом совокупности правовых установлений (актов) и необходимых процедур административно-правовому режиму избирательной кампании характерны следующие основные признаки:

- порядок проведения выборов четко регламентирован нормативными правовыми актами;
- строго определена процедура реализации избирательных прав граждан;
- момент назначения и объявления даты выборов можно определить как введение в действие избирательного административно-правового режима;
- избирательный административно-правовой режим вводится в действие с момента издания правового акта соответствующего должностного лица либо уполномоченного на то органа;
- объявление итогов голосования нужно считать окончанием действия избирательного административно-правового режима;
- избирательный режим вводится на определенной территории (территории проведения выборов) в зависимости от уровня проведения выборов (федеральный, региональный, муниципальный);
- четко определены субъекты правового воздействия, реализующие свое пассивное и активное избирательное право;
- введением в действие избирательного административно-правового режима обеспечивается легитимная смена власти, что позволяет сохранить государственное устройство и функционирование институтов гражданского общества;
- организованы специальные органы, предназначенные осуществлять подготовку и проведение выборов на различных уровнях (избирательные комиссии);
- государственные органы исполнительной власти приобретают дополнительные полномочия и обязанности;
- определена юридическая ответственность за нарушение избирательных прав граждан (нарушения избирательного режима).

Административно-правовой режим избирательной кампании также можно охарактеризовать как комплекс общественных отношений, складывающихся в процессе проведения выборов, закрепленный юридическими нормами и обеспеченный совокупностью организационных, технических, технологических, информационных и других средств. От других административно-правовых режимов его отличают следующие признаки:

во-первых, значимость общественных отношений, регулируемых при помощи права, которые осуществляются для сохранения устойчивости функционирования общества и государства;

во-вторых, использование особых принципов, форм и методов деятельности органов государственной власти в обеспечении избирательных прав граждан;

в-третьих, режим не только выражает степень налагаемых ограничений, но и позволяет в определенный период и на определенной территории реализовать избирательные права граждан.

Таким образом, существующие в настоящий момент классификации административно-правовых режимов, предложенные различными авторами, возможно дополнить новой группой режимов, позволяющих гражданам реализовывать свои права в какой-либо сфере общественных отношений, например в избирательной кампании. Выделенный автором административно-правовой режим избирательной кампании имеет свои специфические признаки. Эти признаки позволяют утверждать, что исследуемый режим отличается от других административно-правовых режимов прежде всего своей направленностью, а именно сконцентрирован на реализации избирательных прав граждан.

Партийная политика в России: история, институты и процессы

В Российской Федерации партийная политика и многопартийность лежат в основе конституционного строя, являясь предпосылками развития демократии, гражданского общества и становления правового государства. Политические партии, участвуя в формировании и выражении политической воли народа, способствуют осуществлению народом своего суверенитета как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Современная российская партийная политика имеет двадцатилетнюю историю. И эти два десятилетия – существенный и достаточный временной отрезок, позволяющий подвести итоги функционирования партийно-политической системы в России и сделать выводы о степени эффективности партийной политики.

Двадцать лет новейшей истории партийной политики

Последние два десятилетия политической истории России можно считать принципиально новым этапом становления многопартийной политической системы, ознаменованным пульсирующими процессами партийного строительства. После семидесяти лет существования в СССР однопартийной системы Российская Федерация вступила в начале 1990-х годов в период создания нового общественно-политического устройства, ключевым звеном которого стала многопартийная система.

Практически все исследователи российских политических партий отмечают, что формирование политических партий и партийной системы было связано с конституционной и избирательной реформами 1993 года¹, а после того, как в 1993 и 1995 годах состоялись учредительные (первые) и постучредительные (вторые) парламентские выборы, в ходе которых

ЧИЖОВ Дмитрий Вячеславович – старший научный сотрудник Института перспективных гуманитарных исследований и технологий МГТУ им. М.А. Шолохова, доцент факультета политологии ГАУГН, кандидат политических наук, член Российской ассоциации политической науки

¹ См., например: Политические партии, движения и организации современной России на рубеже веков. 1999 г.: Аналитический справочник / Под ред. И.Н. Барыгина. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1999. С. 45.

половина Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации была сформирована по партийным спискам, в стране начала складываться современная партийная система.

В процессе перехода к демократии в России учредительные выборы играли тройную роль: 1) институциональную, устанавливая систему политических институтов, в рамках которой развивается электоральная конкуренция; 2) бихевиориальную, формируя меню предпочтений и паттерны поведения избирателей, тем самым определяя контуры новой партийной системы; 3) трансформационную, создавая основу легитимации нового политического режима и существенно ограничивая возможности возврата к старым и/или перехода к новым недемократическим формам правления².

В таком контексте учредительные парламентские выборы в Российской Федерации выступали глобальным стартом для партийно-политических игроков, стремящихся стать акторами политического процесса и партийной системы. Очевидно, что общественно-политические объединения, сумевшие мобилизоваться и принять участие в учредительных выборах, получили шанс на последующую активную политическую деятельность и значительные преимущества перед другими партийными проектами, которые появлялись в последующих электоральных циклах.

Вместе с тем первые, учредительные выборы, состоявшиеся в России в декабре 1993 года, нельзя назвать полностью свободными, поскольку:

ряд политиков и партий, выступавших на стороне парламента в конфликте с Президентом Российской Федерации, не были допущены к участию в выборах;

попытки ряда партий, участвовавших в выборах, вести активную агитацию против вынесенного на референдум проекта Конституции России пресекались угрозами со стороны властей лишить их возможности участия в выборах;

итоги выборов и референдума по Конституции России так и не были опубликованы в полном объеме, что дало основания для утверждений об их фальсификации³.

Несмотря на объективные сложности при проведении учредительных выборов, именно тогда были заложены основные предпосылки для создания политических партий, установления механизмов взаимодействия их друг с другом, гражданским обществом⁴ и государством. Характер этого

² Гельман В.Я. «Учредительные выборы» в контексте российской трансформации // Общественные науки и современность. 1999. № 6. С. 46.

³ Гельман В.Я. Указ. соч. С. 49.

⁴ Под понятием «гражданское общество» подразумевается негосударственная сфера общественной жизни, совокупность тех межличностных, семейных, общественно-экономических, культурных, религиозных отношений и структур, которые развиваются в обществе на добровольной основе, без непосредственного вмешательства государства и обеспечивают условия для удовлетворения потребностей и самореализации индивидов и коллективов.

взаимодействия, количество и типологические черты реально действующих политических партий в сочетании с институциональным дизайном определили формат российской партийной системы. Именно в 1993–1995 годах появились первые партийные акторы и оформились стартовые правила игры на партийно-политическом плацдарме.

В процессе формирования политических партий и партийной системы России можно отметить ряд этапов (см. таблицу), каждый из которых по-своему отражал конкретно-исторический контекст и накапливающиеся проблемы становления партий и партийной системы как институтов представительной демократии. Парламентские выборы для российских партий стали своеобразным индикатором и проверкой на политическую прочность, фиксируя результирующий формат партийной системы.

**Результаты политических партий и избирательных объединений,
преодолевших заградительный барьер на выборах депутатов
Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации***

Политические партии, избирательные объединения	Получено голосов, %					
	1993 г.	1995 г.	1999 г.	2003 г.	2007 г.	2011 г.
«ЕДИНАЯ РОССИЯ»	-	-	-	37,57	64,30	49,31
КПРФ	12,40	22,30	24,29	12,61	11,57	19,19
ЛДПР	22,92	11,80	5,98	11,45	8,14	11,68
СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ	-	-	-	-	7,74	13,25
«ЯБЛОКО»	7,86	6,89	5,93	-	-	-
«Выбор России»	15,51	-	-	-	-	-
«Женщины России»	8,13	-	-	-	-	-
Аграрная партия России	7,99	-	-	-	-	-
ПРЕС	6,73	-	-	-	-	-
Демократическая партия России	5,52	-	-	-	-	-
«Наш дом – Россия»	-	10,13	-	-	-	-
«Единство»	-	-	23,32	-	-	-
«ОТЕЧЕСТВО – ВСЯ РОССИЯ»	-	-	13,33	-	-	-
«СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ»	-	-	8,52	-	-	-
«Родина»	-	-	-	9,1	-	-

* Составлено по сведениям Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (www.cikrf.ru).

За последние два десятилетия в России через шесть парламентских избирательных кампаний (1993, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011 гг.) прошли десятки политических партий. Большинство из них, потерпев поражение, быстро уходило в политическое небытие. Нескольким политическим партиям удавалось преодолеть заградительный барьер и сформировать парламентские фракции в Государственной Думе, но закрепить успех на следующих выборах смогли далеко не все.

Только две политические партии – Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) и Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) – смогли пройти проверку абсолютно всеми парламентскими выборами и в Государственной Думе всех созывов сформировать свои партийные фракции.

Активность, которую практически на каждых парламентских выборах проявляли вновь создаваемые политические партии, из-за конъюнктурного и недолговечного характера большей части этих партий приводила к дезориентации общества и мешала гражданам осуществлять осознанный выбор. При этом система прямых и обратных связей между гражданским обществом и государством нарушалась, что в конечном счете не содействовало укреплению политических партий и партийной системы, препятствуя модернизации страны. Во многом это было обусловлено тем, что становление российских политических партий происходило под воздействием ряда факторов, которые отнюдь не способствовали их полноценному становлению и развитию.

Изначальное недоверие государства и гражданского общества к политическим партиям в России предопределило их положение как декоративного элемента политической системы, наделенного политическими полномочиями по остаточному принципу. Это привело к тому, что российские партии не были и не стали центральным фактором принятия политических решений. Основным системообразующим признаком политической системы в России является исполнительная власть, а не гражданское общество и партии.

Общероссийские политические партии как институт, призванный быть посредником между гражданским обществом и государством, находятся в перманентном кризисе. Результаты выборов, опросов общественного мнения регулярно свидетельствуют о девальвации института политических партий в сознании избирателей.

Сохраняя в целом высокий уровень партийной идентификации, электоральной активности и приверженность ключевым демократическим ценностям, россияне весьма скептически относятся к идее многопартийности и к политическим партиям как к демократическому институту. Особенно в контексте того, что политические партии являются специфическим общественно-государственным политическим институтом, имеющим своего рода двухэтажную структуру, где один этаж функционирует на уровне общества, а другой – на уровне государства (см. рис. 1).

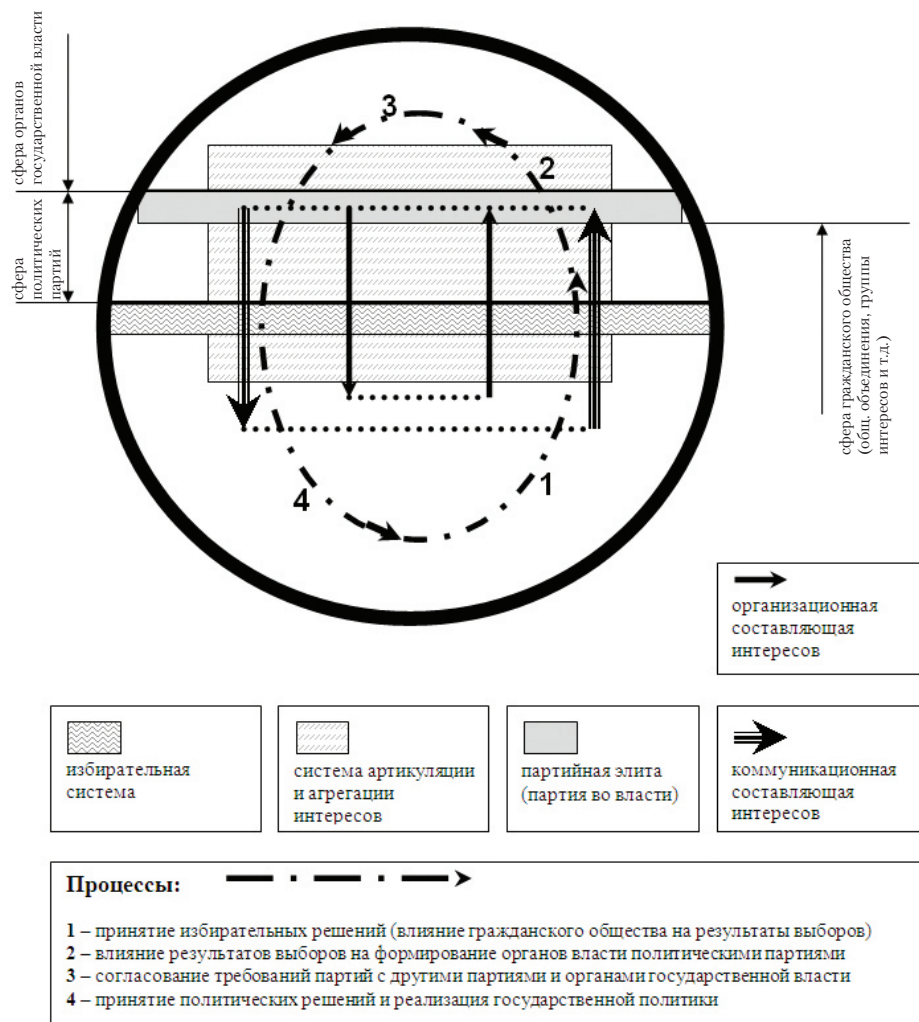


Рис. 1. Схема взаимодействия политических партий и гражданского общества

«Двухэтажность» политических партий означает, что та их часть, которая действует на уровне общества, относительно самостоятельна и выполняет не государственные, а общественные функции. Как и группы по интересам, эта часть синтезирует импульсы, генерируемые в рамках гражданского общества, и передает их в государственную сферу посредством выборов и участия в формировании органов власти и принятии политических решений⁵. Важным элементом этих процес-

⁵ Перегудов С.П. Гражданское общество: «трехчленная» или «одночленная» модель? // ПОЛИС. 1995. № 3. С. 59–60.

сов выступает политическая коммуникация, с каждым годом использующая новые и высокотехнологичные инструменты, в том числе в интернет-пространстве. Тем самым политические партии, относясь к пограничному слою гражданского общества, являются несущей конструкцией как в гражданском обществе, так и в российской политической системе.

В связи с этим целесообразно привести наиболее релевантное определение политической партии в целом как организации активных политических лиц в обществе, тех, кто заинтересован в контроле над государственной властью и кто, добиваясь поддержки народа, соперничает с другой группой или группами, придерживающимися иных взглядов. В таком качестве партия представляет собой могущественного посредника между общественными силами, идеологиями и официальными государственными институтами, а также участника политических действий огромного политического сообщества⁶.

Именно этот аспект политической партии как института, обеспечивающего взаимодействие между государством и гражданским обществом, для современной российской политики наиболее актуален и противоречив. Поскольку сфера отношений между обществом и государством составляет ядро политической системы, именно здесь реализуется (или не реализуется) принцип демократии, именно здесь формируется общая социально-экономическая и политическая стратегия на национальном и иных уровнях, а также осуществляется реальный управленческий процесс⁷.

Институционализация взаимоотношений политических партий, государства и гражданского общества, а вместе с этим и возможность придания политическим партиям и партийной системе твердого правового статуса в Российской Федерации долгое время не были реализованы. Проект федерального закона «О политических партиях» довольно продолжительное время в буквальном смысле блуждал по Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, поскольку акторы законодательного процесса пытались преломить его в соответствии с политической конъюнктурой⁸. Вероятно, только сформировавшаяся позиция политического руководства страны относительно новой роли политических партий в российской политической системе и в целом подконтрольная Кремлю ситуация в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации позволила в 2001 году сдвинуть этот процесс с мертвой точки.

⁶ Newmann S. Ed. Modern Political Parties. N.Y., 1989. P. 396.

⁷ Перегудов С.П. Указ. соч. С. 60.

⁸ Веденеев Ю.А., Чижев Д.В. Политические партии: между гражданским обществом и государством // Журнал о выборах. 2002. № 2. С. 11.

Принятие федеральных законов «О политических партиях», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ряда изменений и дополнений к ним свидетельствовало в начале 2000-х о предварительном завершении реформы партийного и избирательного законодательства, символизируя новый этап развития российских политических партий и легитимации правил игры в российской партийной политике.

По истечении 20 лет новейшей истории партийного строительства можно подвести определенные итоги функционирования партийной системы образца 1993–1995 годов. За это время многопартийность прошла значительный путь своего развития, претерпев существенные изменения, а российские политические партии прошли испытание многочисленными федеральными и региональными избирательными кампаниями.

Двадцатилетний период новейшей истории российской многопартийности и партийной политики – достаточный срок для того, чтобы проанализировать, насколько политические партии жизнеспособны и могут выполнять функции, которые им делегировали создатели Конституции Российской Федерации, партийного и избирательного законодательства.

В настоящее время в Российской Федерации практически завершена политическая реформа, направленная на преобразование партийного и избирательного законодательства, трансформацию региональных политических систем и системы местного самоуправления. Магистральным направлением политической реформы стало изменение места, роли и функциональной нагрузки российских политических партий, превратившее их из заурядного политического актора в ключевое звено политической системы страны.

В результате установления правил игры в российской партийной политике политические партии России конституированы как главные субъекты избирательного процесса и одни из основных субъектов всего политического процесса страны. Партийная система и политические партии в России приобрели принципиально новые институциональные рамки.

Институциональное влияние на российскую партийную систему

Специфика и положение российских политических партий в партийно-политической системе обусловлено институциональным дизайном, заданным Конституцией России, определяющей основные рамки государственного устройства, системы выборов и формы правления.

Современное российское законодательство в том или ином объеме регламентирует отношения, складывающиеся между партиями и иными

институтами партийной и политической системы (см. рис. 2). Конституция Российской Федерации в части 3 статьи 13 содержит положение о том, что «в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность».

Среди конституций, принятых за последние 30–40 лет, российский Основной закон представляет собой один из редких примеров конституции, столь скупой регулирующей деятельность политических партий.

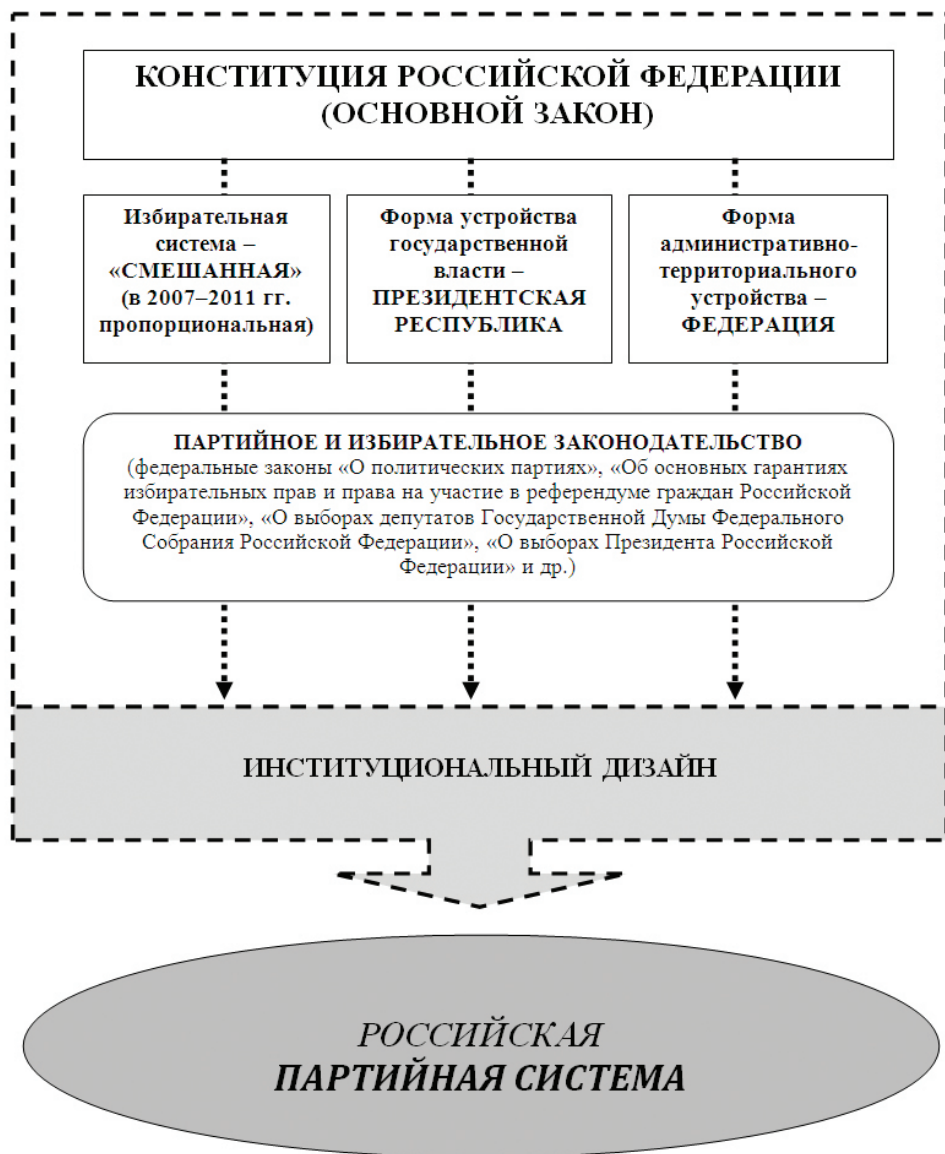


Рис. 2. Схема институционального влияния на российскую партийную систему

Тем не менее данное конституционное положение служит основой для существования многопартийности в России⁹.

Помимо этого, анализ конституционного законодательства позволяет говорить о том, что в Конституции Российской Федерации закреплены следующие черты политического плюрализма:

идеологическое многообразие, недопущение установления какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной;

светский характер государства, равенство всех общественных объединений перед законом;

признание политического многообразия и многопартийности¹⁰.

При этом следует отметить, что основные законодательные акты – Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «О политических партиях» – устанавливают лишь принципы правового регулирования этих отношений, а подробно они регламентируются иным законодательством (избирательными законами, актами парламентского права, законами об общественных объединениях, СМИ и т.д.)¹¹. Причем партийное и избирательное законодательство должны дополнять друг друга, находиться в прочной взаимосвязи, поскольку участие политических партий в выборах – их важнейшая функция.

С самого начала отцы-основатели российского избирательного законодательства стремились стимулировать формирование партийной системы¹². Введение в России «смешанной несвязанной» электоральной формулы¹³, согласно которой одна половина депутатов Государственной Думы избирается по одномандатным округам, а другая половина – по спискам партий и избирательных блоков, сыграло роль катализатора партийного развития¹⁴.

На первых этапах своего становления партийная система в России имела достаточно аморфные законодательные рамки, очерченные лишь кратким упоминанием в Конституции, уравниванием в правах с другими общественными объединениями и весьма неконкретной ролью партий в избирательном процессе. До 2001 года деятельность политических пар-

⁹ Автономов А. Основные проблемы формирования многопартийности в России // Формирование политической системы России. М., 1996. С. 39.

¹⁰ Зотова З.М. Идеологическая идентификация политических партий современной России // Право и политика. 2004. № 3. С. 57.

¹¹ Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М.: Форум-Инфра-М, 1998. С. 189.

¹² Страшун Б., Шейнис В. Политическая ситуация в России и новый избирательный закон // Избирательный закон: Материалы к обсуждению. М, 1993. С. 52–61; Шейнис В. Какая избирательная система более справедлива // Независимая газета. 1994. 6 дек. С. 6.

¹³ Голосов Г.В. Пределы электоральной инженерии: «смешанные несвязанные» избирательные системы в новых демократиях // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 102–113.

¹⁴ Политические партии, движения и организации современной России на рубеже веков. 1999 г.: Аналитический справочник / Под ред. И.Н. Барыгина. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1999. С. 46.

тий и других общественных объединений регулировалась Законом «Об общественных объединениях»¹⁵, который не выделял партии как отдельную специфическую форму общественной организации, призванную участвовать в политической деятельности.

Во многом это способствовало разрастанию большого количества общественно-политических организаций и движений, претендовавших на роль избирательных объединений и квазипартийных образований. Кроме того, до принятия Федерального закона «О политических партиях» законодательство о выборах вообще не упоминало политические партии, вводя понятие избирательного объединения, что также не стимулировало создание и развитие настоящих политических партий, поскольку при определенных условиях бывает политически более выгодным не называться партией вообще. Необоснованная политизация, по своей сути, общественных объединений приводила к тому, что эти объединения брали на себя несвойственные им функции, что опять же неблагоприятно отражалось на решении ими их непосредственных задач¹⁶.

Некоторые общественные объединения в принципе, если судить по их названиям, не должны иметь политических целей. Например, в качестве избирательных объединений до внедрения партийного законодательства вправе были выступать Российское общество лесоводов, Всероссийский союз триатлона, Туристско-спортивный союз России, Союз боксеров России, Союз пчеловодов России, Федерация скалолазания и тому подобное¹⁷. Это привело к тому, что партийная система оказалась заполнена протопартийными образованиями, не имеющими развитой членской базы и не способными проводить артикуляцию и агрегацию общественных интересов.

Избирательное законодательство позволяло участвовать в парламентских выборах практически любым общественным объединениям, имеющим в уставе соответствующие положения. В результате такой политики к участию в избирательном марафоне допускалось чрезмерно большое количество избирательных объединений, не являющихся по своей сути политическими партиями и не представляющих зачастую никого, кроме самих себя.

В некоторой степени проблему законодательного оформления политических партий в России снял принятый Государственной Думой Федеральный закон «О политических партиях». Он определяет политическую партию как «общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посред-

¹⁵ Федеральный закон «Об общественных объединениях» // http://www.rosregistr.ru/docs/norm_akt/part/fz_82fz.doc.

¹⁶ Автономов А. Указ. соч. С. 40–41.

¹⁷ См.: Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1994. № 10 (21); 1995. № 3 (29).

ством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления». В соответствии с этим Федеральным законом только политическим партиям (из всех общественных объединений) принадлежало право самостоятельно выдвигать списки и кандидатов в депутаты и на иные выборные должности.

Однако оценки значения этого закона различны. Будучи в тот период Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Александр Вешняков определял целью закона конституирование института политических партий как элемента гражданского общества. Федеральный закон «О политических партиях», по его мнению, должен был решить ряд задач, в числе которых: стимулирование деятельности политических партий в российских регионах; приближение их к гражданам; усиление демократических начал в отечественном партийном строительстве; обеспечение прозрачности финансовой деятельности партий¹⁸. Вместе с тем наряду с официальной точкой зрения активно озвучивались позиции гражданских активистов и политиков, считавших, что этот закон фактически прекращает генезис новых политических партий¹⁹.

В целом Федеральный закон «О политических партиях» систематизировал опыт деятельности политических партий в России, их участия в выборах, партийного строительства, но тем не менее не изменил их положения в политической системе России. Все конституционно-правовые позиции в российском законодательстве по-прежнему остались подчиненными идее сильной президентской и исполнительной власти. Партии не определяют основного содержания борьбы за исполнительную власть, которая в России почти тождественна понятию «власть вообще». В условиях президентской республики при неаггрегированных интересах накопление ресурсов, состав коалиции победителя, идеология и программа предвыборной борьбы за исполнительную власть определяются вне партий²⁰. В соответствии с Конституцией Российской Федерации результаты парламентских выборов только опосредованно влияют на формирование Правительства. Государственная Дума лишь дает согласие на назначение премьер-министра, однако он несет ответственность не перед парламентом, а перед Президентом. Следовательно, партиям нет необходимости вести переговорный процесс с целью формирования правящей коалиции,

¹⁸ Зотова З.М. Политические партии России: организация и деятельность / Науч. ред. Ю.А. Веденеев. М.: РЦИОИТ, 2001. С. 54.

¹⁹ Игрунов В.В. Гражданское общество и политические партии // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития (Материалы научной конференции). М.: ООО «Соверо-Принт», 2001. С. 67.

²⁰ Макаренко Б. Партийная система в России: эволюция, нынешнее состояние и перспективы. М.: Московский центр Карнеги, 2001. С. 1.

а победа на выборах не приводит партию в исполнительную власть, как это происходит в парламентских демократиях²¹.

Важным аспектом, влияющим на представительство политических партий в парламенте, а значит и на их фактическое присутствие в партийной системе, является так называемый заградительный барьер. Он вводится, чтобы преодолеть наиболее очевидный недостаток пропорциональной избирательной системы – отсутствие стимулов, сдерживающих фрагментацию партий. Результаты парламентских выборов свидетельствуют, что каждая из партий, поддержанных сравнительно небольшим числом избирателей, не набирает на выборах более 2–3 процентов²². Следовательно, планка в 5 процентов являлась вполне приемлемой для России и способствовала более эффективному агрегированию интересов избирателей, укреплению и укрупнению партийной системы²³.

Появление в российской избирательной системе новой позиции, связанной с повышением заградительного барьера до 7 процентов, привело к дополнительной структурированности партийной системы. В связи с этим можно говорить о появлении в российской партийно-политической системе трех эшелонов политических партий.

