

**ГРАЖДАНИН  
ВЫБОРЫ  
ВЛАСТЬ**

**CITIZEN  
ELECTIONS  
AUTHORITY**

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
SCIENTIFIC AND ANALYTICAL JOURNAL

**№ 1(19)  
2021**

ЯНВАРЬ–МАРТ  
JANUARY–MARCH

МОСКВА  
MOSCOW

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

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

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

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

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

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

**Главный редактор Гасанов И. Б.**

Журнал выходит 4 раза в год

Свидетельство: ПИ № ФС77-66246

ISSN 2587-6449

Подписной индекс  
в каталоге «Пресса России» 85482

**Учредитель:** Центральная избирательная комиссия  
Российской Федерации

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

### Адрес редакции:

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

© Центральная избирательная комиссия  
Российской Федерации, 2021

## EDITORIAL BOARD

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

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

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

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

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

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

**Editor-In-Chief I. B. Gasanov**

Published 4 times per year

Certificate: ПИ No. ФС77-66246

ISSN 2587-6449

Subscription index  
in the catalogue "Russian Press" 85482

**Founder:** Central Election Commission  
of the Russian Federation

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

### Editorial Office:

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

© Central Election Commission  
of the Russian Federation, 2021

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

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

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

**БОРИСОВ Игорь Борисович**, Председатель Совета Российского общественного института избирательного права, член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, кандидат юридических наук

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

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

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

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

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

## EDITORIAL BOARD

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

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

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

**BORISOV Igor Borisovich**, Chairman of Council of the Russian Public Institute of Electoral Law, member of the Presidential Council for Development of Civil Society and Human Rights, Candidate of Law

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

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

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

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

**GASANOV Ismail Bairamovich**, Editor-In-Chief of the Journal “Citizen. Elections. Authority”, Candidate of Political Sciences

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

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

**МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич**, декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук, доцент

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**MAKARTSEV Andrey Alekseevich**, Dean of the State Sector Faculty, Novosibirsk State University of Economics and Management, Candidate of Law, Associate Professor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

**Конституционное право****11 А.М. Осавелюк**

Идеалы и вера в Бога, переданные нам предками, в содержании новой редакции Конституции Российской Федерации

**Избирательное право****26 Э.С. Юсубов, Г.В. Туманян**

Право законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов РФ как механизм повышения эффективности законотворческого процесса

**39 С.В. Кабышев**

О правовых позициях избирательных комиссий

**Избирательный процесс****53 П.В. Данилин, В.Н. Данилов**

Наблюдение на выборах в контексте реализации права граждан на власть. Российский опыт

**67 И.Г. Чистобородов**

Механизм государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации

**75 Б.М. Джанкезов**

Избирательная процессуальная форма как конституционно-правовая категория

**Актуальная трибуна****87 И.Б. Гасанов**

Новая этика на фоне грядущего

**106 О.В. Дамаскин**

Проблемы целеполагания в сфере цифровизации управления в современных условиях

**124 И.Б. Борисов**

Конец доцифровой эпохи политических процессов

**Правовая и электоральная культура****140 А.Р. Акчурин**

Электоральные стереотипы и правовая культура избирателей

**Электоральные технологии**

- 148 Н.В. Перевышин**  
Территориальные общественные праймериз как основа развития  
российского парламентаризма

**Политические технологии**

- 161 К.С. Стригунов, А.В. Манойло**  
Технологии информационных операций, привязанных  
к политически значимым событиям

**Мировая практика**

- 172 С.М. Шапиев, А.С. Шапиев**  
Сравнительно-правовой обзор обеспечения представительства  
национальных меньшинств в парламентах зарубежных государств

**Пространство молодого ученого**

- 185 Э.Г. Адлейба**  
Создание автономии в унитарном государстве: Аландские острова  
Финляндии
- 193 В.А. Троян**  
Гарантии субъективного избирательного права в  
интерпретационно-корректирующей деятельности  
Конституционного суда Российской Федерации
- 203** Сведения об авторах

**Constitutional Law**

- 11 A.M. Osavelyuk**  
Ideals and Faith in God, Transmitted by Our Ancestors, in the  
Content of the Renewed Constitution of the Russian Federation

**Electoral Law**

- 26 E.S. Yusubov G.V. Tumanyan**  
Right of Legislative Initiative of Election Commissions of  
Constituent Entities of the Russian Federation as a Mechanism of  
Increasing the Efficiency of the Legal Process

- 39 S.V. Kabyshev**  
On the Legal Positions of Election Commissions

**Electoral Process**

- 53 P.V. Danilin V.N. Danilov**  
Election Observation in the Context of the Implementing of  
Citizens' Right to Power. Russian Experience
- 67 I.G. Chistoborodov**  
Mechanism of State Administration of the Electoral Process in the  
Russian Federation
- 75 B.M. Dzhankezov**  
Electoral Procedural Form as a Constitutional Category

**Actual Tribune**

- 87 I.B. Gasanov**  
A New Ethics as a Part of the Future
- 106 O.V. Damaskin**  
Problems of Goal-setting in the Field of Digitalization of  
Management in Modern Conditions
- 124 I.B. Borisov**  
The End of the Pre-digital Era of Political Processes

**Legal and Electoral Culture**

- 140 A.R. Akchurin**  
Electoral Stereotypes and the Legal Culture of Voters

**Electoral Technologies**

- 148 N.V. Perevyshin**  
Territorial Public Primaries as a Basis for the Development of  
Russian Parliamentarism

**Political Technologies**

- 161 K.S. Strigunov, A.V. Manoilo**  
Information Operations Technologies Related to Politically  
Significant Events

**World Practice**

- 172 S.M. Shapiev, A.S. Shapiev**  
Comparative Legal Overview of the Representation of National  
Minorities in Foreign Parliaments

**Young Scientist's Space**

- 185 E.G. Adleiba**  
Creating Autonomy in an Unitary State: the Aland Islands of  
Finland
- 193 V.A. Troyan**  
Guarantees of Electoral Rights in the Interpretative and Corrective  
Activities of the Constitutional Court of the Russian Federation
- 203** Our authors

## ИДЕАЛЫ И ВЕРА В БОГА, ПЕРЕДАННЫЕ НАМ ПРЕДКАМИ, В СОДЕРЖАНИИ НОВОЙ РЕДАКЦИИ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** В статье раскрывается смысл упоминания Бога в части 2 новой статьи 67.1 Конституции Российской Федерации. Находят свое толкование понятия преемственности и неизменности конституций, их тесная связь с идеалами и верой в Бога, переданными нам предками, рассматриваются вопросы воздействия преемственности конституций на социальные отношения в обществе и государстве. Особое внимание уделено анализу положений ч. 2 ст. 67.1, включенных в действующую Конституцию России по итогам одобрения общероссийским голосованием 01.07.2020 года. Раскрыта конституционно-правовая основа для новой конфигурации содержания понятия «светское государство» в связи с указанной поправкой в Конституцию Российской Федерации, а также показано возможное взаимодействие конституционного законодательства и правоприменительной практики с нравственными началами социальных отношений.*

***Ключевые слова:** Конституция России, идеалы предков, вера в Бога, поправки в Конституцию, светское государство, неизменность конституций, преемственность в праве, общероссийское голосование.*

## IDEALS AND FAITH IN GOD, TRANSMITTED BY OUR ANCESTORS, IN THE CONTENT OF THE RENEWED CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract.** The article reveals the meaning of the mention of God in part 2 of the new article 67.1 of the Constitution of the Russian Federation. Different meanings and types of concepts of continuity and immutability of constitutions, their close connection with the ideals and faith in God passed down to us by our ancestors, the relationship and different effects of the continuity of constitutions on social relations in society and the state are revealed. Special attention is paid to the analysis of the provisions of part 2 of article 67.1 included in the current Constitution of Russia as a result of approval by the all-Russia voting on 01.07.2020. The article contains the constitutional and legal basis for a new configuration of the concept of “secular state” in connection with this amendment to the Constitution of*

*the Russian Federation and the possible interaction of constitutional legislation and law enforcement practice with the moral principles of social relations.*

**Keywords:** *Constitution of the Russian Federation, ideals of ancestors, faith in God, amendments to the Constitution, secular state, immutability of constitutions, continuity in law, all-Russia voting.*

*Возвещаю вам, братия, что Евангелие,  
которое я благовествовал, не есть человеческое,  
ибо и я принял его и научился не от человека,  
но через откровение Иисуса Христа.  
Послание Павла к Галатам 1:11–12*

*Не обманывайтесь: Бог поругаем не бывает.  
Что посеет человек, то и пожнет: сеющий в плоть свою  
от плоти пожнет тление, а сеющий в дух от духа  
пожнет жизнь вечную.  
Послание Павла к Галатам 6:7–8*

Вопросам веры, идеалам и традициям предков, основанным на них семейным ценностям в действующей Конституции Российской Федерации (далее — Конституция или Основной закон) и посвящено около 10 статей. Центральное место среди них занимают часть 2 статьи 67.1 Основного закона, одобренная общенародным голосованием 1 июля 2020 года. Ее положения о том, что «Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство»<sup>1</sup>, встретили неоднозначную оценку в отечественных СМИ и некоторых научных кругах.

Некоторые авторы подобных высказываний сообщают о якобы грядущем разделении в обществе по признаку религиозной веры. Другие настаивают на возрастающей в связи с этим фактом опасности клерикализации социума и т.п.

Если подобные высказывания и опасения верны, то необходимо проанализировать указанные конституционные новеллы в их взаимосвязи с возможными фактами, которые авторами подобных публикаций не приводятся. Вместо них имеются официальные данные противоположного свойства. В обнародованном докладе Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по теме «Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина» в том числе указано, что ратифицированные Россией международные акты и Конституция гарантируют каждому гражданину свободу вероиспо-

---

<sup>1</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399).

ведения, включая право каждого совместно с другими исповедовать любую религию, в том числе совершать богослужения и иные религиозные обряды. Данное право может быть ограничено в целях защиты здоровья граждан только федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции) и не может быть ограничено в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 58); законодательство о свободе совести устанавливает право религиозных организаций беспрепятственно (т.е. без каких-либо запретов и ограничений со стороны государства) совершать богослужения, религиозные обряды, церемонии и таинства в культовых зданиях в порядке, определенном внутренними установлениями религиозных организаций.

Вместе с тем Совет отмечает случаи (вопреки п. «в» ст. 71 Конституции) введения запретов на функционирование религиозных объектов, установленных органами государственной власти субъектов Федерации. Например, распоряжением Губернатора Санкт-Петербурга от № 161 от 26 марта 2020 года был установлен запрет на посещение религиозных объектов. Письмом вице-губернатора Рязанской области от 8 апреля 2020 года № 2-29/837 к епархии Русской православной церкви было предъявлено требование закрыть все храмы для прихожан под угрозой применения административной ответственности. Распоряжением Губернатора Амурской области от 27 марта 2020 года № 41-р. была приостановлена деятельность всех религиозных и культовых помещений, зданий, объектов и иных мест, специально предназначенных для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, паломничества.

В ряде других субъектов Российской Федерации, например, в Кемеровской области, главам муниципальных округов и районов губернаторами или их заместителями были направлены телефонограммы, обязывающие провести проверку православных храмов и наличия на богослужениях прихожан.

Аналогичные нарушения права на свободу совести были допущены также со стороны главных санитарных врачей ряда субъектов Федерации<sup>2</sup>, в т.ч. предписания о закупке и использовании религиозными организациями одноразовых принадлежностей во время совершения религиозных обрядов, в частности, таинства Евхаристии<sup>3</sup>.

Указанные и другие примеры не только свидетельствуют о странной клерикализации общества. Региональные светские власти в нарушение конституционных и международных гарантий свободы вероисповедания предписывали закрывать храмы для посещения верующими, но не ограничивали работу множества публичных предприятий и организаций, не имеющих отношения к религии, и не препятствовали проводимым в них мероприятиям.

<sup>2</sup> В частности, в г. Москве, Брянской области, Кемеровской области, Московской области, Оренбургской области, Республики Калмыкия, Республики Карелия, Удмуртской Республики.

<sup>3</sup> [http://president-sovet.ru/documents/read/687/#\\_ftn16](http://president-sovet.ru/documents/read/687/#_ftn16).

Положения части 2 статьи 67.1 Основного Закона о конституционной гарантии сохранения памяти предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, обнаруживают еще одну важнейшую проблему — проблему понимания полученных нами от предков идеалов, их иерархии по шкале ценностей, а также нашего отношения к ним. Еще большее значение имеет вопрос веры в Бога.

Основываясь на многовековых идеалах и традициях, сложившихся в нашей стране, Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл предложил включить в Конституцию упоминание о Боге. Но, видимо, многие члены рабочей группы по работе с поправками в Конституции России то ли из-за боязни «клерикализации» общества, то ли из-за того, что в ней не доминировало мнение юристов, или по другим причинам настояли на своеобразной формулировке предложения Патриарха.

Иначе чем еще можно объяснить тот факт, что в ч. 1 ст. 67.1 Конституции речь идет о том, что «Российская Федерация является правопреемником Союза ССР», а о тысячелетней истории, «сохранении памяти предков, передавших нам идеалы и веру в Бога»<sup>4</sup> речь идет в части 2 этой же статьи.

Хотя в любом источнике права конституции, законе, договоре и т.д. в начале, т.е. в первых разделах, первых главах, первых статьях, первых частях статей помещают наиболее важные положения. А менее значимые по степени важности положения размещают в последующих частях текста. Но не наоборот.

Здесь необходимо говорить о правильном подходе к правопреемству в Конституции и основанном на ее положениях праве. А также о выделении видов правопреемства: правопреемства истоков государственности, или о приоритете в тысячелетней истории народа последнего по времени семидесятилетнего советского атеистического периода.

Тем более что к закреплению в своей Конституции тысячелетнего понятия преемства Россия шла длинным, извилистым и очень трудным путем, которым до нее не шло ни одно государство в мире.

О сложности этого пути свидетельствует, например, то, что даже на момент принятия действующей Конституции в 1993 году отечественная конституционно-правовая доктрина и действовавшее законодательство не давали адекватного и полного представления о светском государстве и месте в нем Церкви.

Большинство научных публикаций, посвященных исследованию понятия «светское государство» помимо того, что рассматривают данную «светскость» как синоним термина «атеистический»<sup>5</sup>, имеют еще один недостаток. Он

<sup>4</sup> [https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/03/10/824662-konstitutsiya-polnii-tekst-popravkami?fbclid=IwAR1T-oGNhdJyCSrI84qR5iCJ83Zu1Os9LZPKRcTTrlwhdu1x\\_X\\_b-PhfZAM](https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/03/10/824662-konstitutsiya-polnii-tekst-popravkami?fbclid=IwAR1T-oGNhdJyCSrI84qR5iCJ83Zu1Os9LZPKRcTTrlwhdu1x_X_b-PhfZAM).

<sup>5</sup> «Атеистическое» видение светского государства было зафиксировано и в проектах Конституции России. В частности в проекте, разработанном Конституционной комиссией от 7 ноября 1991 г., предусматривавшем (ст. 61) «для религиозных объединений строить «внутреннюю организацию и деятельность в соответствии с демократическими принципами», а также закрепляли «законную деятельность религиозных объединений» (ст. 67). Поскольку подобная деятельность не может регламентиро-

состоит в том, что они предлагают исследовать светское государство вне всякой связи с нравственностью. Иногда в конституционно-правовой литературе на эту тему встречаются и крайне субъективные суждения<sup>6</sup>, которые применительно к светскому государству ни о чем конкретно не говорят.

Следует признать, что в большинстве светских государств, в отличие от России, до принятия указанной поправки в Конституцию понятия «светское» и «атеистическое» не являются синонимами. Более того, уже давно сложилось понятие о традиционных вероисповеданиях и конституционное законодательство разных государств тем или иным способом отдает им предпочтение перед другими религиями<sup>7</sup>, поскольку так называемые традиционные вероисповедания наиболее востребованы и представляют собой государствообразующие религии.

В действующей Конституции России возобладал атеистический подход, который к настоящему времени изменениями, внесенными в нее в 2020 году и текущим законодательством во многом нейтрализован. В Конституции (до внесения изменений 2020 года) установлено, что «Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом» (ст. 14). Наряду с ней статья 28 провозглашает право каждого исповедовать любую религию или не исповедовать никакой<sup>8</sup>.

Подобное равноправие безнравственно, потому как попытка уравнивать всех и вся характерна не только для права: многие ученые также предлагают исследовать светское государство через признаки права вне всякой связи с моральными принципами. Но упование только на право и на юридические законы не только не делает жизнь человека в подобном светском государстве привлекательной, оно не указывает ему ориентиров на выход из тупика. Хотя бы потому, что в основе своей современное (секулярное) право базируется на юридических правах и обязанностях, которые уравнивают верующих, неверующих и верующих «во все подряд».

---

роваться государственными законоположениями // Из истории создания Конституции Российской. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993): в 6 т. Т. 3/1. М., 2007. С. 786, 787.

<sup>6</sup> См.: Из истории создания Конституции Российской. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993): в 6 т. Т. 3/2. М., 2007. С. 320; Мирошникова Е.М. Кооперационная модель государственно-церковных отношений: опыт и проблемы. М., 2007. С. 18–24; Тейлор Ч. Что такое светскость? // Государство. Религия. Церковь в России и за рубежом. М., 2015. № 1 (33). С. 231–233 и др.

<sup>7</sup> Подробнее см., например: Государства и религии в Европейском Союзе (опыт государственно-конфессиональных отношений) / Под редакцией М.А. Воскресенского, А.А. Красикова (отв. ред.), Р.Н. Лункина, Р.А. Подопригоры, Л.С. Симкина и И.А. Шалобинной. Герхард Роббере (сост.). М., 2009. С. 40–41, 42, 43, 44–45, 88–89, 141–142, 160. Мирошникова Е.М. Кооперационная модель государственно-церковных отношений: опыт и проблемы. М., 2007. С. 18–24; Тейлор Ч. Что такое светскость? // Государство. Религия. Церковь в России и за рубежом. М., 2015. № 1 (33). С. 231–233 и др.

<sup>8</sup> <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=2875&fld=134&dst=100063,0&rnd=0.906079371449743#011005820458697957> (дата обращения: 29.03.2020).

\* \* \*

Слова апостола Павла, сказанные более двух тысяч лет тому назад своим единоверцам, проживавшим в Риме, сохраняют свою актуальность до сих пор. Древние римляне, как и очень многие из наших современников, уповали на юридический закон и значительно в нем преуспели. Характеризуя гипертрофированное отношение к праву и упование на него, апостол пишет в послании к Римлянам: «Имеем ли мы преимущество? Нисколько. Ибо мы уже доказали, что как Иудеи, так и Еллины, все под грехом, как написано: нет праведного ни одного»<sup>9</sup>.

Другими словами, как и более двух тысяч лет тому назад, по отношению к праву и православный, и язычник, и гностик «равноправны» в греховности и остаются в ней. Выход из указанного состояния апостол видел в доминировании нравственности над правом. Не в игнорировании права и закона, а в их взаимосвязи и взаимодействии с нравственностью при приоритете в указанном дуализме нравственных начал.

Не случайно ап. Павел в этом же послании совсем другими словами пишет о нравственном законе: «Не оставайтесь должными никому ничем, кроме взаимной любви; ибо любящий другого исполнил закон. Ибо заповеди: не прелюбодействуй, не убивай, не кради, не лжесвидетельствуй, не пожелай чужого и все другие заключаются в сем слове: люби ближнего твоего, как самого себя. Любовь не делает ближнему зла; итак любовь есть исполнение закона»<sup>10</sup>.

\* \* \*

**Проблема преемственности положений Конституции.** Как видно из предыдущих рассуждений, преемственность и стабильность конституций могут иметь разные смыслы и по-разному проявляться. Преемственность чаще всего имеет человеческий характер, когда вступившая в силу новая конституция воспринимает ближайшую по времени систему законодательства и урегулированные ею социальные отношения. Нередко такая преемственность имеет место в течение одного или нескольких поколений. Поскольку продолжительность жизни человека «семьдесят лет, а при большей крепости — восемьдесят лет»<sup>11</sup>. Именно о таком виде преемственности речь идет в части 1 статьи 67.1 Конституции.

Есть более сложное понятие — генеральная преемственность, которая воспринимает не только текущее законодательство и основанные на ней социальные отношения недавнего прошлого, а гораздо более важные и значимые ценности. Подобное понимание преемственности подпадает под понятие, сформулированное во Втором Послании апостола Петра: «Не забывайте

---

<sup>9</sup> Рим 3: 9–10.

<sup>10</sup> Рим 13: 8–10.

<sup>11</sup> Пс. 89:10.

одного, возлюбленные: для Господа один день как тысяча лет, и тысяча лет как один день. Господь не откладывает исполнения того, что Он обещал, хоть некоторые и называют это промедлением. Он долго терпит и ждет, не желая, чтобы кто-нибудь погиб, но чтобы все раскаялись»<sup>12</sup>.

О таком виде преемственности пишет, например, Б.С. Эбзеев: «В силу непрерывности Российского государства Российская Федерация выступает не правопреемником всех предшествовавших форм российской государственности (Российской империи, РСФСР и СССР и т.п.), она является продолжателем тысячелетней отечественной государственности»<sup>13</sup>.

При таком понимании данного термина речь может идти только о преемственности истоков государственности, в основе которой лежит религия. Имеется в виду, что каждый народ (государство) рано или поздно выбирает основную религию, которая со временем становится нациеобразующей (государствообразующей) религией, составляющей сердцевину жизни народа. И что бы с ним и его отношением к религии впоследствии ни происходило, ядро этого народа через невероятные трудности и борьбу пронесит эту избранную однажды нациеобразующую религию через века для передачи потомкам.

Мы можем без труда найти множество государств, которые будучи, как и Россия, по своим конституциям провозглашены светскими, обеспечивают подобную преемственность. Примерами таких светских демократических государств можно назвать Грецию, Румынию, Венгрию, Германию, Италию, Польшу и другие, конституциями и конституционно-правовым законодательством которых закреплен правовой статус традиционных для них религий, а родителям гарантируется право религиозного воспитания детей. Авторитетные зарубежные специалисты показывают, что во многих светских государствах мира уже давно сложилось понятие «традиционных вероисповеданий», которое тем или иным способом юридически закреплено<sup>14</sup>.

Наряду с указанными государствами имеются светские «богоборческие» (атеистические) государства, в которых разрушались храмы и массово преследовались священнослужители и верующие. Но даже в них в периоды наиболее массовых преследований верующих подспудно провозглашались духовные основы. Например, статья 124 Конституции СССР 1936 года провозглашала, что «в целях обеспечения за гражданами свободы совести церковь в СССР отделена от государства и школа от церкви. Свобода от-

<sup>12</sup> 2-е Пет. 3:8.

<sup>13</sup> Эбзеев Б.С. Актуализация Конституции России: собирательный образ поправок Президента РФ В.В. Путина и новые смыслы Основного Закона // Государство и право. 2020. № 4. С. 11.