К первому эшелону «партии-лидеры» следует отнести парламентские партии, обладающие необходимыми ресурсами для преодоления 7-процентного барьера или входящие в четверку лидеров по электоральным результатам. Иными словами, к первому эшелону «партии-лидеры» относятся парламентские партии, способные пройти в Государственную Думу и сформировать там свои фракции. Сегодня это – Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ», Коммунистическая партия Российской Федерации, Политическая партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ и Либерально-демократическая партия России.

Второй эшелон образуются партиями, не сумевшими преодолеть заградительный барьер, но набравшими не менее 3 процентов голосов избирателей. Эти партии можно охарактеризовать как «резервные», поскольку они имеют право на получение государственного финансирования, а значит и для обеспечения своего нормального функционирования в межвыборный период. Постоянное государственное финансирование позволяет им удерживаться на плаву между парламентскими выборами и, таким образом, более-менее подготовленными выйти на следующую избирательную кампанию. Кроме того, эти партии могут активизироваться и в региональных политических процессах, участвуя в выборах в региональ-

²¹ Уоллерстайн М. Избирательные системы, партии и политическая стабильность // ПОЛИС. 1992. № 5, 6. С. 162.

²² Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва. 19 декабря 1999 года. Итоги. М., 2000.

²³ Веденеев Ю.А., Васильев А.В. Сравнительный анализ избирательных систем России и Германии // Журнал о выборах. 2001. № 4. С. 25.

ные и местные легислатуры. Сегодня к «резервным» политическим партиям относится Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО», стремящаяся активно присутствовать в информационном поле страны и принимать участие в региональных и местных электоральных процессах.

К третьему эшелону относятся политические партии, оказавшиеся неспособными выдержать политическую конкуренцию во время избирательной кампании. Как показывает реальная политическая практика, партии третьего эшелона в межвыборный период либо сводят свою деятельность к минимуму, либо стремятся реализовывать коалиционные стратегии. Но в любом случае в условиях российской партийно-политической системы эти партии будут терять свой политический вес. К партиям третьего эшелона относятся все остальные созданные и вновь формируемые партийные образования, и их можно назвать «партиями малых перспектив».

Однако ключевым вопросом является соотношение избирательной и партийной систем. Первоначально в России партийно-избирательная система была фактически навязана сторонниками Б.Н. Ельцина, а ее закрепление стало результатом консенсуса политических сил. Последующее внесение поправок в законодательство в 1997–1999 годах и решение Конституционного Суда Российской Федерации, принятое в ноябре 1998 года, легитимизировали выбор избирательной системы как «обусловленный институциональный компромисс»²⁴. Таким образом, в 1993 году произошло кардинальное обновление партийно-избирательной системы, результатом чего стало создание в России пропорционально-мажоритарной (смешанной) избирательной системы²⁵.

Принятый в 1993 году вариант смешанной избирательной системы обеспечивал реальное активное участие партий в формировании Государственной Думы первого созыва и в последующем осуществлении законодательной власти. В зарубежной литературе отмечалось, что российская избирательная система была создана с целью побудить объединение малых партий в устойчивые избирательные коалиции²⁶.

Одно из убеждений разработчиков избирательной реформы в России состояло в том, что в краткосрочной перспективе пропорциональная система будет способствовать формированию многопартийности. Действительно, нельзя отрицать, что избрание половины депутатского

²⁴ См. Przeworski A. Some Problems in the Study of Transition to Democracy / O'Donnell G., Schmitter P., Whitehead P. (eds.) Transitions from authoritarian Rule: Comparative Perspectives. 1996.

²⁵ Постников А.Е. Избирательное право России: Науч. и учеб. изд. М.: Изд-во «Инфра-М-Норма», 1996. С. 5; Лысенко В.И. Некоторые проблемы развития российского избирательного права // Государство и право. 1995. № 8. С. 15 и др.

²⁶ Laura Belin and Robert W. Ortung. The Russian Parliamentary Elections of 1995. The Battle for the Duma. Armonk, N. Y.: M.E. Sharpe, 1997. P. 203.

корпуса российского парламента по спискам избирательных объединений способствует развитию партий. Но этого оказалось недостаточно. Большинство исследователей сходятся во мнении, что партиям в России не удалось стать основным посредником между властью и обществом, они не стали ни массовыми объединениями, ни командами менеджеров, предлагающих свои услуги по управлению государством. Они находятся на периферии общественной жизни. Большинство российских партий – организации вождистского типа, основной целью их деятельности является обеспечение организационной поддержки своего лидера и получение представительства в парламенте. Отсюда вытекает главная проблема, заключающаяся в несоответствии избирательного законодательства заданному конституционному дизайну²⁷ и недостаточная связь избирательного законодательства с политической практикой, в первую очередь с неразвитой партийной системой. Проблему «несвязанности» партийной и избирательной систем и другие проблемы партийной системы пытались решить с помощью Федерального закона «О политических партиях»²⁸.

Несмотря на то что закон содержит ряд спорных положений, тем не менее он позволил структурировать партийную систему, стимулировал партии к развитию своей членской базы, закрепил гарантии государственной поддержки и конституировал политические партии как основной субъект избирательного процесса. Это стало способствовать по меньшей мере устранению из партийной системы и от участия в выборах малопрезентативных партий и послужило закреплению в толще гражданского общества и государственных институтах тех политических партий, чья деятельность проверена временем и действительно выражает интересы больших социальных групп.

Однако Федеральный закон «О политических партиях» не изменяет степени влияния политических партий на принятие политических решений, поскольку организация власти в политической системе России имеет по Конституции Российской Федерации в целом непартийный характер. Участие в ней партий ограничено их деятельностью в региональных легислатурах и Государственной Думе, которая сама находится в зависимости от Совета Федерации, формируемого все больше по принципу корпоративного представительства. Партии не имеют даже формальной возможности трансформировать потребности общества в эффективную деятельность власти²⁹. В этих условиях партии и партийная система оказываются в «резервации», обслуживая собственные интересы и интересы власти,

²⁷ Имеются в виду выборы по партийным спискам в Государственную Думу и вместе с тем низкая политическая эффективность партий в условиях президентской республики.

²⁸ Веденеев Ю.А., Васильев А.В. Указ. соч. С. 26.

²⁹ Кулик А.Н. Партийная демократия в России: встреча с будущим или ушедший поезд? // Куда идет Россия?.. Кризис институциональных систем: Век, десятилетие, год. М.: Логос, 1999. С. 169.

являясь ее второстепенным инструментом³⁰. И в этом смысле появляется возможность охарактеризовать формулу российской партийной системы с точки зрения ее включенности в политическую систему как «партии при власти»³¹.

Процессы партизации, централизации и регионализации

Институциональное влияние на российскую партийную систему обусловило появление специфических процессов в партийной политике и партийной системе, наиболее ярким из которых стали процессы партизации политического пространства. Если ранее политические партии представляли собой лишь одного из многих субъектов политического процесса, находясь зачастую на периферии принятия политических решений, то в современной российской партийно-политической системе они становятся ключевыми политическими акторами, тем самым приводя к партизации федерального и регионального политического пространства. Это произошло под воздействием следующих основных причин.

Во-первых, из процессов принятия политических решений в России оказались фактически исключены независимые и мультипартийные (опирающиеся на поддержку нескольких партий) политики, тем самым оставляя единственный – «партийный» – канал для рекрутирования новой политической элиты. Целый пласт независимых публичных политиков вынужден определиться с выбором: либо кардинально сменить сферу своей профессиональной деятельности, либо идентифицировать себя с одной из политических партий.

Во-вторых, общероссийские политические партии, получая монопольное электоральное право, приобретают значительно больший политический вес как в обществе, так и в государственных институтах. В связи с этим структуры гражданского общества, институционализированные в форме общественных объединений, перестают быть механизмами для консолидации общественной поддержки тех или иных непартийных политиков. В государственных институтах – представительных органах власти это отражается на процессах принятия политических решений, значительно сокращая круг акторов законотворческого процесса до числа партийных фракций, прошедших в Государственную Думу. В условиях тотального влияния партийных фракций в депутатских группах и независимых кандидатах просто нет явной необходимости.

В-третьих, в условиях партизации претерпевают значительные изменения и лоббистские механизмы, которые симплифицируются до триви-

³⁰ Холодковский К.Г. Парламентские выборы 1999 года и партийное структурирование российского общества // ПОЛИС. 2000. № 2. С. 45.

³¹ Чижов Д.В. Огосударствление политических партий в России // Векторы развития современной России. М.: МВШСЭН, 2002. С. 22.

альных межфракционных договоренностей. Тем самым законотворческий процесс из поля публичной политики перемещается в поле экспертных оценок и дискуссий, а основным принципом принятия решений становится не принцип политического консенсуса, а принцип политической целесообразности.

Закреплению эффекта партизации политического пространства служат и процессы централизации внутрипартийных структур, стимулированные принятием Федерального закона «О политических партиях». Применяя терминологию классика партологии М. Дюверже для анализа российских политических партий в их связи с партийным законодательством, можно сказать, что в Российской Федерации конституированы политические партии с прямой структурой.

Данная позиция закреплена в Федеральном законе «О политических партиях» нормой, согласно которой «членство в политической партии является добровольным и индивидуальным». Политические партии в России образуются и функционируют только как политические организации, состоящие из конкретных граждан – физических лиц, достигших 18-летнего возраста и являющихся гражданами Российской Федерации. Данные положения этого закона исключают возможность создания политических партий с непрямой структурой, то есть созданных на основе коллективных членов – общественных объединений. Если ранее многие общественно-политические объединения (Всероссийское общественно-политическое движение «Наш дом – Россия», Народно-патриотический союз России и др.) формировались на основе близких по духу и характеру деятельности общественных организаций и движений, то современные политические партии действуют, имея в своих рядах только реальных, осязаемых членов партии, подавших соответствующее заявление о вступлении в партию.

Существующая редакция Федерального закона «О политических партиях» поощряет создание партийных моделей с вертикально организованной партийной структурой. Поскольку опыт создания политических партий в России свидетельствует о том, что они зачастую образуются вокруг лидеров, ограниченного круга лиц, корпораций и группировок, то указанные положения закона отсекают многообразие моделей партийных структур, что в конечном итоге приводит к ограниченности выражаемых партией интересов.

Однако в институционализации российских политических партий с прямой структурой имеются и существенные позитивные моменты, поскольку партии с непрямой структурой не представляют собой политический монолит. Это связано в первую очередь с тем, что рядовые участники общественных организаций – коллективных членов, как правило, не ведут активной партийной деятельности, а иногда вообще не разделяют их политических взглядов. Наличие большого количества общественных организаций, входящих в партию с непрямой структурой,

не является свидетельством действительной силы политических партий, превращая их по форме и содержанию в «мыльные пузыри», не имеющие в качестве социальной базы и носителей политических идей реальных людей.

В свою очередь, индивидуальное членство в политической партии оставляет возможность опосредованно, через лидеров и актив общественных объединений, проектов-спутников, институты сторонников, включать общественные организации и движения в структуру и деятельность партий, создавая дополнительный электоральный ресурс поддержки и новые каналы политической коммуникации партий с гражданским обществом, включая и региональный уровень.

Сформировавшийся институциональный дизайн конституирует политические партии как главный субъект региональных политических процессов в Российской Федерации. Это значит, что партии получают дополнительные точки опоры и каналы влияния на принятие законодательных и других политических решений не только на федеральном, но и на региональном уровне. Проекция партийного принципа формирования региональных легислатур позволяет партиям более глубоко проникнуть в региональные представительные органы власти. Это приводит к структурированию политической конкуренции и политической элиты на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Устранение из региональных политических систем региональных политических партий также способствует усилению указанных тенденций. В связи с этим следует отметить запретительные меры Федерального закона «О политических партиях», касающиеся региональных групп интересов и региональных партийных систем. До начала проведения партийной реформы и принятия Федерального закона «О политических партиях», по данным Министерства юстиции Российской Федерации, на конец 2001 года в регионах России существовало около 500 отделений политических партий и 800 региональных партий и политических организаций. Федеральный закон «О политических партиях» внес существенные коррективы в существование региональных партийных систем, исключая из субъектов политического процесса все политические организации, не имеющие общероссийского статуса. Тем самым все региональные политические партии оказались «вне закона», уступая свое место региональным отделениям общероссийских политических партий.

Таким образом, региональные группы интересов, политическое сообщество и политическая элита получили в соответствии с партийно-избирательным законодательством особые правила игры и были вынуждены определиться в своих партийных предпочтениях. Это вызвало определенную перегруппировку политических сил на региональном уровне и придало основным политическим партиям в регионах большую силу. Ведущие региональные политические акторы стали концентрироваться вокруг

основных общероссийских партий и в большей степени реализовывать установки центральных партийных органов, нежели решать актуальные проблемы своего региона.

Запрещение региональных политических партий несет в себе также опасность затухания региональных гражданских инициатив, способных преобразовываться в политические организации, а через них – в политические решения. Учитывая то обстоятельство, что не все политические партии заинтересованы в защите и выражении подобных гражданских инициатив, можно предположить, что запрет на деятельность региональных политических партий в перспективе приведет к кризисным явлениям. Кризис может быть порожден ситуацией, когда потребности и инициативы гражданского общества не получают достаточного внимания со стороны политических партий и органов государственной власти и не становятся предметом публичной политической дискуссии.

Смысл принятия Федерального закона «О политических партиях» в редакции, лишаящей права на жизнь региональные политические партии, вполне объясним. Основные общероссийские политические партии нуждаются в усилении своих позиций в субъектах Российской Федерации и не заинтересованы в региональных конкурентах, способных на равных вести политическую игру. Строительство нового партийного каркаса сверху вниз, распространяемого на регионы, дает общероссийским партиям преимущество в борьбе за ключевые политические посты и делает их желанными участниками предвыборных коалиций в регионах страны. При этом областные, краевые, республиканские, окружные общественные и политические организации не рассматриваются как полноправные субъекты регионального политического процесса. Единственной возможностью оказывать влияние на ход политического процесса для них остается участие через своих лидеров и активистов наравне с другими индивидуальными членами в деятельности партии в качестве сторонников или рядовых членов.

Вместе с тем в связи с принятием нового избирательного законодательства (имеется в виду положение, согласно которому региональные легислатуры должны формироваться по партийным спискам) у общероссийских партий появляется возможность для получения некоторой самостоятельности от федерального центра власти.

Удачно проведенные выборы в региональные легислатуры позволяют политическим партиям получить дополнительные точки опоры и ресурсы для своего укрепления на региональном уровне. Эта тенденция получает активное развитие в связи с принятием соответствующих законодательных инициатив, касающихся избрания глав регионов и муниципалитетов. При таком подходе политические партии, становящиеся их важной составной частью, преобразовываются в новые центры принятия политических и избирательных решений на территории субъектов Российской Федерации.

* * *

В результате реформирования партийной и избирательной систем отечественные политические партии конституированы как главный субъект избирательного процесса и как один из основных субъектов всего политического процесса в Российской Федерации.

Сегодня в принципе можно говорить о некоторой стабилизации российской партийной системы, которая отражает негласное соглашение между основными политическими акторами по вопросу о распределении сфер влияния в электоральном и парламентском процессе. Появление такой политической действительности вполне закономерно, поскольку опыт современных демократий свидетельствует о том, что для возникновения устойчивой партийной системы необходим ряд федеральных электоральных циклов, а российская партийная система вполне удовлетворяет этим требованиям. Однако важнейшим критерием сложившейся партийной системы должно служить не столько постоянство и количество основных политических партий, сколько степень их влияния на решение важнейших проблем, которые стоят перед государством и гражданским обществом.

Изменение роли партий в структурах государственной власти и в целом в политической системе России требует прежде всего значительных изменений конституционного и федерального законодательства. Но это должно происходить только в том случае, если политические партии будут иметь хорошие корни в толще гражданского общества и контролироваться им. В противном случае может произойти очередной кризис, порожденный ситуацией, когда «верхи не могут, а низы не хотят».

Следует понимать, что становление партий как полноценного института гражданского общества и политической системы – дело не одного политического поколения. Оно должно сопровождаться встречными процессами – укреплением институтов государства и гражданского общества. Только тогда политические партии смогут превратиться из громоотвода политической энергии общества в хорошо отлаженный проводник от гражданского общества к государству.

Наука избирательного права: антропологический аспект

Антропология права является составной частью юридической науки¹. Ее предмет – становление и развитие юридических форм социального общения в различных культурно-исторических контекстах их существования и проявления. Исследование правовых институтов и юридических практик различных человеческих сообществ имеет собственную историю и научную традицию, включающую два фундаментальных основания развития и воспроизводства права. Во-первых, исследование происхождения и генезиса систем нормативной регуляции отдельных исторических сообществ или их совокупного фюзиса и номоса². И во-вторых, исследование систем представлений о нормативных границах социального общения, складывающихся на отдельных фазах социальной эволюции как традиционных, так и современных обществ, или их совокупного мифоса и логоса³.

Различение онтологических, аксиологических и эпистемологических измерений права и, соответственно, предмета антропологии права определяет структуру дисциплины, включая две ее базовые составляющие: историко-культурную юриспруденцию и когнитивную юриспруденцию. На пересечении их предметных и концептуальных определений складывается особый формат антропологически ориентированной юриспруден-

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

¹ См.: Першиц А.И. Проблемы нормативной этнографии // Исследования по общей этнографии. М., 1979; Куббель Л.Е., Першиц А.И. Этнография и науки о государстве и праве // Вестник АН СССР, 1984, № 10; Пучков О.А. Юридическая антропология и развитие науки о государстве и праве (теоретические основы). Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2001; Агафонова Е.А. Юридическая антропология: концептуальные идеи и принципы. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009; Предмет и структура юридической теории // Lex Russica. 2013. № 6.

² См.: Ковлер А.И. Антропология права. М., 2002; Рулан Норбер. Юридическая антропология. М., 2000; Мальцев Г.В. Культурные традиции в праве. М., 2013; Потестарность. Генезис и эволюция. СПб., 1997.

³ См.: Пэнто Р., Гравитц М. Методы социальных наук: Введение к изучению права и социальных наук. М., 1972; Лукашева Е.А. Человек, право, цивилизация: нормативно-ценностное измерение. М., 2009; Варламова Н.В. Правовые культуры: введение в сравнительное изучение // Вопросы правоведения. 2010. № 4.

ции – этнокультурная юриспруденция, или исследование систем этноконфессиональной регуляции социальных коммуникаций, то есть совокупного этоса традиционных сообществ.

Фундаментальную часть предмета юридической антропологии составляют вопросы генезиса элементарных форм соционормативной регуляции общественных отношений, их состава, структуры и функций. В рамках сложившейся концептуальной традиции их рассматривают в контексте становления и развития догосударственных социальных систем⁴. Юридическое качество общения внутри человеческих сообществ возникает на той фазе исторической эволюции, на которой их существование выходит за границы природной необходимости. Процессы социализации органических форм человеческого общения востребовали собственные способы сохранения и воспроизводства складывающихся систем социальных связей и зависимостей.

Базовая структура организации взаимоотношений связана с появлением социоприродного права – юридического симбиоза природных и социальных оснований человеческой жизнедеятельности. Естественные – половозрастные и кровнородственные связи фактически превращаются в юридические связи и взаимозависимости, определяющие порядок организации и функционирования протосоциальных систем. Первоначальное право, или палеоправо, или протоправо, – своего рода право до права – выступает в виде нормативных синкретических образований, предвосхищающих все возможные будущие системы ценностно-нормативной регуляции разнообразных практик и форм социального общения⁵.

Право возникает и формируется в качестве социального института, обеспечивающего решение конкретных вопросов, значимых для существования и воспроизводства человеческих сообществ. Первоначальное право, являясь порождением и производной социоприродных и биологических начал существования человеческих коллективов, образует фундаментальную юридическую структуру, обслуживающую и обеспечивающую сложную сеть социальных, политических и культурных внутригрупповых и межгрупповых трансакций и обменов. Охватывая своим регулирующим воздействием разнообразные аспекты организации и передачи накопленного опыта социального общения, право наряду с языком стано-

⁴ См.: Сухолинский П.Р. Право в догосударственных социальных системах. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013; Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. Гл. 3. Происхождение права. М., 1998; Мальцев Г.В. Пять лекций о происхождении и ранних формах права и государства. М., 2002.

⁵ В литературе вопроса проблема первичных форм социальной нормативности привязана к концепции мононорм, активно разрабатываемой отечественными правоведами и антропологами в конце 70-х годов прошлого века. См.: Першиц А.И. Проблемы нормативной этнографии: Исследование по общей этнографии. М., 1979; Куббель Л.Е., Першиц А.И. Этнография и науки о государстве и праве // Вестник АН СССР 1984. № 10; Куббель Л.Е. Очерки потестарно-политической этнографии. М., 1988.

вится абсолютным атрибутом общественного коллективного и индивидуального развития. Юридические формы, вырабатываемые социальной и культурной практикой, адекватно реагирующие на меняющиеся условия социального общения, имеют для исторического существования человеческих сообществ онтологическое значение.

Процесс изменений в юридической организации систем социального общения, затрагивая основные вехи исторической эволюции традиционных и современных обществ, составляет ключевую проблему юридической науки в целом и образующих ее дисциплин⁶. И антропология права здесь не исключение. Ее предмет непосредственно связан и определяется культурно-историческими изменениями в практиках социального общения и вытекающих из них юридических процессах становления, развития и воспроизводства социальных институтов.

Избирательное право в антропологическом ракурсе: между природой и культурой

Избирательное право, как и само право, – сложное явление, соединяющее в себе языковые, культурно-исторические и политические условия, факторы и основания формирования и развития человеческих сообществ; это совокупность правовых идей и представлений, правовых ценностей и норм, правовых практик и конфликтов, обеспечивающих процесс социального общения в различных нормативных модусах его юридической организации; это институт институтов – материальных и процессуальных, публичных и частных, императивных и диспозитивных, производных процесса социального общения (коммуникации), социокультурного признания (легитимации) и правопонимания (концептуализации).

Право – это одновременно и юридический институт, и юридический концепт. Бытие права как явления и образ права как его репрезентация сосуществуют и взаимопределяют друг друга. Различным историческим системам социально-правовой коммуникации корреспондируют свои собственные дискурсивные и нормативные практики и разрабатываемые в них юридические техники организации и регулирования социальных отношений. Право в различных исторических формах своего существования может быть представлено в качестве системы юридических языков, юридических дискурсов и юридических текстов, в основании которых лежат генетически и культурно обусловленные социальные, религиозные

⁶ См.: Пучков О.А. Антропологическое постижение права: Монография. Екатеринбург, 1999; Разуваев Н.В., Харитонов Л.А., Чернооков А.Э. Социальная антропология права современного общества / Под ред. проф. И.Л. Честнова. СПб., 2006; Ритмология культуры. СПб., 2012; Супатаев М.А. К проблематике цивилизационного подхода к праву: очерки общей теории и практики. М., 2012. Четвернин В.А. Исторический прогресс права и типы цивилизаций // Ежегодник либертарно-юридической теории права: Вып. 2. М., 2009; Антропологические традиции: стили, стереотипы, парадигмы. М., 2012.

и политические связи и взаимодействия. Институциональная структура избирательного права, или структура правовой коммуникации, социально обусловлена, ценностно мотивирована и политически санкционирована.

Эволюция права есть эволюция культурно-исторических систем нормативного общения, каждую из которых характеризуют, то есть определяют и выражают, собственные юридические практики институционализации (формирования) и позитивации (оформления)⁷. Социальное отношение, прежде чем быть предметом правового регулирования, должно им стать. Именно через процесс нормализации (институционализации) социального отношения вырабатывается его внутренняя нормативная структура – органическая юридическая форма и содержание. Иначе говоря, институционализация социального лежит в основании юридического (нормативно-должного) и обусловленного им процесса правообразования. Социальный институт как фактическое юридическое отношение в процессе своего развития – становления и функционирования разворачивается по отдельным аспектам своего исторического существования уже в систему правовых институтов⁸, в совокупности обеспечивающих его

⁷ См.: Сухолинский П.Р. Право в догосударственных социальных системах. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013; Потестарность. Генезис и эволюция. СПб., 1997; Персональность. Язык философии в русско-немецком диалоге. М., 2007.

⁸ Социальное общение по определению включает в себе юридическое отношение, поскольку изначально предполагает определенный порядок или структуру взаимных фактических связей и действий. В этом смысле социальное общение – это одновременно и юридическое общение. Собственно правовое качество оно обретает, расширяет и углубляет по мере усложнения практик его политической и социокультурной организации. Юридическое качество лиц, вещей и действий заключено в самих лицах, вещах и действиях. Превращение юридического отношения в правовое отношение фиксирует переход от фактического нормативного порядка отношений к политико-правовому порядку или нормативному порядку в узкоформальном смысле данного понятия.

Базовый концепт классической римской юриспруденции «Ex facto jus oritur» выражает не только очевидный момент практики правообразования, но и включает в себе фундаментальный метафизический смысл: юридическое начало правообразования заключено в самом факте социального общения. Связи социальных фактов (интересов) и правовых норм (признания интересов) не ограничиваются причинно-следственными отношениями. Юридическое – это чистое должное, должное как таковое или субстанциональное нормативное качество самого социального общения и составляющих его элементов. Правовое – это различные модальности должного, вариативное нормативное свойство социального общения, данное в его существовании в составе определенного культурно-исторического и политического контекста.

Юридическое предшествует и определяет правовое с точки зрения действительности или недействительности человеческих взаимоотношений, то есть его соответствия базовым (ценностно мотивированным и социально одобряемым) основаниям человеческого общения. Правовая форма социального общения есть форма репрезентации (классификации и квалификации) юридически должного в отношениях социального общения. Адекватная или неадекватная в зависимости от множества факторов, в том числе политики предпочтения (категоризации и стратификации) интересов различных социальных групп. Собственно юридическое как таковое не сводится к деятельности государства. Оно обнару-

воспроизводство в логике и динамике экономических, политических и культурных оснований, факторов и условий.

Генезис избирательного права в этом отношении является процессом превращения первоначальной социоприродной нормативности в правовую нормативность, определяемую культурно-историческим контекстом человеческого существования. Ее нормативное ядро составляют основные коллективные и индивидуальные права человека как главного субъекта социального общения и правовой коммуникации. Человеческое измерение права – базовое, относительно которого выстраиваются все возможные модусы существования юридического отношения как общественного отношения безотносительно от публично-правовой или частноправовой формы его выражения и содержания.

Правовые институты социально, культурно и юридически выращаются (а не формально производятся), постепенно накапливая актуальные и потенциальные возможности собственной действенности и действительности. И если социальные институты (коммуникации) *in se* являются органической формой нормативной зависимости, то правовые институты (коммуникации) представляют собой юридическое выражение целеориентированной формы нормативной зависимости.

Юридический язык и юридический текст являются репрезентациями юридического отношения к действительности, которое, так же как и религиозное отношение, выступает универсальным и фундаментальным основанием любого социального порядка как нормативного. Оно не возникает извне, оно пребывает внутри социального отношения в качестве юридической структуры его развития и воспроизводства. Определенным видам социальных отношений соответствуют свои базовые нормативные структуры, внешними репрезентациями которых являются типовые правовые конструкции.

Юридическое (должное) заключено в сущем (социальном). Юридическое отношение возникает в самом процессе социального общения и уничтожается вместе с ним. Оно существует как социально-нормативный факт или как нормативный порядок до правопорядка. Поскольку реально существующее заключает в себе и то, что есть, и то, что должно быть, и то, что может быть, – это пересекающиеся, а не параллельные

живает себя в качестве института через социальные казусы, конфликты и классификации, то есть в том, что можно назвать юриспруденцией повседневности. Именно в этом и состоял гений римской юриспруденции различных периодов ее исторического существования: от юридической архаики до правовой классики. Юридическое качество социальной реальности дано, а не задано. Оно разрабатывается профессиональным сообществом в форме юридических категорий, определений и понятий. В этом смысле правовое отношение – конструкт, оно выводится из юридического отношения. Юридическая антропология (в собственном смысле данного понятия) именно в рамках данной постановки вопроса природы и генезиса права, его онтологии и аксиологии позволяет, оставаясь на юридической почве, уйти как от позитивистских, так и постклассических версий понимания права.

реальности. На их пересечении и возникает собственно правовая реальность, представляющая собой одновременно и должное в сущем, и сущее в должном в нормативных границах определенной социокультуры – традиций и практик социального общения.

Социальный порядок – это одновременно и нормативный (юридический) порядок, то есть объективный порядок в собственном смысле данного понятия. В отличие от позитивного или установленного порядка социальных отношений он дан, а не задан. Социальный порядок постоянно определяется в онтологическом, а не эпистемологическом смысле, то есть становится или переопределяется. Процесс его становления или переопределения и есть процесс институционализации социальных отношений, превращения в социальный институт, фактическое существование которого включает *in se* определенный нормативный порядок или юридическое.

Юридическое пронизывает социальное. Оно имманентно социальному. Юридическое есть заключенная (скрытая) в самой структуре социального общения внутренняя нормативность. Онтологическим основанием правовой нормативности является социальная (органическая) нормативность или юридическое как таковое. Здесь сосуществуют и определяют друг друга и мировоззрение, и представление о правильном или неправильном порядке социальных отношений, и переживание, и ощущение правомерности или неправомерности установленного порядка отношений.

В этом смысле правовая реальность – это также и когнитивная реальность, юридический концепт или когнитивная схема действительности, опосредующая превращение социального порядка (социального текста) в формальный порядок (правовой текст). Органическая нормативность, заключенная в самой структуре социальной коммуникации, является первичной моделирующей системой социальных отношений, на базе которой собственно и выстраиваются вторичные моделирующие системы в форме позитивного права определенного исторического места и времени.

Определенному формату имплицитно данного (внутреннего, объективного) права корреспондирует свое собственное эксплицитное (внешнее, позитивное) заданное право. Категории объективного и позитивного права – нетождественные юридические категории. Это различные уровни существования и выражения юридической реальности. Нормативные границы и структура объективного права устанавливаются реальным фактом социальной коммуникации. Нормативные границы и структура позитивного права – предмет адекватной или неадекватной политики юридической организации социальных отношений, манифестации определенного стиля правового мышления, восприятия и понимания действительности.

Позитивное право – историческая форма репрезентации юридического и религиозного отношения и признания действительности, то есть категория с меняющимся нормативным содержанием и формой. Позитивное право – функция социального общения в границах определенной юриди-

ческой картины мира и социокультурного контекста. Позитивное право фиксирует рамки правовой коммуникации – ее правовую форму и ее правовое содержание. Отсюда и проистекает различие отдельных типов систем нормативной регуляции (коммуникации): доправовые нормативные системы (мононормы), догосударственные нормативно-правовые системы (обычное право), религиозные правовые системы (ветхозаветное и кораническое право), государственно-правовые системы (законодательное право), каждая из которых фактически представляет определенный исторический тип (форму, модус) социально-правовой нормативности и правового мышления – мифологического, символического и рационального.

Юридическая реальность – субстанционально нормообразующая реальность. Она везде присутствует и всегда действует в том или ином историческом варианте организации (самоорганизации) социальных отношений. Существовая в рамках конкретной культурно-исторической традиции и практики нормативной организации и регулирования социального общения, юридическая реальность обнаруживает в себе два разнонаправленных модуса проявления своей формальной нормативности: позитивного и негативного права. Или права, основанного на принципах формального равенства и свободы, и права, основанного на принципах формального неравенства и несвободы.

Исторические траектории движения правовой реальности как нормативной, когнитивной и языковой реальности определяются вырабатываемым и наличным балансом, динамикой и структурой их взаимных соотношений. Ими определяются содержание и формы исторического права. И прежде всего юридический язык, на котором говорят юридические институты и юридические конструкции, юридические доктрины и юридические понятия определенной соционормативной или правовой системы.

Исторические эпохи существования права – это, по существу, эпохи смены юридических языков и юридических дискурсов рассуждения о праве и действия права, это эпохи смены исторических форм нормативности и рациональности права. На риторический вопрос «что есть право, а что не есть право?» каждое историческое время отвечает на своем собственном языке понимания и требования права, переживания и признания права. И в этом плане переживание отсутствия права выступает внутренним нормативным источником права и феноменологическим основанием юридического отношения и понимания социальной действительности как таксиса.

Родоплеменные, клановые, кастовые, сословные, классовые, гражданские и сетевые сообщества, по сути, не что иное, как различные формы социального общения и социальной нормативности. Их становление, развитие и воспроизводство в историческом времени и пространстве определяются и связаны с процессами институционализации, легитимации и легализации социального порядка как правопорядка или порядка право-

вой коммуникации, обладающего определенной юридической формой и юридическим содержанием⁹.

Юридический язык, юридический дискурс и юридический текст выступают конститутивными элементами правовой коммуникации. Юридический язык как средство общения, юридический дискурс как способ общения и юридический текст как результат общения лежат в основании исторически различных систем социально-правовой коммуникации. Ими определяются онтология, аксиология и эпистемология конкретных правовых систем. Правовая система устанавливает институциональные рамки intersubjectных отношений и взаимодействий, определяя их нормативные границы. Правовые коммуникации, в свою очередь, обеспечивают воспроизводство и развитие правовых систем. В этом смысле правовая система есть завершенная в самой себе форма юридической нормативности. Это одновременно культурно-исторический факт, юридическая ценность и правовое понятие, то есть правовая реальность в ее репрезентациях.

Правопорядок далеко не пассивный рефлекс социального порядка, юридические формы становления и развития которого лежат в прошлом, проявляются в настоящем и продолжаются в будущем. Разумеется, здесь не может быть механического параллелизма между внутренней и внешней нормативностью социального и правового порядка отношений. Хотя культурно-историческая генеалогия социального порядка в своих инвариантных юридических конструкциях и лежит в основании наличного правового порядка, его конкретно-исторический профиль – функция множества переменных, в том числе адекватной или неадекватной государственной политики формирования структур социально-правовой коммуникации. То есть определения нормативных границ существования и воспроизводства различных социальных групп или санкционирования легальных форм присвоения и перераспределения общественных ресурсов между различными социальными группами в их общей системе.

Антропология избирательного права: базовые категории и определения

Социальный процесс – сложная, многосоставная и многоуровневая категория. Это одновременно и политический процесс, связанный с производством и воспроизводством институтов публичной власти, и юридический процесс, определяющий нормативные условия, гарантии и ограничения организации и осуществления социальных действий и процедур. Вместе с тем это и социокультурный процесс, в котором получают свое выражение разнообразные предпочтения, социальные ориентации и оценки существующих институтов власти, собственности и управления. Их взаи-

⁹ См.: Коммуникативная теория права и современные проблемы юриспруденции. Т. 1–2. СПб., 2014.

модействием определяются в конечном счете и конкретные параметры, и перспективы развития как самой социальной системы, так и обслуживающих ее социокультурной, институциональной и нормативной подсистем.

Изучение вопроса нуждается в широком дисциплинарном контексте системного концептуального и практического осмысления. В полном объеме своего исследовательского потенциала – историко-генетическом, социокультурном и сравнительно-правовом – новый инструментарий и новое содержание разнообразных исторических практик социального общения могут быть получены и представлены именно в рамках антропологии права, активно развивающей свой предмет и категориально-понятийный аппарат¹⁰. Ее базовая проблематика – человеческое измерение социальных, политических и социокультурных процессов и отношений. Ее базовые концепты определяются смыслом человеческого существования, его двойственной природой, одновременно биологической и социокультурной, профанной и сакральной, коллективной и индивидуальной.

Исследование форм и методов социального поведения применительно к различным цивилизационным, то есть культурно-антропологическим, аспектам жизнедеятельности социальных институтов может составить общее введение в теорию социальных систем. Различия в культурных традициях коллективных и индивидуальных форм общения самым непосредственным образом отражаются в структуре и динамике развития традиционных и современных обществ. Именно различия систем нормативных модальностей социального общения прошлого и настоящего и составляют собственно предмет антропологии избирательного права как составной части юридической науки и сравнительного правоведения. В основании ее предмета лежит фундаментальное различие онтологических и аксиологических оснований права – источников права и правовых репрезентаций, права как социального института и права как представления о праве.

Базовая функция социального процесса – признание или непризнание существующих практик политико-правовой коммуникации. Разнообразие их исторических форм подтверждает представленный тезис. Здесь и ритуалы, сопровождающие значимые аспекты социальной жизни; инициации или практики обретения новых социальных статусов; культовые практики и обряды почитания своих предков и своих богов; коронации, обеспечивающие восхождение на высшие уровни социальной иерархии. Все это и многое другое из накопленного опыта становления, интеграции и дифференциации исторически различных человеческих сообществ включает в себе феномен мотиваций и действий, ожиданий и предпочтений в терминах нормативно-должного порядка социальных отношений.

¹⁰ См.: Социокультурная антропология права / Под ред. проф. Н.А. Исаева, проф. И.Л. Честнова. СПб., 2015.

В этом смысле категория признания образует универсальный социокультурный концепт, институт и процесс, сопровождающий практически все аспекты организации и функционирования социально-политических систем как традиционных, так и современных обществ. Им определяются онтологические (бытийные) основания субъектности различных социальных категорий и исторических форм их социального общения.

Именно антропологически ориентированная юриспруденция позволяет под новым углом зрения увидеть глубокие культурно-цивилизационные различия в исторических практиках организации систем социальной и политической коммуникации, в том числе важнейшей составляющей – социокультурной легитимации. Освоение теоретико-методологического и историко-культурного массива знаний разнообразных форм и способов воспроизводства социальных институтов имеет фундаментальное значение в изучении нормативной географии прошлого и настоящего. Оно связано с пониманием нормативных границ использования отдельных правовых систем в типологически и исторически различных культурах социального общения или присутствия нормативных элементов прошлого в настоящем.

Антропологический подход в изучении социальных систем и процессов позволяет уйти от классических позитивистских (объективистских) моделей описания и объяснения механизмов их воспроизводства. В основании антропологического концепта действительности лежат субъективные гуманитарные (аксиологические, социокультурные, историко-антропологические) факторы и условия развития и функционирования социальных систем.

Суть антропологического измерения социальной реальности может быть выявлена в формуле «отношение к отношениям», то есть описание и объяснение культурно-исторических практик воспроизводства систем социальных отношений в рамках бинарной оппозиции признания или непризнания их действительного смысла и назначения. Все составляющие процесса институционализации реальной действительности: социогенез, нормогенез и политогенез – в конечном счете определяются антропологически ориентированными культурно-историческими факторами и условиями человеческого развития.

Категория признания выражает и репрезентирует все грани правовой реальности, ее становления и развития как правового института и концепта, их освоения и присвоения как приемлемых форм юридического существования. Правовая реальность – прежде всего по определению человеческая реальность. Она пронизана человеческими ожиданиями и настроениями, переживаниями смысла существования – ценностными определениями сущего. В этом аспекте понимания места и роли категории признания в общем механизме нормативной регуляции социальных отношений именно признание образует соционормативное (социокультурное) ядро всех возможных (реальных и потенциальных) нормативных и институци-

ональных практик, границ и траекторий их возможных изменений и трансформаций.

Признание является несущей конструкцией юридической (в смысле общей гражданской) санкции на осуществление тех или иных политик или практик поведения социальных систем. Признание дает необходимый импульс движению к новым формам социального общения и, как следствие, вызывает дополнительный синергетический эффект изменений в наличных правовых системах и институтах организации и осуществления власти, собственности и управления.

Категория признания – интегральная часть юридического отношения к действительности, поскольку соединяет в себе онтологические и феноменологические основания действительности, социальное как таковое и социальное в его отражении, восприятии и переживании в сознании субъекта социальных действий и предпочтений.

Юридическое качество концепта признания заключено в его социальной нормативности. Признание лежит в основании определения аксиологического статуса (практической ценности) существующих, актуальных и потенциальных юридических форм, методов, способов нормативной организации социальных отношений в их общей системе. В этом плане социальный кризис есть кризис нормативности практик признания или непризнания наличного порядка отношений как правопорядка.

Генеалогия социального признания (электорального, политического, социокультурного) лежит в юридической антропологии, определяющей глубинные основания права как такового, как социокультурной по своей сути, наряду с языком, формы существования и самоопределения (в рамках определенной культурной традиции) исторического человека.

Действительное право живет в форме представления о праве, нагруженного собственными предметными, ценностными и нормативными смыслами и значениями. Поскольку различные культуры характеризуются различными представлениями о праве – его источниках и языке, содержании и границах юридической организации отношений, то антропологическое измерение права позволяет совместить в своих определениях как постоянные, инвариантные признаки данного феномена, так и культурно-исторические, производные конкретных условий существования и воспроизводства различных правовых систем.

Эволюция правовых систем привязана к эволюции систем представлений о должном или недолжном порядке социальных отношений, которые заложены в основание различных практик признания того, что есть право и что не есть право в той или иной культуре нормативного общения.

Предмет антропологии права находится в области существования основных социальных категорий, относительно которых выстраиваются базовые юридические структуры или нормативные ядра типологически и исторически различных систем социально-нормативного общения, то есть конституирующие их принципы и ценности, практики, правосознание

и правовая культура. Ее определения имеют фундаментальное значение в понимании действительной исторической логики развития различных систем (догосударственных, переходных, государственно-правовых) соционормативной регуляции – их нормативного языка, семантики и структуры.

Именно этим и объясняется теоретическое и практическое значение языка антропологически (ценностно) ориентированной перспективы в развитии юриспруденции в общем корпусе социальных и гуманитарных наук. Правовая реальность, основанная на признании должного и недолжного порядка отношений, различении своего и чужого, а в конечном счете – на изначальном, архетипически заданном принципе дифференциации социальной реальности на чистую и нечистую, – это одновременно концептуальная и фактическая, языковая и институциональная реальность.

Процесс признания и его нормативный язык связаны с определением прежде всего аксиологического статуса различных социальных категорий в их общей системе общения и социальной коммуникации, то есть иерархическим распределением по различным этажам социальной реальности.

Язык антропологически нагруженной юриспруденции позволяет не только и даже не столько описать и объяснить отдельные аспекты реальности права, но прежде всего обнаружить и сохранить в ней действительное, не декларируемое присутствие человека как такового, то есть обеспечить воспроизводство правовой реальности как человеческой реальности. В этом плане антропология права есть одновременно юриспруденция повседневности в ее социально и культурно-исторически заданных формах. Здесь встречаются метафизические и фактические юридические основания человеческого существования, то есть его культурно-исторический смысл и практические значения.

Целями научной дисциплины «антропология права или юридическая антропология» являются разработка и последовательное освоение ключевых понятий и категорий, образующих теоретико-методологические основания исследования первоначальных традиционных форм социально-нормативного регулирования общественных отношений и их трансформации в развитые современные институциональные системы нормативно-правовой регуляции.

Для современного состояния теоретической и отраслевой юриспруденции характерно расширение предмета тематики исследования, прежде всего за счет расширения междисциплинарных связей с другими социальными науками – социологией, политологией, культурологией, лингвистикой.

Антропология права, отвечая на вызовы реальной практики сосуществования в одном социально-политическом пространстве множества систем нормативного регулирования, призвана дать необходимый объем знаний о системе и формах взаимодействия ее отдельных составляющих сегментов в их общем культурном механизме.

Дисциплинарный статус антропологии права позволяет выйти за узкие рамки позитивистской версии понимания права, помогает ориенти-

роваться в ситуации одновременного и параллельного воздействия на поведение субъектов множества институциональных комплексов, порожденных плюралистической природой реальных систем социально-нормативного регулирования.

Язык антропологии права способствует воспитанию толерантного отношения к различным социокультурным традициям и практикам – мифологическим, сакральным, религиозным, светским; пониманию сложной архитектуры различных юридических картин мира, определяющих человеческое, то есть юридическое лицо современного социального порядка.

Юридическая антропология как научная и учебная дисциплина имеет прямую связь с общетеоретическими и отраслевыми курсами по теории и методологии государства и права, сравнительного правоведения, истории государственно-правовых институтов. Ее предмет корреспондирует той части курса теории государства и права, которая касается происхождения и генезиса систем социально-нормативного регулирования, а также сравнительного правоведения, изучающего вопросы общего и особенного в источниках, формах и содержании нормативно-правовой регламентации общественных отношений, характерных для различных моделей культурно-правовых систем современности.

Антропология права, углубляя представление об основных категориях, понятиях и методах данной дисциплины, претендует на статус общей теории и методологии права. Это позволяет не только войти в широкий социокультурный контекст возникновения и развития разнообразных юридических техник и моделей социально-нормативного регулирования и поведения, но также выявить универсальные структуры, общие смыслы и представления, конституирующие правовую реальность в ее человеческом измерении.

Ее целевая, теоретико-методологическая функция состоит в разработке системы представлений об исходных онтологических основаниях прав человека и гражданина, являющихся фундаментальной темой и проблемой философии права и теоретического правоведения. И в этом смысле антропология права является теорией понимания юридического как сферы существования и осуществления человеческой субъектности в историческом времени и историческом пространстве¹¹.

¹¹ См.: Разуваев Н.В. Субъект права как историко-культурная категория // Ежегодник либертарно-юридической теории права. Вып. 1. М.: ТЭИС, 2007. С. 55–66; Кули Ч.Х. Человеческая культура и социальный порядок. М., 2000. Антропологическое прочтение традиционных и новых тем в системах социально-гуманитарного знания (истории, лингвистике, социологии, психологии и т.д.) изложено в самом общем виде в монографическом исследовании Орлова И.Б. «Человек исторический» в системе гуманитарного знания (М., 2012). К сожалению, в авторской версии и схемах преобразований в предметах и методах отдельных дисциплинарных комплексов не нашлось места для антропологической ориентации юридической науки.

Антропология права и ее базовый концепт – правовой плюрализм наличных практик ценностно-нормативного регулирования социальных отношений – играют существенную роль как в объяснении границ процессов интеграции, так и в понимании пределов возможной унификации национальных правовых систем в условиях экономической и юридической глобализации.

Антропологическая перспектива в избирательном праве составляет одновременно и новое направление научных исследований в составе теоретического правоведения, и новый подход в изучении государственно-правовых явлений. Оба аспекта дисциплинарной структуры антропологии избирательного права – ее предмет и метод открывают широкие возможности развития и обогащения как содержания, так и категориально-понятийного аппарата юридической науки в целом¹². Антропология избирательного права, рассматривая вопросы эволюции права в контексте эволюции представлений о праве, существенным образом обогащает и расширяет понимание границ предмета юридической науки, а также культуры в процессах становления и развития правовых институтов традиционных и современных обществ.

Антропология избирательного права: фундаментальные темы и структура дисциплины

Антропология избирательного права, как и любая научная дисциплина, прошла в своем концептуальном развитии ряд стадий, на каждой из которых были отработаны определенные подходы в понимании и объяснении корреспондирующих им аспектов и исторических форм существования и проявления права. Генетическая и эволюционная, структурная и функциональная исследовательская парадигма – это лишь неполный перечень методологических оснований, определивших предмет и категориально-понятийный аппарат отдельных направлений и школ культурно-исторически ориентированной социальной науки, в том числе и юриспруденции¹³.

¹² См.: Саидов А.Х. О предмете антропологии права // Государство и право. 2004. № 2; Варламова Н.В. Российская теория права в поисках парадигмы // Журнал российского права. 2009. № 12; Современное правоведение: поиск методологических оснований. Жидковские чтения: Материалы Всеросс. науч. конф. // Под ред. Г.И. Муромцева, М.В. Немытиной. М., 2011; Честнов И.Л. Переосмысление предмета теории права с позиций постклассической эпистемологии. Наука теории и истории государства и права в поисках новых методологических решений. СПб., 2012. С. 62–74, 288. Рулан Норбер. Историческое введение в право. М., 2005.

¹³ См.: Инглхарт Р. Постмодерн: меняющиеся ценности в изменяющихся обществах // Полис, 1997. № 4. С. 6–32; Теория культуры: разнообразие подходов и возможности их интеграции / Под ред. Ю.М. Резника. М., 2012. Флиер А.Я. Очерки теории исторической динамики культуры // Избранные работы по теории культуры. М., 2014.

Особое место в общем объеме исследовательских приемов антропологии избирательного права занимает использование в качестве метода исследования генезиса и развития права техники бинарных оппозиций. В структуре их базовых представлений собственно и протекал исторический процесс перехода от традиционных к современным формам и практикам юридической организации социальных отношений. В литературе вопроса достаточно полно раскрыта данная логика описания и объяснения базовых изменений в системах их нормативного регулирования.

В своих ключевых определениях антропология избирательного права в значительной степени обязана концептуализации структурных влияний и социальных сдвигов, имевших место в культурно-исторической эволюции права, обнаруженных ведущими социологами, этнографами, религиоведами и историками права своего времени. Классическими концептами изменений юридических оснований социальных отношений являются, в частности:

парадигмальная модель перехода от системы «сообществ к обществу» Фердинанда Тённиса¹⁴, от коллективной личности (community) к индивидуальной личности (society);

социокультурная аналитика земного и небесного, «профанного и сакрального» Мирча Элиаде¹⁵ или – на языке Макса Вебера – «расколдовывания мира», его рационализации и позитивации;

политико-правовая трансформация «от статуса к договору» Генри Мэна¹⁶, от системы социальных иерархий к гражданскому состоянию¹⁷,

¹⁴ См.: Тённис Фердинанд. *Общность и общество*. М., 2002.

¹⁵ См.: Элиаде Мирча. *Священное и мирское*. М., 1995.

¹⁶ См.: Мэн Генри С. *Древний закон: его взаимосвязь с ранней историей общества и отношение к современным идеям*. СПб., 1873; Он же. *Древний закон и обычай. Исследования по истории древнего права*. М., 1884.

¹⁷ Сегодня мы наблюдаем прямо противоположные тренды в развитии социальных систем, сопровождаемые изменениями в базовых парадигмальных основаниях социокультуры, а значит, и правового общения:

расщепление общества на размытые формы социальной идентичности (диффузная социальность);

новые псевдорелигиозные волны «заколдовывания» мира;

формирование закрытых корпоративных иерархий;

восстание маргинальных меньшинств;

становление предельно унифицированной личности или личности минимальной субъектности – «индивида», образующего основание общества-конструкта и другие симптомы «нового» темного будущего.

Данный персонаж имеет свою родословную, берущую начало от «человека без свойств» Р. Музиля, «одномерного человека» Г. Маркузе. Наиболее полное выражение это массовое явление современной исторической сцены нашло у Ж. Бодрийяра – «симулякр», человек, смысл существования которого составляет потребление жизни во всех ее возможных проявлениях. Итогом процесса глобальной деструкции может стать (если уже не стало) «общество», в котором не будет ни бытия, ни сознания, ни субъекта, ни объекта или, в конечном счете, сущее без должного (См.: Карл Ясперс. *Духовная*

определяемая переходом к сложным формам социально-правовой ответственности – от коллективной отчетности перед предками и небом к персональной отчетности перед представителями сословий или гражданами как политической корпорацией;

дуальная конструкция размытых или подвижных и агрегированных или застывших форм социального общения Виктора Тэрнера «коммуни-тас и структура», а также концепт промежуточных форм социальной коммуникации – «лиминальность»¹⁸, фиксирующий культурно-исторические границы, возможности и траектории перехода от старого к новому порядку отношений;

различение двух глобальных антропологических ориентаций традиции и модерна, действие которых определило правовые основания существования сакральных и светских обществ¹⁹ и движение от религиозно-традиционных форм легитимации к современным политико-правовым формам.

Введение в научный оборот концепции «механической» и «органической» форм социальной зависимости Эмиля Дюркгейма²⁰ также показало, что процесс социокультурной динамики человеческого существования связан с выработкой не только разнообразных, но и альтернативных и конкурирующих форм социального общения и их нормативных систем. Этот процесс не может быть завершен и продолжается на любой фазе исторического развития социальных систем и продуцируемого ими права.

ситуация времени. М., 2013; Урри Джон. Социология за пределами обществ. Виды мобильности для XXI столетия. М., 2012; Брубейкер Роджерс. Этничность без групп. М., 2012; Красавин Игорь. Technе. Сборка сообщества. Москва – Екатеринбург, 2013; Жан Бодрийяр. Общество потребления. М., 2006; Шеффер Жан-Мари. Конец человеческой исключительности. М., 2010).

И если душа античных обществ была заключена в мифе, душа средневековых обществ пребывала в религии, а душа обществ Нового времени была заключена в науке, то грядущие общества – общества постмодерна – общества без мифа, религии и науки, общества симулякра, имитации социального при отсутствии как коллективного, так и индивидуального начал человеческого общения.

¹⁸ См.: Тэрнер В. Символ и ритуал. М., 1983.

¹⁹ См.: Малер Аркадий. Стратегия сакрального смысла. М., 2003. С. 183–193. Основным источником права в сакрально-традиционном обществе является трансцендентное начало, имеющее различные формы выражения и степени актуализации в зависимости от конкретной сакральной традиции и культурно-исторического контекста ее существования. Право – это юридическая связь небесного и земного мира, высокой и низкой реальности, сочетания метафизических и физических начал социальной организации. Собственно отказ от трансцендентных и универсальных оснований права и положил начало формированию конкурирующих политических практик обоснования правомерности или неправомерности различных версий понимания права (естественного права, позитивного права, реального права) и правовых политик (либеральной политики, социальной политики и демократической политики). В поиске права, аутентичного лишь запросам конкретной ситуации, можно остаться вообще без права, замещая его реальное отсутствие декларациями, дефинициями и юридико-техническими правилами.

²⁰ См.: Дюркгейм Эмиль. О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1991.

Ими формируются новые и будущие перспективы нормативной, аксиологической и институциональной эволюции права, а также концептуальной эволюции и самой научной дисциплины – антропологии права.

В составе базовых концептов антропологии права фундаментальное место занимает идея «пралогического и логического» мышления, предложенная французским этнографом и психологом Люсьеном Леви-Брюлем²¹. Основание движения от первоначальных к современным формам юридической организации социальных отношений определяется культурно-историческими сдвигами в системах мышления. Переход от мифологического (воображаемого) к рациональному (логическому) способу восприятия, оценки и понимания права, то есть от мифа к логосу, составляет необходимую и всегда актуальную линию развития правовых систем прошлого, настоящего и будущего.

Фундаментальное значение в понимании культурно-исторической роли юридического восприятия и переживания действительности имеет концепт Макса Вебера «картина мира». Конструкция, представляющая собой единство логических и ценностных определений, позволившая раскрыть в терминах нормативности и рациональности логику смены исторических форм социального общения²². Рассматривая изменения в системе базовых социокультурных ценностей через изменение их рациональности и нормативности, Макс Вебер заложил антропологическую перспективу развития социальных наук, в том числе и юридической науки. Эволюция права в ней рассматривается как культурно-исторический процесс периодически возникающих и преодолеваемых кризисов нормативности и рациональности в системах социальной организации и регулирования.

В ряду определений базовых оснований нормативности социального поведения следует выделить также принципы «взаимности» (реципрокности) Бронислава Малиновского²³ и «дарообмена» (публичности) Марселя Мосса²⁴. Данные принципы являются универсальными юридическими концептами действительности. Юриспруденция коллективной взаимности и публичного обмена (предметами, ценностями, статусами) не только санкционирует каждое требование, предъявляемое сторонами конкретного социального отношения, но определяет сеть юридических связей и обязательств актуальных и потенциальных участников процесса социального общения в целом. Это тотальные социокультурные императивы

²¹ См.: Леви-Брюль Л. Первобытное мышление. М., 2015; Он же. Сверхъестественное в первобытном мышлении: Сверхъестественное и природа в первобытном мышлении. Первобытная мифология. М., 2015.

²² См.: Вебер Макс. Избранное: протестантская этика и дух капитализма. М., 2006.

²³ См.: Бронислав Малиновский. Преступление и обычай в обществе дикарей // Избранное: Динамика культуры. М., 2015.

²⁴ См.: Мосс Марсель. Очерк о даре. М., 1996.

организации социальных отношений или первичные формы репрезентации социального порядка как правопорядка, основных норм и ценностей человеческого существования, его норматики и аксиоматики.

Антропологически ориентированная юриспруденция позволяет уйти от стандартных аналитических схем теоретизирования о праве в рамках либо эволюционной (стадиальной)²⁵, либо функциональной²⁶, либо структурной²⁷ исследовательских парадигм или их комбинаций²⁸. Антропология права, разумеется, признает их концептуальное и методологическое значение. Вместе с тем дисциплинарный статус антропологии права как в плане содержания, так и в плане выражения своего предмета, а именно возникновения, функционирования и развития систем нормативно-правовой регуляции в различных историко-культурных контекстах и смыслах их существования, в первую очередь связан и определяется возможностью интеграции разнообразных исследовательских подходов.

Антропология права в этом отношении представляет собой сегодня, по существу, один из наиболее перспективных вариантов построения собственно интегральной юриспруденции и сравнительной юриспруденции, ориентированных в своих определениях на поиск инвариантных оснований становления и развития права, а также влияния культурно-исторического контекста на требования модернизации существующих правовых систем. Рецепция римского частного права в антропологическом преломлении является весьма показательным примером внедрения и освоения юридических практик, выработанных в совершенно иных исторических условиях другого общества в новые социокультурные и политико-экономические реалии Средневековья и Нового времени²⁹.

Борьба за новое право – это одновременно и борьба за новые социальные, экономические и политические ценности. Ценности, легитимирующие изменения в системах юридической организации власти, собственно

²⁵ См.: Уайт Лесли. Избранное: Эволюция культуры. М., 2004; Боас Франс. Эволюция или диффузия. Антология исследования культуры. Т. 1. Интерпретация культуры. СПб., 1997.