<sup>14</sup> См.: Государства и религии в Европейском Союзе (опыт государственно-конфессиональных отношений) / Под редакцией М.А. Воскресенского, А.А. Красикова (отв. ред.), Р.Н. Лункина, Р.А. Подпирогора, Л.С. Симкина и И.А. Шалобинной. (Герхард Роббере (сост.). М., 2009. С. 40–41, 42, 43, 44–45, 88–89, 141–142, 160 и др.

правления религиозных культов и свобода антирелигиозной пропаганды признается за всеми гражданами»<sup>15</sup>.

Судя по всему, «ностальгию» по указанному недавнему прошлому испытывали многие члены рабочей группы, формулируя в части 4 статьи 67.1 Конституции норму в соответствии с которой «дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России»<sup>16</sup>.

Обычно эти вопросы являются приоритетом семьи, а не государственных чиновников, у которых своеобразное отношение к данным проблемам, так как их финансирование, размеры зарплаты, штатное расписание и т.д. напрямую зависят от количества «подопечных» детей, находящихся в интернатах, детдомах и т.п.

О наличии подобной «ностальгии» у чиновников косвенно свидетельствует внесение в Государственную Думу законопроекта № 986679–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», касающегося регулирования вопроса изымания детей из семьи при непосредственной угрозе их жизни и здоровью и предусматривающего требование экстренного решения суда по изыманию детей в течение 24 часов.

На остроту проблемы указывает активность граждан, которые за короткий период времени собрали более 100 000 подписей против принятия указанного законопроекта, а также многих общественных организаций.

Патриарх Кирилл 28 сентября 2020 года направил председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володину письмо с призывом организовать широкое общественное обсуждение этого законопроекта. В нем указано, что «Русская Православная Церковь неоднократно обращала внимание на необходимость обеспечения на законодательном уровне эффективной защиты граждан от необоснованного и/или незаконного вмешательства в семейную жизнь (в том числе и под предлогом защиты прав детей), борьбы с нередко встречающимся административным произволом органов опеки и попечительства и идеей усиления роли суда в принятии решений, затрагивающих интересы семьи...

Требование экстренного решения суда по изыманию детей (в течение 24 часов) может привести к тому, что суд будет склонен опираться на мнение органов опеки, фактически легализуя предлагаемое ими решение. ... Как говорится в Пояснительной записке к указанному законопроекту, он разрабатывается в рамках реализации конституционной поправки (ст. 67.1. п. 4)»<sup>17</sup>.

Слова, сказанные Патриархом в тексте приведенного письма, косвенно свидетельствуют о том, что нравственность не свойственна многим чиновникам. От себя добавим: нравственность культивируется институтами

<sup>15</sup> <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3007#08402740042538848>.

<sup>16</sup> [https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/03/10/824662-konstitutsiya-polnii-tekst-popravkami?fbclid=IwAR1T-oGNhdJyCSrI84qR5iCJ83Zu1Os9LZPKRcTTrlwhdu1x\\_X\\_b-PhfZAM](https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/03/10/824662-konstitutsiya-polnii-tekst-popravkami?fbclid=IwAR1T-oGNhdJyCSrI84qR5iCJ83Zu1Os9LZPKRcTTrlwhdu1x_X_b-PhfZAM).

<sup>17</sup> <http://www.patriarchia.ru/db/text/5698189.html>.

гражданского общества, формируемыми народом. Более того, нравственность имеет религиозные корни. Поскольку Бог есть любовь: «Заповедь новую даю вам, да любите друг друга... По тому узнают все, что вы Мои ученики, если будете иметь любовь между собою»<sup>18</sup>.

И, наконец, самое главное, такое отношение к праву и нравственности вызвано тем, что нравственность выше права, выше юридического закона. В отличие от закона в основе нравственности лежат не юридические права и обязанности человека, как критерии (способы регулирующего воздействия) и модели правомерного поведения — то есть внешние по отношению к человеку факторы, в определенной мере навязанные ему юридическим законом. В основе нравственности лежат внутренние потребности и представления человека о добре, любви к ближнему, справедливости и т.п.

Другими словами, человек, движимый нравственными чувствами — любовью к другому человеку, уважением к нему; испытывающий потребность в справедливости, как пишет апостол Павел, формально не приступая, уже исполнил юридический закон. Поскольку у него даже мысли о прелюбодеянии, убийстве, краже, лжесвидетельстве не возникает. Тем более что указанные критерии нравственности воздействуют не только на поведение человека, но и на его внутреннее отношение к предстоящему поведению и его последствиям. А также помогают оценить качество самих юридических прав и обязанностей, качество их реализации. В то время как права и обязанности, как основа любого права и закона, воздействуют только на поведение человека и никак не в состоянии оценить качество самих прав или обязанностей.

Следует подчеркнуть, что способность нравственности возвышаться над правом имеет уникальную особенность. Суть ее состоит не в том, что нравственность возвышается посредством понуждения, обязывания и т.п., а в том, что она своим более высоким качеством и более широким ассортиментом средств воздействия на «собственном примере» указывает путь, движение к лучшему варианту поведения.

Поэтому одни только формальные юридические принципы взаимоотношений светского государства с религиозными организациями, которые закреплены в прежней редакции Конституции, — свобода совести, культурное сотрудничество, взаимное отделение друг от друга церкви и государства, а также школы от религиозных организаций — не всегда эффективны, а иногда являются и неразумными.

Особенно в сочетании с конституционными положениями о том, что «каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания...» (ст. 28 Конституции)<sup>19</sup>. Приведенные положения не только являются своеобразным продолжением содержания ст. 14 Конституции, т.е. лишенными

<sup>18</sup> Ин. 13:34–35.

<sup>19</sup> <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=2875&fld=134&dst=100063,0&rnd=0.906079371449743#011005820458697957>.

нравственных начал, но и потенциально нарушающими мир и спокойствие в семье, обществе, государстве.

Если каждому (в том числе и несовершеннолетнему ребенку) гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь, распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, то где гарантия, что в одной семье под одной крышей не окажутся атеисты (или верующие) родители, верующие (или атеисты) дети и исповедующие другую религию дедушки и бабушки?

Получается, что религиозные организации, зарегистрированные в иностранных государствах, имеют в России правовой статус, аналогичный статусу религиозных организаций, которые созданы российскими гражданами. Подобный раскол в обществе, которое, по опросам общественного мнения более чем на 80% относит себя к верующим, в том числе 71,1% опрошенных считают себя православными, может таить в себе серьезную потенциальную опасность.

Наиболее значимая область отношений светского государства и гражданского общества с религией сложилась в образовании. Одним из свидетельств этого факта являются, например, положения статей 3, 5, 12, 87 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об образовании в Российской Федерации»<sup>20</sup>. Поскольку без совершенного и развитого образования не может быть развитой культурной и полноценной духовной жизни.

Более того, новелла статьи 67.1 Конституцию России, предложенная главой государства, позволит наконец приступить к реализации резолюции I Всероссийского съезда учителей права и обществознания, состоявшегося в канун 20-летия Конституции, к изучению основ Конституции во всех средних учебных заведениях страны. Группой вузовских ученых во исполнение поручения делегатов съезда подготовлены соответствующие учебники для обучающихся старших классов средних школ, колледжей и техникумов, а также для студентов неюридических вузов.

Подобная тенденция наблюдается и в зарубежных светских государствах. В частности, в статье 16 части 2 Конституции Греции<sup>21</sup>, в части 2 и 3 статьи 7 Основного закона ФРГ<sup>22</sup>, в части 3 статьи 27 Основного закона Испании<sup>23</sup>.

Конституции ряда государств на постсоветском пространстве в той или иной степени отмечают особую роль государствообразующей Церкви, например, статья 8.1. Конституции Армении и статьи 9 Конституции Грузии. Конституции Беларуси (ст. 16), Молдовы (ст. 10), Украины (ст. 11), не уста-

<sup>20</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

<sup>21</sup> <https://legalns.com/download/books/cons/greece.pdf>.

<sup>22</sup> [https://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&object=translation&l=ru](https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru).

<sup>23</sup> <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>.

навливая особой роли той или иной религиозной организации в становлении своих государств, в более мягкой форме отмечают, что регулирование их правового статуса осуществляется с учетом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций (самобытности) соответствующего народа<sup>24</sup>.

Положительной характеристикой, дополняющей понятие светского государства, являются положения конституций Азербайджана (ч. 2 ст. 18), Армении (ч. 2 ст. 26), Беларуси (ч. 2 ст. 16), Литвы (ч. 1 ст. 43), Молдовы (ст. 31), Украины (ч. 2 ст. 35), Эстонии (ч. 2 ст. 40), запрещающие распространение и пропаганду религий, унижающих достоинство личности и противоречащих принципам человечности.

Интерес к светскому государству и его отношению к религии в конституционно-правовой литературе возник давно<sup>25</sup>. По замечанию дореволюционного специалиста Л. Тихомирова, в атеистическом светском государстве органы власти действуют изолированно от религиозных объединений и, не взаимодействуя с ними, подчиняют их своему властному влиянию. «Свое отношение с ними атеистическое государство выстраивает, руководясь исключительно своими собственными соображениями о справедливости, общественной и государственной пользе. При этом оно имеет полное право и возможность репрессии во всех случаях, когда, по его мнению, интересы исповедания противоречат интересам гражданским и политическим. Такое государство уже не может руководствоваться в отношении исповеданий какими-либо религиозными соображениями, ибо мнения финансистов, экономистов, медиков, администраторов, полководцев и т.д. составляют его законную консультацию. При таком порядке религиозной свободы не может быть ни для кого...»<sup>26</sup>.

В конечном счете конституционный принцип, в соответствии с которым Церковь отделена от государства и который является одной из базовых основ правовой доктрины светского государства, носит формальный характер. Он может иметь смысл и составлять основу светского государства только в том случае, когда оно функционирует как политический институт, обладающий

---

<sup>24</sup> Конституции Казахстана и Литвы делают это более своеобразно. Так, «деятельность иностранных религиозных объединений на территории Республики, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в Республике осуществляются по согласованию с соответствующими государственными органами Республики (ч. 5 ст. 5 Конституции Казахстана); «государство признает традиционные в Литве церкви и религиозные организации, а другие церкви и религиозные организации — в случае, если они имеют опору в обществе и их учение и обряды не противоречат закону и нравственности. Признанные государством церкви и другие религиозные организации обладают правами юридического лица» (ст. 43).

<sup>25</sup> См., например: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 10-е изд. перераб. и доп. М.: Норма — ИНФРА-М, 2013. С. 139–141; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. 5-е изд. перераб. и доп. М.: Прогресс, 2014. С. 193–194; Понкин, И.В. Светскость государства М., 2004; Понкин, И.В. Современное светское государство: Конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 2004; Фомина С.В. Светское государство // Юридическая энциклопедия / Отв. ред. акад. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 972.

<sup>26</sup> Тихомиров Л. Религиозно-философские основы истории. С. 146.

относительной юрисдикцией по отношению к религиозным организациям, основанной на нравственных началах права. Только в случае тесного взаимодействия основ нравственности и права можно отделять государство от иных политических, социальных, религиозных институтов.

Нарушением базовых основ правопреемства являются предложения создать светское государство, основанное на воссоздании институтов и господствовавшей в советский период государственности и государственно-религиозных отношений идеи атеистического государства. В частности, Г.А. Михайлов в недавнем прошлом предлагал создание в России такого федерального государственного органа по делам религиозных объединений, который «может решить проблему консолидации всех сил, призванных осуществлять политику государства в сфере реализации прав граждан на свободу совести и свободу вероисповедания, укрепляя при этом вертикаль власти и обеспечивая выполнение требований федеральных правовых актов о свободе совести и о религиозных объединениях в масштабе Федерации»<sup>27</sup>.

Автора нисколько не смущает, что предлагаемая им «вертикаль власти» противоречит закреплённому в статье 5 Конституции принципу разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. А также установленным положениями статьи 72 Конституции вопросам совместного ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. В качестве убедительного аргумента в обоснование своей позиции Г.А. Михайлов указывает: «Маловероятно, что религиозные организации способны самостоятельно избавиться от груза внутренних проблем, так или иначе связанных с государственно-церковными отношениями, а тем более наладить продуктивный межконфессиональный диалог без участия посредников, выступающих от имени государства и заинтересованных в установлении религиозного мира и согласия»<sup>28</sup>.

Аналогичную позицию высказывают Ф.М. Рудинский и М.А. Шапиро, предлагая восстановить соответствующие государственные структуры, функционировавшие в советский период<sup>29</sup>.

По данному вопросу мы солидарны с С.Н. Бабуриным, который считает что «от решения вопроса, будет ли новое поколение русских понимать православие, воспринимать его не как одну из конфессий в “многоконфессиональном государстве”, а как свое мирозерцание, как некую аксиому, маяк

---

<sup>27</sup> Михайлов Г.А. Нужен ли России государственный орган по делам религий? // Религия и право. 1999. № 6. С. 9.

<sup>28</sup> Там же. С. 9.

<sup>29</sup> См.: Рудинский Ф.М., Шапиро М.А. Правосознание граждан в сфере реализации свободы совести и практика ее осуществления // Государство и право. 1988. № 12. С. 31. См. также: Залужный А. Концептуальные проблемы взаимоотношений государства и религиозных объединений // Румянцевские чтения. Государство и Церковь: конституционно-правовые и богословские проблемы / колл. авт.: Материалы круглого стола. М.: Изд-во РГТЭУ, 2009. С. 22.

для индивидуального сознания во мраке тотального нигилизма, зависит сохранится ли Россия»<sup>30</sup>.

**Неизменность Конституции.** С генеральным правопреемством, о котором речь идет в части 2 статьи 67.1 Конституции, тесно связана ее неизменность. Имеется в виду необходимость перейти от атеистического подхода к религии в содержании Конституции России 1993 года к пониманию, о котором речь идет в ч. 2 ст. 67.1 Конституции России в настоящее время. То есть о том, что каждый из нас без исключения получил от наших предков идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства.

Разумеется, высшая форма изменения — юридическая, которая приводит к внесению поправок в первоначальный текст Конституции, и благодаря ее прямому действию, открывает возможности к их непосредственному применению. В данном случае включение в Основной закон страны положений части 2 статьи 67.1 о сохранении памяти предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, представляет собой признание исторически сложившегося государственного единства для реализации и передачи исторических ценностей народа нашим потомкам.

Понятно, что юридические трансформации спонтанно не возникают. Их «подготавливают» фактические изменения<sup>31</sup>, одной из форм которых является *правоприменительная практика*.

Если говорить о правоприменении, то следует в первую очередь упомянуть о постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Конституционный Суд), принятых по делам о соответствии Конституции России положений Федерального закона от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях». В частности, в Постановлении от 23 ноября 1999 г. № 16-П Конституционный Суд сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой законодатель, регулируя отношения в сфере вероисповедания, должен учитывать исторически сложившийся в России многоконфессиональный уклад, в том числе чтобы воспрепятствовать миссионерской деятельности (например, в связи с проблемой прозелитизма), если она несовместима с уважением к свободе мысли, совести и религии других и к иным конституционным правам и свободам, а именно сопровождается предложением материальных или социальных выгод с целью вербовки новых членов в церковь, неправо-

<sup>30</sup> Бабурин С.Н. Вероисповедание как стержень политического, правового и духовного развития государств и народов // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы. материалы V межвузовской научной конференции, посвященной 400-летию династии Романовых / Коллектив авторов: Материалы научной конференции / Под ред. С.Н. Бабурина, А.М. Осавелюка. М.: Книжный мир, Европейский институт JUSTO, 2013. С. 11.

<sup>31</sup> В данном случае термин «фактический» используется нами не в буквальном смысле. Поскольку правоприменение основано на норме права и осуществляется по процедуре, установленной нормами права. Если говорить о нормотворчестве, то оно тоже связано с нормами права. Поэтому «фактический» в том смысле, что формально не меняется норма Конституции.

мерным воздействием на людей, находящихся в нужде или в бедственном положении, психологическим давлением<sup>32</sup>.

В Определении от 10 октября 2019 г. № 2683-О Конституционный Суд коснулся понятия «территориальная сфера деятельности религиозного объединения» в том числе по вопросам миссионерской деятельности религиозных организаций и указал, что Конституция, — исходя из того, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3. ст. 17), — предусматривает, что в Российской Федерации запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, запрещаются также любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства<sup>33</sup>.

**Относительно правотворчества.** Положения части 2 статьи 87 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>34</sup> в какой-то степени исправляют атеистические положения статьи 28 Основного закона, предусматривая по просьбе родителей получить возможность изучения основ знаний о религии, создания религиозными организациями соответствующих образовательных организаций и т.п.

Подобного рода изменения внесены в Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях». Например, представительству иностранной религиозной организации, открываемому на территории Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях» не предоставлено право заниматься культовой и иной религиозной деятельностью и, соответственно, на нее не распространяется статус религиозного объединения, установленный Законом» (п. 1 и 2 ст. 13)<sup>35</sup>.

Таким образом, несмотря на не очень удачное содержание норм и расположение структурных элементов статьи 67, включение в нее положений о преемственности тысячелетней истории Отечества и вере в Бога имеет непреходящее значение.

Наличие указанных положений дает основание, а значит, и возможность добиваться исключения из Конституции и текущего законодательства в целом нормативного доминирования человеческой преемственности над генеральной преемственностью народа, а также — атеистического подхода к жизни народа и государства над религиозно-нравственным.

<sup>32</sup> <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30316.pdf>.

<sup>33</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_336072](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_336072).

<sup>34</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.

<sup>35</sup> СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

Сложившаяся правоприменительная практика и новеллы текущего законодательства создали достаточный правовой массив, обеспечивший не только внесение формальных изменений в Конституцию, увязавших конституционное право с нормами нравственности и с заботой о преемственности поколений и благополучия в семье, — первичной ячейке общества и государства, но и для их дальнейшего развития и совершенствования в русле генеральной преемственности.

Наконец, сохранение указанной преемственности позволит в рамках внесенных изменений обеспечить нравственно-религиозно-правовую связь между детьми и родителями, сплотить их. Укрепить институты гражданского общества посредством налаживания отношений между ними, а также между гражданским обществом и обновляющимся представлением о светском государстве и взаимодействия с ним. Способствовать гармонизации взаимной ответственности человека, общества и государства.

### Список литературы

1. Бабурин С.Н. Вероисповедание как стержень политического, правового и духовного развития государств и народов // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы. Материалы V межвузовской научной конференции, посвященной 400-летию династии Романовых / Коллектив авторов: Материалы научной конференции / Под ред. С.Н. Бабурина, А.М. Осавелюка. М.: Книжный мир, Европейский институт JUSTO, 2013. С. 11.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. — 10-е изд. перераб. и доп. М.: Норма — ИНФРА-М, 2013.
3. Залужный А. Концептуальные проблемы взаимоотношений государства и религиозных объединений // Государство и Церковь: конституционно-правовые и богословские проблемы / колл. авт.: Материалы круглого стола. М.: Изд-во РГТЭУ, 2009. С. 22.
4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. 5-е изд. перераб. и доп. М.: Прогресс, 2014. С. 193–194.
5. Осавелюк А.М. Христианская этика и светское право // Русский мир — 2011: Сб. статей. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2011. С. 241–252.
6. Осавелюк А.М. Неверное определение понятия светского государства — угроза безопасности государства на постсоветском пространстве? // Безопасность постсоветского пространства: новые вызовы и угрозы. Люблин-Москва, 2014. С. 47–54.
7. Осавелюк А.М. Церковь и государство. Монография. М.: Проспект, 2019. С. 432.
8. Эбзеев Б.С. Актуализация Конституции России: собирательный образ поправок Президента РФ В.В. Путина и новые смыслы Основного Закона // Государство и право. 2020. № 4. С. 7–24.

## ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ СУБЪЕКТОВ РФ КАК МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

***Аннотация.** В статье рассматривается практика наделения избирательных комиссий субъектов РФ правом законодательной инициативы. Анализ Основных законов субъектов РФ (Уставов и Конституций) и классификация полученных данных продемонстрировали довольно неутешительную картину. Право законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов РФ используется только в 63 субъектах из 85. Большинство субъектов практикуют только специальное законодательное право (41 субъект РФ) или дают в своих НПА точные формулировки области правотворчества (8 субъектов РФ), что, как правило, предоставляет более узкие рамки для законотвочества. Наделение избирательных комиссий общим законодательным правом, является скорее исключением, чем правилом и применяется не так часто (закреплено в НПА 14 субъектов РФ). В статье исследуются некоторые эпизоды отечественной практики использования избирательными комиссиями права на законодательную инициативу. Дана авторская классификация регионов Российской Федерации, исходя из «области права законодательной инициативы избирательной комиссии». Необходимость наделения избирательных комиссий описываемыми выше правами обосновывается динамично развивающимся законодательством в избирательной сфере и активными социетальными изменениями, приводящими к трансформациям парадигмы современного публичного управления.*

***Ключевые слова:** выборы, референдум, избирательный процесс, избирательные комиссии, законодательство.*

---

ЮСУБОВ Эльман Сулейманович — кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, доцент Национального исследовательского Томского государственного университета, г. Томск

ТУМАНЯН Гарник Вагинакович — магистрант Национального исследовательского Томского государственного университета, заместитель председателя Молодежной избирательной комиссии Томской области, г. Томск

## RIGHT OF LEGISLATIVE INITIATIVE OF ELECTION COMMISSIONS OF CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A MECHANISM OF INCREASING THE EFFICIENCY OF THE LEGAL PROCESS

**Abstract.** *The article examines the practice of empowering the election commissions of the constituent entities of the Russian Federation with the right of legislative initiative. After analyzing the Basic laws of the constituent entities of the Russian Federation (Charters and Constitutions) and classifying the data obtained, a rather disappointing picture emerges. The right of legislative initiative of the election commissions of the constituent entities of the Russian Federation is practiced only in 63 out of 85 constituent entities. Most constituent entities practice only special legislative law (41 constituent entities of the Russian Federation) or give precise formulations of the area of lawmaking in their laws and regulations (8 constituent entities of the Russian Federation), which usually provides a narrower framework for activities. Endowing election commissions with a general legislative right is more likely an exception than a rule and is not practiced so often (enshrined in the laws and regulations of 14 constituent entities of the Russian Federation). The article examines some episodes from the domestic practice of using the right to legislative initiative by election commissions. The author's classification of the regions of the Russian Federation is given on the basis of "the field of law of the legislative initiative of the election commission". The need to endow election commissions with the rights described above is justified by the dynamically developing legislation in the electoral field and active societal changes leading to the transformation of the paradigm of modern public administration.*

**Keywords:** *elections, referendum, electoral process, election commissions, legislation.*

Россия является Федеративным государством. Согласно Конституции, субъекты Федерации имеют право на законодательство в пределах собственных предметов ведения. В рамках законодательного процесса осуществляется законодательная деятельность, которая проявляется в форме подготовки законопроектов и принятия законов. Здесь, важное значение имеет право законодательной инициативы, которое является стадией законодательного процесса состоящего в вынесении на рассмотрение органом законодательной власти законопроекта или законодательного предложения по принятию, изменению или отмене закона. В современной конституционно-правовой науке к числу малоизученных проблем регионального законодательства, относится реализация права законодательной инициативы в субъектах РФ. Наделение данных прав в регионах регулируется Федеральным Законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Право законодательной инициативы

порождает обязательное рассмотрение, осуждение и принятие решения в соответствующем законодательном органе [1, с. 90; 2, с. 36]. Формами реализации права законодательской инициативы являются законодательное предложение (идея, концепция будущего закона) или готовый законопроект (текст будущего закона со всеми его реквизитами) [3, с. 97].