²⁶ См.: Малиновский Бронислав. Научная теория культуры. М., 2005.

²⁷ См.: Леви-Стросс Клод. Структурная антропология. М., 2008; Эдмунд Лич. Культура и коммуникация. Логика взаимосвязи символов. К использованию структурного анализа в социальной антропологии. М., 2001.

²⁸ См.: Крёбер Альфред Луис. Избранное. Природа культуры. М., 2004; Э. Эванс-Причард. История антропологической мысли. М., 2003; А.Р. Рэдклифф-Браун. Структура и функции в примитивном обществе. М., 2001.

²⁹ См.: Иеринг Р. Дух римского права на различных ступенях его развития. СПб., 1875; Михайлов А.М. Генезис континентальной юридической догматики. М., 2012; Новгородцев П.И. Историческая школа юристов. СПб., 1999.

Генеалогия превращения римского права в общее право континентальной (романо-германской) Европы представлена в двух фундаментальных исследовательских проектах Ф.К. фон Савиньи – шеститомной «Истории римского права в средние века» (1815–1831 гг.) и восьмитомной «Системе современного римского права» (1840–1849 гг.).

сти и управления³⁰. В этом плане именно границы и масштабы инерции и сопротивления изменениям в разработке и использовании нового юридического языка и дискурса составляют важнейший аспект предмета антропологии права.

Антропология избирательного права как часть общего предмета и методологии юридической науки в целом имеет свой собственный предмет и структуру, определяемые системой междисциплинарных связей с другими социальными и политическими науками. Поскольку структура предмета научной дисциплины лежит в основании ее концептуальной структуры, первоочередная проблема антропологии избирательного права состоит в определении своего собственного предмета, который в самом общем виде может быть обозначен как изучение различных правопорядков в меняющемся социокультурном и историческом контексте. Принимая во внимание, что право в широком значении данного понятия – это система правовых норм и институтов, правовых доктрин и ценностей, правовых учреждений и процедур, антропологическое видение правовой реальности предполагает собственное понимание и собственную аналитику ее содержательных и формальных характеристик.

По существу, антропология избирательного права стоит перед проблемой разработки теории самой себя. А именно – теории своего предмета, своей методологии, своего категориально-понятийного аппарата³¹. Причем наименование дисциплины само по себе является концептуальной проблемой, поскольку предполагает собственные критерии самоопределения в общей системе юридических наук. А это, в свою очередь, связано с необходимостью выделения дисциплинарных кластеров в зависимости от исторического контекста возникновения, функционирования и развития избирательного права либо методологических оснований и междисциплинарных связей в исследовании избирательного права.

В данной двойной логике построения системы научных дисциплин, объединенных общим наименованием «антропология избирательного права», ее составляют, во-первых, социальная, политическая, экономическая, культурная антропология избирательного права и, во-вторых, эволюционная, структурная и функциональная антропология избирательного права. Список не исчерпывающий, поскольку отражает текущее состояние в предметной и методологической эволюции самой научной дисциплины.

³⁰ См.: Йоас Ханс. Возникновение ценностей. СПб., 2013; Сорокин Питирим. Социальная и культурная динамика. М., 1999.

³¹ Одна из структурированных версий понимания предмета, метода и структуры дисциплины предложена коллективом авторов монографии «Социокультурная антропология права» (СПб., 2015). Видимо, в наименовании дисциплины обнаруживает себя известная двойственность, тавтология. Антропология права в самой себе заключает социокультурное измерение права. Это одновременно и ее предмет, и ее метод. Более адекватным является определение «культурно-историческая юриспруденция или антропология права». Это синонимические понятия и дисциплины.

Полагаю, наименование дисциплины «антропология избирательного права» является наиболее адекватным с точки зрения понимания ее общего внутреннего и предметного смысла: изучение исторических контекстов существования права, являющегося по определению функцией множества переменных и прежде всего социального общения, политического признания и понимания (восприятия и переживания) права. Антропология права акцентирует внимание на ценностном и ментальном измерении права – отношении к праву и понимании права как социальной, политической и культурной ценности. А поскольку право – категория с исторически меняющимся юридическим содержанием и юридической формой, то собственно предмет антропологии права – изменения систем социально-нормативного регулирования в связи с изменениями в системах социокультурных представлений о должном или недолжном порядке общественных отношений.

С этой точки зрения, совмещающей в себе и исторические, и культурные аспекты существования и воспроизводства права, его онтологию и аксиологию, представляется возможным как в предметном, так и в методологическом плане назвать означенную научную дисциплину «культурно-исторической юриспруденцией». Культурно-историческая юриспруденция представляет комплекс дисциплин, объединенных общим подходом в описании и объяснении феномена права. Ее предметное ядро – когнитивная юриспруденция, объект исследования которой составляют юридические картины мира³². Ее инструментальное основание образует эпистемология антропологии права. Факультативные дисциплинарные разделы соответственно включают историко-генетическую юриспруденцию и сравнительную антропологию права со своими предметами и подходами в изучении правовой реальности. Сравнительная антропология права – это прежде всего изучение юридических языков и дискурсов в их культурно-исторической специфике, сходстве и различиях³³.

Освоение комплекса знаний об историко-культурных основаниях происхождения и метаморфоз в системах социально-нормативной регуляции в контексте религиозных и ментальных изменений внутри различных человеческих сообществ позволит объективно оценивать разнообразие исторических форм нормативной регуляции³⁴. В частности, анализирую-

³² См.: Юридическая картина мира: между должным и сущим // Lex Russica. 2014. № 6. С. 641– 653.

³³ Исходя из трехчленной формулы правовой реальности как культурно-исторического единства юридического языка, юридического дискурса и юридического текста, можно детализировать внутридисциплинарную классификацию антропологии права на отдельные составляющие. Соответственно, антропологию юридического языка, юридического дискурса и юридического текста (См.: Правовая реальность: онтология и эпистемология // Lex Russica. 2015, № 5. С. 7–20).

³⁴ См.: Бикбов Александр. Грамматика порядка. Историческая социология понятий, которые меняют нашу реальность. М., 2014; Шевцов Сергей. Метаморфозы права. Право и правовая традиция. М., 2014.

вать и сравнивать исторические и современные процессы развития правовых систем. Обнаруживать в наличных формах и методах правового регулирования присутствие инвариантных моделей нормативной организации общественных отношений или архетипические основания нормативности современного права. Антропологическая парадигма позволяет предположить, что классическая квалификация «правомерное и/или неправомерное» в своих генетических истоках восходит к древнейшему и первичному архетипическому отношению «чистое и/или нечистое»³⁵. Именно оно структурировало разнообразные практики социального общения, превращая их в юридическое отношение – позитивное или негативное в зависимости от их реальной ценности и возможных последствий.

Базовый концепт антропологически ориентированной юриспруденции заключается в том, что право в своих первоначальных и современных формах генезиса, существования и развития подчиняется и универсальным моделям поведения, то есть заключенным в биосоциальной природе человека, и исторически мотивированным социокультурным паттернам, определяющим основные тенденции и траектории развития конкретно-исторических форм юридической организации социальных отношений (общения).

³⁵ См.: Дуглас Мэри. Чистота и опасность. Анализ представлений об осквернении и табу. М., 2000.

Уроки Второй мировой войны и современные проблемы обеспечения международной безопасности

Спустя 70 лет после завершения Второй мировой войны работа Нюрнбергского¹ и Токийского² международных военных трибуналов, их уроки снова приобретают актуальность для человеческого сообщества в условиях глобализации транснациональных угроз миру и безопасности народов.

Экономическая экспансия, милитаризм, накопление оружия массового уничтожения продолжают. В различных районах мира организуются очаги напряженности и военные конфликты. Терроризм, как современное универсальное транснациональное средство борьбы, получает широкое развитие и используется криминальными, религиозными и государственными организациями. На Украине укрепляется неофашизм при поддержке США и их союзников, ведущий вооруженную борьбу с населением Юго-восточных областей. Поэтому в современных условиях Нюрнбергский и Токийский процессы являются не только символом победы добра над злом, но и предостережением инициаторам новых попыток изменения отношений между народами путем идеологической гегемонии и вооруженной агрессии³.

В 20–30-х годах XX века итальянский и германский фашизм, японский милитаризм явились порождением общего кризиса капиталистического мира, вызванного образованием СССР, рассматривавшегося как угроза империализму. Кроме того, неравномерность развития самих ведущих империалистических стран привела к появлению группы государств, неспособных решить свои захватнические цели без установления террористической диктатуры. Поэтому союз, получивший название «Ось

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

¹ Устав Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран «Оси» (Лондон, 8 августа 1945 г.).

² Устав Международного военного трибунала для Дальнего Востока (Токио, 19 января 1946 г.).

³ Соглашение о судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран «Оси» (Лондон, 8 августа 1945 г.).

Рим – Берлин – Токио», мог быть охарактеризован как открытая террористическая диктатура наиболее реакционных, шовинистических и империалистических элементов финансово-промышленной элиты⁴.

Будучи порожденными международным империализмом, итальянский и германский фашизм, японский милитаризм органически были нацелены на войну. Их агрессивность и авантюризм давали империализму возможность взорвать существовавшую систему договоров и приступить к новому переделу мира, не считаясь с международно-правовыми или этическими нормами. Империалистические круги западных стран были готовы к переделу мира и серьезным уступкам фашистским странам, имея намерение использовать их против СССР.

Антикоммунистическая, антисоветская направленность «Оси Рим – Берлин – Токио» лежала в основе терпимости западных стран и их соглашательской позиции. Однако обнаружившееся намерение «Оси Рим – Берлин – Токио» не только уничтожить СССР, но и разрушить национальную государственность буржуазно-демократических систем капиталистических стран Запада, осуществить передел сфер влияния в мире предопределило освободительный, антифашистский характер Второй мировой войны.

Возникнув вначале как столкновение империалистических группировок, она не смогла остаться в этих рамках, особенно после нападения гитлеровской Германии на СССР и создания антифашистской коалиции. Война подняла народы многих стран на борьбу против фашизма как наиболее реакционного и агрессивного проявления империализма, поставившего под угрозу судьбу всего человечества.

Правящие круги западных стран были вынуждены мириться с таким развитием событий в мире, исходя из инстинкта самосохранения. Они оказались связанными антифашистским союзом с СССР и антифашистским настроением собственных народов, размахом антифашистской освободительной борьбы, что заставило их довести войну до разгрома германского фашизма и его безоговорочной капитуляции. Именно поэтому антигитлеровская коалиция, ее решительные действия против фашистской Германии и милитаристской Японии, Международный военный трибунал в Нюрнберге и Международный военный трибунал для Дальнего Востока, наказавшие военных преступников, представляют собой явления особого исторического значения, актуального для современности и показательного в интересах укрепления и развития национальной и международной безопасности.

Опыт военных лет поучителен: перед угрозой общей опасности смогли объединиться различные общественные системы. Это внушало оптимизм народам в их борьбе за исключение войн из международных отноше-

⁴ См.: Вторая мировая война. Итоги и уроки. М.: Военное издательство, 1985.

ний. Нюрнбергский и Токийский процессы не были мстью победителей поверженному врагу, они были объективным, юридически оформленным возмездием преступникам за лично ими совершенные преступления против человечества, предостережением, обращенным в будущее⁵.

В мае 1945 года фашистская Германия капитулировала, и в Европе наступил мир, но в странах Юго-Восточной Азии, на Дальнем Востоке и в бассейне Тихого океана война еще продолжалась. Интересы восстановления мира во всем мире требовали быстрой ликвидации дальневосточного очага войны. Однако Западное союзное командование – США и Англия – делало ставку не на решительный штурм метрополии, а на методичное овладение внешними территориями. Летом 1945 года военные действия США в основном ограничивались воздушными бомбардировками на Японских островах в целях подавления экономики противника, снижения его военного потенциала, а также борьбой на коммуникациях⁶.

Заинтересованность союзников в участии СССР в окончательном разгроме Японии сохранялась до конца войны. «Я очень озабочен тем, – писал Г. Трумэн в июне 1945 года, – чтобы Советский Союз как можно скорее вступил в войну против Японии, с тем чтобы ускорить окончание войны и тем самым спасти бесчисленное количество жизней американцев и китайцев»⁷. Выполняя союзнические обязательства, Советское правительство 8 августа 1945 года заявило правительству Японии о вступлении СССР в войну. Перед самым концом войны руководство США приняло решение об атомной бомбардировке Хиросимы (6 августа 1945 г.) и Нагасаки (9 августа 1945 г.), жертвами которой стали сотни тысяч мирных жителей.

Применяя оружие массового поражения, США руководствовались не требованиями военной необходимости, а стремлением продемонстрировать ядерную мощь, устроить народы мира, оказать давление на СССР в решении послевоенных проблем. Решающий вклад в завершение войны против японского милитаризма внес СССР, его Вооруженные Силы, разгромившие самую мощную сухопутную группировку Японии на Дальнем Востоке – Квантунскую армию. Капитуляцией милитаристской Японии завершилась Вторая мировая война.

Ударные силы фашистского блока были разгромлены совместными усилиями союзных народов и армий. В этом состоит историческое значение антигитлеровской коалиции. Решающая роль в победе над фашистской Германией принадлежит Советскому Союзу и его Вооруженным

⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 95 (1). Подтверждение принципов международного права, признанных Статутом Нюрнбергского трибунала (11 декабря 1946 г.). Принципы международного права, признанные Уставом Нюрнбергского трибунала и нашедшие выражение в решении этого трибунала. Без срока давности. М.: Мысль, 2006. С. 299.

⁶ Борьба на коммуникациях – боевые действия с целью срыва морских перевозок противника и защиты своих.

⁷ Memoirs by H. Truman. N. Y., 1955. Vol. 1. P. 270.

Силам. Многочисленными фактами и цифрами уже давно доказано, что основная тяжесть войны легла на плечи советского народа⁸.

Вторая мировая война, развязанная нацистскими преступниками, унесла более 50 миллионов человеческих жизней. В результате фашистского нашествия только наша страна потеряла минимум одну треть национального достояния и более 26 миллионов людей убитыми, из которых более 18 миллионов составили мирные жители. У нашей страны потерь было значительно больше, чем у Германии. Очевидно: если бы наши войска в побежденной Германии вели себя так же, как немецкие войска у нас, то потери Германии были бы сравнимы с нашими. Однако наш народ и армия не могли так поступить, решив, что «гитлеры приходят и уходят, а народ германский остается».

Начиная с битвы 1941 года под Москвой, Германия стала приближаться к своему краху. Гитлеровцам не удалось ворваться в Ленинград, войска и граждане города выдержали 900-дневную фашистскую блокаду. В исторической Сталинградской битве фашистский блок потерял 1,5 миллиона солдат и офицеров – 25 процентов сил, действовавших на советско-германском фронте. Героизм советских воинов проявился и в последующих операциях – Курской, Белорусской, Висло-Одерской, Яско-Кишиневской, в действиях по освобождению стран Центральной и Юго-Восточной Европы⁹. При этом наши потери в Польше составили свыше 600 тысяч человек, в Венгрии и Чехословакии – по 140 тысяч, в Германии – 102 тысячи. Всего же в ходе освободительной миссии Советской Армии в Европе и Азии погибли более одного миллиона советских воинов.

Союзники во Второй мировой войне – СССР, Великобритания, США и Франция, выражая волю жертв гитлеровской агрессии, всех миролюбивых людей планеты, стали учредителями Суда народов, получившего название Нюрнбергского трибунала по месту его проведения¹⁰. Более 20 стран присоединились к Лондонскому соглашению четырех союзнических государств антигитлеровской коалиции, утвердившему статус, цели, задачи и механизм деятельности Международного суда¹¹.

⁸ См.: Вторая мировая война. Итоги и уроки. М.: Военное издательство, 1985. С. 5–12, 209–215.

⁹ Там же. С. 68–99.

¹⁰ См.: Берлинская (Потсдамская) конференция руководителей трех союзных держав – СССР, США и Великобритании 17 июля – 2 августа 1945 г.: Сборник документов. М., 1980. С. 492.

¹¹ Соглашение между правительствами Союза Советских Социалистических Республик, Соединенных Штатов Америки, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и временным правительством Французской Республики о судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран «Оси». Устав Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран «Оси» // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XI. М., 1955. С. 165–172; Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 763–770.

Победа союзников на полях боевых сражений завершилась победой разума, справедливости и законности в Нюрнбергском процессе. На скамье подсудимых впервые в истории оказались главные государственные преступники нацистской Германии, которые вместе с Гитлером готовили и осуществляли планы порабощения народов и государств на основе фашистской идеологии о мировой гегемонии.

Суду были преданы 24 военных преступника, входивших в число политического и военного руководства нацистской Германии. Подсудимые обвинялись в том, что в целях установления мирового господства Германии они развязали и вели агрессивные войны, организовали и осуществили тягчайшие преступления против человечества.

Международный трибунал в обвинительном заключении поставил вопрос о признании преступными ряда организаций, действовавших в нацистской Германии. К ним были отнесены: правительственный кабинет; руководящий состав национал-социалистической партии; охранные отряды нацистской партии (СС); тайная государственная полиция (гестапо) и служба безопасности (СД); штурмовые отряды нацистской партии (СА); генеральный штаб и верховное командование германских вооруженных сил (ОКВ). В Уставе Международного трибунала было указано, что если Трибунал признает организацию преступной, то компетентные власти будут вправе привлекать отдельных лиц к суду за принадлежность к такой организации, а ее преступный характер не может быть оспорен.

Нюрнбергский процесс проходил с 20 ноября 1945 года по 1 октября 1946 года. Главным обвинителем от СССР был назначен Р.А. Руденко. Советские обвинители представили доказательства по всем разделам обвинительного акта о преступлениях, совершенных не только против СССР, но и против Польши, Чехословакии, Греции. В речах Р.А. Руденко дана характеристика значения процесса и его правовых особенностей, представлены доказательства по делу СС, гестапо, руководящего состава нацистской партии и др.

В заключение Р.А. Руденко сказал: «Во имя подлинной любви к человечеству, которой исполнены народы, принесшие величайшие жертвы для спасения мира, свободы и культуры, во имя памяти миллионов невинных людей, загубленных бандой преступников, представших перед судом передового человечества, во имя счастья и мирного труда будущих поколений я призываю суд вынести всем без исключения подсудимым высшую меру наказания – смертную казнь. Такой приговор будет встречен с удовлетворением всем передовым человечеством... На полях битв человечество уже вынесло свой приговор преступному германскому фашизму. В огне величайших в истории человечества битв героической Советской Армией и доблестными войсками союзников были не только разгромлены гитлеровские орды, но утверждены высокие и благородные принципы международного сотрудничества, человеческой морали, гуманные прави-

ла человеческого общежития. Обвинение выполнило свой долг перед Высоким судом, перед светлой памятью невинных жертв, перед собственной совестью. Да свершится же приговор над фашистскими палачами. Суд народов справедливый и суровый!»

Нюрнбергский трибунал не был орудием мести, произвола или расправы победителей над побежденными. Изучение материалов Нюрнбергского процесса позволяет констатировать, что этот многомесячный процесс проходил в строгих рамках юридических процедур при гарантии права подсудимых на защиту, его освещали около полутора тысяч аккредитованных журналистов. Скрупулезное соблюдение судьями и обвинителями юридических норм и процессуальной культуры не могли отрицать даже приверженцы нацизма¹².

Материалы учрежденной Президиумом Верховного Совета СССР 2 ноября 1942 года Чрезвычайной государственной комиссии по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников, переданные Советским Союзом в распоряжение Международного военного трибунала, составили 54 784 акта¹³.

На Нюрнбергском процессе Р.А. Руденко привел высказывание Гитлера, обнародованное еще в 1940 году в книге «Голос разрушения» его приближенным Раушинингом: «После столетий хныкания о защите бедных и униженных наступило время, чтобы мы решили защитить сильных против низших. Это будет одна из главных задач немецкой государственной деятельности на все время – предупредить всеми имеющимися в нашем распоряжении средствами дальнейшее увеличение славянской расы. Естественные инстинкты повелевают всем живым существам не только завоевывать своих врагов, но и уничтожать их»¹⁴. В начале 1941 года Гитлер дал чудовищную стратегическую установку о необходимости сократить число славян на 30 миллионов человек¹⁵.

На суде бывший руководитель германской прессы и радиовещания Г. Фриче в своих показаниях признал, что он «организовал широкую кампанию антисоветской пропаганды, пытаясь убедить общественность, что в этой войне повинна не Германия, а Советский Союз... Никаких оснований к тому, чтобы обвинять СССР в подготовке нападения на Германию, у нас не было»¹⁶.

«О какой «превентивной» войне может идти речь, – говорил на процессе Р.А. Руденко, – когда документально доказано, что Германия заранее разработала и подготовила план нападения на СССР, сформулировала

¹² См.: Нюрнбергский процесс: Сборник материалов: В 8 т. М., 1987–1990.

¹³ См.: Нюрнбергский процесс: В 2 т. М., 1951. Т. 2. С. 282.

¹⁴ Нюрнбергский процесс. М., 1951. Т. 1. С. 279–280.

¹⁵ Там же. С. 102.

¹⁶ Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками: Сборник материалов: В 7 т. М., 1960–1961. Т. 5. С. 569.

грабительские цели этого нападения, наметила территории Советского Союза, которые она намерена была захватить, установила методы ограбления этих территорий и истребления их населения, заблаговременно отобилизовала свои войска и придвинула к границам СССР 170 полностью подготовленных дивизий, которые ожидали лишь сигнала для выступления»¹⁷.

Подготовив и осуществив вероломное нападение на славянские и другие государства Европы, главари Третьего рейха превратили войну в систему военизированного бандитизма. Убийства военнопленных, уничтожение гражданского населения, ограбление захваченных земель и другие преступления были частью программы тотальной войны. Только в Киеве было уничтожено около 200 тысяч мирных жителей, в Ровно и Ровенской области – 102 тысячи человек¹⁸. Огромные людские потери понесла Белоруссия. В лагерях Майданек и Освенцим в газовых камерах было убито более пяти с половиной миллионов мирных жителей, значительную часть которых составляли славяне¹⁹.

Политика геноцида нацистской Германии наиболее явно воплотилась в Генеральном плане «Ост», плане руководства нацистской Германии по колонизации и германизации стран Восточной Европы. В плане «Ост» ставилась задача уничтожить Советское государство, лишить народы СССР государственности. Он предусматривал уничтожение, выселение, онемечивание населения государств Восточной Европы. Предполагалось переселить в Сибирь около 30 миллионов человек с территории Польши и западных районов СССР. Это означало выселение 80 процентов польского населения, 65 процентов населения Западной Украины, 75 процентов Западной Белоруссии, значительной части населения Литвы, Латвии, Эстонии. На их место планировалось переместить 10 миллионов немцев. Планировалось уничтожение на оккупированных территориях 5–6 миллионов евреев, 30 миллионов русских.

Историческая значимость и юридическая ценность Нюрнбергского процесса состоит в радикальном обновлении системы и принципов международного права, его уголовно-правового содержания как нового направления юридической доктрины и практики – международного уголовного права. Впервые агрессия была объявлена тягчайшим международным преступлением и впервые установлена юридическая ответственность юридических лиц за ее совершение.

Квалификация агрессии как тягчайшего международного преступления получила прочную легитимную базу. Принципиальные положения Устава и Приговора Нюрнбергского трибунала вошли в международное право, что нашло подтверждение в резолюции Генеральной Ассамблеи

¹⁷ См.: Нюрнбергский процесс. М., 1951. Т. 1. С. 262.

¹⁸ См.: Нюрнбергский процесс. 1951. Т. 2. С. 6, 375, 376, 383.

¹⁹ Там же. Т. 1. С. 266, 563.

ООН от 11 декабря 1946 года²⁰, способствовали обновлению гуманитарного законодательства, включая сферу гарантий прав и свобод личности. Эти принципы выдержали испытание последующего времени и событий, проявили востребованность в сфере глобальных противоречий, порождаемых не только объективным развитием цивилизации, но и субъективным корыстно-эгоистическим нарушением ее закономерностей²¹.

На Нюрнбергском процессе был сформулирован и закреплён ряд основополагающих принципов уголовного права и процесса. В частности, впервые был претворён в жизнь принцип, согласно которому должностное положение подсудимого (будь то глава государства или иной государственный служащий) не является основанием для освобождения от ответственности, равно как и ссылки обвиняемых на то, что они действовали во исполнение преступного приказа.

Принципы, признанные Уставом Международного военного трибунала и нашедшие выражение в его Приговоре, подтверждены в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1946 года и 27 ноября 1947 года в качестве общепризнанных принципов международного права²². Впоследствии на их основе была выработана Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 года²³. Это означает, что положения, содержащиеся в Уставе Нюрнбергского трибунала, и сейчас сохраняют свою юридическую силу.

Об актуальности Нюрнбергского процесса свидетельствует ряд реалий современности.

Во-первых, время, в которое мы живём, характеризуется большим числом преступлений против мира и человечества, военных преступлений, преступлений геноцида, преступлений против международного права. Решения Нюрнбергского процесса, как и стремления большинства людей, направлены на создание реально действующего, постоянного Международного уголовного суда с целью привлечения к ответственности тех, кто совершал, совершает и совершит в будущем такие преступления. Это касается также вопроса о сроке давности уголовного преследова-

²⁰ См.: Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на второй части первой сессии, 23 октября – 15 декабря 1946 г., Лейк Соксес, Нью-Йорк: Объединённые нации, 1947. С. 139–140.

²¹ Нюрнберг предупреждает: от нацизма до терроризма: Материалы международной конференции «Нюрнбергский процесс – история и современность», 2–3 октября 2001 г. М.: НОРМА, 2002. Последняя точка Второй мировой: Материалы международной научно-практической конференции «Проблемы современной международной законности и уроки Токийского и Хабаровского процессов», 27 ноября 2008 г. М.: Юрид. лит., 2009.

²² См.: Международное публичное право: Сборник документов. Т. 2. М.: БЕК, 1996. С. 101–102.

²³ СССР подписал Конвенцию 6 января 1969 г., ратифицировал с заявлением (см.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 марта 1969 г.). Конвенция вступила в силу для СССР 11 ноября 1970 г.

ния в международном уголовном праве, что лишит преступников уверенности в их безнаказанности.

Во-вторых, Статут Международного военного суда, который был определен Лондонским соглашением от 8 августа 1945 года, предусматривающим его правовую сторону, имеет специальное предназначение, потому что является первым актом такого рода в области международного права. В определении Статута решены многие принципиальные вопросы, которые оказывают решающее влияние на развитие международного уголовного права. Это вопросы об исполнении заказного преступления; о положении, полномочиях и ответственности главы государства; о соучастии; об ответственности за участие в преступных группировках и др.

В-третьих, отдельные уголовные процессы, которые велись после завершения Нюрнбергского процесса на основе Закона № 10 Контрольного Совета для Германии, состоявшегося 20 декабря 1945 года в Берлине, свидетельствуют о необходимости беспристрастного, независимого, постоянного и единого Международного уголовного суда. На такой подход должен быть ориентирован Статут постоянного Международного уголовного суда, принятый 17 июля 1998 года в Риме, как гарант международного единства и справедливости²⁴.

Однако проблема состоит не только в наличии или отсутствии специальных институтов международного правосудия. Опыт использования механизма международного правосудия в международных трибуналах для Руанды и для бывшей Югославии, учрежденных Советом Безопасности ООН, представляется проблематичным ввиду их явной политизированности и подверженности внешним влияниям. Решение этой проблемы зависит исключительно от готовности и способности, воли государств соблюдать нормы и принципы международного права не на словах, а на деле.

Прошло много времени, но постановление Международного трибунала в Нюрнберге об осуждении жестокостей во время войны актуально и сейчас. Во время агрессии НАТО в Югославии войска западной коалиции бомбили и разрушали мосты, больницы, объекты энергетики, объекты гражданского назначения. Больше всего пострадало гражданское население. Нанося разрушительные удары по беззащитным мирным объектам, натовцы вынудили руководство Югославии капитулировать. Такой способ ведения войны становится системной стратегией XXI века. В Первой мировой войне потери гражданского населения составили 5 процентов от общего числа потерь, во Второй мировой войне – 65 процентов, во Вьетнамской войне – 95 процентов, в Югославии – около 98 процентов. В настоящее время такой подход усиленно применяется киевской властью на юго-востоке Украины.

²⁴ Россия подписала Статут. См.: Распоряжение Президента Российской Федерации от 8 сентября 2000 г. № 394-рп.

Весьма опасно забвение и игнорирование уроков Нюрнбергского процесса на Украине, где распространяется буржуазно-националистическая неонацистская идеология. В нравственно-психологической атмосфере этого региона реанимируется и формируется культ таких продвигателей идеи национализма, как Шептицкий, Коновалец, Бандера, Мельник, Шухевич и др. Вожди ОУН-УПА, действуя в западных областях, стремились превратить всю Украину в сателлита фашистской Германии. Об этом свидетельствует содержание так называемого Акта провозглашения Украинской Державы, принятого 30 июня 1941 года во Львове на собрании националистов и представителей германских оккупационных войск, отмечаемого в настоящее время как праздник освобождения города от большевизма и «москалей», фактически посвященный захвату города вермахтом.

Нынешние наследники Бандеры приводят только следующие слова Акта: «Волею украинского народа Организация националистов под водительством Степана Бандеры провозглашает создание Украинской Державы». Однако в Акте есть третий пункт, который гласит: «Вновь образуемая Украинская Держава будет тесно сотрудничать с национал-социалистической великой Германией, которая под водительством своего вождя Адольфа Гитлера создает новый строй в Европе и мире и помогает украинскому народу избавиться от московской оккупации. Украинская национальная революционная армия, создаваемая на украинской земле, будет и дальше сражаться с союзной германской армией против московской оккупации за суверенное соборное государство и новый строй во всем мире». Очевидно, иначе как клятву на верность фашизму такое заверение рассматривать нельзя. Многочисленные факты убедительно свидетельствуют о масштабных злодеяниях ОУН-УПА под руководством немецких фашистов, их участии в массовых убийствах украинцев, русских, белорусов, поляков, евреев и др.²⁵

Между итогами войны и развитием стран и народов в послевоенные годы существует глубокая взаимосвязь. Поэтому в современных условиях политическая интерпретация и юридическое закрепление итогов Второй мировой войны актуализируются в условиях глобализации и стремления США к гегемонии в мире. Опыт Второй мировой войны и послевоенных лет учит, что политике и идеологии агрессии и военных авантур, какие бы формы они ни принимали, необходимо давать решительный и твердый отпор. Однако США демонстрируют пренебрежение основополагающими принципами международного права и проявляют нарастающую агрессивность в международных отношениях. В нравственном плане такой подход Запада основывается на политике двойных стандартов и лицемерии. Назревает угроза возвращения к состоянию

²⁵ См.: Нюрнбергский процесс. М., 1951. Т. 2. С. 6, 375, 376, 383.

холодной войны. Происходит размежевание в связи с организуемыми в мире локальными конфликтами.

Считается, что холодная война прекратилась с падением коммунизма. Однако фактически борьба всегда шла между Россией и Западом как между двумя культурами, имеющими разную историю и природу, ориентированными на разные ценности. Она велась в разное время с различной интенсивностью, но суть ее состояла в борьбе разных культур между собой за влияние духовное, политическое, экономическое.

Запад, ведя активную борьбу с коммунизмом, декларировал, что борется не с Россией, а с коммунистическим режимом. Десятилетиями культивировался миф о народе, изнывающем под игом тоталитаризма и жаждущем свободы в западном понимании. Однако формирование представления о свободе как пути к комфорту в обществе потребления оказалось иллюзией. Тех, кто жаждал обладать свободой и связанной с ней гражданской ответственностью, оказалось неизмеримо меньше, чем тех, кто просто стремился к комфорту, которым сопровождается жизнь в западном обществе. Но поскольку оказалось, что свобода не так очевидно связана с комфортом и качеством жизни, значительная часть населения быстро к ней охладела. При этом американцы как основные глашатаи свободы остались разочарованными, а к европейцам вернулись прежние опасения. Таким образом, современное охлаждение отношений вызвано кризисом неоправданных ожиданий. Для Запада отношение к России является частью его внешней политики сложных отношений с «неразвитым» обществом.

Для России отношения с Западом являются прежде всего вопросом культуры, выбора путей внутреннего развития. Социальный эксперимент коммунистов, предложивших универсальную философию, выходящую за рамки национальной, завершился поражением. Однако Запад, ожидавший полной европеизации России, стал жертвой собственных иллюзий. Следствием признания духовного лидерства Запада должно было стать признание его экономического и политического лидерства.

Поведение ельцинской элиты давало основания для поддержания такой иллюзии, однако современное экономическое и политическое состояние России и США рассеивает ее. Стало ясно, что западное понимание демократических ценностей плохо воспринимается в России. Поэтому России надо было набраться мужества, чтобы заявить о своем праве на самостоятельность национальных ценностей, а Западу должно хватить мудрости, чтобы признать право России быть другой. Это трудно, поскольку Запад разучился признавать это право за другими. Таким образом, целесообразно вернуться к проверенным принципам политики мирного сосуществования, невмешательства во внутренние дела друг друга, отказавшись от иллюзии «одинаковости партнеров».

Бремя мирового лидерства оказалось тяжелее, чем это виделось Европе и США сразу после распада СССР. Специфическим психологиче-

ским фоном сегодняшнего Запада становится русофобия. Для оправдания охлаждения, вызванного разочарованием в несостоявшейся европеизации России, Запад избрал объектом своей критики действующее руководство Российской Федерации. Возникает ощущение, что это внимание продиктовано не столько искренним интересом к проблемам российской власти, сколько желанием уйти от обсуждения реальных и сложных проблем во взаимоотношениях России и Запада.

Сегодня Россия мучительно вырабатывает новое самосознание, пытается найти свое место в мире. Это болезненный процесс, который ведет к глубоким переменам во внутренней и внешней политике. Он не сравним с периодом, когда политической элите страны, тогда еще сплошь либеральной, казалось, что она не нуждается в собственном национальном сознании и мировоззрении, а может положиться на чужой, заимствованный исторический опыт. Запад не признает новые цели России, сосредоточив свое внимание лишь на критике объективно существующих трудностей формирующейся российской национальной политики. При этом Запад свел всю дискуссию только к обсуждению отдельных фрагментов политики. Такой подход позволяет Западу уклоняться от глубокой дискуссии о месте России в современном мире, о ее праве на собственную позицию, на собственную культуру и собственную систему ценностей.

Европа и США переносят на российское руководство свое раздражение неточностью собственных расчетов и прогнозов. Между тем Западу целесообразно задуматься о признании национальных интересов России, отражающих настроения многомиллионного населения огромной страны. И с этими настроениями придется считаться, независимо от того, вписываются они в европейские ценности или нет. Вот почему необходим заинтересованный, глубокий и компетентный диалог России и Запада в интересах конструктивного сотрудничества в условиях глобализации.

После распада СССР началось активное втягивание стран Центральной и Восточной Европы из развалившегося геополитического союза Варшавский договор – Совет экономической взаимопомощи (СЭВ) в западный геополитический союз НАТО – Европейское сообщество (ЕС). Всем посткоммунистическим странам, вступавшим в ЕС, была предложена привлекательная программа вступления в НАТО, как пропуска в клуб богатых европейских государств, за который выдавался в те времена Европейский союз. О неприятных последствиях вступления в НАТО, разумеется, не говорилось. Поэтому современная болезненная реакция Польши, Чехии и других стран на последствия развертывания на их территориях военных объектов, представляющих угрозу для России, как на возможность стать мишенью для ответного удара, не должна быть неожиданностью. Теперь, когда пропагандистский туман рассеялся, а войска НАТО приближаются к границам России, выяснилось, что Европейское сообщество – это торгово-валютный союз богатых и сильных европейских стран, в который маленьких и слабых принимают на одном простом усло-

вии: отдать накопленное старшими поколениями, а далее выживать самостоятельно. Так, в Словакии, Чехии уже почти не осталось крупных предприятий, которыми владели бы национальные собственники. Всё сначала приватизировала новая псевдодемократическая номенклатура, а затем за бесценок продала фирмам-монополистам крупных стран.

Это относится к промышленным гигантам, металлургическим и обрабатывающим заводам, нефтеперерабатывающим предприятиям, а также банкам, телекоммуникационным системам, страховым компаниям. Результатом такой европейской интеграции стала бедность значительной части населения, массовая миграция, которую европейские средства массовой информации преподносили как переходный и временный этап на пути к благоденствию и процветанию. Рассмотренные обстоятельства, несомненно, влияют на мировоззренческие аспекты сосуществования России и Запада и подлежат учету в заинтересованном диалоге.

За последние два десятилетия в мире произошли существенные геополитические изменения. Развал Советского Союза и формирование новых независимых государств, как реакция на холодную войну и идеологическое противостояние, во многом изменили критерии государственности. В частности, создание нового «независимого» государства в Косово происходило на основе сговора нескольких заинтересованных стран. При этом во имя политической целесообразности были проигнорированы основополагающие принципы международного права, Хельсинкские договоренности о нерушимости границ в Европе.

Представляется, что Запад заинтересован в демонтаже послевоенной системы международного права, снижении роли ООН и дроблении суверенных государств в целях формирования, в условиях глобализации, нового мирового порядка при лидерстве США. При этом США инициировали этот процесс, чтобы подорвать растущую мощь глобального конкурента в лице объединенного Европейского союза. Самонадеянность США в финансовой политике и экономической экспансии получила в последнее время наглядное и убедительное подтверждение. Из политических соображений экономика Соединенных Штатов потащила за собой вниз, на траекторию спада, финансовые и нефтяные рынки всей планеты. И этот кризис, направленный против России, тоже приобрел глобальный характер.

Вместе с тем в Европейском союзе популярна теория о том, что континент вступил в эпоху федерализма, а национальные государства утрачивают свою роль, что ведет к отказу от послевоенных границ в Европе. Кроме того, развивающийся Европейский союз заинтересован в расширении своей территории, механизме дробления и поглощения соседних государств. При этом в зоне особого риска оказываются страны, неспособные предотвратить свой распад силовым путем. Это обуславливает потребность осмысления влияния новых факторов на постсоветском пространстве, включая продвижение НАТО на Восток, организацию псевдодемократических «революций».

Актуализируется проблема вхождения государств в союзы и блоки, развития наднациональных структур власти и законодательства. Изменяется понятие государственных границ, приоритетным становится понятие среды обитания, в которой оказывается государство. Состояние экономики, качество жизни и направленность внутренней и внешней политики государств на постсоветском пространстве становятся факторами, определяющими отказ от центробежных тенденций распада союза и перехода к центростремительным тенденциям сближения на основе общих интересов в новых условиях. От этого в значительной мере зависит безопасность России, стран постсоветского пространства, безопасность в Европе и во всем мире.

Сближение стран на постсоветском пространстве в современных условиях глобализации представляется необходимым фактором укрепления экономических и культурных связей, национальной и международной безопасности. Международное сообщество должно иметь в своем распоряжении механизм осуществления правосудия в случае совершения наиболее серьезных нарушений, затрагивающих коренные интересы всего человечества. Само право на суд за преступления против международного права должно реализовываться всем международным сообществом, а не каким-либо одним государством или группой стран²⁶.

При этом нельзя игнорировать потенциальные проблемы в работе международных судов и трибуналов. За ними стоят как позитивные факторы – отстаивание суверенитета и самозащита государств, усиление международной коммерческой деятельности государств, международных организаций, мер по защите прав человека, так и негативные – вооруженные конфликты и международный терроризм, военные преступления и преступления против человечества, агрессия, геноцид²⁷.

Политизированным и односторонним предстает международное правосудие по воспоминаниям бывшего прокурора Международного военного трибунала по бывшей Югославии Карлы дель Понте. Применение, по инициативе США, руководством стран НАТО двойных стандартов, военной силы при расчленении Югославии, признание большинством европейских стран независимости Косово обусловило антисербскую направленность Международного военного трибунала по бывшей Югославии и способствовало авантюризму прежнего президента Грузии Саакашвили, выразившемуся в геноциде против населения Южной Осетии и военной агрессии против российских миротворческих сил.

²⁶ Уроки Нюрнберга и проблемы международной законности. М.: Мысль, 2007.

²⁷ См., в частности: Higgins, Rosalyn, Reflections from the international court, International law. 1st Ed., Malcolm D. Evans, Oxford University Press, 2003. P. 6; McLachlan, Campbell, Reflections from the practice of international litigation, International law. 1st Ed., Malcolm D. Evans, Oxford University Press, 2003. P. 15–20.

Опыт Нюрнберга и последующая история убедительно показывают, что осуществление международного правосудия может и должно быть результатом искренних, деятельных усилий всех заинтересованных государств – членов ООН. Только в этом случае вердикты соответствующих органов будут пользоваться заслуженным авторитетом у мирового сообщества. Поэтому совершенно недопустимо присвоение роли «международного судьи» каким-либо отдельным государством или военно-политическим блоком, не считаясь с мнением других государств и международных организаций. При этом современная Россия твердо заявляет о своей приверженности тем принципам, которые были провозглашены и применены на Нюрнбергском процессе. Наша страна, внесшая основной вклад в достижение победы союзников над фашистской Германией во Второй мировой войне, вправе ожидать соблюдения принципов Нюрнбергского суда всеми государствами, входящими в ООН.

Выражая признательность живым и павшим воинам и труженикам тыла, одержавшим Победу в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов, мы, люди, сохраняющие верность идеалам мира, добра, совести и чести, должны всемерно укреплять суверенитет, оборону и безопасность нашей Родины – России.

Институт прокуратуры в механизме Российского государства*

Среди других контрольно-надзорных государственных органов прокуратура отличается полифункциональностью, распространением ее надзора практически на все сферы жизни государства и общества, в том числе и на деятельность других контрольно-надзорных органов. При этом надзор за исполнением законов в различных сферах дополняется иными направлениями ее деятельности. Эти качества делают прокуратуру уникальным и эффективным инструментом государства в борьбе за укрепление законности, правопорядка, охраны и защиты прав юридических и физических лиц. Несмотря на некоторое сужение функций и полномочий в последние два десятилетия, прокуратура не утратила свое важнейшее качество – многофункциональность.

В теории права является общепризнанным, что под функциями государства и его органов понимаются основные направления их деятельности по предметному и сфероотраслевому признаку. По мнению В.С. Зеленецкого, В.П. Рябцева и других ученых, функции прокуратуры характеризуют ее деятельность с точки зрения задач, предметов ведения, полномочий и правовых средств воздействия на субъекты правоотношений¹. Применительно к прокуратуре вместе с тем предприняты попытки разграничить категории «функции» и «основные направления» ее деятельности². Такого рода попытки слабо аргументированы и, по существу, идут вразрез с общепринятым в теории права определением функций госорганов, а поэтому малопродуктивны. Вместе с тем можно согласиться

БИКТАГИРОВ Раиф Терентьевич – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, научный руководитель секции Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России

* Продолжение. Начало см.: Гражданин. Выборы. Власть. 2014. № 2.

¹ Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности. Харьков: Харьковский юрид. ин-т, 1978. С. 9, 20; Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. М.: Юрист, 2000. С. 65.

² Рябцев В.П. Указ. соч. С. 103–110; Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: Учебник. М.: Городециздат, 2001. С. 96.

с позицией В.Г. Бессарабова, который вводит в научный оборот категорию «вид деятельности прокуратуры», включающий в себя, по мнению ученого, и функции, и основные направления деятельности прокуратуры³.

Следует заметить, что отдельные исследователи, базируясь на приказах Генерального прокурора Российской Федерации и практической деятельности органов прокуратуры, выделяют основные направления, а в ряде случаев задачи в рамках отдельных отраслей прокурорского надзора. Например, В.Ф. Крюков, основываясь на указанных критериях, выделяет основные направления деятельности прокуратуры: надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (ОРД), дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих назначаемое судом наказание и применяющих иные меры принудительного характера; координационная деятельность органов прокуратуры по борьбе с преступностью. В отдельных сферах деятельности прокуратуры, таких как участие в рассмотрении в судах дел, надзор за исполнением законов судебными приставами, названы задачи прокуратуры⁴.

Выделение в пределах отдельных отраслей надзора направлений деятельности неизбежно приводит к излишнему дроблению функций прокуратуры, а потому вряд ли оправдано как с научной, так и с практической точек зрения.

Самой надежной и объективной основой классификации функций прокуратуры является Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», который содержит практически исчерпывающий перечень функций, выполняемых органами прокуратуры. Таковых по подсчетам автора статьи насчитывается 14, в том числе 5 чисто надзорных и 9 иных, можно сказать, вспомогательных направлений деятельности, в основе своей обслуживающих надзорные функции. При этом нельзя не упомянуть, что некоторые исследователи выделяют главную функцию прокуратуры – надзор за исполнением законов, которая включает в себя все виды надзора, осуществляемого прокуратурой. При этом отдельные виды надзора рассматриваются в качестве подфункций⁵. Думается, в этом есть

³ Прокурорский надзор: Учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 110–119.

⁴ В.Ф. Крюков. Прокурорский надзор: Учебное пособие. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2010. С. 155–171, 210–221, 434–437, 322–325, 329–418, 419–428. При этом отдельные направления деятельности прокуратуры, такие как участие в правотворческой деятельности, участие прокуроров в заседаниях органов государственной и муниципальной власти, разрешение заявлений, жалоб и иных обращений граждан, международное сотрудничество, в учебном пособии не рассмотрены.

⁵ См.: Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 82; Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. М.: Юристъ, 2000. С. 65; Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилова. М.: Юристъ, 2001. С. 66, 67.

рациональное зерно, ибо такой подход более адекватно отражает позицию, закрепленную в пункте 1 статьи 1 Федерального закона о прокуратуре.

Таким образом, система функций прокуратуры согласно действующему законодательству в развернутом виде выглядит следующим образом:

- надзор за исполнением законов органами представительной, исполнительной, муниципальной власти, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (абзац второй п. 2 ст. 1);
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами представительной, исполнительной, муниципальной власти, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (абзац третий п. 2 ст. 1);
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (абзац четвертый п. 2 ст. 1);
- надзор за исполнением законов судебными приставами (абзац пятый п. 2 ст. 1);
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (абзац шестой п. 2 ст. 1);
- уголовное преследование лиц, совершивших преступление (абзац седьмой п. 2 ст. 1);
- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (абзац восьмой п. 2 ст. 1);
- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования (абзац девятый п. 2 ст. 1);
- участие прокуроров в рассмотрении дел судами (п. 3 ст. 1);
- участие в правотворческой деятельности (п. 4 ст. 1);
- международное сотрудничество (ст. 2);
- участие прокуроров в заседаниях органов представительной и исполнительной власти, органов местного самоуправления (ст. 7);
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (ст. 9¹);
- рассмотрение и разрешение заявлений, жалоб и иных обращений (ст. 10).

Как следует из анализа норм пункта 1 статьи 1 и статьи 3, на прокуратуру Российской Федерации могут быть возложены и иные функции, если это предусмотрено федеральными законами.

Стоит также отметить, что функция участия прокуратуры в рассмотрении дел судами имеет сложную структуру и подразделяется на следующие подфункции:

- 1) участие прокурора в рассмотрении гражданских дел;
- 2) участие прокурора в рассмотрении уголовных дел;
- 3) участие прокурора в рассмотрении административных дел;
- 4) участие прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах;
- 5) участие прокурора в рассмотрении дел Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации⁶.

Каждая из указанных подфункций имеет свою специфику и, кроме процессуального законодательства, регулируется, как правило, специальными приказами или указаниями Генерального прокурора.

Важной частью теории прокурорского надзора являются принципы, на которых он зиждется. Любые органы государства действуют, соблюдая принципы, лежащие в основе их организации и деятельности. Они устанавливаются законодательством или формулируются в доктринальном порядке, исходя из сущности, задач и специфики соответствующего государственного органа. Принципы организации и деятельности прокуратуры зафиксированы в Конституции Российской Федерации и более развернуто – в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Некоторые из них сформулированы учеными исходя из сущности целей и задач прокурорского надзора.

Согласно общей теории права под принципами права, в том числе и права прокурорского надзора, понимаются «исходные нормативно-руководящие начала (императивные требования), определяющие общую направленность правового регулирования общественных отношений»⁷. В специальной литературе по прокурорскому надзору дано множество определений принципов прокурорского права. Обобщенный смысл их сводится к тому, что указанные принципы образуют основополагающие руководящие положения, лежащие в основе построения и деятельности органов прокуратуры, определяющие сущность, цели и задачи прокурорской деятельности. Их важнейшие черты – приоритетный, определяющий нормативный и общеобязательный характер для всех субъектов права.

На основе основополагающих конституционных норм принципы организации и деятельности прокуратуры в развернутом виде закреплены

⁶ См.: Прокурорский надзор: Учебник. 5-е изд. / Под ред. О.А. Галустяна, А.В. Ендольцевой, Н.Х. Сафиуллиной. С. 126.

⁷ Общая теория государства и права: Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. Т. 2. С. 95.

в ряде статей Федерального закона о прокуратуре (п. 1 ст. 1, ст. 4–6, п. 3 ст. 11, п. 6 ст. 12): единство и централизация, законность, гласность, охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, независимость, внепартийность, обязательность исполнения требований прокурора, основанных на его полномочиях, демократизм и гуманизм деятельности (последний сформулирован в доктринальном порядке, исходя из сущности, целей и задач прокуратуры).

Принципы прокурорского права не следует рассматривать изолированно, в отрыве друг от друга. Они взаимосвязаны, в совокупности образуют систему и действуют в системной связи. Это, в частности, выражается в том, что игнорирование хотя бы одного из принципов неизбежно отрицательно сказывается на общих результатах деятельности органов прокуратуры.

Принципы прокурорского надзора можно классифицировать по различным критериям: конституционные, законодательные, доктринальные, общие и внутриуправленческие, организационные и функциональные и пр.

Содержание указанных принципов достаточно полно раскрыто в учебной и научной литературе, что освобождает нас от их дополнительного комментария.

К числу слабо разработанных проблем теории прокурорского надзора относятся прокурорско-надзорные правоотношения, посредством которых реализуются цели и задачи прокурорского надзора, законодательно установленные полномочия прокурора. Юридическая конструкция – прокурорско-надзорное правоотношение – подвержена общим закономерностям возникновения и реализации, разработанным общей теорией права, то есть имеет свои субъекты (участников), объекты и общие основания возникновения – юридические факты.

Субъектный состав указанных правоотношений всегда предполагает, с одной стороны, прокурора, облеченного властными полномочиями, а с другой – поднадзорные организации, органы и их должностные лица, перечень которых дан в законе о прокуратуре. Участники этих правоотношений обладают субъективными правами и обязанностями, которые согласно закону и их воле реализуются в указанных правоотношениях.

Содержание прокурорско-надзорного правоотношения, как правило, характеризуется государственно-властным, императивным свойством, что обусловлено властными полномочиями прокурора, обязательностью его законных требований для иных участников правоотношения. Однако в отдельных, более деликатных сферах прокурорской деятельности, непосредственно не связанных с осуществлением надзорных функций, содержание правоотношений с участием прокурора не имеет выраженного властного характера, а скорее тяготеет к диспозитивному принципу, координации, согласованию позиций, стремлению к консенсусу. Речь идет об

участии прокурора в судебных заседаниях, заседаниях органов публичной власти, в правотворчестве, в международном сотрудничестве.

Что касается оснований возникновения прокурорско-надзорных правоотношений, таковыми, как и в других отраслях права, являются различного рода юридические факты преимущественно негативного свойства, связанные с нарушением закона. Вместе с тем правоотношения с участием прокурора могут возникнуть и на основе юридических фактов с нейтральным или позитивным содержанием. Например, при рассмотрении и разрешении прокурором обращений граждан, в международном сотрудничестве и пр.

Объектами прокурорско-надзорных правоотношений являются законность, права и свободы личности, права и законные интересы юридических лиц и тесно связанные с ними и охраняемые законом материальные и моральные ценности.

Таким образом, прокурорско-надзорные правоотношения представляют собой урегулированные нормами прокурорского права общественные отношения, складывающиеся между прокурором как государственно-властным субъектом, с одной стороны, поднадзорными и иными субъектами – с другой, содержание которых составляют права и обязанности участников данного правоотношения. Указанные правоотношения выступают юридической формой связи прокурора с другими субъектами права. Именно через правоотношения реализуются разнообразные функции и полномочия прокурора, установленные законом.

Рассмотрим содержание функций прокурорского надзора и иных направлений деятельности прокуратуры.

Среди них по объему и социально-политическому значению на первое место выходит надзор за исполнением законов, который подразделяется на пять видов⁸: надзор за исполнительно-распорядительной деятельностью органов государственной власти и иными органами управления; надзор за соблюдением прав и свобод личности; надзор за деятельностью органов дознания, предварительного следствия и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность; надзор за деятельностью органов и учреждений пенитенциарной системы; надзор за деятельностью судебных приставов и исполнительным производством.

Наиболее значимым и всеохватывающим является надзор за деятельностью органов управления. Раньше эта отрасль прокурорской деятельности называлась общим надзором, который, по меткому определению прокурорских работников, представлял собой «фасад» прокуратуры. Таковым, по существу, он остается и сегодня. Эта отрасль надзора прежде всего отличается огромным числом поднадзорных субъектов, которые по родовым признакам перечислены в абзаце втором пункта 2 статьи 1

⁸ Во избежание громоздкости виды прокурорского надзора даются в авторской формулировке.

Федерального закона о прокуратуре. Исключение из общего надзора прокуратуры составляет небольшое число органов и должностных лиц: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание в лице обеих палат, Правительство Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, избирательные комиссии всех уровней⁹. Все другие ведомства, в том числе с контрольно-надзорными функциями, поднадзорны прокуратуре.

В данной отрасли закон выделяет два подвида надзора: а) за исполнением законов перечисленными в законе ведомствами и подчиненными им организациями и должностными лицами и б) за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Проблемой в данной отрасли надзора остается дальнейшее уточнение перечня поднадзорных субъектов и должностных лиц. В условиях демократического правового государства дополнительно к ним можно отнести Правительство Российской Федерации – головной орган исполнительной власти, издающий большое число правовых актов, затрагивающих права граждан практически по всех сферах и отраслях государственного управления. Основной аргумент в пользу такого решения вопроса состоит в том, что деятельность правительства носит подзаконный характер. Не случайно в начале 1990-х годов Правительство Российской Федерации было включено в число поднадзорных прокуратуре органов. Однако вскоре эту норму исключили из закона.

Дискуссионным остается проблема прокурорского надзора за деятельностью избирательных комиссий, законностью издаваемых ими правовых актов, поскольку указанные органы не фигурируют в качестве поднадзорных субъектов ни в законе о прокуратуре, ни в законодательстве о выборах. На практике органы прокуратуры согласно указаниям Генерального прокурора осуществляют надзор за исполнением законов избирательными комиссиями и издаваемыми ими актами. Однако эти действия органов прокуратуры до сих пор в установленном порядке не узаконены, следовательно, не легитимны, а базируются на расширительном толковании полномочий прокуроров самими органами прокуратуры.

Рассматривая круг субъектов, подпадающих под общий надзор прокуратуры, следует обратить внимание на такой факт: по советским законам надзор прокуратуры не распространялся на представительные органы государственной власти – Советы, составляющие политическую основу Советского государства. Современный законодатель решил данный вопрос дифференцированно, распространив надзор прокуратуры на акты, издава-

⁹ В данный перечень не включены суды в связи с тем, что принимаемые ими судебные акты фактически поднадзорны прокуратуре, несмотря на формально-юридическое отсутствие прокурорского надзора за судами по господствующей ныне доктрине.

емые органами законодательной (представительной) власти, за исключением Федерального Собрания Российской Федерации. С позиций укрепления единства законности в Российской Федерации такое решение представляется оправданным.

Заслуживает быть отмеченным и то обстоятельство, что нынешний законодатель по политическим мотивам исключил из круга поднадзорных прокуратуре субъектов граждан и их объединения. Однако это не препятствует органам прокуратуры привлекать к юридической ответственности как граждан, так и общественные объединения, нарушившие закон.

Привлекает внимание противоречивость законодательства Российской Федерации в части регулирования надзорных полномочий прокурора в отношении общественных объединений. Несмотря на то что в законе о прокуратуре общественные объединения не фигурируют в качестве поднадзорных субъектов, в Федеральном законе «Об общественных объединениях» указано, что «надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура Российской Федерации» (ст. 38). В нормах данного закона предусмотрено право соответствующего прокурора вносить в суд заявление как о приостановлении, так и о ликвидации общественного объединения, его регионального или местного отделения в случае нарушения ими уставных целей, задач или российского законодательства (ст. 42–44). Аналогичные нормы содержатся и в Федеральном законе «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (ч. 2 ст. 10).

Что касается политических партий, то контроль за их деятельностью закон возлагает на федеральный уполномоченный орган и на его территориальные органы. Именно они уполномочены вносить в суд заявление о приостановлении или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения в случае нарушения законодательства или выхода за пределы уставных целей и задач (ст. 38–42 Федерального закона «О политических партиях»).

Как уже было отмечено, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина был выделен в отдельную отрасль прокурорского надзора в 1990-х годах в связи со сменой приоритетов государственной деятельности, возросшим вниманием государств мирового сообщества к уважению и соблюдению прав человека в глобальном масштабе. Первые шаги в этом направлении в СССР были сделаны еще в середине 1980-х годов, и как вид надзора он был установлен в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» в редакции от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ (абзац третий п. 2 ст. 1). Такое решение законодателя объясняется не столько организационной целесообразностью, сколько политическими мотивами.