В настоящее время субъекты РФ проявляют активность в данной сфере и следуют тенденциям современного публичного управления, развивая законодательский процесс и качественно улучшая деятельность законодательных органов власти. Отдельные субъекты РФ придерживаются довольно консервативной позиции с жестким ограничением круга субъектов права законодательной инициативы. В этой связи, довольно интересно рассмотреть опыт субъектов РФ в вопросе наделения избирательных комиссий правом законодательной инициативы в региональном Парламенте. На сегодняшний день ведется активная политика вовлечения в деятельность законодательных органов власти граждан, их объединений и органов публичной власти, что обосновывается такими социетальными трансформациями, где граждане, государство и институты гражданского общества совместно решают общественно важные проблемы [4, с. 26].

Избирательные комиссии являются активными участниками общественно-политической жизни субъектов РФ. Очевидно, что их деятельность сопряжена не только с правоприменением, но и с инициированием внесения изменений в нормативные правовые акты.

Конечно, всегда существует возможность продвижения тех или иных законодательных инициатив через депутатов и других традиционных субъектов права законодательной инициативы, но данный механизм является неэффективным, бюрократическим и, как правило, может серьезно тормозить принятие важных для деятельности избирательной системы, решений. Именно поэтому, наделение избирательных комиссий субъектов РФ правом законодательной инициативы, является необходимостью и отвечает современному уровню развития общественных отношений, протекающих социально-политических процессов, способствует укреплению их конституционно-правового статуса и более тесному взаимодействию с региональным парламентом [5, с. 7].

Анализ действующего регионального законодательства позволяет выявить особенности регулирования наделения избирательных комиссий правом законодательной инициативы.

В ходе исследования были проанализированы Конституции и Уставы 85 субъектов Российской Федерации на предмет наличия норм, наделяющих избирательные комиссии правом законодательной инициативы, были выявлены следующие способы наделения избирательным правом законодательной инициативы:

- Точная формулировка области законодательной инициативы;
- Ограничение области законодательной инициативы более обширными понятиями: «предмет ведения», «вопрос ведения» и «компетенции» (специальное право законодательной инициативы);
- Отсутствие ограничения области законодательной инициативы (общее право законодательной инициативы).

Относительно точные формулировки области законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации даны в Основных законах 8 регионов. С одной стороны, точные формулировки способны задавать конкретные направления для развития нормативной базы, предотвращать в дальнейшем двусмысленное трактование законодательства и снижать вероятность различных конфликтов интересов. Но в данном случае, стоит рассматривать данную конкретику, как ограничения рамок законодательной инициативы, которые могут негативно влиять на законотворческий процесс и создавать дополнительные бюрократические сложности для деятельности избирательных комиссий. С целью понимания проблематики, формулировки перечислены в Таблице 1.

Таблица 1

**Точные формулировки области законодательной инициативы  
избирательной комиссии в субъектах РФ**

	Субъект РФ	Закрепление законодательной инициативы в НПА субъекта РФ
<b>Центральный федеральный округ</b>		
1	Воронежская область	Избирательная комиссия Воронежской области обладает правом законодательной инициативы по вопросам избирательного законодательства и избирательной системы в Воронежской области <sup>1</sup>
2	Калужская область	Избирательная комиссия Калужской области обладает правом законодательной инициативы по вопросам выборов в органы государственной власти Калужской области, органы местного самоуправления, по вопросам референдума Калужской области, местного референдума, а также по иным вопросам, входящим в компетенцию Избирательной комиссии Калужской области <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Устав Воронежской области: принят 25.05.2006 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2020. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW181;n=79663#026304489382415475> (дата обращения: 01.10.2020).

<sup>2</sup> Устав Калужской области: принят 27.03.1996 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2020. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW037;n=2877#0691992810744626> (дата обращения: 01.10.2020).

3	Московская область	Избирательная комиссия Московской области обладает правом законодательной инициативы исключительно по вопросам, связанным с регулированием назначения, подготовки и порядка проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления Московской области, порядка проведения референдума Московской области, местного референдума в Московской области, а также по вопросам, связанным с деятельностью Избирательной комиссии Московской области <sup>3</sup>
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>		
4	Республика Карелия	Право законодательной инициативы принадлежит Центральной избирательной комиссии Республики Карелия по вопросам выборного законодательства <sup>4</sup> .
5	Новгородская область	Избирательная комиссия Новгородской области обладает правом законодательной инициативы по вопросам подготовки и проведения выборов и референдумов <sup>5</sup>
<b>Уральский федеральный округ</b>		
6	Курганская область	Избирательная комиссия Курганской области обладает правом законодательной инициативы в сфере законодательства о выборах и референдумах <sup>6</sup>
<b>Сибирский федеральный округ</b>		
7	Красноярский край	Избирательная комиссия края обладает правом законодательной инициативы по вопросам организации и проведения краевых и местных выборов и референдумов <sup>7</sup>
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>		
8	Амурская область	Избирательная комиссия Амурской области обладает правом законодательной инициативы по вопросам проведения выборов и референдумов <sup>8</sup>

<sup>3</sup> Устав Московской области: принят 05.11.1996 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2020. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MOB&n=318847#09906165420942661> (дата обращения: 01.10.2020).

<sup>4</sup> Конституция Республики Карелия: принят 30.05.1978 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2020. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW904;n=359#05897078368247024> (дата обращения: 01.10.2020).

<sup>5</sup> Устав Новгородской области: принят 31.08.1994 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2020. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW154;n=75208#006027628583092648> (дата обращения: 01.10.2020).

<sup>6</sup> Устав Курганской области: принят 01.12.1994 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2020. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW273;n=597#02968042742779> (дата обращения: 01.10.2020).

<sup>7</sup> Устав Красноярского края: принят 05.06.2008 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2020. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW123;n=92948#018288319176307888> (дата обращения: 01.10.2020).

<sup>8</sup> Устав Амурской области: принят 13.12.1995 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Электрон. дан. М., 2020. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW080;n=65499#04731915747522175> (дата обращения: 01.10.2020).

Из Таблицы 1 становится видно, что большинство субъектов РФ просто ограничивают право законодательной инициативы в рамки проведения выборов и референдумов. Самая узкая область применения законодательной инициативы закреплена в Республике Карелия, она ограничивается — вопросами выборного законодательства, как ни странно, в данном случае отсутствуют указания на возможность инициатив в области института референдумов. Хотя, референдумы занимают особое место в избирательном процессе и являются полноправной сферой деятельности избирательных комиссий [6].

Объемные и информативные формулировки можно найти в Уставах регионов Центрального федерального округа, где подробно расписаны возможные сферы реализации законодательных инициатив и присутствует формулировка о возможности предлагать иные инициативы в рамках компетенций избирательных комиссий. Что заметно выделяет данные регионы на фоне других и расширяет их полномочия в вопросе реализации законодательных инициатив. Исходя из этого, Калужская и Московская области могут быть отнесены не только к регионам, имеющим точную формулировку области законодательной инициативы, но и к регионам с более обширными рамками области законодательной инициативы.

Второй группой формулировок, рассматриваемой в рамках авторской классификации, является — «Ограничение области законодательной инициативы более обширными понятиями» (41 субъект РФ). Данная группа может быть разделена на 3 неравномерные подгруппы по наличию следующих юридических формулировок, в рамках которых ограничивается законодательная инициатива избирательной комиссии субъекта РФ: «предмет ведения» (1 субъект РФ), «вопрос ведения» (36 субъектов РФ) и «компетенции» (4 субъекта РФ) (Таблица 2).

Можно говорить о том, что данные регионы дают избирательным комиссиям более широкие рамки для реализации законодательной инициативы и видят их полноценными членами законотворческого процесса, но всё же в рамках осуществляемой деятельности. Разделение по подгруппам не несет в себе каких-либо серьезных различий в вопросе ограничения законодательных инициатив теми или иными рамками, в данном случае, можно говорить о региональных различиях используемых юридических понятий и формулировок, и разности тезауруса.

**Ограничение области законодательной инициативы избирательной  
комиссии в субъектах РФ более обширными понятиями**

<b>Регионы РФ / Используемые формулировки</b>
<b>Центральный федеральный округ</b>
Регионы, в которых используется формулировка — «вопрос ведения»: Белгородская область, Брянская область, Костромская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область, Город федерального значения Москва.
Регионы, в которых используется формулировка — «компетенции»: Ярославская область
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>
Регионы, в которых используется формулировка — «вопрос ведения»: Архангельская область, Калининградская область, Мурманская область, Псковская область, Ненецкий автономный округ
<b>Южный федеральный округ</b>
Регионы, в которых используется формулировка — «вопрос ведения»: Республика Адыгея, Волгоградская область, Ростовская область.
Регионы, в которых используется формулировка — «компетенции»: Краснодарский край
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>
Регионы, в которых используется формулировка — «вопрос ведения»: Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия, Чеченская Республика
<b>Приволжский федеральный округ</b>
Регионы, в которых используется формулировка — «вопрос ведения»: Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Нижегородская область, Самарская область.
Регионы, в которых используется формулировка — «компетенции»: Пермский край
<b>Уральский федеральный округ</b>
Регионы, в которых используется формулировка — «вопрос ведения»: Тюменская область, Челябинская область.
Регионы, в которых используется формулировка — «компетенции»: Ямало-Ненецкий автономный округ
<b>Сибирский федеральный округ</b>
Регионы, в которых используется формулировка — «вопрос ведения»: Республика Алтай, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>
Регионы, в которых используется формулировка — «вопрос ведения»: Забайкальский край, Приморский край, Сахалинская область, Еврейская автономная область.
Регионы, в которых используется формулировка — «предмет ведения»: Магаданская область

Из Таблицы 2 видно, что данная группа регионов является самой обширной и включает в себя 41 субъект РФ, это около половины субъектов, входящих на сегодняшний день в состав Российской Федерации. В данную группу входят большинство субъектов Северо-Кавказского федерального округа и около половины субъектов, входящих в состав всех остальных федеральных округов. Примечательно, что данная группа регионов составляет большинство уже не первый год. Согласно исследованиям Е.В. Истомина, проведенным в 2007 году, регионы наделяющие избирательные комиссии специальным законодательным правом уже тогда составляли большинство. Другой факт может говорить нам об отрицательных тенденциях в сфере наделяния избирательных комиссий законодательным правом. К примеру: в том же исследовании, Истоминов отмечает, что Самарская область относится к небольшому числу регионов с предоставлением общего законодательного права избирательной комиссии, сегодня же, законодательное право Избирательной комиссии Самарской области ограничивается «вопросами ведения» [7, с. 66].

Третьей группой формулировок, рассматриваемой в рамках авторской классификации, является — «Отсутствие ограничения области законодательной инициативы» (14 субъектов РФ). Регионы, которые в своем законодательстве используют формулировки данной группы, можно назвать наиболее прогрессивными, так как они не создают искусственных ограничений и не усложняют работу избирательных комиссий дополнительными бюрократическими нюансами. Если учитывать то обстоятельство, что отрасль избирательного законодательства является довольно динамичной и системно развивается [8], очень важно наделять избирательные комиссии описываемыми выше полномочиями, региональные комиссии довольно мобильны и всегда своевременно отвечают на изменения федерального законодательства, разрабатывая и реформируя региональные акты. В данном направлении ведется колоссальная работа по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральными нормами.

Будет несправедливо говорить о том, что данная работа продлевается только избирательными комиссиями, а они в свою очередь своевременно реагируют на все происходящие изменения. Показателен случай Приморского края: с момента внесения изменений в Федеральный Закон от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части дополнительного условия реализации гражданином РФ пассивного избирательного права, а также порядка принятия решения о возбуждении уголовного дела в отношении членов избирательных комиссий и зарегистрированных кандидатов, вплоть до конца 2006 года не рассматривался вопрос о необходимости внесения изменений в региональное законодательство. Как итог, поправки были приняты в спешке, прямо перед выборами депутатов Государственной Думы РФ и выборами в органы местного самоуправления в 11 районах края,

назначенными на начало декабря 2007 года. Хотя региональная избирательная комиссия обладала правом законодательной инициативы с 2002 года, поправки были разработаны и внесены Прокурором Приморского края. Данный случай может говорить нам о том, что необходимо проделывать работу по координации избирательных комиссий регионов, с целью своевременного реагирования на происходящие изменения и пресечения случаев, дискредитирующих наличие права на законодательную инициативу у избирательных комиссий [9, с. 15]. Регионы, которые не ограничивают права избирательных комиссий на законодательную инициативу представлены в Таблице 3.

Таблица 3

**Отсутствие ограничения области законодательной инициативы избирательных комиссий в субъектах РФ**

<b>Регионы РФ</b>
<b>Центральный федеральный округ</b>
Ивановская область, Тверская область, Тульская область
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>
Ленинградская область
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>
Ставропольский край
<b>Приволжский федеральный округ</b>
Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Оренбургская область, Ульяновская область
<b>Уральский федеральный округ</b>
Свердловская область
<b>Сибирский федеральный округ</b>
Кемеровская область — Кузбасс, Томская область
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>
Камчатский край, Чукотский автономный округ

Из Таблицы 3 становится видно, что больше всего регионов с отсутствием ограничений находится в Приволжском федеральном округе (4 субъекта РФ), чуть меньше в Центральном федеральном округе (3 субъекта РФ). На территориях остальных федеральных округов данная практика не столь популярна и скорее является исключением, чем правилом. Примечательно, что ни один из субъектов РФ, входящих в Южный федеральный округ не представлен в данной группе, слабо представлены национальные республики (2 субъекта РФ).

Еще одна группа регионов, которую можно выделить в рамках данного исследования — «Регионы, где нормы о законодательной инициативе избирательной комиссии отсутствуют» (22 субъекта РФ). Довольно сложно

представить, что на сегодняшний день существуют регионы, где избирательные комиссии не обладают правом законодательной инициативы. Такой подход противоречит государственной политике по перестраиванию систем публичного управления, развитию существующих форм законотворческого процесса и созданию новых. Сложно понять мотивацию региональных парламентариев в вопросе ограничения нормального функционирования избирательных комиссий (в виде отсутствия права законодательной инициативы). Если учитывать то, что избирательное законодательство довольно динамично и находится в постоянном развитии, а регионам приходится приводить в соответствие свою нормативно-правовую базу, то становится довольно нелогичным принятие данного решения. Ведь региональные комиссии являются наиболее квалифицированными участниками избирательного процесса в субъектах РФ, также, кроме проведения мониторинга действующего избирательного законодательства, они активно осуществляют мониторинг проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в законодательство о выборах. Последнее обстоятельство позволяет избирательным комиссиям еще до вступления в силу федеральных законов подготавливать соответствующие законопроекты на региональном уровне, тем самым оказывая законодательным органам субъектов Российской Федерации неоценимую помощь [7, с. 68]. Данные регионы перечислены в Таблице 4.

Таблица 4

**Регионы, где нормы о законодательной инициативе избирательной комиссии отсутствуют**

<b>Регионы РФ</b>
<b>Центральный федеральный округ</b>
Владимирская область, Курская область, Липецкая область
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>
Республика Коми, Вологодская область, Город федерального значения Санкт-Петербург
<b>Южный федеральный округ</b>
Республика Калмыкия, Республика Крым, Астраханская область, Город федерального значения Севастополь
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>
Республика Ингушетия
<b>Приволжский федеральный округ</b>
Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Кировская область, Пензенская область, Саратовская область
<b>Уральский федеральный округ</b>
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра

<b>Сибирский федеральный округ</b>
Новосибирская область, Омская область
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>
Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край

Из представленной выше таблицы, видно, что большинство регионов с отсутствием законодательной инициативы избирательных комиссий, находятся в Приволжском федеральном округе (5 субъектов РФ) и Южном федеральном округе (4 субъекта РФ). В составе Северо-Кавказского федерального округа всего 1 субъект РФ не практикует законодательную инициативу в деятельности избирательных комиссий. Примечательно, что в двух из трех городов федерального значения отсутствует исследуемая норма (Санкт-Петербург, Севастополь), что в большей степени является отрицательным сигналом, так как они находятся в особом институциональном положении, являются инновационными регионами, которые, как правило, одними из первых должны внедрять новые управленческие технологии и соответствовать передовым тенденциям. Хотя, это не первое упущение властей городов федерального значения, исследования показывают, что практики современного публичного управления с элементами вовлечения широких общественных масс и различных организаций в законотворческий процесс, на их территориях применяются редко и с серьезными ограничениями. Таким регионам более свойственны технологии с привлечением субъектов, аффилированных с законодателями [10, с. 289]. Также, примечательно отсутствие изучаемой нормы в 8 из 22 Республик, входящих в состав Российской Федерации, что можно объяснить преобладанием консервативных настроений в национальных республиках и более традиционным законодательством.

Описываемая в исследовании разность отношения субъектов РФ к наделению избирательных комиссий законодательным правом, является последствием институционального кризиса на фоне увеличивающегося разрыва между развитием регионов. То же самое можно сказать о многообразии форм, предоставляемого избирательным комиссиям права законодательной инициативы.

Решение данной ситуации видится нам в нескольких возможных вариантах развития событий, которые основываются на вмешательстве федеральных властей:

- Приведение в единообразии исследуемой нормы, посредством принятия Избирательного Кодекса РФ;
- Принятие Федерального Закона, обязывающего регионы предоставлять «общее», либо «специальное» право законодательной инициативы избирательным комиссиям;
- Продвижение права на законодательную инициативу посредством механизмов лоббирования.

И даже если, одна из озвученных инициатив получит поддержку, очень важно настроить алгоритмы эффективной деятельности в рамках законотворческого процесса. В данном случае, с целью избежать в дальнейшем, повторения опыта Приморского края в вопросе неиспользования права на законодательную инициативу. Подобные казусы могут дискредитировать описываемые процессы и приводить к нежелательным последствиям, в виде политических прений и дискуссий по вопросу целесообразности правонаделения. Если не брать во внимание региональные инициативы и нормативно-правовые акты, которые направлены на регулирование региональных особенностей, всё же будет оставаться необходимость контроля за процессом своевременного приведения законодательства в соответствие с Федеральным. Однозначно, на сегодняшний день существует необходимость продолжения реформирования избирательного законодательства на основе правовой и процессуальной преемственности [11, с. 41]. Причем обновление протекает столь динамично, что есть потребность оперативно решать вопрос о своевременных правках региональных НПА.

Анализ Основных законов субъектов РФ и классификация полученных в ходе исследования данных продемонстрировали в целом довольно неутешительную картину. Право законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов РФ практикуется только в 63 субъектах из 85. В большинстве субъектов применяют только специальное законодательное право (41 субъект РФ) или дают в своих НПА точные формулировки области правотворчества (8 субъектов РФ), что, как правило, имеет более узкие рамки деятельности. Наделение избирательных комиссий общим законодательным правом, является скорее исключением, чем правилом и практикуется не так часто (закреплено в НПА 14 субъектов РФ). Ситуация ухудшается прецедентами пересмотра некоторыми регионами субъектов правотворчества, с изменением уже имеющегося общего законодательного права избирательных комиссий на специальное. Стоит отметить, что города федерального значения, которые являются инновационными центрами с передовыми управленческими практиками, не спешат наделять избирательные комиссии законодательным правом. В городе Москва исследуемая практика существует в виде специального законодательного права (то есть, с ограничениями), а Санкт-Петербург и Севастополь, вовсе не наделяли законодательным правом свои избирательные комиссии. Являясь субъектами с особым институциональным статусом, они подают отрицательный сигнал остальным регионам. На сегодняшний день имеется 22 региона, которые не закрепили право законодательной инициативы за избирательными комиссиями ни в каком виде. Примечательно, что около половины из этих регионов (9 субъектов РФ), являются национальными республиками с консервативными взглядами и более традиционным законодательством. Логично, что должна проводиться работа по исправлению описываемой статистики, что может дать только положительный эффект.

### Список литературы

1. Минх Г.В. Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 89–99.
2. Бычкова Е.И. Теоретико-правовые вопросы законодательной инициативы граждан (на примере города Москвы) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 36–38.
3. Золотухина Т.А. О целесообразности расширения перечня субъектов права законодотворческой инициативы // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. № 10. С. 95–101.
4. Martynova S. Modern Russian society in the context of anthroposocietal approach // Annals of Anthropological Practice. 2018. № 42. P. 19–28.
5. Макаров А.В., Нестерова Т.Ю. Избирательная комиссия как субъект законодательной инициативы по законодательству субъектов российской федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5. С. 7–11.
6. Dibra B. Referendum as a constitutional right of citizen participation in Albania // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. № 2. P. 73–78.
7. Истоминов Е.В. К вопросу о реализации избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации // Общество и право. 2007. № 4. С. 65–68.
8. Туманян Г.В. Влияние блокчейн технологий на избирательные институты в рамках «сервисной» модели государства и концепции партисипативного управления // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 1. С. 22–33.
9. Волкодаева Н.А. Субъекты права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 29. С. 14–16.
10. Туманян Г.В. О взаимосвязи протестного движения и использования технологий соуправления в законодательных (представительных) органах власти городов федерального значения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2020. № 3. С. 285–290.
11. Юсубов Э.С., Тищенко В.С. Достоинства и недостатки проекта кодекса о выборах и референдумах // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 41–45.

## О ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

**Аннотация.** В настоящей статье рассматривается феномен правоприменительного усмотрения «правовая позиция» в деятельности избирательных комиссий. Дается их характеристика, виды и функции. Анализируется роль правовых позиций избирательных комиссий в обеспечении избирательных прав граждан.

*Предлагается:* осуществлять постоянный мониторинг работы избирательных комиссий по рассмотрению жалоб и обращений во время выборов, анализ ошибок правоприменения; создать централизованную и постоянно обновляемую базу правовых позиций избирательных комиссий Российской Федерации.

**Ключевые слова:** правовая позиция, избирательная комиссия, избирательные права граждан, правоприменительное усмотрение, правовая неопределенность, правовые гарантии, коллизии в праве.

## ON THE LEGAL POSITIONS OF ELECTION COMMISSIONS

**Abstract.** The article discusses the phenomenon of enforcement discretion “legal position” in the activities of election commissions. Their characteristics, types and functions are given. The role of legal positions of election commissions in ensuring the electoral rights of citizens is analyzed.