Эта отрасль надзора регламентирована в главе 2 Федерального закона о прокуратуре, где определены его предмет, полномочия прокурора и меры реагирования на факты нарушения прав, свобод человека и граж-

данина. Однако надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод личности неразрывно связаны и в известной степени дублируют друг друга. Так, поднадзорные субъекты, методы надзора и правовые средства реагирования на нарушения закона обоих видов надзора полностью совпадают. Поэтому специалисты в области прокурорского права справедливо отмечают искусственный характер выделения надзора за соблюдением прав и свобод личности в самостоятельную отрасль, «который ослабляет возможности прокурорской деятельности по обеспечению верховенства закона»¹⁰. И, добавим от себя, – раздробляет силы органов, ведущих надзор за законностью действий и правовых актов органов управления. Эти два близкие по характеру вида надзора разделяет только специализованный, более узкий предмет надзора – соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Характерно, что общий надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод личности возложены на единые для обеих отраслей надзора подразделения аппаратов прокуратур – управления (отделы) по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов. В развернутом приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 22 мая 1996 года № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» проведена линия на единство обоих видов надзора. Вместе с тем надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина признан приоритетным направлением прокурорского надзора (п. 10). И органы прокуратуры обязаны проводить в жизнь это указание. При этом следует обратить внимание на то, что в законе подчеркнуто: органы прокуратуры, осуществляя указанный надзор, не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Весьма значимым, и прежде всего с позиций решения задач быстрого изобличения, привлечения к установленной законом уголовной ответственности лиц, совершивших преступления, и одновременно при этом соблюдения прав человека и гражданина, является надзор за деятельностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Особенность правового регулирования порядка проведения надзора в этой сфере состоит в том, что закон о прокуратуре посвящает ему минимальное число норм – всего две небольшие по объему статьи (29, 30). Статья 29 определяет предмет надзора – соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, при выполнении оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ) и проведении

¹⁰ Крюков В.Ф. Указ. соч. С. 166.

расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие. А статья 30 определяет полномочия прокурора в отсылочной форме. Таким образом, центр тяжести правового регулирования этой отрасли прокурорского надзора перенесен на Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК), законодательство об ОРД и другие федеральные законы.

Нормы законов, устанавливающие компетенцию прокурора и порядок его участия в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, весьма обширны, сложны и находятся к тому же в динамике в связи с реформацией органов следствия и дознания, порядка их процессуальной деятельности и взаимодействия с прокуратурой. Это предполагает необходимость их тщательного изучения и осмысления с тем, чтобы обеспечить квалифицированный и эффективный прокурорский надзор в этой сложной и трудоемкой стадии уголовного процесса.

Сущность надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и следствие, тесно связана с его предметом и заключается в обеспечении средствами прокурорского надзора соблюдения прав и свобод человека и гражданина органами, ведущими процессуальную деятельность, при реализации их функций и полномочий по предупреждению и пресечению преступлений, решению ими задач быстрого раскрытия преступлений и привлечения виновных к уголовной ответственности, точного соответствия закону оперативно-розыскных мероприятий и процессуальной деятельности по расследованию уголовных дел независимо от их подследственности. Она сопряжена с решением базовой задачи уголовного судопроизводства: быстрого и полного раскрытия преступлений, изобличения виновных и обеспечения применения закона с тем, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности.

Важно отметить, что уголовно-процессуальная деятельность на всех ее стадиях балансирует на грани решения двух важных государственных задач: с одной стороны, своевременного и справедливого наказания виновных в нарушении уголовного закона, а с другой – соблюдения при этом гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина, достоинства личности. Причем речь идет о защите прав и законных интересов не только потерпевших от преступлений, но и лиц, подвергнутых уголовному преследованию, а равно и других участников процесса. На прокуратуре лежит обязанность обеспечить именно такой широкий подход при реализации своих полномочий по надзору за органами, осуществляющими ОРД, дознание и следствие.

Согласно Федеральному закону от 2 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹¹ субъектами, на которые

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

распространяется прокурорский надзор, являются оперативные подразделения следующих ведомств: МВД России, ФСБ России, ФСО, ФТС, СВР, ФСИН, ФСКН, Минобороны России (ст. 13). Причем органы внешней разведки Минобороны России проводят ОРМ только в целях обеспечения собственной безопасности и в случае, если проведение этих мероприятий не затрагивает полномочий вышеперечисленных органов, наделенных правом на проведение такого рода мероприятий.

Что касается самих ОРМ, их перечень установлен вышеуказанным Федеральным законом и состоит из 14 пунктов, начинается опросом и завершается оперативным экспериментом (ст. 6).

Перечень органов, наделенных правом на проведение ОРМ, равно как и перечень самих мероприятий, могут быть изменены только федеральным законом.

Проведение ОРМ, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, допускается только на основании судебного решения при наличии указанной в законе информации. Исключения из этого правила установлены законом (ст. 8).

ОРМ проводятся при наличии возбужденного уголовного дела или иных оснований, перечень которых установлен законом (ст. 7).

Прокурорский надзор за исполнением закона об оперативно-розыскной деятельности возложен на Генерального прокурора Российской Федерации и на уполномоченных им прокуроров.

По требованию уполномоченных прокуроров руководители органов, осуществляющих ОРД, представляют им необходимые оперативно-служебные документы, материалы о проведении ОРМ, а также ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения ОРМ. Органы, осуществляющие ОРД, обязаны исполнять указания прокурора. Неисполнение законных требований прокурора влечет установленную законом ответственность.

Сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия указанных лиц, за исключением случаев, требующих привлечения их к уголовной ответственности.

Более подробно порядок организации прокурорского надзора за ОРД регламентирован объемным приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 25 апреля 2000 года № 56, имеющим три приложения, а также Инструкцией о порядке представления результатов ОРД дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд, утвержденной

совместным приказом ведомств, наделенных правом ведения ОРД, от 17 апреля 2007 года № 368/185/164/481/32/184/97/147.

Предварительное расследование представляет собой досудебную стадию уголовного процесса, урегулированную УПК Российской Федерации. Оно осуществляется специализированными органами государства в форме дознания и следствия. Различие между ними проводится как по органам, их осуществляющим, так и их правовому статусу, особенностями процессуальной деятельности. Дознание является менее сложной формой предварительного расследования и осуществляется по делам, как правило, не представляющим большой общественной опасности.

Органы следствия и органы дознания являются поднадзорными прокуратуре субъектами.

В настоящее время предварительное следствие производится следователями четырех органов: Следственного комитета Российской Федерации, ФСБ России, МВД России и ФСКН, а дознание – дознавателями семи государственных органов: внутренних дел, пограничных органов ФСБ, органов службы судебных приставов, таможенных органов, органов пожарного надзора и в отдельных случаях – следователями Следственного комитета Российской Федерации, дознавателями (следователями) органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Споры о подследственности разрешаются прокурорами.

На досудебной стадии уголовного процесса законом на прокурора возложены две функции: от имени государства осуществлять уголовное преследование, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и следствия. При этом прокурор призван, с одной стороны, обеспечивать защиту прав и законных интересов лиц и органов, потерпевших от преступлений, а с другой – защиту подозреваемых (обвиняемых) от обвинительного уклона (если таковой имеет место), незаконного и необоснованного обвинения, ограничения их прав и свобод.

Следует заметить, что в связи с образованием Следственного комитета Российской Федерации, повышением роли руководителей следственных органов и следователей как самостоятельных процессуальных фигур новые нормы УПК, введенные в июне 2007 года, полномочия прокурора несколько сузили. В частности, прокурор был лишен права возбуждать уголовное дело, передавать его расследование нижестоящему прокурору либо принимать к своему производству. Прокурор исключен из числа субъектов, обладающих правом производства следственных действий, в том числе задержания подозреваемого, а также избрания мер пресечения, включая заключение под стражу. Прокурор лишен права прекратить производством уголовное дело, поступившее ему от следователя, либо составить новое обвинительное заключение. В случае несогласия с обвинительным заключением за ним оставлено право вернуть дело следователю со своими замечаниями на дополнительное расследование.

В связи с этим Генеральный прокурор Российской Федерации, выступая с докладом на заседании Совета Федерации 30 мая 2012 года, поставил перед законодателями вопрос о восстановлении права прокурора на возбуждение уголовного дела, изъятие дела у следователя и завершение расследования самостоятельно ввиду его особой сложности или волокиты и иных нарушений¹².

Анализ процессуального положения прокурора на стадии расследования уголовных дел позволяет сделать вывод о том, что прокурор сочетает функции как процессуального руководства, так и надзора за предварительным расследованием независимо от его форм (следствия или дознания). Эти две функции прокурора неотделимы друг от друга и не поглощаются одна другой. Его указания в досудебной стадии уголовного процесса имеют властно-распорядительный характер и призваны обеспечить режим законности в возбуждении и расследовании уголовных дел¹³.

Надзор за исполнением законов судебными приставами – сравнительно новое направление прокурорской деятельности, осуществляемое с 1999 года. Согласно части 4 статьи 19 Федерального закона «О судебных приставах» такой надзор осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры. Как уже отмечалось, порядок его реализации законодательно не урегулирован. Законодатель, вводя данный вид надзора, не конкретизировал его предметы и способы осуществления. Основным руководством для прокуроров в этой сфере надзора является указание Генерального прокурора Российской Федерации от 6 января 1999 года № 1/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении полномочий судебными приставами», а также его же указание от 14 июля 1999 года № 41/38 «Об улучшении взаимодействия территориальных, военных прокуроров и прокуроров войсковых частей при осуществлении надзора за соблюдением законности в стадии исполнения судебных актов».

Из этих документов Генерального прокурора следует, что субъектами, поднадзорными прокуратуре, являются службы судебных приставов, их должностные лица во главе с Главным судебным приставом Российской Федерации, а предметом надзора – исполнение законов при осуществлении судебными приставами своих функций как при обеспечении установленного порядка деятельности судов, так и при исполнении судебных актов и актов других органов, относящихся к исполнительному производству; исполнение закона, регламентирующего исполнительное производство, в том числе законность применяемых судебными приставами мер принуждения. Подчеркивается необходимость надзора за соответствием

¹² Парламентская газета. 2012. 1 июня.

¹³ Крюков В.Ф. Указ. соч. С. 243; Соловьев А.В. О функциях прокуратуры в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. М., 1997. С. 125.

федеральным законам нормативных актов, издаваемых Главным судебным приставом Российской Федерации. Этот надзор возложен на Управление по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Предписано осуществлять постоянный контроль за исполнением судебных актов, принятых по искам прокуроров. В поле зрения прокуратуры должны находиться также расследование преступлений, совершенных судебными приставами при осуществлении своих полномочий.

Традиционным видом прокурорского надзора является надзор за исполнением законов администрациями пенитенциарных учреждений¹⁴. Под последними понимаются организации, реализующие судебные приговоры и постановления об изоляции от общества лиц, совершивших преступления, а также подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления. Этот вид надзора ценен и значим с точки зрения охраны прав и свобод лиц, подвергнутых по решению суда (судьи) правоограничениям, что является одним из принципов уголовного судопроизводства (ст. 11 УПК).

Предметом надзора являются:

законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и применяющих меры принудительного характера, назначаемые судом;

соблюдение прав и обязанностей лиц, изолированных от общества или подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Эффективность прокурорского надзора в данной сфере обеспечивается широкими возможностями и полномочиями прокурора. Важнейшими среди них являются права требовать от администрации пенитенциарных учреждений создания надлежащих условий содержания лиц, находящихся под стражей или подвергнутых иным мерам принудительного характера, проверять документы на лиц, содержащихся в этих учреждениях, правовые акты администрации на предмет их соответствия закону, требовать объяснений от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать производства об административных правонарушениях, отменять незаконно наложенные администрацией на заключенных дисциплинарные взыскания.

Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить каждого содержащегося в указанных учреждениях без законных оснований.

¹⁴ Автор во избежание громоздкой формулировки закона применяет сокращенное название данного вида надзора.

Постановления и требования прокурора, основанные на законе, обязательны для исполнения администрацией учреждений, а также органами, исполняющими приговоры и постановления судов.

Надзор за исполнением законов пенитенциарными учреждениями осуществляют специальные прокуратуры, расположенные, как правило, в местах дислокации указанных учреждений.

Уголовное преследование – одна из функций прокуратуры. Характерно, что в действующем законе о прокуратуре нет главы или статьи, раскрывающей содержание указанной функции, хотя она закреплена в трех статьях этого закона (абзац седьмой п. 2 ст. 1, п. 2 ст. 27, п. 2 ст. 38). Уголовное преследование УПК определяет как «процессуальную деятельность, осуществляемую стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления» (п. 55 ст. 5 УПК). Представляется, однако, что оно осуществляется и на стадии судебного процесса в отношении подсудимого, поскольку закон о прокуратуре поддержание государственного обвинения связывает с уголовным преследованием (п. 2 ст. 35).

Уголовное преследование от имени государства по делам публичного и частнопубличного обвинения осуществляют прокурор, следователь и дознаватель. Закон признает также право потерпевшего, его законного представителя и/или представителя участвовать в уголовном преследовании обвиняемого, а по уголовным делам частного обвинения – выдвигать и поддерживать обвинение.

Таким образом, прокурор функцию уголовного преследования реализует на всех стадиях уголовного процесса, начиная от возбуждения уголовного дела до вынесения судом приговора, а при необходимости – и в апелляционной, кассационной и надзорной судебных инстанциях путем внесения и поддержания протестов (представлений) на неправомерные судебные постановления и давая заключение по делам, рассматриваемым в этих судебных инстанциях по жалобам других управомоченных участников процесса. Его конкретные полномочия, связанные с осуществлением функции уголовного преследования лиц, совершивших преступления, определены уголовно-процессуальным законодательством и законом о прокуратуре. Они весьма обширны, к тому же уточняются и развиваются в приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что по закону суд не признается органом уголовного преследования, не выступает на стороне обвинения или стороне защиты. Стороны обвинения и защиты равноправны перед судом. Суд фактически является арбитром в состязательном процессе, хотя в законе отсутствует такая норма.

Следует отметить и то, что в соответствии с нормами части 2 статьи 6, части 7 статьи 246 УПК прокурор обязан отказаться от уголовного преследования (от обвинения) невиновных, добиваться реабилитации каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию.

Уголовное преследование тесно связано с другой функцией прокуратуры, а именно с участием в рассмотрении уголовных дел судами, где прокуроры выполняют роль государственного обвинителя, что является прямым продолжением функции уголовного преследования.

Специфика процессуального положения прокурора в суде состоит в том, что он является государственным обвинителем, стороной в процессе и в то же время обеспечивает законность и обоснованность обвинения, будучи специальным должностным лицом государства. Поддерживая гособвинение, прокурор не должен упускать из виду и факты, говорящие в пользу подсудимого, он должен поддерживать обвинение лишь в меру его доказанности. Прокурор обязан стоять на страже законных интересов всех лиц, вовлеченных в судебный процесс, и прежде всего потерпевших. Кроме того, прокурор как государственное должностное лицо вправе и обязан реагировать на процессуальные нарушения, допускаемые участниками процесса, в том числе и судьей.

В специальной литературе высказано мнение о том, что участие прокурора в суде связано и с выполнением определенных надзорных полномочий¹⁵. Хотя эта позиция не согласуется с современным законодательством и новой доктриной прокурорского надзора, в целом следует согласиться с таким выводом, особенно принимая во внимание право и обязанность прокурора опротестовывать незаконные, необоснованные или несправедливые судебные постановления.

Участие прокурора в конституционном, гражданском, арбитражном и административном судебных процессах имеет более мягкую природу. Поскольку в этих видах судопроизводства нет института государственного обвинения, прокурор выступает в суде как сторона, если им подано заявление.

Прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. Важнейшими из них являются права заявлять ходатайства, участвовать в исследовании доказательств, давать заключения по делу, участвовать в судебных прениях. Прокурор, обратившийся в суд с заявлением за защитой прав и законных интересов других лиц, в том числе неопределенного их круга, и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, выступает в судебных прениях первым.

Вместе с тем ГПК Российской Федерации предусмотрено, что прокурор вступает в процесс и дает заключение как представитель государства

¹⁵ Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник для вузов. М.: Зерцало, 1999. С. 236–297, 233–250; Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. М.: Зерцало, 2000. С. 266–288, 313–357; Ястребов В.Б. Комментарии к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. М., 2002. С. 99.

по делам о выселении, восстановлении на работе, возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, а также в других случаях, предусмотренных законом.

Прокурор имеет право приносить представление (протест) на незаконные, необоснованные и несправедливые, по его мнению, судебные решения, а по делам об административных правонарушениях право на опротестование постановления суда предоставлено прокурору независимо от его участия в деле.

В этих нормах законодательства можно усмотреть элементы надзорных полномочий прокурора во всех видах судопроизводства, за исключением конституционного. Практика не подтверждает участие Генерального прокурора или его представителя в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации, значительно лучше поставлено дело с участием прокурора в заседаниях конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как в части его нормативного регулирования, так и в аспекте практической реализации.

Относительно функции органов прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и другими правонарушениями следует заметить, что она была обоснована в научных разработках¹⁶ и осуществлялась на практике еще во второй половине XX века. Однако данная функция впервые была закреплена только в Законе СССР о прокуратуре 1979 года. В последующем законодательстве она подтверждена в несколько суженном варианте – борьба с правонарушениями по действующему законодательству не входит в предмет координационной деятельности прокуратуры¹⁷.

Эта функция прокуратуры имеет большое значение в двух аспектах: во-первых, позволяет обеспечивать согласованные действия всех правоохранительных органов по борьбе с преступностью, следовательно, – целенаправленность и эффективность этих действий; во-вторых, совершенно справедливо подчеркивает ведущую роль прокуратуры среди правоохранительных органов как гаранта законности, организатора борьбы с преступными проявлениями.

В нормативном плане эта межведомственная деятельность регулируется Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 года № 567 (в редакции от 25 ноября 2003 г.)¹⁸. Положение определяет цели, принципы, субъекты

¹⁶ См.: Прокурорский надзор в СССР: Учебник / Отв. ред. М.П. Маляров. М.: Юрид. лит., 1966. С. 302–321; 1969. С. 87–105; 1973. С. 93–108; Прокурорский надзор в СССР: Учебник / Под ред. Б.А. Галкина. М.: Юрид. лит., 1982. С. 80–96; Зварбуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. М.: Юрид. лит., 1971. С. 30–61 и др.

¹⁷ См. абзац восьмой п. 2 ст. 1, ст. 8 Федерального закона о прокуратуре.

¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1958; 2003. № 48. Ст. 4659.

координационной деятельности. Работу правоохранительных органов координируют на соответствующем уровне: Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации, городов, районов, другие территориальные прокуроры, а также приравненные к ним военные и специализированные прокуроры, которые являются председателями координационного совещания правоохранительных органов на соответствующем уровне.

Координационная деятельность прокуратуры распространяется на органы внутренних дел, Федеральной службы безопасности, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенной службы и другие правоохранительные органы, которые перечислены в статьях 40, 151 УПК. Суды и органы юстиции¹⁹ прямыми объектами координации не являются. Взаимодействие правоохранительных органов с судами по вопросам борьбы с преступностью осуществляется с соблюдением принципов независимости и самостоятельности судебной власти. Председатели судов, руководители органов юстиции могут принимать участие в координационных совещаниях правоохранительных органов.

Положением определены полномочия участников координационной деятельности, ее направления и формы. Основной формой согласования действий правоохранительных органов по борьбе с преступностью являются координационные совещания, созываемые соответствующим прокурором (председателем совещания) не реже одного раза в квартал. Решение совещания считается принятым, если оно одобрено руководителями правоохранительных органов, на которых возлагается его выполнение. Оно оформляется в письменной форме, подписывается в установленном порядке и проводится в жизнь правовыми актами руководителей правоохранительных органов – членов совещания.

¹⁹ В учебнике «Прокурорский надзор» под ред. О.А. Галустяна и др. (М., 2008. С. 168) органы юстиции отнесены к органам, на которые распространяются координационные полномочия прокуратуры. Однако такая трактовка противоречит нормам Положения о координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Германия в день голосования: Боннская и Берлинская республики. Характеристики территориальной политической системы

Послевоенная Западная Германия, или Боннская республика, названная так по аналогии с Веймарской, вошла в историю как первая удавшаяся германская демократия, экономически мощная и внешнеполитически скромная западноевропейская страна с человеколюбивым капитализмом и сильной социальной политикой¹. Структура новой германской территориальной политической системы, по сравнению с рейхом и Веймарской республикой, усложнилась и стала более разветвленной². Современная Германия – это федеративная парламентская республика, которую возглавляет лидер победившей на выборах партийной коалиции, традиционно называемый канцлером. «В Германии субъекты федерации – земли – это государства, самостоятельно реализующие всю полноту государственной власти за пределами полномочий федерации. Важно, что земли реализуют те властные полномочия, которые не производны от федерации, но конституционно признаны ею, то есть не могут быть упразднены. Земли самостоятельно устанавливают свой конституционный строй, но обязаны соблюдать общие положения: их конституционный порядок должен соответствовать принципам республиканского, демократического и социального правового государства (ст. 28 Основного закона ФРГ)»³.

В Германии, как и повсюду в Европе, происходят выборы в четыре уровня власти: коммунальные (местные), земельные, федеративные и европейские. Как правило, голосования не синхронизированы. Совмещают только некоторые местные и земельные или земельные и европейские выборы,

АРБАТСКАЯ Марина Николаевна – профессор кафедры общетеоретических дисциплин международного факультета Иркутского национального исследовательского технического университета, доктор географических наук, член Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

¹ Источник: Погорельская С. Боннский стиль, берлинский дух // Эксперт. 2011. № 26 (<http://expert.ru/expert/2011/26/bonniskij-stil-berlinskij-duh/>).

² См.: Арбатская М.Н. Германия в день голосования: Второй рейх и Веймарская республика. Характеристики территориальной политической системы // Гражданин. Выборы. Власть. 2014. № 2. С. 177–192.

³ Источник: Бусыгина И. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования // ПОЛИС. 2000. № 5. С. 110–120 (<http://www.politstudies.ru/arch/rubric/38.htm>).

да и то не везде. Годы, когда происходят выборы в несколько уровней власти, главным образом голосования в Бундестаг и Европейский парламент, называют годами супервыборов (1994, 2009 гг.). Тем не менее евровыборы происходят в начале июня, а бундесвыборы – в сентябре. Очень редко случаются совпадения бундесвыборов и выборов в ландтаг какой-нибудь земли (например, в 2013 г. – ландтаг Гессена). Трехуровневое рассредоточение голосований, плюс выборы в наднациональную структуру – это значительное усложнение развития политической системы по сравнению с предыдущими периодами и серьезная институциональная нагрузка не только на партии, но и на избирателей. Например, в земле Шлезвиг-Гольштейн за 22 года (с 1983 по 2005 г.) состоялось 19 голосований (рис. 1); активность избирателей при этом медленно, но верно снижается.

Представляется, что среди причин понижения активности немецких избирателей доминируют большое количество и сложность проблем. Проблематика для рядового избирателя включает всю линейку вопросов, от местных до общеевропейских (последние уже несколько лет находятся в кризисе). Поскольку развитие и усложнение политических систем «обеспечивают потоки всех видов ресурсов – от материальных до «идеальных» (доверие населения к власти и ее легитимность, которые могут быть конвертированы во вполне реальные политические действия и изменения)⁴, то имеет место быть амбивалентный процесс. С одной стороны, дифференциация власти и ее выборов на несколько уровней вкупе с наднациональным, с другой – снижение электоральной активности.

Занимающиеся темой политологи согласны в том, что «хорошие» политические системы «оказываются устойчивыми лишь при относительно высоком уровне экономического развития»⁵. В послевоенной Германии с устойчивостью и высоким уровнем экономического развития все в порядке: качество жизни и политическая стабильность (на 18 выборов в Бундестаг – 8 канцлеров и 3 досрочных голосования – 1972, 1983, 2005 гг.) в стране, являющейся демографическим (81,8 млн чел.) и экономическим (ВВП – 3,2–3,4 триллиона долларов по паритету покупательской способности (ППС) в 2012 г.) лидером Европы, очень высоки. При тенденции снижения высока активность на выборах граждан страны, ставшей, по призыву «канцлера покаяния» Вилли Брандта, «нацией хороших соседей у себя дома и за рубежом»⁶. Германию не без оснований считают сейчас «самой прочной буржуазно-либеральной демократией из существующих на планете»⁷.

В начале 1970-х годов активность в Боннской республике превысила 90 процентов: 1972 год был самой высокой точкой послевоенной электо-

⁴ Источник: Пантин В.И., Лапкин В.В. Эволюционное усложнение политических систем: проблемы методологии и исследования // ПОЛИС. 2002. № 2. С. 6–19.

⁵ Источник: Пантин В.И., Лапкин В.В. Указ. соч.

⁶ Источник: Эш Т.Г. Новый германский вопрос // Pro et Contra. 2013. № 5. С. 119.

⁷ Источник: Эш Т.Г. Указ. соч. С. 110.

ральной динамики, после которой началось ее постепенное снижение. Формальные причины – коллизия досрочных выборов и снижение электорального возраста с 21 года до 18 лет – не в полной мере объясняют очень высокую активность граждан.

Немецкие власти, наряду с высоким качеством жизни, предоставляют гражданам разнообразные электоральные «услуги»: точнейшие списки избирателей (открытые списки) и ненужность предъявлять документы при получении бюллетеней (в списке избирателей такая графа отсутствует), удобную нарезку небольших избирательных участков, становящееся все более популярным голосование по почте и т.п.

При голосовании в списке избирателей напротив фамилии и имени ставится галочка или, в случае досрочного почтового голосования, специальный штамп о письменном голосовании (Briefwahl). В этом случае вкупе с бюллетенем избиратель заполняет присланный ему избирательной комиссией в комплекте документов специальный бланк (Wahlschein), содержание и смысл которого переводятся на русский язык как «избирательная расписка/клятва».

Списки избирателей тщательно оформлены в книги, страницы пронумерованы. После выборов книги со списками избирателей хранятся в течение полугода: информация о том, ходил ли гражданин на выборы, строго конфиденциальна; по истечении положенного времени документы уничтожаются. Бюллетени хранят до следующих выборов в специальных архивах в печатанном виде.

День выборов в Германии со времен Веймарской республики определен как выходной или специальный нерабочий (§16 Федерального закона о выборах), избирательные участки открыты с 8 утра до 6 вечера. Любой гражданин, не мешая порядку и спокойствию в пункте голосования, может присутствовать там сколь угодно долго, и никто не вправе удалить его из помещения⁸.

В целом можно отметить высокую степень открытости (прозрачности) немецкой системы организации выборов для населения, которое отвечает на это высокой электоральной активностью и полным доверием к результатам голосования.

Информация о ходе голосования также собирается с участков наблюдения (Stichprobe). Почасовые сведения об активности собираются специ-

⁸ Как поделились своими впечатлениями организаторы выборов в городе Киле, наблюдать и ожидать, когда комиссия закончит работу, обычно приходят дети председателя участковой комиссии. Членами же участковых комиссий там работают в основном школьники – учащиеся тех гимназий, где расположен участок, которым уже исполнилось 18 лет. В Киле половина членов комиссии работают до обеда, другая – после. На подсчет голосов собираются все, и примерно к 21 часу результаты уже готовы. Сведения с мест передаются по телефону: на выборах в Бундестаг по специальным линиям. Номера телефонов при этом конфиденциальны. При подведении итогов местных выборов используется обычная телефонная связь.

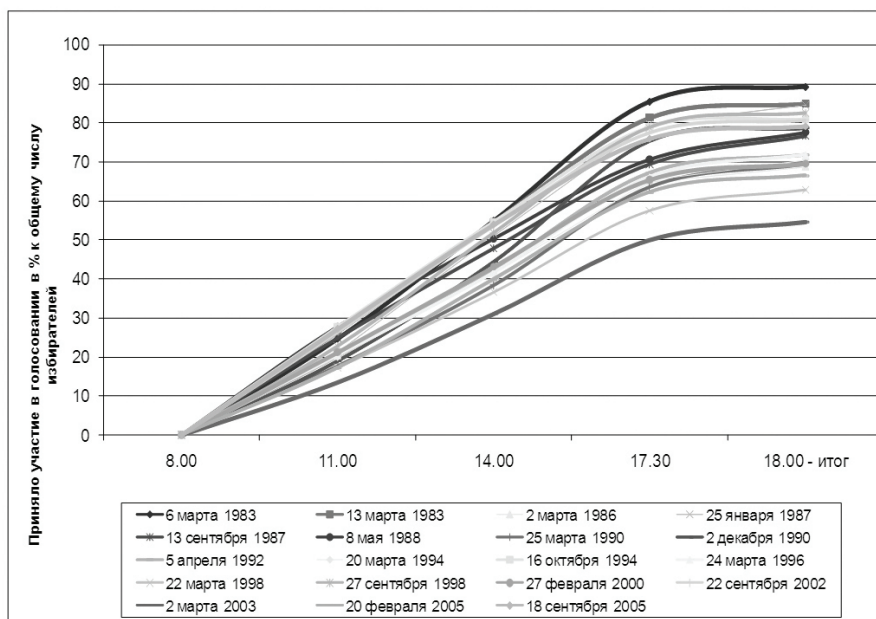


Рис. 1. Графики почасового хода голосования на выборах в земле Шлезвиг-Гольштейн. 1983–2005 годы

*Источник: информация ландесвальляйтера
земли Шлезвиг-Гольштейн, предоставленная автору*

ально для СМИ в 11:00, 14:00 и 17:30 (рис.1). Организаторы выборов в Шлезвиг-Гольштейне отметили, что северяне особенно активны после завтрака и за два часа до закрытия участков.

Для получения информации о половозрастном составе избирателей начиная с 1957 года на выборах в Рейхстаг ведется репрезентативная статистика, незаслуженно малоизвестная⁹. Из числа избирательных участков специально и очень тщательно выбирают участки Stichproben, на которых избирателям выдают специальные бюллетени в зависимости от пола и возраста. В 2009 году таких участков было 2,9 тысячи из 90 тысяч. На основании этой статистики в Германии имеется поразительно точная демографическая характеристика избирательного корпуса по всем партиям и в динамике. При сравнении с общими результатами (Totalergebnis) итоги выборки либо совпадают, либо отклоняются минимально, что свидетельствует о высочайшем уровне профессионализма работников статистического ведомства, подбирающих такие участки. И научный анализ итогов выборов начинается обычно с половозрастных характеристик избирателей каждой политической партии и их изменений между выборами.

⁹ Источник: Schorn Karina. Die representative Wahlstatistik – immer noch eine wenig bekannte Statistik // KommunalPraxis Spezial. 2009. № 3. S. 122 ff.

В изменении общего числа избирателей и его доли в населении, исходя из немецкой статистики¹⁰, можно выделить 6 демографических этапов (шагов):

- в 1957–1969 годах общее число избирателей последовательно увеличилось от 35,4 до 38,4 млн чел., их доля в общем числе населения за этот же период уменьшилась с 68,8 до 65,9 процента;
- в 1972–1987 годах, после снижения электорального возраста до 18 лет, общее число избирателей изменялось в диапазоне 41,4–45,3 млн чел., их доля в общем числе населения также выросла: с 69,5 до 76,7 процента;
- в 1990 году после объединения Германии общее число избирателей возросло до 60,4 млн чел., их доля в общем числе населения несколько уменьшилась – до 76,2 процента;
- в 1990–1998 годах общее число избирателей почти не изменилось (60,4–60,8 млн чел.), их доля в общем числе населения при этом уменьшилась на 2,1 пункта (с 76,2 до 74,1 процента);
- в 2000-е годы общее число избирателей увеличилось с 61,4 (2002) до 62,2 (2009) млн чел., их доля в общем числе населения возросла на полтора пункта (с 74,5 до 76,0 процента);
- в 2013 году общее число избирателей стало 61,8 млн чел.

Согласно возрастной структуре, в настоящее время каждый пятый избиратель старше 70 лет.

Структуру электоральной активности наиболее полно раскрывает фактор территориальности, который является узловым, поскольку региональные многокомпонентные центры управления электоральными событиями привязаны к земле, в прямом и переносном смысле этого слова. В таблице 1 подробно представлено распределение земель по отношению к средней величине явки на выборах в Бундестаг в 1949–2013 годах, по которому построен график комплементарной активности земель (рис. 3). Средняя величина электоральной активности – это статистический показатель, сравнение с которым позволяет получить выводы о политико-географической специфике¹¹. Поскольку интервал активности по стране (= мах. – мин.) в ряде случаев составляет всего 3–5 пунктов, то трехчастные группировки (средние, выше/ниже среднего) составлялись на компьютере с помощью точечных диаграмм. В связи с этим и дабы предупредить возможные вопросы по составу группировок земель, в таблице 1 показаны

¹⁰ Источник: Egeler Roderich, Präsident des Statistischen Bundesamtes. Pressemitteilung 21. Februar 2013 (http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/w13001_Wahlberechtigte.html); Wahl berechtigte und Bevölkerung // BPD.DE. 31.12.2010 (<http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/wahlen-in-deutschland/55604/wahlberechtigte-1949-2009>).

¹¹ Арбатская М.Н. Территориальные политические системы: электоральная активность и цикличность эволюции // Известия РАН (Сер. геогр.). 2013. № 1. С. 31–41.

Таблица 1

Распределение земель Германии по отношению к среднему уровню активности электората.
Выборы в Бундестаг. 1949–2013 годы

Дата голосования / Интервал активности / Названия земель	Средняя активность: посетило пункты голосования (чел. из каждой 1000 избирателей)	Число земель Германии с активностью определенного уровня и суммарным удельным весом общего числа избирателей (в %)					
		активность выше среднего уровня		активность среднего уровня		активность ниже среднего уровня	
		число земель	суммарный удельный вес	число земель	суммарный удельный вес	число земель	суммарный удельный вес
1	2	3	4	5	6	7	8
Боннская республика – 14 бундестагов							
1. 14.08.1949	785	4	27,4	4	55,2	1	15,7
Интервал активности, шп.	82,7 - 70,6 = 12,1 шп.	82,7-81,1=1,6 шп.					
Названия земель*		Шлезвиг-Гольштейн, Бремен, Гамбург, Бавария					
2. 06.09.1953	860	4	20,7	4	62,0	1	15,7
Интервал активности, шп.	88,7 - 81,8 = 6,9 шп.	88,7-87,4=1,3 шп.					
Названия земель		Ниж. Саксония, Шлезвиг-Гольштейн, Бремен, Гамбург					
3. 15.09.1957	878	4	25,8	5	58,5	1	15,7
Интервал активности, шп.	89,3 - 84,4 = 4,9 шп.	89,3-89,0=0,3 шп.					
Названия земель		Саарланд, Гессен, Гамбург, Ниж. Саксония					
4. 17.09.1961	877	1	9,0	8	75,3	1	15,7
Интервал активности, шп.	89,2 - 84,8 = 4,4 шп.	0 шп. (89,2)					
Названия земель		Гессен					
		Бавария, Саарланд, Шлезвиг-Гольштейн, Рейнланд-Пфальц, Бремен, Сев. Рейн – Вестфалия, Ниж. Саксония, Гамбург					
		Баден-Вюртемберг					

1	2	3	4	5	6	7	8
5. 19.09.1965	868	1	1,7	8	82,7	1	15,7
Интервал активности, ш.	89,2 - 84,8 = 4,4 ш.	0 ш. (89,2)			88,6-87,2=1,4 ш.	0 ш. (84,4)	
Названия земель		Саарланд			Бавария, Гессен, Шлезвиг-Гольштейн, Рейнланд-Пфальц, Бремен, Сев. Рейн – Вестфалия, Ниж. Саксония, Гамбург	Баден-Вюртемберг	
6. 28.09.1969	867	1	1,7	7	63,4	2	35,0
Интервал активности, ш.	89,1 – 85,1 = 4,0 ш.	0 ш. (89,1)			88,2-86,0=2,2 ш.	85,2-85,1=0,1 ш.	
Названия земель		Саарланд		Гессен, Гамбург, Рейнланд-Пфальц, Бремен, Сев. Рейн – Вестфалия, Ниж. Саксония, Шлезвиг-Гольштейн		Баден-Вюртемберг, Бавария	
7. 11.11.1972 (доср.)	911	2	4,2	5	56,3	3	39,5
Интервал активности, ш.	92,9 – 89,8 = 3,1 ш.	92,9-92,2=0,7 ш.			91,8-91,0=0,8 ш.	90,5-89,8=0,7 ш.	
Названия земель		Саарланд, Гамбург		Гессен, Рейнланд-Пфальц, Бремен, Сев. Рейн – Вестфалия, Ниж. Саксония		Баден-Вюртемберг, Шлезвиг-Гольштейн, Бавария	
8. 30.10.1976	907	1	1,7	6	62,4	3	35,9
Интервал активности, ш.	92,9 – 89,1 = 3,8 ш.	0 ш. (92,9)			91,9-90,6=1,3 ш.	90,0-89,1=0,9 ш.	
Названия земель		Саарланд		Шлезвиг-Гольштейн, Гамбург, Сев. Рейн – Вестфалия, Ниж. Саксония, Рейнланд-Пфальц, Гессен		Бремен, Бавария, Баден-Вюртемберг	
9. 09.09.1980	886	1	1,7	6	62,4	3	35,9
Интервал активности, ш.	90,6 – 86,6 = 4,0 ш.	0 ш. (90,6)			89,9-88,8=1,1 ш.	87,8-86,6=1,2 ш.	
Названия земель		Саарланд		Гессен, Рейнланд-Пфальц, Гамбург, Шлезвиг-Гольштейн, Сев. Рейн – Вестфалия, Ниж. Саксония		Бремен, Бавария, Баден-Вюртемберг	
10. 06.03.1983 (доср.)	891	3	17,1	3	44,4	4	38,5
Интервал активности, ш.	90,6 – 87,6 = 3,0 ш.	90,6-90,2=0,4 ш.			89,6-89,2=0,4 ш.	88,7-87,6=1,1 ш.	
Названия земель		Саарланд, Рейнланд-Пфальц, Гессен		Шлезвиг-Гольштейн, Сев. Рейн – Вестфалия, Ниж. Саксония		Бавария, Бремен, Баден-Вюртемберг, Гамбург	

Зарубежный опыт

1	2	3	4	5	6	7	8
11. 25.01.1987	843	2	8,0	4	53,5	4	38,5
Интервал активности, ш.	87,3 – 81,7 = 5,6 ш.	87,3-86,7=0,6 ш.			85,7-84,4=1,3 ш.	83,1-81,7=1,4 ш.	
Названия земель		Саарланд, Рейнланд-Пфальц		Шлезвиг-Гольштейн, Сев. Рейн – Вестфалия, Ниж. Саксония, Гессен		Бавария, Бремен, Баден-Вюртемберг, Гамбург	
12. 02.12.1990	778	5	27,2	7	48,8	4	24,0
Интервал активности, ш.	85,1 – 70,9 = 14,2 ш.	85,1-80,6=4,5 ш.			78,7-76,2=2,5 ш.	74,4-70,9=3,5 ш.	
Названия земель		Саарланд, Рейнланд-Пфальц, Гессен, Ниж. Саксония, Берлин		Сев. Рейн – Вестфалия, Шлезвиг-Гольштейн, Гамбург, Баден-Вюртемберг, Бремен, Тюрингия, Саксония		Бавария, Бранденбург, Саксония-Анхальт, Мекленбург – Пер. Померания	
13. 15.10.1994	790	5	44,6	7	40,8	4	14,6
Интервал активности, ш.	83,5 – 70,4 = 13,1 ш.	83,5-81,8=1,7 ш.			80,9-76,9=4 ш.	74,9-70,4=4,5 ш.	
Названия земель		Саарланд, Рейнланд-Пфальц, Гессен, Сев. Рейн - Вестфалия, Ниж. Саксония		Шлезвиг-Гольштейн, Гамбург, Баден-Вюртемберг, Берлин, Бремен, Бавария, Тюрингия		Мекленбург – Пер. Померания, Саксония, Бранденбург, Саксония-Анхальт	
14. 27.09.1998	822	5	44,6	7	31,4	4	24,0
Интервал активности, ш.	84,8 – 77,1 = 7,7 ш.	84,8-83,9=0,9 ш.			83,1-81,1=2 ш.	79,4-77,1=2,3 ш.	
Названия земель		Саарланд, Гессен, Рейнланд-Пфальц, Сев. Рейн – Вестфалия, Ниж. Саксония		Баден-Вюртемберг, Шлезвиг-Гольштейн, Тюрингия, Бремен, Саксония, Гамбург, Берлин		Мекленбург – Пер. Померания, Бавария, Бранденбург, Саксония-Анхальт	
Берлинская республика – 4 бундестага							
15. 22.09.2002	791	11	82,3	3	12,2	2	5,5
Интервал активности, ш.	81,5 – 68,8 = 12,7 ш.	81,5-77,6=3,9 ш.			74,8-73,7=1,1 ш.	70,6-68,8=1,8 ш.	
Названия земель		Бавария, Баден-Вюртемберг, Ниж. Саксония, Шлезвиг-Гольштейн, Сев. Рейн – Вестфалия, Гессен,		Тюрингия, Саксония, Бранденбург		Мекленбург – Пер. Померания, Саксония-Анхальт	

1	2	3	4	5	6	7	8
		Саарланд, Рейнланд-Пфальц, Гамбург, Бремен, Берлин					
16. 18.09.2005 (доср.)	777	10	81,5	4	13,0	2	5,5
Интервал активности, пп.	79,4 – 71,0 = 8,4 пп.	79,4-77,4=2 пп.		75,7-74,9=0,8 пп.		71,2-71,0=0,2 пп.	
Названия земель		Саарланд, Ниж. Саксония, Шлезвиг-Гольштейн, Рейнланд-Пфальц, Гессен, Баден-Вюртемберг, Сев. Рейн – Вестфалия, Бавария, Гамбург, Берлин		Саксония, Тюрингия, Бремен, Бранденбург		Мекленбург – Пер. Померания, Саксония-Анхальт	
17. 27.09.2009	708	11	82,3	3	12,2	2	5,5
Интервал активности, пп.	73,8 – 60,5 = 13,3 пп.	73,8-70,3=3,5 пп.		67,0-65,0=2 пп.		63,0-60,5=2,5 пп.	
Названия земель		Гессен, Саарланд, Шлезвиг-Гольштейн, Ниж. Саксония, Баден-Вюртемберг, Рейнланд-Пфальц, Бавария, Сев. Рейн – Вестфалия, Гамбург, Берлин, Бремен		Бранденбург, Тюрингия, Саксония		Мекленбург – Пер. Померания, Саксония-Анхальт	
18. 22.09.2013	715	8	64,8	6	29,9	2	5,3
Интервал активности, пп.	74,3 – 62,0 = 12,3 пп.	74,3-72,4=1,9 пп.		70,2-68,2=2 пп.		65,4-62,0=3,4 пп.	
Названия земель		Баден-Вюртемберг, Ниж. Саксония, Гессен, Шлезвиг-Гольштейн, Рейнланд-Пфальц, Саарланд, Сев. Рейн – Вестфалия, Берлин		Бавария, Саксония, Гамбург, Бремен, Бранденбург, Тюрингия		Мекленбург – Пер. Померания, Саксония-Анхальт	

* Полукурным шрифтом выделены названия земель, занимающих крайние позиции.

все рабочие позиции по каждому электоральному событию: крайние значения явки в подгруппах и интервалы между подгруппами, состав и удельные веса всех подгрупп.

В течение первого периода 1949–1957 годов активность увеличивалась от 78,5 до 87,8 процента с одновременным уменьшением минимаксного интервала с 12,1 до 4,9 пункта. Подгруппа «выше среднего» включала в себя 4 земли. Постоянно в ней был Гамбург, дважды – Шлезвиг-Гольштейн, Нижняя Саксония и Бремен, один раз в 1949 году – Бавария.

Бессменным замыкающим рейтинга земель на протяжении 15 лет (1949–1965 гг.) был Баден-Вюртемберг, вошедший в объединение регионов Европейского Союза «Четыре мотора для Европы» (плюс Ломбардия, Каталония и Рона-Альпы). Как целое «германский мотор Европы» существует только с 1952 года, и это единственная земля в бывших оккупационных зонах США и Франции, для которой понадобилось поэтапное учреждение «снизу» посредством референдума¹². На референдуме 9 марта 1952 года по вопросу учреждения новой земли в составе германского государства активность была всего 63,7 процента. В 1949 году жители тогда еще трех юго-западных земель показали активность на бундесвыборах 70,6 процента – это почти на семь пунктов меньше, чем в Гессене и Нижней Саксонии, занявших предпоследние места.

Второе десятилетие выборов началось с Берлинского кризиса. Выборы 1961 года состоялись 17 сентября, через месяц после возведения бетонной стены, разделившей город. Модель активности резко поменялась: средняя группа в это время – почти вся Западная Германия. Лидером стал один регион – в 1961 году Гессен, затем Саарланд, населенный этническими немцами.

Саарланд – десятая по счету земля Германии, учрежденная 1 января 1957 года после острой общественной дискуссии и очередного референдума. Радость от присоединения к «фатерланду» была столь велика, что на первых же общегерманских выборах (в 1957 г.) Саар возглавил рейтинг активности земель, и долгое время сохранял свое место в лидерской группе. Шестидесятые годы (1966–1969 гг.) знаменательны также тем, что впервые во власти была сформирована большая коалиция ХДС/ХСС и СДПГ.

Третий период, 1972–1980 годы, начался с внеочередных выборов, причиной которых послужила новая восточная политика, смело, ярко и эмоционально проводимая харизматичным лидером СДПГ Вилли Брандтом.

¹² Большинство населения в Баден-Вюртемберге, Вюртемберг-Гогенцоллерне и на севере Бадена высказалось за новую землю. Южный Баден упорно не хотел нового укрупненного земельного устройства. Источник: 60 Jahre Baden-Württemberg: Zeittafel zur Geschichte des Landes. 2012 (<http://www.leo-bw.de/themen/landesgeschichte/60-jahre-baden-wuerttemberg-zeittafel>). На юге Бадена преобладают католики, в отличие от протестантов и кальвинистов, которых больше в остальных частях современного Баден-Вюртемберга.

С этого же года возраст участия в голосовании был снижен до 18 лет. В совокупности с мерами социальной политики, особенно для молодежи, это привело к росту активности, превысившему 90-процентную отметку, и сокращению интервала активности до трех пунктов (рис. 2).

Период перед объединением страны (1983–1987 гг.) также начался с досрочных выборов. Будущий «канцлер объединения» и лидер ХДС/ХСС Гельмут Коль первоначально занял пост канцлера в Бонне после вотума недоверия, вынесенного Гельмуту Шмидту. Досрочные выборы, обоснованность которых подтвердил Конституционный суд ФРГ (элемент дополнительной устойчивости политической системы), были нужны лично Коль и возглавляемой им партии для легитимации власти.

Активность в 1980-е годы была очень высока, но ее комплементарная модель изменилась. Лидеров стало несколько; к Саару присоединились Рейнланд-Пфальц – дважды, и в 1983 году – Гессен. В подгруппу «ниже среднего» к Баден-Вюртембергу с 1969 года добавилась Бавария, а затем попеременно Шлезвиг-Гольштейн, Бремен, Гамбург. Весьма относительная пассивность городов и Шлезвиг-Гольштейна объясняется урбанизированностью и финансово-экономическими причинами¹³.

¹³ Весной 2010 г. «чрезвычайную экономическую ситуацию» по доходам и расходам населения земель, новым кредитным обязательствам и расходам земель Стабилизационный совет Германии зафиксировал в Берлине, Бремене, Саарланде и Шлезвиг-Гольштейне. Источник: Тулугурова Е. Греция и Германия – разные пути к одному финалу? // Neue Zeiten. 2011. № 6 (<http://neuezeiten.rusverlag.de/2011/06/24/1701-3/>).

Феномен Баварии – экономическая и политическая самодостаточность и желание лидировать¹⁴. В 2002 году она – вторая по численности населения земля возглавила рейтинг германской активности: на место бундесканцлера претендовал баварский премьер-министр Эдмунд Штойбер; снижение средней явки по стране составило 3,1 пункта¹⁵. Кроме того, Бавария и Баден-Вюртемберг (третий по численности населения) как наиболее богатые земли в 1990-е годы стали активно выступать против «федерализма сотрудничества» (обвиняя бедные земли в плохом управлении), за переход к «федерализму конкуренции»¹⁶.

Голосования объединенной Германии по межрегиональным сочетаниям активности делятся на два периода: 1990-е годы (1990, 1994, 1998) – Боннская республика и 2000-е (2002, 2005, 2009 и 2013) – Берлинская республика¹⁷. После объединения с восточными землями минимаксный интервал активности в Боннской республике увеличился по сравнению с выборами 1987 года более чем в два раза. Значительные отклонения в «минус» и общее снижение активности по стране с 1990 года – результат действия жителей бывшей ГДР. Заэльбские земли как регионы исторически более позднего освоения издавна имели свое культурно-географическое своеобразие¹⁸. Годы нахождения в составе социалистического лагеря добавили им политико-электоральное своеобразие. На фоне более скромного, мягко говоря, экономического благополучия в сравнении с западными землями, оно выражается в том числе существенно большей апатией к выборам.

¹⁴ «Специфика Баварии кроется, прежде всего, в непрерывной исторической традиции (а это редкость для Германии), мощном региональном самосознании, развитой региональной политической культуре. Кроме того, общеизвестно, что Бавария – единственная из федеральных земель, чей ландтаг проголосовал против Основного закона 1949 года, посчитав, что в этом тексте «мало федерализма». Источник: Бусыгина И. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования // Полис. 2000. № 5. С. 110–120 (<http://www.politstudies.ru/arch/gubric/38.htm>).

¹⁵ Еще один фактор, благодаря которому баварцы в последнее время не особенно усердствуют на выборах в Бундестаг, – календарь голосований. Выборы в ландтаг в 1994, 1998, 2013 гг. происходят примерно на одну-две недели раньше бундесвыборов.

¹⁶ Источник: Четверикова О. Стратегия «балканизации Европы» // Россия XXI. 2007. № 5. С. 86.

¹⁷ «Термин «Берлинская республика» возник осенью 1999 года сразу же после переезда всех федеральных структур в новую/старую столицу – Берлин». «Переезд в Берлин совпал с такими изменениями в экономике, внутривнутриполитической жизни и внешней политике ФРГ, что вполне уместно говорить о новом этапе в истории объединенной Германии. Эти изменения касаются... демонтажа послевоенной социально-экономической системы (так называемой «социально-рыночной экономики»), проведения целого комплекса социальных реформ, в том числе пенсионной, налоговой и военной реформ, выработки новых приоритетов во внешней политике страны – в отношении с Европейским Союзом, США и Россией». Источник: Лаумулин М. Берлинская республика // Континент. 2003. № 23 (110). 3–16 декабря (<http://www.continent.kz/2003/23/5.htm>).

¹⁸ Источник: Стрелецкий В.Н. Культурный регионализм в Германии: опыт историко-географического анализа // Известия РАН. Сер. геогр. 2000. № 6. С. 37–47.

В 1990-е годы в подгруппу «выше среднего» входило 5 западных земель (табл. 1), бывших активными и до этого. Высокую активность из «вновь прибывших» в 1990 году проявили только берлинцы. Две оставшиеся подгруппы, «среднюю» и «ниже среднего», вперемежку составили остальные, что в данном случае означает, что наиболее активные восточные земли, Тюрингия и Саксония (юг бывшей ГДР), входили в подгруппу семи средних земель, а Бавария дважды (в 1990 и 1998 гг.) попадала в третью подгруппу четырех земель «ниже среднего». В целом можно сказать, что, несмотря на объединение страны, в пространстве электоральной активности западные и восточные земли находятся на разных уровнях и почти не пересекаются.

Выборы 2002 года, открывающие последний на сегодня цикл эволюции электорально-географического пространства, были самыми непредсказуемыми и очень напряженными в истории Германии. Это были первые выборы, когда географически, геополитически и финансово изменилась символика объединения:

а) столицей вновь стал Берлин – символ былого прусского могущества и краха фашистской Германии;

б) валютой вместо марки стал евро – новый, очень сильный, негерманский символ общеевропейского объединения.

К финишу выборов основные соперники – блок ХДС/ХСС и СДПГ пришли с одинаковым результатом – по 38,5 процента¹⁹. Консерваторы во главе со Штойбером даже объявили о своей победе, но «канцлер переезда» Герхард Шредер с помощью «Зеленых» все-таки удержал власть и кресло канцлера за собой. Как показало будущее, результат этого голосования, несмотря ни на что, был отложенной на три года победой ХДС/ХСС.

В настоящее время у власти, уже в третий раз (первый раз – 1966–1969 гг., второй раз – 2005–2009 гг.), находится большая коалиция под руководством ХДС/ХСС. Этот вариант считается в период серьезного кризиса ЕС и евро наиболее подходящим для Германии и Европы. На уровне земель межпартийная конкуренция обусловлена чисто внутренними факторами, и большие альянсы или невозможны (Гессен), или не нужны (Нижняя Саксония).

Комплементарная модель активности регионов резко поменялась: в подгруппу «выше среднего» вошла вся и только Западная Германия (табл. 1). Образно выражаясь, выборы 2002 года, как и 2009 года, – это исключительно выборы западных немцев. Досрочные выборы 2005 года лишь чуть-чуть подкорректировали новую модель: из подгруппы «выше среднего» вышел Бремен, переместившись в среднюю часть. На выборах 2013 года из «активной» подгруппы в «среднюю» наряду с Бременом перешли Бавария

¹⁹ В Германии устойчиво сложилась классическая 2,5-партийная система, в последнее время ставшая многопартийной. Источник: Голосов Г.В. Мир партийных систем и партийные системы мира, 2011 // Polit.ru. 2011. 6 апреля (<http://polit.ru/article/2011/04/06/partyism>).

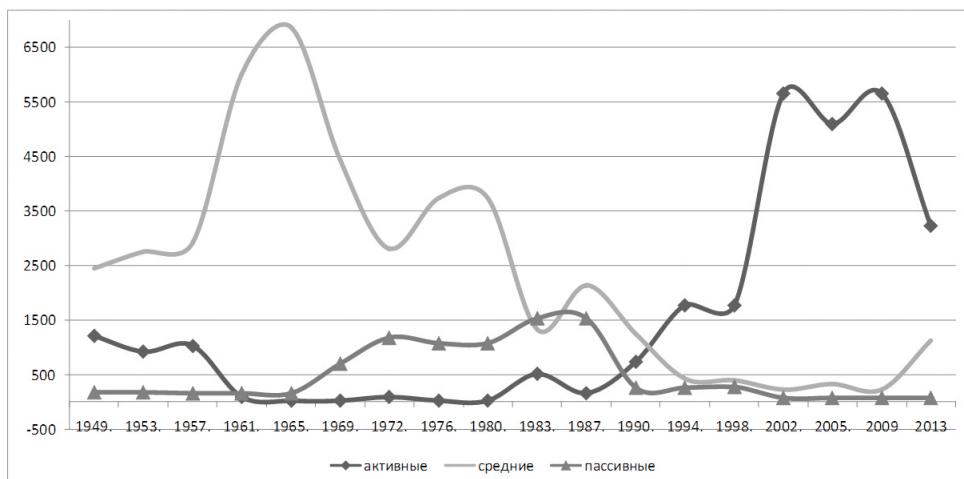


Рис. 3. Динамика индексов комплементарной активности земель Германии по отношению к среднему уровню. Выборы в Бундестаг. 1949–2013 годы

и Гамбург. В целом модель активности, когда значительно доминирует подгруппа «выше среднего», и эту подгруппу составляет вся или почти вся бывшая Западная Германия, на протяжении 2000-х годов не изменилась. Видимо, здесь сказалось беспокойство «старых» земель о том, что объединение страны привело к альянсу федерации и бедных «новых» земель против «старых», более богатых²⁰. Наименьшая активность во всех четырех голосованиях была в двух бывших восточных землях – на севере, в Мекленбурге – Передней Померании и западе бывшей ГДР, в Саксонии-Анхальт.

Сводные итоги по таблице 1 представлены на рисунке 3. В расчетах индексов интегральной активности был учтен электоральный вес земель. Для графика комплементарной активности были рассчитаны произведения удельных весов (долей): земель одного уровня (типа) активности и их суммарного веса в электоральном корпусе страны. Для удобства построения результаты (вертикальная ось) взяты в целых числах. События, которые меняют комплементарную модель активности на рисунке 3, измеряются исторически и/или политически нестандартно:

Боннская республика:

1961 год – возведение Берлинской стены и Берлинский кризис;
1990 год – падение Берлинской стены и объединение страны;
внеочередные выборы 1972 и 1983 годов.

Берлинская республика:

выборы 2002 года – географическое, геополитическое и финансовое изменение символов объединения страны:

- а) столица – Берлин – символ былого прусского могущества и краха фашистской Германии;
- б) валюта – евро – новый негерманский символ общеевропейского объединения.

²⁰ Источник: Бусыгина И. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования // Полис. 2000. № 5. С. 110–120 (<http://www.politstudies.ru/arch/rubric/38.htm>).