*It is proposed to:* continuously monitor the work of election commissions on complaints and appeals consideration during elections, analyze the mistakes of law enforcement; create a centralized and constantly updated base of legal positions of election commissions of the Russian Federation.

**Keywords:** legal positions, election commission, election rights of citizens, law-enforcement discretion, legal uncertainty, legal safeguards, legal collisions.

Характерной чертой действующего законодательства о выборах и референдумах является наличие множества оценочных понятий, пробелов и дублирования нормативных положений. При этом большинство ошибок при правоприменении происходит из-за различного толкования норм<sup>1</sup>.

---

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

<sup>1</sup> Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20 декабря 2017 г.).

Избирательные комиссии первыми сталкиваются с данными проблемами. Одной из форм объективации их правоприменительной деятельности является издание актов, направленных на толкование и конкретизацию норм избирательного законодательства в целях обеспечения реализации избирательных прав граждан.

Акты избирательных комиссий обязательны к исполнению всеми субъектами избирательного и референдумного процесса (ст. 10 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», ст. 20 п. 13 Федерального закона об основных гарантиях), не подлежат государственной регистрации, не могут быть отменены законодательными и исполнительными органами власти, а могут быть оспорены только в вышестоящей комиссии либо в суде.

При этом нормативные акты ЦИК России отличаются от нормативных актов других органов, обязательность актов толкования избирательных комиссий оспаривается<sup>2</sup>. Все это только дезориентирует граждан и правоприменителей и принижает роль избирательных комиссий в системе юридических гарантий избирательных прав граждан. Тогда как законодатель определяет им центральное место в системе организации выборов.

Очевидно, что следует искать пути решения проблемы нетипичности актов избирательных комиссий, не ставя под сомнение значимость их деятельности.

Конечно же, оптимальный способ — внести соответствующие изменения в законодательство, наделив Центральную избирательную комиссию и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации полномочиями по официальному толкованию избирательного законодательства, упорядочить процесс подготовки и издания ими нормативных актов.

В юридической науке предпринимались попытки охарактеризовать нетипичные правовые явления, объективирующие нормативно-правовые, интерпретационные предписания, а также предписания, фиксирующие критерии единообразного правоприменения. Одной из теоретических находок была научная конструкция «правоположение», под которой понимались поднормативные средства юридического воздействия на общественные отношения, которые могут быть праворазъяснительными, правоконкретизирующими, а также направленными на преодоление пробелов в праве<sup>3</sup>.

В настоящее время понятие «правоположение» заменяется понятием «правовая позиция».

Категория «правовая позиция» впервые появилась в Законе РСФСР от 12 июля 1991 года «О Конституционном Суде РСФСР» в котором было установлено, что решения Конституционного Суда в соответствии с точным

---

<sup>2</sup> Иванов С.А. Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 28–31.

<sup>3</sup> Лазарев В.В. Правоположение: понятие, происхождение и роль в механизме юридического воздействия // Правоведение. 1976. № 6. С. 3–15.

смыслом Конституции «выражают правовую позицию судей, свободную от соображений практической целесообразности и политических склонностей» (Ст. 6, ч. 4).

Н.В. Витрук понимал под правовой позицией Конституционного Суда «правовые выводы и представления Конституционного Суда как результат толкования (интерпретации) Конституционным Судом духа и буквы Конституции РФ и истолкования им конституционного смысла (аспектов) положений отраслевых (текущих) законов и других нормативных актов в пределах компетенции Конституционного Суда, которые снимают неопределенность в конкретных конституционно-правовых ситуациях и служат правовым основанием итоговых решений (постановлений) Конституционного Суда»<sup>4</sup>.

С.Н. Маврин считает правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации нетрадиционным источником российского права, которые не являясь в чистом виде ни нормами права, ни судебным прецедентом, представляют собой самостоятельный элемент современной правовой материи, правовые явления особого рода, которые обладают надотраслевым праворегулирующим потенциалом, позволяющим им вполне обоснованно претендовать на самостоятельную роль в системе российского права<sup>5</sup>.

Помимо правовых позиций органов конституционной юстиции в юридической науке и правоприменительной практике достаточно широко исследованы вопросы, связанные с правовыми позициями судов общей<sup>6</sup> и арбитражной юрисдикции<sup>7</sup>, Международного суда ООН<sup>8</sup>, Европейского суда по правам человека<sup>9</sup>, иных правоприменительных органов<sup>10</sup>.

Н.Н. Власенко выделяет правотворческие, доктринальные и правоприменительные позиции<sup>11</sup>.

По мнению В.М. Баранова и В.Г. Степанкова «правовая позиция относится к разряду общетеоретических понятий, которое не только может, но и должно быть распространено на гораздо более широкий круг юридичес-

<sup>4</sup> См., напр.: Витрук Н.В. Верность Конституции: Монография. М.: Изд-во РАП, 2008. С. 129–147.

<sup>5</sup> Маврин С.П. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: природа и место в национальной правовой системе // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 6. С. 23–34.

<sup>6</sup> Шульга И.В. Правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации как разновидность судебных правовых позиций // Российское правосудие. 2009. № 10. С. 27–33.

<sup>7</sup> Обзор правовых позиций Президиума ВАС РФ по вопросам частного права // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2013. № 3. С. 87–99.

<sup>8</sup> Власов Д.С. Правовая позиция Международного суда ООН: понятие, природа и варианты проявления: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Екатеринбург, 2006.

<sup>9</sup> Голубок С.А. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека относительно права на свободные выборы // Правоведение. 2009. № 3. С. 187–211.

<sup>10</sup> Лукьянова О.А. Правовые позиции прокурора в юридическом процессе // Вопросы экономики и права. 2012. № 54. С. 43–46.

<sup>11</sup> Власенко Н.Н. Правовые позиции: понятие и виды // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 77–86.

ких явлений»<sup>12</sup>, к которым по нашему убеждению, относятся и решения избирательных комиссий.

Проведя исследование данного вида актов избирательных комиссий, мы предложили концепцию правовых позиций избирательных комиссий России как средства обеспечения единообразного применения избирательного законодательства<sup>13</sup>.

Правовые позиции избирательных комиссий, по нашему мнению, представляют собой документально оформленную официальную систему суждений (обладающую свойствами устойчивости и обязательности) коллегиального органа (избирательной комиссии) об обоснованности применения законодательных положений в сфере реализации и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации, организации и проведения выборов, иной деятельности по реализации компетенции избирательной комиссии. В деятельности избирательных комиссий правовые позиции являются особым юридическим механизмом, позволяющим избирательной комиссии обращаться к собственным (или вышестоящих комиссий) ранее принятым решениям при рассмотрении новых дел и, тем самым, обеспечивать единообразное применение избирательного законодательства как в системе избирательных комиссий, так и во взаимодействии с государственными и муниципальными органами, при рассмотрении судами дел с участием избирательных комиссий<sup>14</sup>.

Правовые позиции избирательных комиссий представляют собой объективно существующее правовое явление, обусловленное неопределенностью содержания правовой нормы, допускающее возможность усмотрения в процессе правоприменения, что может привести к нарушению принципов равенства и верховенства закона. На это обстоятельство обращает внимание и Конституционный Суд РФ в связи с деятельностью законодателя: федеральный законодатель при принятии решений должен руководствоваться общеправовым критерием определенности, ясности, недвусмысленности принимаемых правовых норм. Данные принципы вытекают из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, а такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями<sup>15</sup>.

Действительно, правоприменительное толкование выступает технико-юридическим средством перехода правовой неопределенности в правовую определенность. В тех случаях, когда законодатель не считает необходимым

---

<sup>12</sup> Баранов В.М., Степанков В.Г. Правовая позиция как общетеоретический феномен. Н. Новгород, 2003. С. 47.

<sup>13</sup> См.: Кабышев С.В. Правовые позиции избирательных комиссий России / С.В. Кабышев, В.В. Комарова и др. М.: Формула права, 2016.

<sup>14</sup> Кабышев С.В. Правовые позиции избирательных комиссий России. С. 176–178.

<sup>15</sup> См. Постановление КС РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П // КонсультантПлюс.

в силу каких-либо обстоятельств детализировать правовое регулирование с помощью правовых предписаний, он тем самым заранее полагается на усмотрение правоприменителя. Это элемент гибкости правового регулирования, в основе которой лежит переход от неопределенности к определенности в связи с применением правовой нормы. Правоприменительное толкование зачастую оказывается важнейшим, а иногда — практически единственным средством приспособления закона к бесконечно возникающим и динамично развивающимся общественным отношениям<sup>16</sup>.

Наш вывод, что правовые позиции избирательных комиссий представляют собой реально существующее правовое явление, нашел поддержку как среди ученых, так и практиков — членов избирательных комиссий<sup>17</sup> и судов<sup>18</sup>.

Сам термин «правовая позиция избирательной комиссии», ранее не использовавшийся в практике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, стал активно применяться в ее постановлениях именно в качестве формы выражения совокупности суждений, обосновывающих применение тех или иных норм закона<sup>19</sup>.

В планах работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации появилась задача подготовки правовых позиций ЦИК России по запросам Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов государственной власти и иных органов по вопросам ведения ЦИК России<sup>20</sup>.

Большинство актов комиссий связано с разрешением избирательных споров. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации аргументируя свои решения, также стали формулировать свои правовые позиции. Так, в постановлении избирательной комиссии Томской области от 5 сентября 2016 г. № 99/884 по жалобе Фролова А.М., было осуществлено

<sup>16</sup> Гаврилов Д.А. Правоприменительное толкование: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 7.

<sup>17</sup> Сивицкий В.А. Иногда умножение правовых сущностей полезно (рецензия на кн.: Правовые позиции избирательных комиссий России / Под ред. С.В. Кабышева. М., 2016. С. 376 // Государство и право. 2016. № 9. С. 126–128.; Макаревич А.А., Юсубов Э.С. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2018.; Старостина И.А., Демьянов Е.В. Закон о выборах Президента РФ: проблемы и практика реализации в 2018 году // Законодательство, 2018. № 10. С. 52–56; Колюшин Е.И. Актуальные проблемы избирательного права. М.: Проспект, 2019; Зацаринина А.Е. Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении реализации прав избирателей // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 3. С. 37–39. и др.

<sup>18</sup> Так, в апелляционном определении судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 10 августа 2017 г. по делу N 33а-2834/2017 указано, что «суд первой инстанции пришел к правильному выводу о соблюдении административным ответчиком законодательства о выборах, в том числе с учетом правовой позиции Центральной Избирательной комиссии Российской Федерации и Московской городской избирательной комиссии, которая приобщена к материалам административного дела и к которой повторно апеллирует заявитель жалобы» // СПС Гарант.

<sup>19</sup> См. напр.: постановления ЦИК РФ от 31 июля 2019 г. № 215/1635–70; от 9 августа 2019 г. № 218/1663–7; от 23 августа 2019 г. № 223/1693–7 и др. URL.: [www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/43940/43813/43818/](http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/43940/43813/43818/) (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>20</sup> См. напр.: Постановление ЦИК России от 25.12.2019 N 236/1756–7» О Планах работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на 2020 год».

правоприменительное толкование понятий «сведения о судимости (судимость) в избирательном и уголовном законодательстве»: «...Федеральный закон № 67-ФЗ раскрывает содержание понятия «сведения о судимости» — сведения о когда-либо имевшихся судимостях с указанием номера (номеров) и части (частей), пункта (пунктов), а также наименования (наименований) статьи (статей) Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании которой (которых) был осужден кандидат, статьи (статей) уголовного кодекса, принятого в соответствии с Основами уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, статьи (статей) закона иностранного государства, если кандидат был осужден в соответствии с указанными законодательными актами за деяния, признаваемые преступлением действующим Уголовным кодексом Российской Федерации (подпункт 58 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ). Иными словами, избирательное законодательство в сведения о судимости включает и имеющуюся судимость и имевшуюся когда-либо судимость, которая снята или погашена, и эти сведения в обязательном порядке устанавливаются в отношении каждого кандидата и доводятся до сведения избирателей разными способами: через средства массовой информации, подписной лист, информационный стенд (информационный плакат), избирательный бюллетень. То есть, согласно избирательному законодательству, сведения о судимости кандидата (кандидатов) должны быть в обязательном порядке доведены до избирателей, информация о судимости кандидатов является открытой, подлежит обнародованию. Кандидат, выдвигаясь, сам обязан указать сведения об имеющейся или имевшейся у него судимости. Избирательные комиссии в обязательном порядке проверяют всех кандидатов на наличие имеющейся или имевшейся судимости. В случае, если кандидат в заявлении о согласии баллотироваться не указал сведения об имеющейся или имевшейся у него судимости, соответствующая избирательная комиссия обязана отказать ему в регистрации. Понятие «судимость» в уголовном законодательстве имеет иное содержание, и это содержание обязательно в уголовных правоотношениях, и не распространяется на избирательные правоотношения (статья 86 Уголовного кодекса РФ)»<sup>21</sup>. Данное решение было обжаловано и суд согласился с правовой позицией комиссии.

Примеры правовых позиций в деятельности избирательных комиссий можно продолжать, но здесь важно определить пути совершенствования организации и деятельности избирательных комиссий.

Условием эффективного правоприменения выступает правовой мониторинг, который представляет собой динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, используемый на всех стадиях действия права<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> СПС Консультант Плюс.

<sup>22</sup> Тихомиров Ю.А. Правоприменение: теория и практика. М., 2008. С. 117.

К сожалению, в системе избирательных комиссий единичны примеры такого мониторинга<sup>23</sup>. Необходим постоянный мониторинг работы избирательных комиссий по рассмотрению жалоб и обращений во время выборов, анализ ошибок правоприменения. ЦИК и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, анализируя практику работы нижестоящих избирательных комиссий и результаты судебных разбирательств, возникающих по жалобам на действия этих комиссий, не только осуществляют при этом свои контрольные полномочия по отношению к указанным выше комиссиям, но и используют эти обобщения в своей деятельности, повышая качество принимаемых решений.

Это определенным образом мотивирует и дисциплинирует избирательные комиссии в части обеспечения аргументации обоснованных и законных решений, поскольку они понимают, что их решения обязательно будут подвергнуты профессиональному анализу.

Особую значимость правовые позиции избирательных комиссий приобретают по тем категориям дел, которые достаточно редко становятся предметом рассмотрения судов (в частности, это такие нарушения избирательного законодательства, которые не влекут правовых последствий в виде отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмены регистрации кандидата (списка кандидатов), исключения кандидатов из заверенного списка кандидатов).

По результатам такого мониторинга целесообразно, чтобы Центральная избирательная комиссия Российской Федерации обобщила накопленный опыт толкования норм избирательного законодательства при решении конкретных дел и на этой основе создала централизованную и постоянно обновляемую базу данных правовых позиций избирательных комиссий на территории Российской Федерации. Это позволило бы иметь наглядную картину пробелов и коллизий в законодательстве и способствовало их оперативному преодолению с помощью правоприменительного толкования в форме правовых позиций ЦИК России.

Приведем пример конкретного избирательного спора, который демонстрирует необходимость такой базы.

В 2017 году при рассмотрении избирательной комиссией Томской области жалоб гражданина Лупачева Н.И. на агитационные материалы кандидата на должность губернатора Томской области Диденко А.Н., заявитель посчитал, что кандидатом незаконно изготовлены самоклеящиеся агитационные печатные материалы без «выходных данных» (размещенные в форме наклеек на кузове автомобиля). Отнесение данных агитационных

---

<sup>23</sup> В Нижегородской области предусмотрено проведение Избирательной комиссией области мониторинга обращений участников избирательного процесса в избирательные комиссии области, судебных споров о нарушениях избирательных прав, отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования (См.: пункт 1.20 Постановления Избирательной комиссии области от 26.07.2011 № 102) // СПС КонсультантПлюс.

материалов к категории агитационных печатных материалов заявитель обосновывал тем, что, по его мнению, они были изготовлены на бумажном носителе путем печати, и могли быть распространены, в том числе, путем раздачи. Отказывая в удовлетворении жалоб заявителя, избирательная комиссия исходила из того, что агитационные материалы — наклейки, размещенные на автомобиле, относятся к иным агитационным материалам, вследствие чего на них не распространяются требования статьи 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (о наличии в агитационном материале выходных данных). Заявитель настаивал, что, по его мнению, оспариваемые наклейки относятся к печатным агитационным материалам и обжаловал решение избирательной комиссии об отказе в удовлетворении жалоб в суде. В судебном заседании избирательная комиссия Томской области обосновывала отнесение оспариваемых агитационных материалов к категории «иных агитационных материалов», в том числе, со ссылкой на Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 26 августа 2016 года № 43/441–7 «О разъяснении по некоторым вопросам информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и иных выборов, проводимых в Российской Федерации». В указанном постановлении ЦИК России сформулировал правовую позицию, о том, что «отнесение крупноформатных агитационных материалов (билбордов и т.п.), размещаемых на рекламных конструкциях, к типам печатного агитационного материала или иного агитационного материала остается на усмотрение кандидата, политической партии. Таким образом, само по себе отсутствие вышеуказанных данных на агитационном материале не свидетельствует о его незаконном характере. Проверка законности таких материалов осуществляется избирательными комиссиями, исходя из имеющейся у них базы законных агитационных материалов, предварительно представленных в комиссии кандидатами и политическими партиями»<sup>24</sup>. Суд согласился с правовой позицией ЦИК России, воспроизведя ее в своем решении. При этом следует отметить, что агитационные материалы в случае Томской области, очевидно, не относились к «крупноформатным агитационным материалам (билбордам и т.п.), размещаемым на рекламных конструкциях», о которых идет речь в правовой позиции ЦИК России. Примечательно, что ни суд, ни ЦИК России не сослался на пункт 4 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым кандидат, избирательное объединение, самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, — а именно эта норма закона могла бы стать юридическим обосновани-

<sup>24</sup> <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/28303/> (дата обращения: 01.02.2020).

ем отнесения оспариваемых агитационных материалов (самоклеящихся плакатов) к категории иных агитационных материалов (поскольку из материалов дела усматривается, что кандидат изготовил данные агитационные материалы, как иные агитационные материалы, то есть распространил на них правовой режим иных агитационных материалов, предусмотренный законом и выполнил все требования действующего законодательства к изготовлению и распространению таких агитационных материалов). Таким образом, важно сформулировать правовую позицию ЦИК России, касающуюся всех видов «спорных» агитационных материалов (куда можно отнести и самоклеящиеся плакаты, листовки, магниты, блокноты на магнитной основе и другие виды агитационных материалов).

Необходимы и методические рекомендации для избирательных комиссий по выявлению и преодолению пробелов в избирательном законодательстве и правовой неопределенности (ошибок) в правоприменении путем выработки унифицированных алгоритмов деятельности избирательных комиссий в типичных ситуациях, содержащих потенциальную возможность нарушения законодательства.

В деятельности избирательных комиссий существуют объективные пределы правоприменительного усмотрения<sup>25</sup>, которые обусловлены их компетенцией и требованиями законности, целесообразности, справедливости, обоснованности и мотивированности.

При этом происходит конкретизированное сравнение с фактическими данными, где все детали должны быть четко установлены. Выводы должны быть обоснованными и мотивированными, т.е. основанными не на предположениях и противоречивых сведениях, а на проверенных и оцененных в комиссии данных.

Компетенция избирательных комиссий в Российской Федерации не ограничивается выборами соответствующих органов государственной власти, но охватывает различные аспекты организации подготовки и проведения выборов в Российской Федерации в целом. Выборы должны рассматриваться не только как средство реализации прав гражданина, но и с позиции принципа общего блага, целесообразности выполнения важной социальной функции — формирования институтов публичной власти<sup>26</sup>.

В связи с этим примечательно постановление Избирательной комиссии Самарской области от 07.07.2016 г. № 221/1708–5 «О мерах по преодолению негативных тенденций, которые могут отрицательно отразиться на легитимности избирательных кампаний, назначенных на 18 сентября 2016 года, и дестабилизировать общественно-политическую ситуацию на территории Самарской области», где сформулирована правовая позиция,

<sup>25</sup> Хвалев С.А. Предел усмотрений: на примере правоприменительной деятельности избирательных комиссий // Журнал российского права. 2018. № 6. С. 17–29.

<sup>26</sup> Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 198–200.

в соответствии с которой нормы Закона Самарской области, предусматривающие требования по представлению ряда документов (уведомление об отсутствии у кандидата ограничений пассивного избирательного права, справка об отсутствии (наличии) у кандидата судимости, справка о доходах кандидата по установленной форме за текущий год по основному месту работы или службы, согласие кандидата на обработку его персональных данных), не предусмотренных федеральным законодательством, не представляют собой дополнительную гарантию для кандидатов и в этой связи противоречат Федеральному закону. При таких обстоятельствах отказ в регистрации кандидата, исключение кандидата из заверенного списка кандидатов на основании отсутствия вышеуказанных документов на выдвижение является недопустимым. Данная позиция доведена до окружных избирательных комиссий по выборам депутатов с четким указанием неукоснительно руководствоваться данным разъяснением в своей деятельности, не допускать случаев истребования в обязательном порядке у кандидатов данных документов, а также случаев отказа кандидатам в регистрации на основании отсутствия данных документов в пакете документов на выдвижение. Указанным избирательным комиссиям необходимо приложить все усилия по недопущению данных негативных процессов, подрывающих доверие граждан к выборам<sup>27</sup>.

Осуществляя свои полномочия, избирательные комиссии, таким образом, предотвращают нарушения закона.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации 2018 года, в связи с трансляцией в эфире телеканала АО «Первый канал» многосерийного документального фильма О. Стоуна «Путин», созданного в форме интервью с В.В. Путиным, осуществила правоприменительное толкование заключив, что «интервью и фильм в целом не содержат в себе призывов голосовать «за» или «против» кандидата (кандидатов) на должность Президента Российской Федерации, не выражает предпочтения какому-либо кандидату, не содержит описания возможных последствий избрания или неизбрания какого-либо кандидата, не сопровождается позитивными или негативными комментариями о кандидатах. Таким образом, имеются основания полагать, что агитационная цель в действиях АО «Первый канал» отсутствует... Вместе с тем следует учитывать, что в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации трансляция фильма, основанного на участии в нем должностного лица, официально зарегистрированного в качестве кандидата на должность Президента Рос-

---

<sup>27</sup> Постановление Избирательной комиссии Самарской области от 07.07.2016 г. № 221/1708–5. URL: <http://www.samara.izbirkom.ru/arkhiv-vyborov-i-referendumov/edinyy-den-golosovaniya-18-sentyabrya-2016-goda/vybory-v-gosudarstvennuyu-dumu-federalnogo-sobraniya-rossiyskoy-federatsii-sedmogo-sozyva/postanovleniya-izbiratelnoy-komissii-samarskoy-oblasti-kasayushchiesya-podgotovki-i-provedeniya-vybo/1429/> (дата обращения: 01.02.2020).

сийской Федерации, может вызвать полемику о наличии агитационной цели в действиях организации телерадиовещания. При этом следует учитывать особую социальную ответственность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, в формировании общественного мнения» и постановила:

«1. Обратить внимание средств массовой информации на недопустимость нарушения законодательства Российской Федерации о выборах.

2. Предложить АО «Первый канал» рассмотреть вышеуказанные доводы и отложить показ документального фильма О. Стоуна «Путин» до окончания голосования на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года»<sup>28</sup>.

Практику подобных предостережений предлагается расширить, поскольку они имеют потенциал стать эффективным средством предупреждения нарушений избирательного законодательства.

Представляется, что актами правоприменительного толкования и, соответственно, правовыми позициями, могут считаться только те, которые приняты в соответствии с предусмотренной действующим законодательством процедурой для принятия решения соответствующей избирательной комиссией как коллегиального органа, выражающего его публично-властные функции. Поэтому письма и иные ответы на запросы и жалобы, подписанные одним членом избирательной комиссии, не могут содержать правовые позиции.

Какие акты могут быть источниками правовых позиций избирательной комиссии?

Полагаю, что это могут быть, как минимум, 3 вида актов:

1. Методические рекомендации избирательной комиссии — акт, принятый избирательной комиссией как коллегиальным органом, применительно к конкретным выборам (или виду выборов), содержащие (на основании действующего законодательства), к примеру, перечень документов, необходимых для выдвижения и регистрации кандидатов /списков кандидатов, обязательные и рекомендуемые формы документов, необходимых для выдвижения и регистрации кандидатов/списков кандидатов и др. В методических рекомендациях очень информативными (с точки зрения правовых позиций избирательных комиссий) могут являться примечания к формам документов, разъясняющие подходы избирательных комиссий к применению законодательных норм.

2. Решения избирательных комиссий, принятые по результатам рассмотрения жалоб, обращений, заявлений субъектов избирательного процесса (в пределах компетенции избирательной комиссии).

Несмотря на кажущуюся «казуистичность» подразумеваемого решения по конкретному делу (жалобе, обращению, заявлению), избирательная комиссия при рассмотрении дела, может сформулировать универсальную

<sup>28</sup> <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/39046/> (дата обращения: 01.02.2020).

и многократно применимую правовую позицию, «работающую» для целой категории дел в связи с их типичностью и повторяемостью в практике деятельности избирательной комиссии. Впоследствии, многократно воспроизведя эту правовую позицию в ряде типовых решений, избирательная комиссия может сослаться как на источники данной правовой позиции не только на первое такое решение, но и на последующие (при условии, что правовая позиция устойчива и не претерпела изменений, обусловленных спецификой конкретного дела).

3. Результаты правовой экспертизы нормативных правовых актов и законопроектов о выборах, сформулированные ЦИК России и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации и оформленные в виде специальных актов избирательной комиссии — замечаний и предложений к законам (проектам законов).

Для правоприменительного акта избирательной комиссии, как и для нормативного, специального наименования нет. Только ст. 12 Кодекса о нормативных правовых актах Чукотского АО предусматривает, что избирательная комиссия Чукотского автономного округа по вопросам, отнесенным к ее компетенции федеральным законодательством и законодательством автономного округа, издает нормативные правовые акты исключительно в форме постановлений<sup>29</sup>. Предложение именовать их иным образом, отличным от наименований нормативных актов избирательных комиссий<sup>30</sup>, следует поддержать, поскольку это лучше ориентирует субъектов избирательного процесса, что в целом можно рассматривать в качестве дополнительной гарантии прав граждан.

Пункт 3 статьи 25 Федерального Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривает право ЦИК принимать инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения настоящего Федерального закона.

Представляется, что актами правоприменительного толкования и, соответственно, правовыми позициями, могут считаться только те, которые приняты в соответствии с предусмотренной действующим законодательством процедурой для принятия решения соответствующей избирательной комиссией как коллегиального органа, выражающего его публично-властные функции.

В связи с этим целесообразно разработать регламент подготовки процедуры принятия таких решений и видов (форм) актов.

Помимо предложенных выше мер, важно организовать взаимодействие с Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом

---

<sup>29</sup> См.: Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 г. № 25–03 // КонсультантПлюс.

<sup>30</sup> Митин Г.Н. Порядок рассмотрения избирательными комиссиями жалоб о нарушении избирательных прав граждан: проблемы и возможные решения // Конституционное и муниципальное право 2017, N 5.

Российской Федерации (в форме постоянного диалога), направленное на гармонизацию правовых позиций избирательных комиссий и судов по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Дальнейшее исследование феномена правовых позиций избирательных комиссий открывает возможность унифицировать правоприменительную деятельность государственных органов, повысить уровень законности и создать дополнительные условия для реализации избирательных прав граждан.

### Список литературы

1. Баранов В.М., Степанков В.Г. Правовая позиция как общетеоретический феномен. Н. Новгород, 2003. С. 132.
2. Витрук Н.В. Верность Конституции: Монография. М.: Изд-во РАП, 2008. С. 272.
3. Власенко Н.Н. Правовые позиции: понятие и виды // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 77–86.
4. Власов Д.С. Правовая позиция Международного суда ООН: понятие, природа и варианты проявления: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 2006. С. 26.
5. Гаврилов Д.А. Правоприменительное толкование: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 24.
6. Голубок С.А. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека относительно права на свободные выборы // Правоведение. 2009. № 3. С. 187–211.
7. Иванов С.А. Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 28–31.
8. Зацаринина А.Е. Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении реализации прав избирателей // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 3. С. 37–39.
9. Кабышев С.В., Комарова В.В., Ермаков А.Д. и др. Правовые позиции избирательных комиссий России / Под ред. С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2016. С. 376.
10. Колошин Е.И. Актуальные проблемы избирательного права. М.: Проспект, 2019. С. 224.
11. Лазарев В.В. Правоположение: понятие, происхождение и роль в механизме юридического воздействия // Правоведение. 1976. № 6. С. 3–15.
12. Лукьянова О.А. Правовые позиции прокурора в юридическом процессе // Вопросы экономики и права. 2012. № 54. С. 43–46
13. Маврин С.П. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: природа и место в национальной правовой системе // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 6. С. 23–34.
14. Макарецв А.А., Юсубов Э.С. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 328.

15. Митин Г.Н. Порядок рассмотрения избирательными комиссиями жалоб о нарушении избирательных прав граждан: проблемы и возможные решения // Конституционное и муниципальное право 2017, N 5. С. 17–21.
16. Сивицкий В.А. Иногда умножение правовых сущностей полезно (рецензия на кн.: Правовые позиции избирательных комиссий России / Под ред. С.В. Кабышева. М., 2016. С. 376. // Государство и право. 2016. № 9. С. 126–128.
17. Старостина И.А., Демьянов Е.В. Закон о выборах Президента РФ: проблемы и практика реализации в 2018 году // Законодательство, 2018. № 10, С. 52–56.
18. Тихомиров Ю.А. Правоприменение: теория и практика. М., 2008. С. 432.
19. Хвалев С.А. Предел усмотрений: на примере правоприменительной деятельности избирательных комиссий // Журнал российского права. 2018. № 6. С. 17–29.
20. Шульга И.В. Правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации как разновидность судебных правовых позиций // Российское правосудие. 2009. № 10. С. 27–33.
21. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 336.

П.В. ДАНИЛИН, В.Н. ДАНИЛОВ

## НАБЛЮДЕНИЕ НА ВЫБОРАХ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ВЛАСТЬ. РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

**Аннотация.** Наблюдение за выборами важно для обеспечения легитимности избранной власти. За последние десять лет в России значительно увеличилось количество наблюдателей на выборах различного уровня. Этот рост отражает запрос граждан на честные выборы. В статье описывается динамика правового регулирования наблюдения за выборами в период с начала демократических реформ в России и до нынешнего времени. Предлагаются пять принципов, в соответствии с которыми должно происходить развитие института наблюдения за выборами в нашей стране. **Ключевые слова:** выборы, легитимность, наблюдатели, НКО, иностранное вмешательство.

## ELECTION OBSERVATION IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTING OF CITIZENS' RIGHT TO POWER. RUSSIAN EXPERIENCE

**Abstract.** Elections observation is crucial to ensure the legitimacy of the elected power officials. There is an increase in the number of observers during elections at various levels in Russia over the past ten years. It reflects the demand of citizens for fair elections. The article covers the dynamics of the legal regulation of election observation during the period from the beginning of democratic reforms in Russia to the present time. Five principles are proposed in accordance with which the development of the institution of election observation should take place in Russia.

**Keywords:** elections, legitimacy, observers, NGO, foreign interference.

Что такое выборы? В современном обществе — это важнейший ритуал, ценность которого многими порой недостаточно осознается. Это — значимый политический институт. Это также лучший из придуманных на сегодня инструмент осуществления коммуникации по линии «граждане — государство». Наконец, выборы — это идеальный механизм легитимации власти.

Все вышеприведенные определения имеют значение. Все они должны учитываться, и ни одно не игнорироваться. Но зачастую последнюю составляющую — а именно выборы как механизм легитимации власти, упускают

---

ДАНИЛИН Павел Викторович — политолог, руководитель Центра политического анализа, г. Москва  
ДАНИЛОВ Вячеслав Николаевич — политолог, кандидат философских наук, доцент кафедры философской антропологии Философского факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва

из виду. Политикам проще концентрироваться на том, что выборы — это инструмент обратной связи, коммуникации властей и общества, смены элит или курса власти. Что, безусловно, правда, но не вся.

В современных государствах именно выборные процедуры являются основным механизмом легитимации власти — то есть признания гражданами права некоего официала на отправление власти. Как отмечал в своей классической работе «Политика как призвание и профессия» Макс Вебер, говоря о типах легитимации господства: «Наконец, господство в силу «легальности», в силу веры в обязательность легального установления (*Satzung*) и деловой «компетентности», обоснованной рационально созданными правилами, то есть ориентации на подчинение при выполнении установленных правил — господство в том виде, в каком его осуществляют современный «государственный служащий» и все те носители власти, которые похожи на него в этом отношении» [1, с. 44–45].

Согласно статье 1 Конституции РФ в редакции 1993 года, «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». В соответствии со статьей 3, пункт 1, все той же Конституции, «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», который «осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (пункт 3 той же статьи). Статья 32 Конституции устанавливает, в свою очередь, что «граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме».

Это порождает известный вопрос: посредством каких именно инструментов граждане способны реализовать свое право на осуществление власти? Данная коллизия много веков занимала умы человечества. Еще со времен Аристотеля вопрос источника власти волновал политиков. Останавливаться отдельно на всех аспектах данной проблемы в рамках данной работы нет возможности. Но если говорить конспективно и общо: граждане могут осуществлять свою власть прямым образом (путем общего собрания на городской площади, прямого ответа на вопросы в форме голосования на избирательном участке, голосования по почте и т. д., вплоть до новейших форм электронного голосования), либо через своих представителей, которым граждане делегируют часть своего суверенитета (репрезентативная демократия).

Правовая сторона этого вопроса подробно изучена, в том числе отечественными специалистами. Например, Б. Эбзеев и В. Чуров замечают: «Свободные выборы, на которых народ определяет персональный состав парламента и избирает главу государства, и тем самым периодически легитимирует своей волей конституционный строй государства, являются неотъемлемым элементом современной демократии. Именно право народа,

носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации, решать, кому и как руководить страной, при том что воля народа не должна искажаться, — является краеугольным камнем конституционной модели демократии в России. Что же касается государства, то на нем лежит конституционная обязанность обеспечить необходимые (юридические, организационные, финансовые и пр.) условия для ее выявления на референдуме и свободных выборах, организуемых и проводимых независимо от органов политической власти, формируемых в результате выборов, структурами» [2, с. 52]. И, как развивают свою мысль авторы: «выборы есть форма и способ периодической легитимации волей народа конституционного строя России; именно в выборах находит свое воплощение социальный и юридический догмат верховенства воли народа, составляющий базовый принцип современной демократии; отсюда следует, что выборы являются способом передачи народом избранным им органам права на осуществление от его имени публичной власти — государственной и муниципальной; именно в процессе выборов осуществляется персонификация выборных органов и государственных, и муниципальных должностей, замещаемых посредством голосования; выборы выступают также в качестве формы управления народом делами государства и участия граждан в этом процессе, а также контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления; наконец, свободные выборы являются важнейшим элементом механизма взаимодействия общей воли народа» [2, с. 55].

Такова трактовка выборов с позиции сугубо правовой, юридической. Что порождает новую известную проблему практической реализации конституционного права и сочетания всех элементов выборной (электоральной) демократии. На деле, помимо осуществления права на власть, выборные процедуры разного уровня выполняют и целый ряд побочных политических функций, которые выходят далеко за рамки конституционно-правовых отношений. В ходе электоральных процедур происходит далеко не только конституцирование права народа на осуществление власти и выбор представительства, но и реализуются разноплановые интересы не абстрактного «большинства» и «меньшинства», а сложно устроенных, разнообразно стратифицированных и часто не совпадающих по интересам с волей большинства социальных групп.

К примеру допустим, что программа некоей партии содержит пункт о национализации собственности, но в список партии входят крупные бизнесмены, а также лоббисты сырьевых корпораций. Можно с большой долей уверенности утверждать, что право на представительство граждан этой партией не будет в полной мере осуществлено, поскольку партийная верхушка изначально не планировала реализацию этого пункта программы, который, притом, кажется ее избирателю крайне привлекательным. В противном случае, представители корпораций останутся недовольны поведением

партийного руководства, которое лишится спонсоров, а то и перспектив на прохождение в представительный орган власти.

Иными словами, схема взаимодействия в электоральном процессе куда сложнее его описания в правовой литературе. Тот же Макс Вебер в процитированной выше работе приводит сразу несколько типов интересантов (партийный функционер, «босс», чиновник) в выборном процессе в разных странах, каждый из которых воздействует на политический и выборный процессы по-своему.

Исходя из опыта избирательных кампаний в современной России, можем выделить следующие функции, которые выполняет избирательный процесс:

- осуществление политического представительства;
- легитимация избранной власти;
- утрата легитимности действующей власти и обретение таковой контрэлитой;
- отбор элиты и кооптация в действующую элиту новых игроков и политических сил;
- контроль граждан над властью;
- реализация политических программ отдельных групп граждан, политических сил, кандидатов;
- получения представления об умонастроениях граждан (своего рода большой и максимально репрезентативный социологический опрос);
- интерпретация результатов выборов для дополнительного подтверждения своей политической позиции со стороны общества;
- перераспределение доступа к благам/собственности среди элиты или внеэлитных групп.

Как мы можем видеть, значительная часть побочных функций выборной системы, электоральных процедур, а также результатов их применения и интерпретации этих результатов имеет мало общего, или не имеет вовсе с идеальным типом «граждане делегируют право на осуществление власти своим представителям». Более того, как показывает практика, зачастую кто-то из конкретных политических акторов в ходе каждой значимой для их участников избирательной кампании (а это все кампании федерального уровня, значительная часть регионального уровня и некоторая часть кампаний муниципального уровня) стремится повлиять на результаты волеизъявления граждан незаконными методами, будь то подкуп избирателей или прямая подтасовка результатов волеизъявления.

В этой связи еще на самом раннем этапе становления российской избирательной системы встал вопрос о механизмах гражданского контроля над избирательным процессом.

Впервые проблема наблюдения за ходом избирательного процесса остро встала уже в ходе подготовки к выборам в Верховный Совет СССР в 1989 году. Тогда был принят Закон СССР от 01.12.1988 «О выборах на-

родных депутатов СССР»<sup>1</sup>, статья 7 которого гласила: «На заседаниях избирательных комиссий, в том числе при регистрации кандидатов в депутаты, подсчете голосов на избирательном участке, определении результатов выборов по округу и подведении общих итогов выборов, вправе присутствовать представители трудовых коллективов, общественных организаций, собраний избирателей, доверенные лица, а также представители печати, телевидения, радио». Однако в законе не было определения «наблюдатель», как не был прописан и формальный статус присутствия и полномочия представителей указанных категорий. По сути, никто не задумывался о том, что такого рода вещи стоит прописывать в принципе.

После образования нового российского государства встает уже и вопрос законодательного оформления процесса наблюдения за выборами. Тем более что время было сложное, и среди политических игроков желающих, а также имеющих возможность повлиять на результаты выборов незаконным образом, было довольно много. Как писала Ю. Скокова: «В ряде публикаций того времени отмечается, что место общественных организаций в деятельности по наблюдению на выборах должно быть закреплено на законодательном уровне [...]. Соответствующее законодательное решение было принято в конце 1994 года (№ 56-ФЗ от 06.12.1994), а уже в 1995 году за ходом голосования в Государственную Думу наблюдало более 60 тыс. россиян по всей стране [...]. В этот же период начинает распространяться большое количество различных печатных материалов методического характера — в них описывается, кто может принимать участие в наблюдении на выборах, как его осуществлять, какие права имеет наблюдатель и др.» [3, с. 69]. Постепенно разрабатывается целый комплекс юридических норм и процедур, регулирующих статус, права и обязанности наблюдателя на выборах, а также процедуру направления наблюдателей на выборы разных уровней.

На сегодня основы правового статуса наблюдателя закрепляются в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> и Федеральном законе от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>3</sup>, в ряде международно-правовых актов, а также в нормативных правовых актах ЦИК России. Ст. 2 ФЗ-67 закрепляет следующее понятие наблюдателя: «гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной

<sup>1</sup> Закон СССР от 01.12.1988 «О выборах народных депутатов СССР». Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_15123.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_15123.htm).

<sup>2</sup> Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» URL: [http://www.cikrf.ru/law/federal\\_law/zakon\\_02\\_67fz\\_n/zakon\\_02\\_67\\_full.html](http://www.cikrf.ru/law/federal_law/zakon_02_67fz_n/zakon_02_67_full.html).

<sup>3</sup> Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 N 19-ФЗ (последняя редакция) URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_40445](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40445).

деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов».

Однако реализация прав наблюдателей до сих пор сталкивается с рядом сложностей. Отчасти это связано с вполне позитивными изменениями в сознании российских граждан, которые осознанно требуют проведения выборов без нарушений и без фальсификаций. Когда у общества создается мнение, что на выборах возможны фальсификации, люди выходят на улицу. Так было в 2011 году после выборов в Государственную Думу. И при этом совершенно не важно, что в реальности таких нарушений (или, по крайней мере, настолько масштабных), могло и не быть.

Мы можем видеть это по результатам социологических опросов, которые говорят об отсутствии ощущения у граждан каких-либо масштабных искажений электоральных процедур. Так, опрос ВЦИОМ от 5 марта 2021 года зафиксировал, что «личный негативный опыт, связанный с жульничеством на выборах, имеют 8% опрошенных. Слышали о них, но не сталкивались лично 42%. Половина россиян в последнее время не сталкивались с нарушениями и фальсификациями на выборах и не слышали о них (48%)». При этом более половины респондентов полагали, что подсчет голосов в их регионе происходит скорее честно, без серьезных нарушений закона (57%). Сомневаются в честности проводимых выборов 29% граждан<sup>4</sup>.

В 2012 году на президентских выборах мы увидели значительный рост числа наблюдателей. С одной стороны — это были равнодушные граждане, считающие, что выборы в Госдуму в 2011 году прошли нечестно. С другой стороны, это были наблюдатели от партий и кандидатов, которые были призваны легитимировать выборы. В помощь им были проведены организационные мероприятия, которые позволили оснастить все участки для голосования видеокамерами. И впервые за долгие годы роль наблюдателей в 2012 году перешла из разряда раздражающих избирательные комиссии и власть факторов — в инструмент подтверждения того, что выборы президента прошли максимально открыто и честно.

По подсчетам журнала «Форбс», в выборах 2012 года должно было принять участие 690 000 наблюдателей. В частности: от Владимира Жириновского — 190 000 человек; от Геннадия Зюганова — 300 000 человек; от Сергея Миронова — 90 000 человек; от Михаила Прохорова — 30 000 человек; от Владимира Путина — 75 000 человек, входивших в так называемый Корпус наблюдателей; от партии «Яблоко» и Лиги избирателей — 26 000 человек (они же входили в число наблюдателей от Прохорова и Зюганова); от Росвыбора — 17 000 человек (входили в число наблюдателей от Прохорова

<sup>4</sup> ВЦИОМ. Выборы в российских регионах: легитимность, доверие, нарушения. 5.03.2021. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskiy-obzor/vybory-v-rossiiskikh-regionakh-legitimnost-doverie-narusheniya>.

и Зюганова); от «Гражданина наблюдателя» — 11 500 человек (входили в число наблюдателей от разных кандидатов); от Ассоциации «Голос» — 3000 человек; от международных организаций — более 600 человек [4].

Это, конечно, крайне завышенная оценка: ряд российских политиков как правило преувеличивает число своих наблюдателей (заявленная численность наблюдателей от Геннадия Зюганова и Владимира Жириновского представляется чистой фикцией, численность наблюдателей от Сергея Миронова подозрительно идеально соответствует общему числу избирательных участков на территории России). Мы оцениваем число наблюдателей на президентских выборах 2012 года в не более чем 225 000 человек.

Рост числа наблюдателей связывают с целым рядом причин:

- желание властей провести выборы максимально честно и открыто;
- развитие интернет-коммуникаций;
- недовольство несистемной оппозиции «рокировкой» Дмитрия Медведева и Владимира Путина и консолидация протеста в виде движения наблюдателей;
- уменьшение уровня атомизации российского общества и рост политического самосознания граждан;
- усиление давления извне на процесс российских выборов из-за выдвижения Владимира Путина на новый срок.

Этот рост обеспечен сочетанием сразу множество факторов, и сводить все к чему-то одному было бы наивно. Так, в 2018-м году, когда ряда факторов, повлиявших на рост числа наблюдателей ранее, явно не наблюдалось, число наблюдателей выросло, по разным оценкам, от 355 000 (консервативная оценка эксперта ОГФ Григория Мельконьянца [5]) до 500 000 и более (предварительные оценки ЦИК накануне выборов). Обычно при оценке числа наблюдателей оперируют средней цифрой 475 000 наблюдателей, что вдвое больше, чем на выборах 2012 года: «На избирательных участках в общей сложности присутствовало 474,5 тысячи наблюдателей от кандидатов, от партий, от общественных палат и плюс 105 тысяч членов комиссий с правом совещательного голоса, которые тоже обладают всеми полномочиями наблюдателей», — так оценила глава ЦИК Элла Памфилова численность наблюдателей, подводя итоги голосования [6].

Каковы причины такого значительного роста числа наблюдателей? Фактор усиления внешнего вмешательства тут не является достаточным объяснением, ведь на пути такого вмешательства в 2012–2018 годах был поставлен целый ряд законодательных барьеров. В частности: был введен статус для НКО-иностранных агентов и существенно затруднена работа для подобных организаций.