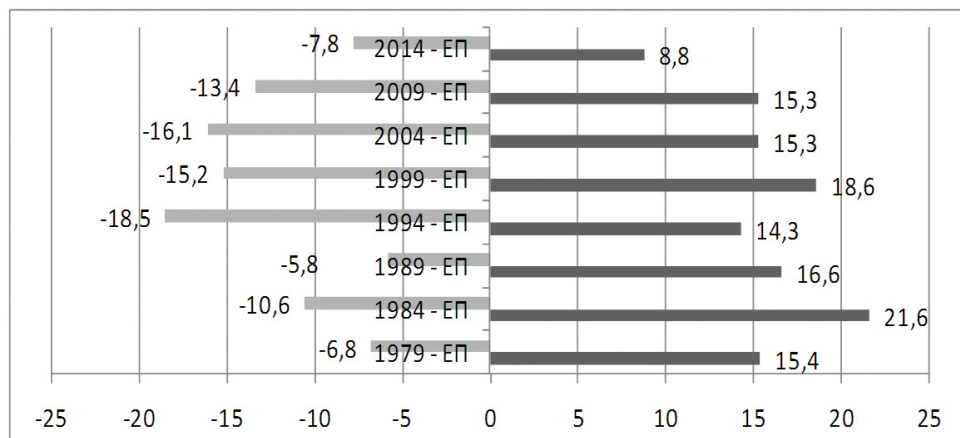


Рис. 4. Величины наибольших отклонений от среднего уровня активности на выборах в Германии в Европейский парламент. 1979–2014 годы

Аналогичный анализ был проделан и по результатам выборов в Европейский парламент (табл. 2, рис. 4 и 5). Во всех странах явка на выборах в ЕП значительно ниже, чем на выборах национальных, и Германия – не исключение (те избиратели, которые все же ходят голосовать, позволяют себе большую свободу при выборе партий). Наиболее высокий интерес наблюдался первый раз в 1979 году, и этот максимум составил 65,7 процента – для Германии очень скромный результат. Как видно из группировок земель по активности в таблице 2, европейские выборы в понимании немцев существуют отдельно от выборов в Бундестаг (табл. 1).

Первые же выборы в формате Берлинской республики показали резкое падение интереса немцев к ЕП (до 43–45 процентов) как на западе,



Рис. 5. Динамика комплементарной активности земель Германии по отношению к среднему уровню. Выборы в Европейский парламент. 1979–2014 годы

Таблица 2

Распределение земель Германии по отношению к среднему уровню активности электората.
Выборы в Европарламент. 1979–2014 годы

Дата голосования / Интервал активности / Названия земель	Средняя активность: посетило пункты голосования (чел. из каждой 1000 избирателей)	Число земель Германии с активностью определенного уровня и суммарным удельным весом общего числа избирателей (в %)					
		активность выше среднего уровня		активность среднего уровня		активность ниже среднего уровня	
		число земель	суммарный удельный вес	число земель	суммарный удельный вес	число земель	суммарный удельный вес
1	2	3	4	5	6	7	8
Боннская республика							
1. 1979	657	3	20,7	5	46,6	2	32,7
Интервал активности, пп.	81,1 – 58,9 = 22,2 пп.	81,1-78,1=3 пп.					
Названия земель*		Саарланд, Рейнланд-Пфальц					
2. 1984	568	2	8,3	6	46,6	2	33,1
Интервал активности, пп.	78,4 – 46,2 = 32,2 пп.	78,4-76,3=2,1 пп.					
Названия земель		Саарланд, Рейнланд-Пфальц					
3. 1989	623	2	8,2	4	68,3	4	23,6
Интервал активности, пп.	78,9 – 56,5 = 22,4 пп.	78,9-77,2=1,7 пп.					
Названия земель		Саарланд, Рейнланд-Пфальц					
4. 1994	600	7	33,3	8	63,5	1	3,2
Интервал активности, пп.	74,3 – 41,5 = 32,8 пп.	74,3-65,8=8,5 пп.					
Названия земель		Рейнланд-Пфальц, Саарланд, Тюрингия, Саксония, Баден-					
		Сев. Рейн – Вестфалия, Баден-Вюртемберг, Тюрингия, Бремен,					
		Бранденбург					

1	2	3	4	5	6	7	8	
		Вюртемберг, Саксония-Анхальт, Мекленбург – Пер. Померания						
		Саксония, Гамбург, Берлин, Шлезвиг-Гольштейн						
Берлинская республика								
5.	1999	452	6	21,4	9	75,7	1	3,4
Интервал активности, шт.		63,8 – 30,0 = 33,8 шт.	63,8-49,5=14,3 шт.			44,8-37,0=7,8 шт.		30,0
Названия земель			Рейнланд-Пфальц, Саарланд, Тюрингия, Саксония, Мекленбург – Пер. Померания, Саксония-Анхальт		Бавария, Баден-Вюртемберг, Ниж. Саксония, Шлезвиг-Гольштейн, Сев. Рейн – Вестфалия, Гессен, Бремен, Берлин, Гамбург		Бранденбург	
6.	2004	430	4	21,6	11	75,0	1	3,4
Интервал активности, шт.		58,3 – 26,9 = 31,4 шт.	58,3-53,1=5,2 шт.			46,1-34,9=11,2 шт.		26,9
Названия земель			Рейнланд-Пфальц, Саарланд, Тюрингия, Баден-Вюртемберг		Саксония, Шлезвиг-Гольштейн, Ниж. Саксония, Гессен, Сев. Рейн – Вестфалия, Бавария, Берлин, Бремен, Мекленбург – Пер. Померания, Сакс.-Анхальт, Гамбург		Бранденбург	
7.	2009	433	4	21,8	11	75,6	1	3,4
Интервал активности, шт.		58,6 – 29,9 = 28,7 шт.	58,6-52,0=6,6 шт.			47,6-34,7=12,9 шт.		29,9
Названия земель			Саарланд, Рейнланд-Пфальц, Тюрингия, Баден-Вюртемберг		Саксония, Мекленбург – Пер. Померания, Бавария, Сев. Рейн – Вестфалия, Шлезвиг-Гольштейн, Ниж. Саксония, Бремен, Гессен, Саксония-Анхальт, Берлин, Гамбург		Бранденбург	
8.	2014	481	5	43,0	5	24,9	6	32,1
Интервал активности, шт.		56,9 – 40,3 = 16,6 шт.	56,9-51,6=5,3 шт.			49,2-46,7=2,5 шт.		43,7-40,3=3,4 шт.
Названия земель			Рейнланд-Пфальц, Саарланд, Сев. Рейн – Вестфалия, Баден-Вюртемберг, Тюрингия		Саксония, Ниж. Саксония, Мекленбург – Пер. Померания, Берлин, Бранденбург		Бремен, Бавария, Гессен, Саксония-Анхальт, Гамбург, Шлезвиг-Гольштейн	

* Полу жирным шрифтом выделены названия земель, занимающих крайние позиции.

так и на востоке страны²¹. При уменьшении средней активности наблюдается значительное увеличение территориального разнообразия, разница между крайними позициями достигает двух раз. Среди западных земель наибольший интерес к европейским выборам постоянно наблюдается в Саарланде и Рейнланд-Пфальце, минимальный – в Баварии и Баден-Вюртемберге, Бремене и Шлезвиг-Гольштейне. Те и другие – экстремалы, богатые и бедные. Бавария и «германский мотор Европы» Баден-Вюртемберг, совокупно составляющие 17 млн избирателей, самодостаточны во всех смыслах; Саар, Бремен и Шлезвиг-Гольштейн – регионы «чрезвычайной экономической ситуации» с точки зрения эффективности и устойчивости регионального управления²².

Рейтинги активности земель на европейских выборах после объединения Германии перемешают западные и восточные земли. Но это переплетение – всего лишь следствие очень низкого интереса западных немцев к евровыборам – с одной стороны, и совпадение европейских с региональными и местными выборами в некоторых восточных землях, что увеличивает низкую явку (больше всего – в Тюрингии), – с другой.

На графике комплементарной активности (рис. 5) плавные линии без взлетов и падений, две из которых пересеклись после объединения страны; узел пересечения трех комплементов – выборы 2014 года. На фоне судьбоносного кризиса европейского проекта максимальный интерес немцев в землях к евровыборам не вырос (и даже снизился на 1,7 пп. – см. табл. 2), но значительно поднялся нижний, минимальный уровень, что в итоге повысило средний уровень и поменяло всю модель комплементарности. Если до последних евровыборов минимальный интерес к ним демонстрировали только в Бранденбурге – бывшей Пруссии, то в 2014 году Бранденбург стал «середняком», а группа «минималов» значительно расширилась, вобрав в себя половину «середняков» (табл. 2).

Индексы комплементарной активности регионов в разных странах имеют общие для типа и уровня голосования признаки. В событийной динамике указанные признаки в сравнении со средним уровнем явки по

²¹ Продвигаясь вперед, европейская интеграция вторгается в компетенции земель, прежде всего в области культуры и СМИ. С 1986 г. позиция земель относительно европейского нормотворчества выражается и учитывается на уровне Бундесрата, где создана специальная коллегия. Однако земли считают это недостаточным, господствует точка зрения, что делегирование суверенных прав национальным организациям недопустимо, если оно угрожает существованию земель в их нынешнем конституционном статусе и их участию в законодательном процессе. Источник: Бусыгина И. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования // Полис. 2000. № 5. С. 110–120 (<http://www.politstudies.ru/arch/rubric/38.htm>).

²² Источник: Тулугурова Е. Греция и Германия – разные пути к одному финалу? // Neue Zeiten. 2011. № 6 (<http://neuezeiten.rusverlag.de/2011/06/24/1701-3>).

стране отображают устоявшийся на момент голосования характер межбюджетных и политических отношений по линии «центр – периферия (регионы)».

Циклические изменения в моделях комплементарной активности происходят при неординарных политических обстоятельствах, имеющих надпартийный характер, и/или при переходе власти от одной политической силы (партии), исторически и политически выражающей значимый в государстве символ (идеологию), к другой, противоположной (или дополняющей) структуре. Закономерность соблюдается, несмотря на различия в форме правления и административно-территориальном устройстве. Модели комплементарной активности меняются с разной циклическостью в зависимости от характера политического режима и состояния (типа) партийной системы.

Политическая элита современной Германии, в отличие от предыдущих периодов, на федеральном уровне научилась ответственно договариваться. Межпартийная договороспособность и общее понимание стратегической важности данного функционального элемента, наряду с разветвленно действующим федерализмом, делают территориально-политическую систему Германии необычайно надежной и устойчивой.

Циклические изменения эволюции электорально-географического пространства Германии с 2,5-партийной системой, перешедшей в многопартийную, более часты, чем в парламентских республиках с партийными системами, менее склонными к большим коалициям или альянсам. Перемены цикла происходят примерно раз в десять-пятнадцать лет; события, которые кардинально меняют модель комплементарной активности земель, касаются неординарных выборов и судьбоносных моментов истории.

Трендовое снижение активности избирателей, которое наблюдается с 70-х годов прошлого века, происходит под действием фактора «усложнения эволюционного развития политических систем». Возрастающая со временем электоральная усталость (энтропия) понижает явку на выборах не только в Германии, но и в других странах развитой демократии.

Сергею Александровичу Филатову – 80 лет

Сергей Александрович Филатов принадлежит к числу наиболее влиятельных деятелей, получивших известность в первой половине 90-х годов прошлого столетия. Глубокая эрудиция, врожденная интеллигентность, удивительная трудоспособность, замечательный дар общения, лишенный всякого позерства, выдвинули его в первые ряды самых узнаваемых и пользующихся доверием множества людей политиков, что крайне редко встречалось в описываемый период отечественной истории. И что встречалось еще реже, он всегда был лично честен и последователен в своих убеждениях в отличие от множества позеров или партийных фанатов, да и просто искателей чинов и должностей и откровенных воров, норовивших урвать кусок побольше от созданной трудом многих поколений собственности, и в том преуспевших.

Он родился в московской семье с весьма средним достатком. Родители работали на металлургическом заводе. Отец к тому же занимался поэзией, состоял членом Союза писателей. Сергей Александрович как-то рассказывал мне, когда мы после очередного бурного заседания Конституционного совещания чаевничали в его кабинете, что его мама была волочильщицей проволоки на метизном заводе и ее заработок был основным источником семейных доходов.

В двадцать два года окончил Московский энергетический институт, работал на металлургическом заводе, защитил диссертацию. Позднее заведовал лабораторией, а затем руководил отделом во Всесоюзном научно-исследовательском и проектно-конструкторском институте металлургического машиностроения им. А.И. Целикова. В 1988 году за «разработку и внедрение ресурсосберегающего совмещенного процесса непрерывного литья и прокатки сталей и сплавов» вместе с рядом своих коллег был удостоен Государственной премии СССР. В 1990 году был избран народным депутатом РСФСР и с головой окунулся в политику.

В биографической справке, найденной в сети «Интернет», перечисляются все виды деятельности, которой занимался Филатов-политик,

и должности, которые он занимал. Однако молчанием обойдено его участие в подготовке проекта действующей Конституции России.

В нашей традиции давать Основному закону имена политиков, личность которых олицетворяла соответствующую эпоху. Действующую Конституцию России обычно связывают с именем Б. Ельцина. Но пусть поверит читатель непредвзятому свидетелю описываемых событий, что без участия Сергея Александровича, являвшегося председателем Рабочей группы Конституционного совещания, Конституция была бы совсем иной. Несомненно и другое: само принятие Конституции и состоявшиеся тогда же выборы депутатов Государственной Думы дали обществу надежду на преодоление хаоса и веру в нашу способность возродить величие России.

Рабочая группа Конституционного совещания начала работать после кровавых событий 3–4 октября 1993 года, событий, которые легли позорным пятном на совесть авторов и исполнителей печально знаменитого Указа Б. Ельцина № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Представьте себе торжествующих победителей, уверенных в своем праве навязать обществу собственную волю. Большинство народных депутатов, как и компартия и другие левые силы, объявленные виновниками этих событий, на Совещание уже не допускались.

7 октября 1993 года состоялся еще один Указ Президента «О Конституционном Суде Российской Федерации», изощренности которого позавидовал бы сам Макиавелли. В нем утверждалось, что Суд «оказался в глубоком кризисном состоянии. Дважды в течение 1993 года Конституционный Суд Российской Федерации своими поспешными действиями и решениями ставил страну на грань гражданской войны. Но когда угроза гражданской войны становилась реальной, Конституционный Суд Российской Федерации бездействовал». Там же говорилось, что Суд из органа конституционного правосудия превратился в орудие политической борьбы, представляющее «исключительную опасность для государства».

Накануне В. Зорькин был вынужден подать в отставку с должности Председателя Суда, и в этом процессе принимал деятельное участие С. Филатов, кажется, до сих пор убежденный в оправданности этого шага. Что ж, часто люди охотно верят в то, во что им хочется верить. Бывает, мы порой и сегодня спорим об этом.

Но бесспорно, что страна действительно находилась в системном кризисе. Настолько глубоко, что под вопрос был поставлен сам принцип государственной бытийности России. Между тем некоторые члены Рабочей группы, отравленные ядом партийности, демонстрировали ужасающую нетерпимость. Мелкие заговоры «наших» против «не наших»

грозили сорвать подготовку проекта Конституции. С. Алексеев, признаваемый одним из авторов проекта Основного закона, даже предлагал ограничиться вынесением на референдум только глав проекта о Президенте и Федеральном Собрании. Выдающийся ученый будто забыл, что власть, поставленная выше ограничивающей ее Конституции, неизбежно превращается в деспотию.

Гордые победители полагали, что они вправе вольно распоряжаться судьбой великого народа, ими же ограбленного и униженного, навязав ему чужие и чуждые цивилизационной фундаментальности России стандарты взаимоотношений между государством и личностью. Сколько презрения было в самом словосочетании «эта страна», как именovala нашу Родину эта публика. Люди, сделавшие своим принципом борьбу против государства, в конце концов оказались людьми без принципов. Я вовсе не идеализирую наше историческое прошлое. Оно было разное. При том, однако, что именно государство всегда выступало главным двигателем культуры и прогресса, а народ нес неимоверные тяготы во имя сохранения Отечества.

Весьма возможно, что С. Филатова можно отнести к числу наивных идеалистов, которые борьбу социальных интересов и представляющих их общественных групп подменяют борьбой идей. Но именно эта «наивность», умение слушать и слышать, бесконечная терпимость и удивительная способность найти сбалансированное решение очень быстро организовали членов Рабочей группы, ориентированных на совместную работу. Редкий случай, когда мы смогли из нашего трагического опыта извлечь верный урок; значительно чаще мы отдавали предпочтение примитивной линейности и тем обрекали себя на новые тяжкие испытания в будущем.

В самом деле, несмотря на кажущееся согласие большинства участников Конституционного совещания относительно целей общественного развития, в процессе его работы отчетливо проявились два принципиально различных подхода к определению и конституционному закреплению природы формируемого будущим Основным законом государства – государства-«ночного сторожа», которое должно охранять мир и поддерживать общественный порядок, но не вмешиваться в регулирование социально-экономического развития общества и управление соответствующими процессами, поскольку-де они принадлежат к сфере гражданского общества, или государства с социально ориентированной рыночной экономикой, несущего обязанности по отношению к гражданам и их ассоциациям, обществу в целом.

Проблема, хорошо сознававшаяся многими участниками Совещания, заключалась в том, чтобы провозгласить Российскую Федерацию или правовым государством – в этом отношении его участники были едины, или социальным правовым государством, против чего возражали многие. Как раз этим во многом объясняется то, что принцип социальной государственности не нашел текстуального отражения в статье 1 Конституции. Но это не означает, что данный принцип, сформулированный в статье 7

Основного закона, не является первостепенным в определении сущности конституционного строя России.

Пожалуй, наиболее последовательным выразителем первой точки зрения и противником второй явился С. Алексеев, координировавший на Совещании работу палаты, объединявшей товаропроизводителей и коммерсантов, который уже на его заключительной стадии, 15 октября 1993 года, выступил на заседании Комиссии по доработке проекта Конституции с пространным заявлением. В частности, Сергей Сергеевич, выражая позицию палаты, работу которой он координировал, высказал мнение, что в результате достигнутых на Конституционном совещании компромиссов проект Конституции утратил «последовательно демократическое передовое содержание»: «Поскольку я как человек, занимающийся философией права, не государствовед, участвовал в разработках вот этой концептуальной стороны, то должен сказать, что в основе первоначального проекта было заложено, что Конституция в соответствии с самыми новейшими тенденциями в конституционной жизни должна стать Конституцией человека. Не Конституцией власти, не Конституцией мировоззрений и идеологий, а Конституцией человека. И поэтому в ней первые же статьи были сразу же посвящены абсолютности, ненарушаемости, предельной защите прав человека. И это, по замыслу, должно было служить камертоном всему содержанию. Президентская или парламентская власть – на мой взгляд, это вещь вторичная. А главное, чтобы выше всего стали права человека, защищаемые судом, правосудием.

К сожалению, в результате работы, внесения поправок, а поправки всегда приводят к тому, что какая-то усредненная величина получается, вот эта стержневая исходная линия улетучилась, исчезла. На первое место встали общие положения. Фундаментальные права человека были приравнены к социально-экономическим правам, хотя это принципиально разные категории с точки зрения фундаментальных подходов.

И второе. В проекте появились – я скажу чутьочку жестко, извините меня тоже за это – известные просоветские элементы, то есть элементы, связанные с советским видением Конституции. Начинается Конституция с общих положений, как и во всех конституциях. Возьмите все наши предшествующие Конституции – общие положения были замечательные. И здесь замечательные общие положения, носящие в значительной степени декларативный характер. Появилось социальное государство – это уже идеологический подход, потому что социальное государство представляет собой социал-демократическое видение всей этой материи. Я бы мог указать еще на ряд других моментов, которые свидетельствуют об этом.

У нас у всех еще сильны постулаты прежней идеологии, подходов и особенно в первых группах эти советские моменты были довольно сильны. А вот я как координатор пятой группы, группы товаропроизводителей, коммерсантов, могу сказать, что ими это отвергалось категорически (не странно ли было, если бы именно эти лица поддерживали принцип социаль-

ного государства, из которого в том числе вытекают социальные обязательства собственника?! – Б.Э.). Все же в конечном счете в результате голосования большинством голосов эти моменты оказались зафиксированными. И это поэтому проект Конституции принял во многом теоретический, в чем-то даже идеологический характер».

Представляется уместным воздержаться от комментариев обширной цитаты маститого ученого, поскольку расставленные в ней акценты весьма определены¹. Разве только истины ради следует заметить, что данная позиция явилась изложением не только личной точки зрения ученого, но обобщенным выражением мнения значительного числа участников Конституционного совещания (Н. Быков, С. Вобленко, С. Красавченко, Н. Соловьев и др.). В частности, поддерживая мнение представителя Российской конфедерации свободных профсоюзов Н. Соловьева, полагавшего, что «под видом социального государства ... протаскивается тоталитарное государство», А. Собчак даже увязал конституционное оформление этого принципа с фашизмом, утверждая, что само слово «социальный» появилось в конституции у национал-социалистских режимов, затем оно было включено в соответствующие конституции как результат компромисса. «Так возникло понятие «социального государства», – заключил А.А. Собчак², проигнорировав при этом как исторические факты, так и конституционно-правовое содержание этого принципа, да и основную тенденцию европейского конституционализма, начало которой было положено Веймарской Конституцией Германии 1919 года, но никак не германским национал-социализмом.

Выразителем противоположной точки зрения явился автор настоящих заметок, выступивший на том же заседании Комиссии по доработке проекта Конституции с резкими возражениями против высказанных С. Алексеевым предложений. Отказ от принципа социального государства, оправдываемый мистификацией истории, которая, в свою очередь, ведет к игнорированию реалий жизни собственного народа, неизбежно способствует обезчеловечиванию государства и утрате им гуманистического содержания. Этого ли хотели люди, не желавшие видеть в Конституции принцип социального государства?!

Как свидетельствует содержание действующей Конституции России, участники Конституционного совещания в конечном счете поддержали иную точку зрения, и принцип социального государства, закрепленный в статье 7 Конституции, стал одной из фундаментальных основ конституционного строя России. По существу, речь в действительности шла о сохранении или отказе от функции социального служения государства и закономерностях сегодняшнего этапа цивилизационного развития обще-

¹ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 18. М., 1996. С. 78–79.

² Там же. Т. 5. С. 350–352.

ства, что невозможно вне социальной солидарности, фундаментом которой и выступает баланс индивидуального и коллективного, частного и публичного, требующий признания и выполнения вытекающих из собственности социальных обязательств. Здравый смысл победил.

Но далеко не все знают о роли С. Филатова в этой победе. Ей предшествовала наша долгая беседа в кабинете Сергея Александровича, конечно, с неизменными сушками и чаем, закончившаяся за полночь. Силы были не равны. С одной стороны, С. Алексеев, А. Собчак и многие другие, с другой – «не наш», который без колебаний голосовал за признание печально знаменитого Указа Президента № 1400 антиконституционным. Я говорил о сырых, больных и убогих, нуждающихся в государственной поддержке, о необходимости создания равных стартовых условий для детей и молодежи, напомнил о его маме, которая потеряла здоровье на тяжелом и вредном производстве... Поведал и о своем разговоре с одним из вице-премьеров, которому рассказал о старом учителе, вынужденном просить подаяние, но в ответ услышал поразительный своей циничностью ответ: «Что ты так волнуешься, это же отработанный материал».

Ни в коей мере не хочу внушить читателю, что моя позиция сыграла решающую роль в разрешении конфликта, выходящего далеко за пределы спора о праве. Сторонники конституционной легализации принципа социального государства вовсе не являлись молчаливым меньшинством Конституционного совещания. Но убежден, что благодаря решительной поддержке С. Филатова грубо-беспощадный индивидуализм, навязывавшийся нашему обществу, которым дышал обсуждавшийся проект будущей Конституции, был преодолен. Больше того: в значительной мере его усилиями была обеспечена своевременная подготовка хорошо отработанного проекта в целом, в результате чего активно обсуждавшиеся предложения о вынесении на референдум лишь отдельных глав Основного закона утратили актуальность. Уместно отметить и его роль в сохранении института конституционного правосудия – этого «политбюро правового государства», как однажды в шутку назвал Конституционный Суд один из судей Г. Гаджиев. Личные предпочтения, которые, конечно же, были присущи Сергею Александровичу, отступили перед его демократическим стремлением.

Люди ошибаются, полагая, что течение времени необратимо, возможно, поэтому так много тех, кто рабски служит временному и преходящему. В действительности время спрессовывается и часто переходит в будущее. Обстрел парламента в октябре 1993 года годом позднее перерос в «наведение конституционного порядка в Чеченской Республике».

Наверное, нет человека, который не впадал бы в отчаяние от иррациональности происходящего и сознания собственного бессилия. Так было со мной 11 декабря 1994 года. Кремлевские телефоны молчали. Единственный,

до кого удалось дозвониться, был руководитель Администрации главы государства: «Сергей Александрович, то, что происходит, ужасно. Мы возвращаемся в 23 февраля 1944 года, это надо остановить». С. Филатову не надо было объяснять, что эта дата означает в судьбе чеченского и ингушского народов, изгнанных с родной земли. Затем последовала депортация балкарского, калмыцкого народов, а начало трагическому исходу народов Кавказа в ноябре 1943 года положили карачаевцы. Но еще раньше эта печальная участь постигла немцев Поволжья, позднее ее разделили турки-месхетинцы, корейцы, крымско-татарский народ... А русский народ, переживший трагедию братоубийственной Гражданской войны, вынесший на своих плечах всю тяжесть индустриализации и коллективизации, сплотивший все народы СССР в борьбе против фашизма и внесший решающий вклад в Победу!

Ответ С. Филатова был трагически безысходен: «Борис Сафарович, я был против этого. Но ничего не могу сделать, Президент меня не принимает».

Я верил этим словам тогда и верю теперь. Мудрые, призывая к любви и высшей справедливости, часто страдают и остаются непоняты, люди без чести и совести, уверенные в своей избранности, не мучаются ночными кошмарами. С. Филатов, сполна вкусивший политики, которая никому не идет на пользу, но остающийся совестливым и порядочным человеком, не мог быть услышан. В окружении Б. Ельцина было слишком много краснобаев, одержимых своими безумными проектами. Имморализм и выставленное напоказ зло, лицемерие и ложь, затмившие разум, руководствовались убийственной логикой – одеть на чеченский народ смирительную рубашку. Мы, как это часто бывало в нашей истории, черпали не из источника мудрости. Выбор был сделан в пользу варварства.

Не ручаюсь за точность цитаты, но в этот период по страницам газет кочевала расхожая фраза: для наведения конституционного порядка в Республике достаточно полка ВДВ и двух часов времени. Ее авторство приписывают покойному Министру обороны России П. Грачеву. Не знаю, соответствует ли это действительности. Но даже если он и произносил эти слова, авторство данной фразы принадлежало совсем другим.

Лично я слышал эти слова от группы чеченских интеллигентов (впрочем, интеллигентов ли?), которые задолго до печальной даты 11 декабря 1994 года ходили по московским кабинетам и требовали использовать для решения действительно существовавшей проблемы армию. Души безумцев, освобожденные от оков морали, звали не к миру, а к войне и насилию над собственным народом. Моя же попытка воззвать к их совести и национальному чувству не вызвала ничего, кроме презрения и злобных филиппик. Как это было плоско и подло, зато с каким ура-патриотизмом и показным экстазом.

Воистину глупость – тяжкая болезнь. Глупость неуча, смеющего говорить от имени целого народа, – смертельна. Истинно говорят карачае-

во-балкарцы: легче пробить каменную стену, чем стену глупости. Но почему от нее в течение долгих шести лет должны были погибать тысячи молодых людей в солдатской униформе или с зелеными повязками на головах с текстами из священного Корана?! Политика, основанная на презрении к народу, презренна. Понимание этой, казалось бы, простой истины, потребовало много времени и жертв. Понадобилась смена режима, чтобы восторжествовала мудрость, сопровождавшаяся политической волей и потребовавшая много мужества. Мира и благополучия тебе, чеченский народ! Мира и благополучия нашему великому Отечеству!

Но С. Филатову не было дано доработать до этого времени. Спустя год после начала этой несчастной экспедиции, в январе 1996 года, он был под благовидным предлогом удален в отставку, хотя ему еще не исполнилось шестидесяти. Но в отличие от многих сохранил человеческое достоинство! И потому оказался востребован обществом в лице его интеллектуально-духовной элиты. Он возглавляет Фонд социально-экономических и интеллектуальных программ, является председателем Союза писателей Москвы, руководит Общественным научно-методическим консультативным советом при ЦИК России... Вы нужны множеству людей, дорогой Сергей Александрович, здоровья Вам и много сил!

Оригинал-макет изготовлен редакционно-издательским отделом
Управления пресс-службы и информации
Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Подписано в печать 28.04.2016.
Формат 70х100 1/16. Печать офсетная.
Печ. л. 13,5.
Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано в ООО «Красногорский полиграфический комбинат»,
107140, г. Москва, 1-й Красносельский пер., д. 3, оф. 17