По нашему мнению, основная причина роста числа наблюдателей заключается в том, что к наблюдателям от партий, традиционно присутствующим на избирательных участках, присоединились наблюдатели от общественных организаций. В 2018 году законодательство было, в частности, дополнено

нормой следующего характера: «Наблюдателей вправе назначить каждая политическая партия, зарегистрировавшая федеральный список кандидатов, каждый кандидат, зарегистрированный по соответствующему одномандатному избирательному округу, а также субъекты общественного контроля. При этом субъекты общественного контроля, указанные в пункте 2 части 1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», назначают наблюдателей в избирательные комиссии, расположенные на территории соответствующего субъекта Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Часть журналистов тоже записывается как наблюдатели от общественников. Хотя никаких проблем с получением аккредитации в ЦИК или региональных избирательных комиссиях у журналистов нет.

Впрочем, факт остается фактом — число наблюдателей растет. И на всероссийском голосовании по поправке в Конституцию 25 июня — 1 июля 2020 года число зарегистрированных наблюдателей на третий день голосования составляло уже более 500 000 человек, как сообщала глава ЦИК Элла Памфилова [7]. И надо учитывать, что это были именно общественные наблюдатели — ведь, партийным наблюдателям в участии в процессе контроля было отказано по причине того, что это действие — голосование по изменениям в Конституцию — не является исключительно партийным событием. Общероссийское голосование по значимости шире, чем партийные соревнования, что подтвердила и явка.

Хотя имеется и иной пример: выборы в Государственную думу 2016 года привлекли гораздо меньшее число наблюдателей — 264 000 человек, по оценке Центризбиркома [8].

Растущая активность наблюдателей вызывает ряд сложностей организационно-правового характера. В частности: как готовить наблюдателей в рамках единого стандарта? Как регулировать их деятельность? Как не допускать людей, представляющих (в т.ч. потенциально) опасность для граждан до процедуры наблюдения за выборами? Как избежать провокаций и обеспечить общественную безопасность?

В результате был разработан так называемый «золотой стандарт» наблюдения за выборами, который гласил: «Наблюдатели должны оценить процесс подготовки к выборам в единый день голосования, проведение самих выборов, подсчета голосов по вопросам, которые сформулированы в специальных тематических блоках о: подготовке помещения для голосования, документов участковой комиссии (например, наблюдателю следует ответить на вопрос, проведена дезинфекция мест для голосования, обеспечивается ли соблюдение социальной дистанции в помещении для голосования и т. д.);

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Статья 33. Наблюдатели URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_159349/ca9f9d6f9acbd610bb8adb69b38b1b92b36b19cf](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/ca9f9d6f9acbd610bb8adb69b38b1b92b36b19cf).

действиях членов УИК до начала голосования в день голосования (контролю, к примеру, подлежат действия по допуску наблюдателя в помещение для голосования не менее чем за один час до начала голосования, или действия председателя УИК о сообщении до начала голосования о числе избирателей и т. д.); действиях членов УИК в день голосования в помещении для голосования (соблюдены ли условия для тайны волеизъявления избирателей, обеспечена ли наблюдателю возможность фото- и (или) видеосъемки с учетом соблюдения установленных требований и т. д.); действиях членов УИК в день голосования вне помещения для голосования (например, обеспечено ли голосование вне помещения для голосования только тех избирателей, чьи заявления внесены в реестр и т. д.); действиях членов УИК при установлении итогов голосования (с момента официального окончания голосования до окончания работы УИК) (проверяется правильность погашения неиспользованных избирательных бюллетеней для голосования, внесения данных в протокол УИК об итогах голосования и увеличенную форму протокола, оглашения и т. д.); непосредственном подсчете голосов избирателей (наблюдателям должен быть обеспечен полный обзор действий членов УИК при непосредственном подсчете голосов, они должны проверить правильность вскрытия сейф-пакетов, переносных ящиков для голосования, стационарных ящиков для голосования и т. д.); повторном подсчете голосов (проверяется факт составления протокола о повторном подсчете голосов)» [9]. Этот документ был создан Координационным советом Общественной Палаты РФ по общественному контролю за голосованием при поддержке ЦИК России.

В современном политическом и публицистическом дискурсе выделяются несколько базовых представлений об идеальной системе наблюдения за выборами в день голосования.

Кратко типы и варианты «идеального наблюдения за выборами» можно охарактеризовать следующим образом:

- допуск к процессу наблюдения всех без исключения желающих;
- допуск представителей широких слоев общественности, за счет делегирования своих наблюдателей общественными объединениями;
- допуск к процессу наблюдения представителей заинтересованных сторон, то есть самих участников электорального процесса (партий, кандидатов), а также представителей СМИ;
- допуск только представителей зарегистрированных на конкретных выборах партий, кандидатов.

Реализация каждого из этих подходов сталкивается с рядом препятствий организационного и правового (исходя не только из буквы, но и из духа закона) характера.

Так, допуск всех желающих затруднен в связи с угрозой превышения возможностей организаторов электорального процесса и организационной инфраструктуры: небольшим размером помещений для голосования, невозможностью обеспечить безопасность участников голосования, членов

избирательных комиссий и самих наблюдателей. Риски такого подхода заключаются в нарушении избирательных прав граждан уже по факту «переизбытка наблюдателей», чьи запросы и давление на избирательную комиссию будут провоцировать рост числа нарушений. При этом мы не рассматриваем специально намеренный срыв выборов наблюдателями от заинтересованной «внешней» стороны.

Кстати, именно ангажированность наблюдателей от партий, которые порой специально провоцировали скандалы на избирательных участках, во многом послужила тому, что отношения между избирательными комиссиями и наблюдателями долгое время балансировали на грани открытой войны, и лишь недавно стали улучшаться. Особенно в связи с развитием института общественного наблюдения.

Допуск представителей широкого круга общественных объединений сложен в силу необходимости установления критериев такого отбора. Так, упомянутый выше закон СССР «О выборах» предполагал допуск на участки представителей, в частности, трудовых коллективов, что де-факто было аналогично допуску всех желающих. Ненадлежащие критерии отбора организаций могут дискредитировать всю систему.

Допуск к наблюдению за выборами исключительно представителей СМИ также не решает, а лишь добавляет проблем, поскольку некоторые НКО в прошлые избирательные кампании регистрировали собственные СМИ, а после «нанимали» туда десятки тысяч «журналистов», которых оформляли «наблюдателями».

Доступ наблюдателей только от вовлеченных в выборы партий и кандидатов тоже явно нарушает права граждан, которые хотят быть уверенными в прозрачности избирательных процедур, и при этом не хотят быть связаны ни с какой политической силой.

Проблема усугубляется тем, что, по мнению ряда российских политиков и парламентариев, в деятельности некоторых НКО, специализирующихся на организации наблюдения за электоральным процессом, заметны попытки не столько контроля над соблюдением прав граждан, сколько влияния на результаты их волеизъявления. То есть: вместо гражданского контроля некоторые НКО осуществляют функции политического игрока. Более того, часто делают это на иностранные деньги.

Так, Временная комиссия Совета Федерации по защите государственности и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации в июне 2020 года заявляла о продолжающейся активной работе из-за рубежа по продвижению протестной повестки через российские некоммерческие организации (НКО). Госдеп США в марте сего же года выделил очередной грант для «борцов за демократию» в размере \$5 млн. Член Совета Федерации Андрей Климов тогда обратил внимание на то, что «по странному стечению обстоятельств вскоре после публикации о названном гранте было объявлено о создании «Альянса независимых наблюдателей за общероссийским

голосованием» [10]. В заключении Временной комиссии за 2020 год также говорилось: «... В процессе дискредитации общероссийского голосования, помимо «Голоса», принимали участие другие структуры, действующие на территории РФ. Они объединились в некий «Альянс независимых наблюдателей за общероссийским голосованием». В упомянутый Альянс вошли активисты движений «Ассоциация наблюдателей Татарстана», «Выборы. Народный контроль», «Голос», «Гражданин наблюдатель», «Наблюдатели Петербурга», «Народный избирком» и «Сонар». В 2020 году в связи с предложенными главой российского государства В.В. Путиным изменениями в текст Основного закона страны к этому добавились атаки с целью дискредитации как самих конституционных новаций, так и способа их введения в действие через процедуры прямой демократии (путем общероссийского голосования)» [11].

Безусловно, подобные «наблюдатели» ставят под сомнение чистоту мотивов и дискредитируют саму идею гражданского контроля. Но борьба с внешним вмешательством не должна затмить ту грандиозную и важнейшую роль, которую выполняют наблюдатели, легитимируя выборы.

Тем более что в последние годы выработан целый ряд механизмов по подготовке наблюдателей с учетом актуальных норм избирательного законодательства. Властями (прежде всего, Центральной избирательной комиссией) ведется диалог с представителями корпуса наблюдателей, оказывается поддержка ряду профильных НКО. Так что, динамику во взаимоотношениях избиркомов, наблюдателей, власти и общества в целом можно оценить как положительную.

Способствует нормализации ситуации и достижение согласия по вопросу о форматах работы наблюдателей, а также систематическое взаимодействие Центральной избирательной комиссии с Общественной палатой Российской Федерации. На протяжении последних лет ЦИК и ОП РФ ежегодно заключают отдельное соглашение, касающееся подготовки наблюдателей. В качестве примера приведем соглашение от 2017 года, которым предполагается со стороны Общественной палаты: «организация осуществления общественного контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; развитие правовой культуры и электоральной активности избирателей, участников референдума в Российской Федерации; обучение членов избирательных комиссий и наблюдателей» [12]. Подобное соглашение также было заключено 17 июня 2020 года при подготовке и проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации [13].

После выборов президента в США в 2020 году стало ясно, что без кропотливой и открытой работы с наблюдателями, невозможно добиться того, что общество будет оценивать власть как легитимную. Напротив, очень легко потерять даже видимость легитимности при последовательной борьбе с наблюдателями. И это очень важный урок.

В современной России роль и значимость общественного контроля на выборах продолжает расти, что связано, в том числе и с усиливающимся внешним давлением на нашу страну. Противодействие этому внешнему давлению, а также дезинформирующим кампаниям в СМИ и в социальных сетях лежит и на плечах наблюдателей. Они выполняют роль защитников суверенитета России от посягательств как извне, так и изнутри. На внешнем контуре, они дают квалифицированные свидетельства очевидцев о том, что выборы в нашей стране проходят транспарентно, чисто, конкурентно и легитимно. На внутреннем контуре, они являются гарантией того, что если какие-то представители власти по своему разумению, волюнтаристски захотят присвоить голоса избирателей, то наблюдатель не позволяет исказить волю народа. А это — в свою очередь — еще один фактор в пользу легитимности власти.

В заключение необходимо подчеркнуть, что в последние годы в вопросе организации общественного контроля на выборах в целом был найден консенсус, хотя остается еще ряд вопросов правового, законодательного, организационного, политического и даже образовательного характера.

Каковы могут и должны быть перспективы гражданского контроля на выборах?

Во-первых, наблюдение со стороны участников избирательного процесса ограничивать нельзя: своими действиями они уравнивают процесс возможного вмешательства в процесс свободного волеизъявления, и, тем самым, объективно способствуют росту качества и прозрачности электоральных процедур.

Во-вторых, бесконтрольный допуск к наблюдению за выборами любых желающих не допустим. Так как создает слишком много рисков и возможностей для вмешательства в наши избирательные практики. В этой связи «сертификация» организаций и отдельных наблюдателей через Общественную палату Российской Федерации, выдача мандата наблюдателям от партий, а также выдача разрешений для СМИ — хорошо зарекомендовавший себя механизм.

В-третьих, не исключено, что разумным было бы создание своего рода саморегулирующихся организаций (СРО) наблюдателей, чьи члены были бы сертифицированы (в силу подписания и принятия уставных документов) и получили бы возможность таким образом осуществлять наблюдение.

В-четвертых, естественным представляется проведение комплекса мер по противодействию влиянию контролируемых иностранными фондами и правительствами НКО, которые нацелены на искажение волеизъявления граждан и на облегчение вмешательства в российскую политическую жизнь из-за рубежа.

И, наконец, в-пятых, рост числа наблюдателей — это не только ресурс для политических сил, это не только улучшение качества гражданского контроля, но и усиление ответственности со стороны организаций, осуществ-

включающих наблюдение. Что, в свою очередь, требует улучшения правовой грамотности граждан, причем как в сфере избирательного законодательства (среди наблюдателей, членов избирательных комиссий, сотрудников правоохранительных органов, судей), так и в части представлений о базовом устройстве современного российского государства и общества.

### Список литературы

1. Вебер М. Политика как призвание и профессия / Пер. с нем. и вст. статья А.Ф. Филиппова; ред. А.А. Рындин. М.: Рипол-классик, 2018. С. 292.
2. Эбзеев Б.С., Чуров В.Е. Прямая и представительная демократия в конституционном строе России: формы, конкурентная природа, избирательные права граждан (наброски к доктрине Конституционного Суда России) // Электоральная демократия: российский опыт / Под общ. ред. Б.С. Эбзеева. М.: РЦОИТ, 2017.
3. Скокова Ю.А. Наблюдатели на выборах в России // Социологические исследования. 2015. № 10. С. 57–63.
4. Трофимов А. Президентские выборы-2012 в 10 цифрах // Forbes, 02.03.2012. URL: <https://www.forbes.ru/novosti-photogallery/79651-prezidentskie-vybory-2012-v-10-cifrah>.
5. Эксперт ОГФ Григорий Мельконьянц об итогах наблюдения за выборами президента // ОГФ, 27.03.2018. URL: <https://civil-forum.ru/news/ekspert-ogf-grigoriy-melkonyants-ob-itogakh-nablyudeniya-za-vyborami-prezidenta.html>.
6. Егорова Е. Знак качества. Полмиллиона наблюдателей следили за ходом выборов. // Российская газета — Федеральный выпуск № 57(7520), 19.03.2018. URL: <https://rg.ru/2018/03/19/nabliudateli-na-vyborah-2018-podelilis-svoimi-vpечatleniiami.html>.
7. Памфилова назвала число зарегистрировавшихся на голосование по Конституции наблюдателей // RNS, 27.06.2020. URL: <https://rns.online/society/Pamfilova-nazvala-chislo-zaregistrirovavshih-sya-na-golosovanie-po-Konstitutsii-nablyudatelei-2020-06-27>.
8. За выборами в Госдуму следили 264 тысячи наблюдателей // Lenta.ru, 19.09.2016 — URL: <https://lenta.ru/news/2016/09/19/nablyudateli>.
9. Самтынова Е. Разработан «золотой стандарт» общественного наблюдения за голосованием // Гарант.ру, 7.09.2020 URL: <https://www.garant.ru/news/1410436>.
10. Комиссия СФ заявила о «внешней атаке» на голосование по Конституции РФ // ТАСС, 25.06.2020. URL: <https://tass.ru/politika/8814949>.
11. Ежегодный доклад Временной комиссии Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации (15 июля, 2020 г.). Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, официальный сайт — URL: <http://council.gov.ru/media/files/x6oigY4UFWahyXMJCK9Ah1RAhzrYx4z9.pdf>.
12. Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Общественной палаты Российской Федерации

(Москва, 21 ноября 2017 г.) URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71725306>.

13. Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Общественной палаты Российской Федерации при подготовке и проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. 17.06.2020. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, официальный сайт URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/agreements/government/soglashenie.php>.

## МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** В статье описывается механизм государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, представляемый автором в виде циклического процесса: власть → политическая власть → государственная власть → внутренняя политика государства → государственное управление избирательным процессом. Реализация данного механизма позволяет обеспечить воспроизводство власти и устойчивое развитие политических институтов в государстве. Именно властвующие субъекты определяют, какие формы будет приобретать государство и будет ли оно существовать. Следовательно, механизм государственного управления избирательным процессом имеет ключевое значение для развития Российской Федерации как государственного образования.*

***Ключевые слова:** механизм государственного управления избирательным процессом, власть, политическая власть, государственная власть, внешняя и внутренняя политика государства, государственное управление, избирательный процесс.*

## MECHANISM OF STATE ADMINISTRATION OF THE ELECTORAL PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract** The article describes the mechanism of state administration of the electoral process in the Russian Federation, presented by the author in the form of a cyclical process: power → political power → state power → internal state policy → state administration of the electoral process. The implementation of this mechanism allows the reproduction of power and the sustainable development of political institutions in the state. It is the ruling subjects who determine what forms the state will take and whether it will exist. Consequently, the mechanism of state administration of the electoral process is of key importance for the development of the Russian Federation as a state entity.*

***Keywords:** Mechanism of state control of the electoral process, power, political power, state power, foreign and domestic policy of the state, state administration, electoral process.*

Современный быстро меняющийся мир заставляет нас внимательно следить за всеми происходящими геополитическими трансформациями. В связи с чем, автором обращено внимание на изменение мировых гос-

подствующих образований: государств, корпораций, отдельных крупных финансовых и политических лидеров. Очевидно, что они предпринимают активные попытки властного влияния, на внутренние дела различных государств, в том числе и Российской Федерации. Для четкого понимания вопросов о возможности влияния на внутренние дела государства, со стороны перечисленных господствующих элит следует ответить на вопросы: каким образом субъекты государственного управления в России приобретают властные полномочия, и что же является источником их власти. Всё это имеет решающее значение для развития нашего государства, поскольку указанные факторы определяют направления управляющего воздействия со стороны властвующих субъектов на происходящие события в обществе.

Сегодня ученые в своих исследованиях описывают различные варианты развития государства: а) международный федерализм; б) планетарный кризис и распад государств; в) создание «открытых» государств; г) приход к глобальной власти транснациональных корпораций; д) приход на смену территориальным сетевым объединениям; е) возникновение «новых» империй, на основе информационно-виртуальной интеграции. При этом А.В. Попов в своей диссертации отмечает, что каждая из гипотетических моделей является не только виртуальным образом государства, но и возможным проектом будущего<sup>1</sup>.

Как отмечалось выше, все перечисленные варианты исходят из самого главного фактора: в чьих руках будет власть, каким образом она будет приобретаться, и как она будет реализовывать свои полномочия. Таким образом, именно власть является алмазом, инкрустированным в государственное образование и общество, ближайшее рассмотрение которого помогает определить тенденции его развития. Эти, несомненно, важные вопросы интересуют всех: ученых, исследователей, политиков, а зачастую и просто обывателей, поскольку они затрагивают права и законные интересы каждого человека в той или иной степени. Так как мы (граждане) неразрывно связываем свою судьбу с Российской Федерацией то очевидно, что каждому из нас хотелось бы иметь для себя благоприятный вариант развития будущего. Для этого необходимо оставаться в уже имеющейся парадигме, а именно — единственным источником власти по-прежнему должен оставаться народ, как это и закреплено в Конституции Российской Федерации, и приобретает она при помощи реализации демократических процедур.

Как отмечают в своей статье В.Е. Чуров и Б.С. Эбзеев — «Именно народ, государственно организованный и выступающий в качестве особой государственно- и международно-правовой личности играет решающую роль в системе демократии, и именно на его согласии (в этом и заключается главным

---

<sup>1</sup> Попов А.В. «Государство» и «власть» в дискурсах глобализации: автореф. дис. канд. философ. наук. Краснодар, 2010. С. 9.

образом смысл юридического догмата народной воли) государство может основывать свою власть, а из договора с ним — выводить свои полномочия»<sup>2</sup>.

В случае смещения источника власти, гарантировать соблюдение прав человека становится невозможным, отсюда следует, что и вопрос проведения свободных выборов в рамках реализации избирательного процесса станет неактуальным. Например, если власть будет приобретаться наследственным путем, при помощи денежных или иных средств, будет обусловлена военно-техническим и информационным доминированием — это, безусловно, приведет к диктатуре и тоталитаризму, в которых в меньшей степени будут учитываться права человека, гражданина, избирателя.

Следовательно, только демократический путь приобретения властных полномочий при помощи выборов, своевременная реализации избирательного процесса позволяет нам с уверенностью смотреть в будущее вне зависимости от возможных трансформаций государства. Власть, приобретенная от народа, заставляет субъектов, ее реализующих, заботиться об избирателях, гражданах страны и о механизме ее воспроизводства. В то же время, важен не только механизм воспроизводства власти, но и качество избирательного процесса, которое достигается при помощи государственного управления таковым.

Итак, осью, вокруг которой вращается вся политическая жизнь, является власть. Она вездесуща и пронизывает все структуры общества, выступая его цементирующей подсистемой, поддерживая внутреннюю целостность, организованность и иерархичность отношений. Власть — один из важнейших видов социального взаимодействия, специфическое общественное отношение, между двумя субъектами, один из которых подчиняется распоряжениям другого<sup>3</sup>.

Наибольшее значение в данном исследовании играет именно политическая власть, поскольку она диктует волю большому количеству людей и влияет на формирование политики государственного управления избирательным процессом. Политическая власть — это прежде всего система взаимоотношений между людьми, государственными органами и политическими институтами. Сегодня в нашей стране политическая власть приобретает при помощи свободных выборов во время реализации избирательного процесса.

Очевидно, что приобретение политической власти позволяет обладать полномочиями и возможностью реализовывать государственную власть, а она, в свою очередь, является составной частью политической власти. Таким образом, государственная власть, чтобы избежать негативных сценариев развития, описанных выше, должна заботиться о развитии политических

---

<sup>2</sup> Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 5.

<sup>3</sup> Богомяков В.Г., Бурханов Р.А. Власть, политика, государство: учеб. пособие для студентов ун-тов. 2-е изд., испр. и доп. Нижневартовск: Изд-во Нижневарт. гос. ун-та, 2014. С. 5.

институтов собственного воспроизводства внутри страны и о решении важных государственных задач по реализации механизма управления избирательным процессом.

В свою очередь, суть государственной власти выражает ее способность оказывать управляющее, контролирующее и регулятивное воздействие. Процесс реализации государственной власти и ее институтов представляет собой важнейшую составляющую развития российской правовой системы, которая влияет на направленность социальных изменений, задает им темп, определяет характер развития общества<sup>4</sup>.

Таким образом, после приобретения политической власти и как следствие государственно-властных полномочий, субъекты управления приобретают возможность реализовывать как внешнюю, так и внутреннюю политику. Очевидно, что внешняя политика осуществляется с позиции силы, в которой достижение поставленных целей связывается, главным образом, с оказанием военного давления. Она предполагает достижение подавляющего или, по меньшей мере, значительного военного превосходства над потенциальным противником, особенно в решающих средствах вооруженной борьбы, создание мощного военного потенциала, постоянную демонстрацию военной мощи, в целях подчинения их своей внешней политике<sup>5</sup>.

Рассматривая различные направления реализации внутренней политики, необходимо отметить, что государственное управление должно быть направлено на развитие не только методов принуждения, но и методов убеждения. Именно гибкая внутренняя политика позволяет наиболее эффективно развивать социальные и экономические направления развития страны. В то же время внутренняя политика должна быть направлена на развитие общественно-политических отношений, на формирование демократических институтов в целом и модернизации избирательного процесса в частности. Очевидно, что механизм государственного управления избирательным процессом необходим, так как именно он отвечает за качество внутреннего, суверенного воспроизводства власти.

Отсутствие государственно-властного воздействия на общественные отношения, как было показано выше, может привести к разрушению государства. К названным последствиям для Российской Федерации, как государственному образованию может привести и отсутствие государственной политики в сфере управления избирательным процессом. Возможен и более трагический вариант, при котором Россия превратится в разрозненные, слабо управляемые составные части, безуспешно стремящиеся доказать свое право на существование.

---

<sup>4</sup> Меленчук И.С. Государственная власть и личность: автореф. дис. канд. юрид. наук. Ростов н/Д. 2006. С. 7–8.

<sup>5</sup> Карпун А.Б. Сила власти: аксиологический и философско-антропологический аспекты (на примере политической власти): автореф. дис. канд. философ. наук. Ростов н/Д. 2008. С. 9.

Другими словами, вопросы качества и эффективности механизма реализации государственного управления становятся ключевыми. Сегодня ученые правоведы рассматривают понятие государственное управление в нескольких смыслах. Во-первых, в широком смысле — это управление делами общества, которое осуществляет государство в целом (все ветви власти, соответствующие государственные учреждения и организации, а также структуры местного самоуправления). Во-вторых, государственное управление в узком смысле — это управление делами общества органами исполнительной власти посредством соответствующей формы исполнительно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности<sup>6</sup>.

Очевидно, применительно к содержанию данной статьи, государственное управление в широком смысле больше отражает суть описываемого явления. Кроме того, данное понятие необходимо рассматривать как междисциплинарное, общенаучное. В литературе сущность, содержание и назначение государственного управления характеризуются так именно с системной позиции. Другими словами, в системе социальных отношений оно занимает главенствующее место и служит укреплению государства, стабилизации общественных отношений, надежной защите государственных интересов как внутри, так и за его пределами<sup>7</sup>.

Именно воплощение внутренней политики государства позволяет реализовывать механизм государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, ключевую роль в котором играет ЦИК России. Как отмечают В.Е. Чуров и Б.С. Эбзеев: «Организация подготовки и проведения выборов — самостоятельная сфера государственно-властной деятельности. Она осуществляется не только Центральной и иными избирательными комиссиями, но и другими государственными органами, в том числе главой государства, федеральным законодателем, Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ. Однако именно ЦИК России занимает доминирующее положение в системе институтов, обеспечивающих организацию подготовки и проведения свободных выборов и референдума как высшего непосредственного выражения власти народа, он независим и самостоятелен в своей деятельности»<sup>8</sup>.

На основании изложенного автор полагает возможным представить механизм государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации следующим образом: власть → политическая власть → государственная власть → внутренняя политика государства → государственное управление избирательным процессом. Очевидно, что представленный автором механизм государственного управления избирательным процессом имеет

<sup>6</sup> Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления: учеб.-метод. пособие. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ, 2011. С. 12.

<sup>7</sup> Кухтин В.С., Кулюкина А.Д. Содержание и сущность государственного управления // Системные технологии. 2017. № 24. С. 32.

<sup>8</sup> Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 9.

циклическую форму. А именно: власть приобретает при помощи реализации избирательного процесса. Соответственно, приобретения политической власти после проведения выборов позволяет приобрести государственную власть и как следствие, государственно-властные полномочия. Для оказания качественного воздействия на избирательный процесс необходимо иметь государственную внутреннюю политику в общественно-политической сфере. Наличие эффективных форм и методов государственного управления позволит обеспечить суверенное воспроизводство власти.

Реализация описанного механизма позволяет обеспечить воспроизводство власти и устойчивое развитие политических институтов в стране. Имея независимый механизм государственного управления избирательным процессом, Россия, как государственное образование, может избежать негативные сценарии будущего, о которых говорилось в начале статьи, кроме того, именно властвующие субъекты определяют, в каком направлении будет развиваться государство, и будет ли оно существовать.

Несомненно, обозначенные автором ключевые точки механизма имеют решающее значение, и гражданин Российской Федерации имеет возможность пройти этот цикл. Например, избиратель имеет возможность выдвинуть свою кандидатуру на пост Президента и воспользоваться своим пассивным избирательным правом. В ходе реализации избирательного процесса он приобретает власть и, как следствие, после инаугурации вновь избранного Президента имеется возможность говорить о наличии у него политической власти. Кроме того, данная выборная должность подразумевает реализацию государственно-властных полномочий или государственной власти. При помощи Государственного Совета Российской Федерации Президент Российской Федерации имеет право определять направления развития внутренней государственной политики, в том числе и в общественно-политической сфере. Соответственно, должна быть выработана политика государственного управления избирательным процессом, подразумевающая применение различных форм и методов управления. После окончания срока работы в должности Президент Российской Федерации вновь возвращается в разряд избирателей. Таким образом, цикл, проходящий стадии от реализации права избирать и быть избранным до реализации властных полномочий в сфере управления избирательным процессом, замкнулся, что и представляет собой механизм государственного управления избирательным процессом.

Очевидно, что представленный автором механизм государственного управления избирательным процессом имеет следующие свойства:

– во-первых, властность — на избирательный процесс оказывается государственно-властное управляющее воздействие со стороны государственных органов, являющихся субъектами управления, оно оказывается с применением различных форм и методов государственного управления;

– во-вторых, цикличность — подразумевает возможность участника избирательного процесса в рамках реализации своих избирательных прав выступать как избиратель, а в последующем как выбранное должностное лицо, способное осуществлять государственно-властное воздействие на избирательный процесс;

– в-третьих, многоуровневость — подразумевает, что в описываемом механизме существуют различные уровни оказания воздействия на избирательный процесс — федеральный, региональный, местный, в зависимости от уровня проведения выборов;

– в-четвертых, системность — механизм государственного управления избирательным процессом реализуется в рамках системы государственного управления, в которой имеются субъекты государственного управления (государственные органы), объект государственного управления (избирательный процесс), прямые и обратные связи;

– в-пятых, коммуникативность — механизм государственного управления избирательным процессом подразумевает коммуникации между субъектами государственного управления, которые можно разделить на иерархические (субординационные, вертикальные) связи и координационные (межведомственные, горизонтальные). Кроме того, связи присутствуют и между участниками избирательного процесса (сетевые связи) — это так называемая политическая самоорганизация граждан;

– в-шестых, демократичность — механизм государственного управления избирательным процессом подразумевает приобретение государственно-властных полномочий при помощи выборов во время реализации избирательного процесса.

Таким образом, механизм государственного управления избирательным процессом — *это цикличное явление, которое возможно представить в виде реперных точек, по которым он функционирует: власть → политическая власть → государственная власть → внутренняя политика государства → государственное управление избирательным процессом, в котором власть субъектами государственного управления приобретает при помощи реализации демократических процедур, а в последующем реализуется в рамках системы с применением различных форм и методов воздействия на избирательный процесс на основе принципов открытости, честности, верховенства права.*

### Список литературы

1. Богомяков В.Г., Бурханов Р.А. Власть, политика, государство: учеб. пособие для студентов ун-тов. 2-е изд., испр. и доп. Нижневартовск: Изд-во Нижневарт. гос. ун-та. 2014. С. 188.
2. Меленчук И.С. Государственная власть и личность: автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.01 / Меленчук Илья Сергеевич. Ростов н/Д, 2006. С. 27.

3. Карпун А.Б. Сила власти: аксиологический и философско-антропологический аспекты (на примере политической власти): автореф. дис. канд. философ. наук. 09.00.13 / Карпун Алексей Борисович. Ростов н/Д, 2008. С. 24.
4. Кухтин В.С., Кулюкина А.Д. Содержание и сущность государственного управления // Системные технологии. 2017. № 24. С. 30–33.
5. Попов А.В. «Государство» и «власть» в дискурсах глобализации: автореф. дис. канд. философ. наук. 09.00.11 / Попов Антон Владимирович. Краснодар, 2010. С. 22.
6. Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления: учеб.-метод. пособие. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ, 2011. С. 280.
7. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 5–20.

## ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ФОРМА КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

***Аннотация.** В статье на основе системного метода проведено исследование избирательной процессуальной формы как сложной терминологической конструкции. Рассмотрены различные формы и институты народовластия, а также социально-юридическая природа и назначение выборов. Дана характеристика избирательной процессуальной форме (избирательного процесса) как системной категории, являющейся элементом процессуальной формы конституционного права, в свою очередь обладающей сложной структурой.*

***Ключевые слова:** народовластие, демократия, выборы, референдум, избирательный процесс, избирательные действия, избирательные процедуры, избирательно-процессуальное правоотношение, стадии избирательного процесса, избирательная процессуальная форма.*

## ELECTORAL PROCEDURAL FORM AS A CONSTITUTIONAL CATEGORY

***Abstract.** Based on the systemic method, the article studies electoral procedural form as a complex terminological structure. The various forms and institutions of democracy, as well as the socio-legal nature and significance of elections are examined. The characteristic of the electoral process form (electoral process) as a system category, which is an element of the procedural form of constitutional law and, in turn, has a complex structure is given.*

***Keywords:** democracy, elections, elections, referendum, election process, election actions, election procedures, election process, legal law relations, stages of the election process, election procedural form.*

В соответствии с Конституцией Российской Федерации единственным источником власти в нашей стране является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Признание референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа представляет собой форму конституционализации непосредственной демократии в России.

---

ДЖАНКЕЗОВ Батыр Махарович — заместитель заведующего кафедрой государственно-правовых дисциплин Карачаево-Черкесского филиала Московского финансово-промышленного университета «Синергия», г. Черкесск

Непосредственная форма осуществления народовластия имеет сложный механизм, включающий в себя различные формы, способы и процедуры проявления и реализации воли граждан и их представителей по организации публичной власти в государстве<sup>1</sup>. В качестве структурных элементов прямого народовластия можно привести выделение С.А. Авакьяном императивных, консультативных и смешанных институтов непосредственной демократии.

К императивным институтам непосредственной демократии относятся:

- 1) императивный референдум (т.е. референдум, решение которого окончательно и не требует оформления актом органа государственной власти или местного самоуправления);
- 2) выборы депутатов и выборных должностных лиц;
- 3) отзыв народом (избирателями) своих, т.е. избранных им (ими) представителей<sup>2</sup>.

Консультативными, т.е. не имеющими общеобязательных юридических последствий, институтами непосредственной демократии являются:

- опрос народа или консультативный референдум;
- всенародное (народное) обсуждение проектов правовых актов органов государственной власти или местного самоуправления, других важных вопросов государственной и общественно-политической жизни;
- публичные слушания как форма контакта (диалога) органов публичной власти с населением;
- коллективные обращения граждан по вопросам общественного значения (петиции);
- народные правотворческие инициативы;
- российские общественные инициативы, реализуемые через специальные сайты в интернете;
- указы избирателей<sup>3</sup>.

В качестве смешанных институтов непосредственной демократии, сочетающих в себе черты императивного и консультативного характера, С.А. Авакьян выделяет собрания (сходы) граждан по месту их жительства<sup>4</sup>.

Л.В. Андриченко и А.Е. Постников также предлагают разделить конституционные институты прямой демократии на следующие структурные элементы:

1. Институты избирательного права:

---

<sup>1</sup> См.: Уваров А.А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 32.

<sup>2</sup> См.: Авакьян С.А. Представительная и непосредственная демократия в современной России: проблемы соотношения, эффективности и новых технологий // Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы. Учебно-методический комплекс / Руководитель авторской коллегии и ответственный редактор, профессор Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2015. С. 18.

<sup>3</sup> Авакьян С.А. Представительная и непосредственная демократия в современной России. С. 19.

<sup>4</sup> Там же.

1.1 материально-правовые институты активного и пассивного избирательного права;

1.2 процессуально-правовые институты (стадии) избирательного процесса (институты назначения выборов, образования избирательных округов и участков, составления списков избирателей, выдвижения и регистрации кандидатов, статуса кандидатов и избирательных объединений, предвыборной агитации, финансирования избирательных кампаний, голосования, подведения итогов голосования и определения результатов выборов, институты избирательных комиссий и избирательной системы и т.д.);

1.3 институты избирательного права частного характера (избирательные фонды).

2. Система институтов прямой демократии на региональном и местном уровне:

2.1 муниципальные выборы;

2.2 отзыв депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления;

2.3 местный референдум;

2.4 голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований;

2.5 сход граждан;

2.6 территориальное общественное самоуправление;

2.7 правотворческая инициатива граждан;

2.8 публичные слушания и опрос граждан<sup>5</sup>.

Как уже было указано, свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа в нашей стране. Пожалуй, ни один другой конституционно-правовой институт не имеет такой сложной социальной природы как выборы, поскольку именно избирательное законодательство определяет эффективность системы разделения властей, конфигурацию, сущность, содержание и порядок взаимодействия всех государственных институтов<sup>6</sup>.

По мнению Б.С. Эбзеева, социально-юридическая природа выборов многогранна, а функции многочисленны:

- выборы есть форма и способ периодической легитимации волей народа конституционного строя России;
- именно в выборах находит свое воплощение социальный и юридический догмат верховенства воли народа, составляющий базовый принцип современной демократии;

<sup>5</sup> См.: Институты конституционного права / Ответственный редактор доктор юридических наук, профессор Л.В. Андриченко, доктор юридических наук, профессор А.Е. Постников. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 138–175.

<sup>6</sup> См.: Лукьянова Е.А., Порошин Е.Н. Классификация поправок в избирательное законодательство как маркер целей и задач власти // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 30.

- выборы являются способом передачи народом избранным им органам права на осуществление от его имени публичной власти — государственной и муниципальной;
- именно в процессе выборов осуществляется персонификация выборных органов и государственных, и муниципальных должностей, замещаемых посредством голосования;
- выборы выступают также в качестве формы управления народом делами государства и участия граждан в этом процессе, а также контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления;
- свободные выборы являются важнейшим элементом механизма взаимодействия общей воли народа и множества частных волей граждан как субъектов избирательных прав и волеобразования большинства в процессе избрания главы государства и органов народного представительства<sup>7</sup>.

В рамках конституционно-правовой науки можно говорить о том, что с одной стороны, «выборы как институт непосредственной демократии используются как способ наделения полномочиями депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления, а также выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления — президентов (глав) государств, глав исполнительной власти субъектов федеративного государства, административно-территориальных единиц унитарного государства, глав муниципальных образований»<sup>8</sup>, а с другой стороны, «...выборы обычно рассматриваются как форма реализации субъективных избирательных прав, демократический процесс, механизм формирования органов публичной власти, необходимая составляющая демократической организации государства, высшее проявление власти народа и одна из важнейших основ конституционного строя»<sup>9</sup>.

Таким образом, выборы представляют собой важный инструмент повышения доверия общества к власти, обеспечение легитимности и сменяемости органов государственной власти и местного самоуправления, а также соответствующих должностных лиц.

Порядок назначения, проведения и подведения итогов выборов в доктрине отечественного конституционного права принято обозначать термином «избирательный процесс».

---

<sup>7</sup> См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. 2-е изд., переработанное и дополненное Москва: Проспект, 2017. С. 9.

<sup>8</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. 5-е изд., переработанное и дополненное М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 436–437.

<sup>9</sup> Тхабисимова Л.А. Политико-правовая природа института представительства населения в органах публичной власти Российской Федерации // Конституция и конституционная законность: Материалы X Международной научно-практической конференции (12–13 декабря 2016 года) / Владикавказ: Издательство «Северо-Кавказский горно-металлургический институт», 2017. С. 30.

Существует достаточно большое количество определений избирательного процесса, которые в целом имеют схожие признаки, но также акцентируют внимание на различных аспектах рассматриваемого явления. Можно выделить несколько групп подходов.

1. Избирательный процесс как структурный элемент процессуальной формы конституционного права (конституционного процесса)<sup>10</sup>. Шире можно сказать, что «избирательный процесс, являясь одним из видов юридического процесса в Российской Федерации, обеспечивает реализацию норм избирательного права, субъективных прав и юридических обязанностей его участников (субъектов)»<sup>11</sup>. И это не просто разновидность, а самый массовый и политически значимый вид юридического процесса<sup>12</sup>.

Р.Т. Биктагиров, также подчеркивая сложную и многоэтапную природу избирательного процесса как явления правовой действительности, указывает на то, что это «система последовательно сменяющих друг друга стадий (этапов), выполняющих промежуточные задачи и функции на пути к конечной цели процесса — формированию выборных органов публичной власти и их легитимации»<sup>13</sup>.

Соответственно, можно сделать вывод, что избирательный процесс представляет собой совершаемую в рамках временного этапа и в установленном порядке определенную последовательность действий субъектов избирательного права по подготовке и проведению выборов. В то же время избирательный процесс — это и система процедур, процессуальных форм по разрешению избирательных дел<sup>14</sup>.

2. В итоге необходимо говорить о выделении из массива конституционно-процессуальных норм и процедур отдельной избирательной процессуальной формы, поскольку «процессуальная форма в полной мере присуща и избирательному процессу. Во-первых, избирательный процесс регулируется органами государственной власти, избирательными комиссиями, обладающими публично-властными полномочиями, которые реализуются в актах общеобязательной силы — законах, решениях, принимаемых в строгом соответствии с процедурой деятельности этих органов. Во-вторых, избирательный процесс делится на стадии и проходит в установленные законом сроки, о чем уже говорилось выше. В-третьих, избирательные действия

<sup>10</sup> Джанкезов Б.М. От юридического процесса к конституционному процессу: теоретический анализ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 17–20.

<sup>11</sup> Агаев А.М. Избирательный процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореферат диссертации кандидата юридических наук. Москва, 2010. С. 3.

<sup>12</sup> Агаев А.М. Указ. соч. С. 3.

<sup>13</sup> Биктагиров Р.Т. Становление избирательного права России и стадии избирательного процесса // Избирательные процессы и практика: монография / коллектив авторов; под общей редакцией Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова М.: РЦОИТ, 2018. С. 209.

<sup>14</sup> Актуальные проблемы избирательного права: учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / [Б.С. Эбзеев и др.]; под редакцией Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С. 250.

требуют особого процессуального оформления в виде специальных документов, оформление которых является обязательным»<sup>15</sup>.

В связи с этим вызывает возражение позиция идентификации избирательной процессуальной формы как процессуальной формы реализации и защиты избирательных прав граждан (через систему судов общей юрисдикции), т.е. признания права называться процессуальной формой только отдельному виду судопроизводства. И, соответственно, выделение отдельной процедурной формы организации избирательного процесса. Это разграничение выражается в том, что «через процедурную форму осуществляется деятельность комиссий, выполняется основной объем действий, составляющих содержание избирательной кампании, тогда как через процессуальную форму (в собственном значении этого понятия) осуществляется деятельность судов по защите избирательных прав и свобод граждан и — шире — основ конституционного строя Российской Федерации»<sup>16</sup>.

Такое несколько искусственное разграничение процессуальной и процедурной формы представляется теоретически и практически необоснованным.

Функциональное предназначение избирательного процесса подчеркивает М.В. Масловская, определяя его как объективную деятельность, связанную с достижением оптимальных вариантов процедурно-процессуального регулирования процесса формирования органов государства<sup>17</sup>.

Отдельного внимания заслуживает достаточно распространенная в отечественной конституционно-правовой науке категория «избирательно-процессуальные отношения», которые можно определить как формы реализации конституционных прав граждан в сфере формирования органов публичной власти в Российской Федерации<sup>18</sup>. Здесь актуализируется общая для всего конституционного права проблема искусственного разделения материальных и процессуальных норм и основанных на этих нормах правоотношений. Безусловно, можно в целях исследования и правоприменения выделять, изучать и анализировать такие научные категории, как избирательные процессуальные нормы, избирательно-процессуальных правоотношения и так далее, но с определенной долей условности.

Так, например, можно сделать вывод, что «подавляющее большинство избирательных правоотношений облекается в форму избирательно-процессуальных правоотношений, поскольку протекает в рамках избиратель-

---

<sup>15</sup> Матейкович М.С. Избирательное право и избирательный процесс: учебное пособие / М.С. Матейкович. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 193.

<sup>16</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Ответственный редактор кандидат юридических наук А.А. Вешняков. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 278.

<sup>17</sup> См.: Масловская М.В. Избирательный процесс как разновидность социальной деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 30.

<sup>18</sup> Агаев А.М. Указ. соч. С. 3.

ного процесса, а субъекты, вступившие в такие правоотношения, обретают качества участника избирательного процесса»<sup>19</sup>.

В силу системной взаимосвязи материальных и процессуальных норм конституционного права представляется необоснованным выделение отдельных процессуальных правоотношений, поскольку и так «отличительной чертой избирательных правоотношений является преобладание в их структуре собственно процедурных отношений (стадиальных правоотношений), что предопределяется организационной природой выборов, т.е. их юридической упорядоченностью по времени, стадиям и избирательным действиям»<sup>20</sup>.

Избирательный процесс (избирательная процессуальная форма) состоит из структурных элементов — последовательно сменяющихся стадий и «только совокупность юридически необходимых и достаточных избирательных процедур и действий, стадий как элементов избирательного процесса может обеспечить конституционно-правовую легитимность выборов»<sup>21</sup>.

Авторский коллектив, ставшего классическим учебника по избирательному праву и избирательному процессу, определяет стадии избирательного процесса как «основные этапы организации и проведения выборов, в рамках которых совершаются предусмотренные законами избирательные действия и избирательные процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации и иных участников выборов, целостность, завершенность и легитимность избирательного процесса при избрании депутатов (членов) законодательного (представительного) органа, выборных должностных лиц»<sup>22</sup>.

По мнению Е.В. Корчиго, «стадия избирательного процесса — это обособленная во времени совокупность избирательных действий и процедур, объединенных собственной самостоятельной целью и направленных на достижение предусмотренного процессуальной нормой избирательного права результата, обеспечивающего достижение общей цели избирательного процесса, и характеризующаяся особым кругом субъектов и оснований их (действий и процедур) совершения»<sup>23</sup>.

Также исследователем выделены качественные признаки, позволяющие идентифицировать отдельную процессуальную стадию в рамках избирательного процесса как разновидности юридического процесса:

- 1) завершенность, которая характеризуется наличием собственной самостоятельной цели и получением определенного правовой нормой результата;
- 2) особый круг субъектов и специфика их процессуального статуса;

<sup>19</sup> Агаев А.М. Указ. соч. С. 19.

<sup>20</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Ответственный редакцией кандидат юридических наук А.А. Вешняков. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 306–307.

<sup>21</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 296–297.

<sup>22</sup> Там же. С. 296.

<sup>23</sup> Корчиго Е.В. Стадии избирательного процесса // Дамаскин О.В., Корчиго Е.В., Сеченова Р.Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура. М.: «Норма», 2005. С. 97.

- 3) особый круг юридических фактов;
- 4) особый круг избирательных действий и процедур, совершаемых в определенной последовательности в рамках данной стадии<sup>24</sup>.

Стадии избирательного процесса выполняют важную функцию обеспечения последовательного во времени и поэтапного по содержанию выполнения разнообразных избирательных действий и процедур, которые гарантируют легитимный характер выборов и избрания депутатов и соответствующих выборных лиц<sup>25</sup>.

Выделение четких критериев обозначения отдельной стадии (процедуры) в структуре избирательного процесса представляется эмпирически обоснованным, поскольку позволяет не только привести к единообразию широкий спектр мнений в отечественной конституционно-правовой науке о качественно-количественных характеристиках стадий избирательного процесса, но и выработать унифицированные критерии структурно-функционального анализа каждого вида процесса в рамках единой конституционно-процессуальной формы.

Исходя из вышеуказанного, следует согласиться с мнением Р.Т. Биктагирова, который подвергает сомнению выделение в качестве избирательных стадий назначение выборов, регистрацию (учет) избирателей, а также формирование избирательных фондов. Нецелесообразно выделять назначение выборов в качестве отдельной избирательно-процессуальной стадии (процедуры), поскольку назначение выборов представляет собой акт реализации полномочий уполномоченного на то органа или должностного лица, лишь открывающий конкретную избирательную кампанию. Или, говоря иными словами, процесс выборов того или иного органа государственной власти, местного самоуправления по существу не решает ни одного избирательно-процессуального вопроса<sup>26</sup>.

Таким образом, назначение выборов можно охарактеризовать не как отдельную стадию (процедуру) в рамках избирательного процесса, а скорее как юридический факт, благодаря которому возникает избирательно-процессуальное правоотношение.

В отечественной доктрине конституционного права принято выделять основные (обязательные) и факультативные стадии избирательного процесса.

К основным (обязательным) стадиям избирательного процесса можно отнести:

- 1) «назначение выборов (принятие уполномоченным на то государственным органом, органом местного самоуправления, должностным лицом решения о назначении даты выборов, в том числе в порядке ротации части депутатского корпуса, и проведении выборов);

---

<sup>24</sup> См.: Корчиго Е.В. Указ. соч. С. 97.

<sup>25</sup> См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 297.

<sup>26</sup> См.: Биктагиров Р.Т. Указ. соч. С. 212–213.

- 2) образование избирательных округов, в том числе единого избирательного округа, избирательных участков, составление списков избирателей;
- 3) выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация;
- 4) информационное обеспечение выборов и проведение предвыборной агитации;
- 5) голосование и определение итогов голосования, установление результатов выборов, их официальное опубликование (публикация)<sup>27</sup>.

Что касается факультативных стадий избирательного процесса, то к ним можно отнести «проведение в предусмотренных законом случаях: а) повторного голосования; б) повторных выборов; в) выборов депутатов вместо выбывших»<sup>28</sup>.

А.М. Агаев в своем диссертационном исследовании стадии избирательного процесса также делит на две группы:

**Основные (обязательные) стадии избирательного процесса** включают в себя:

1. назначение выборов;
2. образование инфраструктуры выборов: избирательных комиссий, избирательных округов, избирательных участков, составление списков избирателей;
3. выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов;
4. предвыборная агитация;
5. голосование, подсчет голосов, установление итогов голосования и результатов выборов.

**Факультативные же стадии избирательного процесса** возможны в определенных случаях и включают в себя повторное голосование и повторный подсчет голосов<sup>29</sup>.

Ключевой особенностью обязательных стадий избирательного процесса является то, что при отсутствии хотя бы одной из них проведение выборов будет невозможно<sup>30</sup>.

Заметный интерес и возможное влияние на концепцию процессуальной формы конституционного права оказывает выделение в качестве структурных элементов избирательного процесса не только избирательных стадий (процедур), но и избирательных действий.

Избирательные процедуры можно определить как «конкретный порядок совершения (выполнения) предусмотренных избирательным законодательством совокупности процедурных действий, принятия соответствующими

<sup>27</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Ответственный редактор кандидат юридических наук А.А. Вешняков. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 297.

<sup>28</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 297.

<sup>29</sup> См.: Агаев А.М. Указ. соч. С. 12.

<sup>30</sup> Актуальные проблемы конституционного права России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / [Б.С. Эбзеев и др.]; под ред. Б.С. Эбзеева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. С. 263.

избирательными комиссиями решений, которые обеспечивают реализацию избирательных прав участников выборов на соответствующих стадиях избирательного процесса»<sup>31</sup>.

В то время как «избирательные действия по характеру своего включения в структуры избирательной процедуры и стадии избирательного процесса являются их первичной организационно-правовой клеточкой, обеспечивая в ходе выборов их динамическое развертывание и завершение»<sup>32</sup>.

Таким образом, избирательная процедура определяется как процедурное действие, а избирательное действие как первичный структурный элемент отдельной избирательной процедуры (стадии). Можно говорить о соотношении избирательно-правовой процедуры и действия как о соотношении целого и его части.

Термин «избирательное действие» достаточно активно используется в действующем избирательном законодательстве, но отсутствуют критерии разграничения процедуры и действия.

Например, по смыслу ряда норм Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон о гарантиях избирательных прав) можно сделать вывод, что законодателем в качестве избирательных действий указаны:

- выдвижение кандидатов (списков кандидатов);
- предвыборная агитация;
- голосование на выборах;
- наблюдение за проведением выборов;
- наблюдение за работой избирательной комиссии;
- наблюдение за установлением итогов голосования;
- наблюдение за определением результатов выборов (п. 28, статьи 2)<sup>33</sup>.

В п. 6 статьи 20 Закона о гарантиях избирательных прав говорится о действиях, связанных с подготовкой и проведением референдума.

В п. 22 статьи 29 Закона о гарантиях избирательных прав в качестве избирательных действий указаны:

- выдача и подпись бюллетеня;
- сортировка, подсчет и погашение бюллетеней;
- составление протокола об итогах голосования, о результатах выборов, референдума;
- принятие решения избирательной комиссией;
- составление протокола об административном правонарушении.

<sup>31</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 298.

<sup>32</sup> Там же. С. 299.

<sup>33</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Также в п. 6 статьи 71 указанного Федерального закона упоминается, что при проведении повторных выборов сроки избирательных действий могут быть сокращены на одну треть<sup>34</sup>.

Таким образом, можно сделать ряд выводов:

- избирательная процедура и избирательное действие являются структурными элементами избирательного процесса (избирательной процессуальной формы);
- избирательная процедура и избирательное действие соотносятся между собой как целое и его часть;
- можно сказать, что главное отличие этих терминов заключается в том, что избирательное действие основано на активности единичного субъекта, а избирательная процедура может быть совокупностью нескольких действий, в которых участвуют несколько субъектов;
- термин «избирательное действие» является устоявшимся в доктрине и законодательстве, но это не свидетельствует о необходимости экстраполяции этого термина на остальные элементы процессуальной формы конституционного права.

На основе проведенного исследования можно определить избирательную процессуальную форму как структурный элемент процессуальной формы конституционного права, представляющую собой совокупность урегулированных конституционно-процессуальными нормами юридических фактов, избирательных действий и последовательных стадий (процедур) проведения выборов в государственные и местные органы.

### Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Т. 1. / С.А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 864.
2. Авакьян С.А. Представительная и непосредственная демократия в современной России: проблемы соотношения, эффективности и новых технологий // Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы. Учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2015. С. 18–52.
3. Агаев А.М. Избирательный процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва, 2010. С. 198.
4. Актуальные проблемы избирательного права: учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / [Б.С. Эбзеев и др.]; под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С. 423.

<sup>34</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

5. Актуальные проблемы конституционного права России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / [Б.С. Эбзеев и др.]; под ред. Б.С. Эбзеева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. С. 479.
6. Биктагиров Р.Т. Становление избирательного права России и стадии избирательного процесса // Избирательные процессы и практика: монография / коллектив авторов; под общ. ред. Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова. М.: РЦОИТ, 2018. С. 197–216.
7. Джанкезов Б.М. От юридического процесса к конституционному процессу: теоретический анализ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 17–20.
8. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред.к.ю.н. А.А. Вешняков. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 816.
9. Институты конституционного права / Отв. ред.д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.ю.н., проф. А.Е. Постников. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 496.
10. Корчиги Е.В. Стадии избирательного процесса // Дамаскин О.В., Корчиги Е.В., Сеченова Р.Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура. М.: «Норма», 2005. С. 96–128.
11. Лукьянова Е.А., Порошин Е.Н. Классификация поправок в избирательное законодательство как маркер целей и задач власти // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 29–37.
12. Масловская М.В. Избирательный процесс как разновидность социальной деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 29–31.
13. Матейкович М.С. Избирательное право и избирательный процесс: учеб. пособие / М.С. Матейкович. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 287.
14. Тхабисимова Л.А. Политико-правовая природа института представительства населения в органах публичной власти Российской Федерации // Конституция и конституционная законность: Материалы X Международной научно-практической конференции (12–13 декабря 2016 года) / Владикавказ: Издательство «Северо-Кавказский горно-металлургический институт», 2017. С. 30–43.
15. Уваров А.А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 32–35.
16. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2017. С. 655.

## НОВАЯ ЭТИКА НА ФОНЕ ГРЯДУЩЕГО

**Аннотация.** Структурные изменения в социальном содержании глобального мира могут оказать определяющее влияние на будущее человечества. Пока так называемые передовые государства занимаются вопросами освоения космоса, глобального потепления/похолодания, коммерческой глобализации, делят между собой экономическое пространство планеты, укрепляя кастовый фундамент мировой государственной системы и создавая очередной удобный для себя мировой порядок, основанный на беспорядке, людской мир меняется по своим ментальным канонам и принципам. Новый класс — прекариат — в сочетании, с одной стороны, с уже имеющимися общечеловеческими проблемами бедности, неравенства, неграмотности, невежества, коррупции, всевластии одних над другими, монополии транснациональных образований, множественных противоречий между стратами, классами, этносами, народами и государствами, с другой — с ускоренным перенаселением Земли, вступает в собственную власть, которая в силу ангажированности государственных законов и деградации традиционной морали мало чем может быть ограничена.

**Ключевые слова:** общество, социальный мир, государство, прекариат, пролетариат, олигархат, мораль, этика, трансформации, будущее.

## A NEW ETHICS IN A CONTEXT OF THE FUTURE

**Abstract.** Structural changes in the social content of the global world can have a decisive impact on the future of humanity. While the so-called advanced states are engaged in space exploration, global warming/cooling, commercial globalization, divide the economic space of the planet among themselves, strengthening the caste foundation of the world state system and creating another convenient for them world order based on disorder, the human world is changing in its mental canons and principles. The new class — the precariat — in combination, on the one hand, with the already existing common human problems of poverty, inequality, illiteracy, ignorance, corruption, the omnipotence of one some over others, the monopoly of transnational entities, multiple contradictions between stratas, classes, ethnic groups, peoples and states, and on the other hand, with the accelerated overpopulation of the Earth, enters into its own power, which, due to the biased state laws and the degradation of traditional morality, can hardly be limited by anything.

**Key words:** society, social world, state, precariat, proletariat, oligarchy, morality, ethics, transformations, future.

Структурное содержание общества во все времена имело важное значение для развития цивилизации. Государство консервативно и, возможно, если бы не объективная необходимость, способствующая революционным

(во всех смыслах) и эволюционным изменениям, человечество по сей день пребывало бы при рабовладельческом строе. Не всегда трансформации одних форм хозяйствования на другие выступали логичным исчерпыванием внутренних возможностей той или иной формации. Система обычно с трудом расстается с собственными устоявшимися построениями. При всей слабости (в том числе внутренней, но не сущностной) общества, именно оно выступало (на ее же долю выпало и в наши дни быть инициатором) глобальных изменений. Имея множество ограничителей разного рода, начиная от страха до банального невежества, не ведая как, общество время от времени «ввязывалось в бой», даже не зная, что «там будет видно»<sup>1</sup>.

Сословный строй только внешне выглядел как нечто монументальное, внутри него, не сказать, что кипели страсти, но метаморфозы были обыденным явлением, — презираемое сословие логикой обстоятельств и времени меняло свое положение в уважаемое, становясь в разряд доминирующих корпораций, но это могло происходить только с кастовыми образованиями из «верхних этажей общества». Состояние эксплуатируемых редко менялось, в той же средневековой Европе, когда люди ходили, условно говоря, под богом, то есть при практически полном доминировании Церкви, отношение изменилось в основном к интеллектуалам (за исключением людей науки), — это и есть причина Ренессанса, для остальных, а тем более главных производителей ценностей и обездоленных была уготована инквизиция. С XVI по первую половину XIX века (до К. Маркса) движущей силой и главными организаторами гражданского общества считались купцы. Но не было ни одного полноценного периода в обозримой истории, когда бы ценностью называлась (воспринималась, считалась) личность, то есть человек, являющийся собой без преувеличения центральную фигуру цивилизации.

Декларации мы отбрасываем намеренно, нередко они стоят не дороже бумаги, на которой изложены, и чаще выступают, с одной стороны, средством прикрытия лицемерной сути властных структур, с другой, — служат сдерживанию общественного развития как некие симулякры достигнутой цели: это такой «выпуск пара», только в масштабной форме. С появлением классов, которые не только были организованы по определению, но и отличались желанием поделиться сформулированными интересами и требованиями с другими стратами, власти стало сложнее сохранять ситуацию в состоянии должной стабильности. Лихорадочные поиски общих точек соприкосновения так и не зашли дальше создания профсоюзного движения и внедрения в ряды рабочих всевозможных штрейкбрехеров. Так или иначе, но государству пришлось основательно повозиться, пережив множество «предынфарктных состояний» в виде революций, а волнительные моменты, связанные с забастовками и демонстрациями протеста, и вовсе стали частью его повседневности. Состояние постоянного ожидания катастрофы вряд ли

---

<sup>1</sup> «Нужно сперва ввязаться в бой, а там видно будет» (приписывается Наполеону I Бонапарту).

можно называть стабильностью, но между государством и обществом образовалась насквозь пропитанная парадоксами форма договоренности, примерно такая, какая в наше время существует между полицией и демонстрантами в некоторых европейских странах: до первой разбитой витрины протест считается мирным, дальше стороны действуют по своему усмотрению и на свой страх и риск. Право на провокацию не оглашается, но, судя по частым стычкам сторон, подразумевается. Получается некий «худой мир», который, как гласит общепризнанная народная мудрость, лучше доброй ссоры.

«Технология и знания развиваются с огромной скоростью. Это уже благо, или станет таковым. Человек, однако, не изменился. Он такой же, каким был в тот день, когда немецкий теолог Дитрих Бонхёффер публично выступил против нацизма и антисемитизма, зная, что после этого выступления его ожидает лагерь смерти. Он такой же, каким был, когда аплодировал в римском Колизее, когда распинал Христа, когда убивал безоружных вальденсов, когда травил газом людей в Освенциме, когда пытал повстанцев в Малайзии, Алжире и Вьетнаме. Свое последнее интервью французский историк Фернан Бродель закончил словами, что хотя знание означает, что у человека остается меньше оправданий своему варварству, но человек, тем не менее, остается в “высшей степени варваром”. У человека нет генетически заложенных механизмов, которые позволили бы ему избежать дурных поступков своих предков. ...Темноту трудно отличить от света в плотной паутине структуры и логики, сотканной вокруг них. Поэтому, если мы хотим вновь обрести контроль над нашим здравым смыслом и моралью, нам необходимо удалить слои фальшивых напластований над ними» [1]. Какими бы знаниями мы не обладали по поводу прошлого, современному исследователю трудно судить о временах перемен, когда экономические, политические, психологические метаморфозы охватывали целые страны, ввергая их в пучину неизвестности и непредсказуемости. Можно разве что проецировать исторические события на трансформационные процессы последних трех десятков лет, когда мир с интенсивностью в той или иной степени переделывается, терпит внутренние и внешние изменения, до конца не осознавая сути происходящих с ним отступлений и модернизаций, закручиваний и выпрямлений, прогресса и регресса, взлетов и падений, выражающихся не только в бесконечных холодных, едва теплых и горячих конфликтах с очередным массовым переселением народов, но и в какой-то особенной по своей сути эйфории — то ли предсмертной, то ли возвещающей о начале новой эпохи. Так уж случилось, что нынешние поколения оказались вовлеченными во все невзгоды эпохи перемен — кто-то как участник, кто-то как созерцатель или просто зритель, кто-то как исследователь, а кто-то и вовсе как жертва. Многие в буквальном смысле почувствовали «на собственной шкуре», а еще больше людей продолжают ощущать бремя изменений, сказывающееся по-разному, но практически во всех случаях приводящее к слову немалой части устоявшихся основополагающих факторов,

как материальных, так и духовных, — от вековых обычаев и нравственных норм до мировосприятия.

После распада Советского Союза автору встречались люди, в прямом понимании слова потерявшие смысл собственной жизни. Некоторые из них старались не выходить из дома, закрывались от ежедневных новостей, о многих вещах и обстоятельствах говорили, исходя из устаревших понятий и используя терминологию вчерашнего дня. Намеренно называя новые учреждения власти по-старому, как будто пытались вернуть с помощью слов понятную им реальность. А ведь тогда по большому счету для обычного человека мало что изменилось: сменилась власть, на смену одной системы пришла другая, — основная часть изменений носила формальный характер. Видимо, существует определенного рода чувствительность, которой оделены не все, она позволяет отдельным индивидам видеть за формальными признаками глубину будущих изменений. Возможно, с этим чувством и связана разная реакция людей на одни и те же обстоятельства в виде (для наглядности возьмем крайность) той же войны. Одни убегают, не дожидаясь, пока она окажется у порога, другие терпят все лишения оккупации. Вот и в наше время одни миллионы людей, которых цивилизованный мир называет мигрантами и выставляет пугалом, разбрелись по миру и ищут, где спрятаться от реальных и грядущих бедствий, другие — продолжают жить в надежде, что под «точечными» и «сверхточными бомбардировками» окажутся не они и не их семьи.

Думается, что «пугалом» впору выставлять не беженца, а представителя того большинства, кто незаметно для исследователей постепенно, но безоговорочно по численности, силе и организационным возможностям не только превосходит вчерашнего «гегемона», но и намного лучше, чем пролетариат, осознает свои цели и задачи. Кстати, новый класс — не «пугало» даже в самом страшном смысле слова, а нечто значительно большее, то есть реальная сила. Но сначала несколько слов о сословно-классовых изменениях. «Сословно» потому, что современного рантье трудно отнести к какому-либо классу или страте. Но его влияние нельзя отрицать и недооценивать. То же самое с так называемым олигархатом, обозначение которого как бы отодвигает его от власти. Иначе говоря, обществу дается некое объяснение, что так как олигархи — это нечто отдельное, далекое или даже, как ныне говорят, равноудаленное, то у нас (теперь «у нас» — это чуть ли не повсеместно) нет олигархии, как государственной системы управления.

В целом сословное общество — одна из придумок государства, оно, как и практически все другие его изобретения, изначально было ориентировано на упрощение. В определенной мере — это часть той действенной управленческой максимы, которую радикальные мыслители иногда называют принципом сатаны: «разделяй и властвуй». Будучи по своей сути сторонницей простых решений (некогда, незачем, нет необходимости, и так сойдет и т.д.), власть и раньше (века и тысячелетия тому назад) глубоко не вникала

и сейчас не всматривается в сложные метаморфозы и подробности социальной действительности. Подведя мощнейшую законодательную основу под самоуправление и воздвигнув над ним гору ограничений и правил, она пытается расставить вокруг и внутри социума множество по-разному оформленных пограничных столбов, чтобы обратить это общественное явление в собственную структуру, то есть предъявить обществу еще один симулякр. Сословная система в данном контексте выступает как одно из надежных средств — не надо никому показывать на его место, оно определено рождением; здесь упущение в одном: человек, которому назначено быть рабом, нищим, обездоленным, вряд ли сумеет выйти за пределы этого предопределения, а тот, кто по рождению выше окружающих и без усилий с его стороны оказывается у вершины социальной пирамиды, может и не заглядывать в собственный интеллектуальный потенциал. В результате коэффициент полезного действия сословной (кастовой) системы оказывается небольшим, но государство озабочено не этим, его задача — воздвижение собственного порядка, где сословия более чем уместны.

Многовековая практика показывает, что социальный мир трудно уподобить чему-то застывшему, окостеневшему, в отношении которого можно ограничиться раз и навсегда определенными и назначенными правилами. Он меняется и словно камень, катящийся по нисходящей плоскости, движется и при этом трансформируется все сильнее и быстрее. На каком-то этапе истории (в том числе на современном) общественное мироздание реагирует и на симулякры, но судя по темпам изменений, в ближайшее время оно перестанет замечать не только видимости и фальшивые ценности, но и устаревшие закономерности. Здесь уместно было бы добавить, что «государству нужно быть к этому готовым», но случай не тот. Общество медленно, но верно выходит за пределы государственной «миро-системы» (И. Валлерстайн), оно в буквальном смысле ускользает от него, оставляя его без всяких шансов на сохранение статус-кво. В 1820 году население Земли составляло 1 миллиард человек, в 1927-м — 2, в 1960-м — 3, в 1974-м — 4. В июле 1987 года на нашей планете проживало уже 5 миллиардов человек, в октябре 1999 года эта цифра превысила 6 миллиардов, а ровно через 12 лет, то есть в том же месяце 2011 года Землю населяли уже 7 миллиардов человек. Преодоление 8-миллиардного рубежа ожидается в 2024 году.

Специалистов-демографов мало кто относит к пророкам, и редко какая государственная структура к ним прислушивается. Видимо, люди и организации исходят из того, что демографические сведения и прогнозы — это данность, с которой ничего не поделаешь. В вопросах увеличения численности населения нас тоже волнует наше время, грядущее — дела будущих поколений. Но с учетом того, что численность землян может быть утроена в течение жизни одного поколения — с 1960 года, — то демография как наука не только обретает важность, но и занимает место среди тех знаний, без которых человечеству в скором времени будет очень непросто ориентироваться

в тенденциях собственного развития. Однако дело даже не в этом, как раз с подобными проблемами цивилизация разберется, опыта у нее предостаточно. Перенаселение земли только кажется чем-то новым, мир сталкивался и справлялся с этим как в локальном, так и глобальном смысле множество раз<sup>2</sup>. Вопрос заключается в том, что государственное решение проблемы демографии почти неспособно выйти за пределы банальной планетарной войны. Вот здесь и нужно предостеречь любителей простых решений: за весь XX век и во всех его войнах, включая мировые, потери человечества составили немногим более 100 миллионов человеческих жертв. За то же время население планеты выросло почти на 6 миллиардов человек. Комментарии и пояснения излишни. И так понятно, что война — не тот вариант вердикта, посредством которого можно реально повлиять на дальнейшее развитие человечества в том глубоком, широком, сущностном смысле и долгосрочной перспективе. Даже если число жертв XX века в XXI веке будет умножено на 10, это не даст ожидаемого демографического результата.

Общество в очередной раз обойдется без государственных усилий. Круг забот мировой государственной системы по отношению к человеческой цивилизации разве что масштабами отличается от каждодневных проблем отдельно взятого государственного образования, где во главу угла ставится опека тех же олигархата, рантье, номенклатуры (этот советский термин прекрасно обозначает людей, оказавшихся в пределах заботы иерархической системы власти), транснациональных и иных форм глобальных корпораций и других социальных образований, то есть меньшинства. Проблемы мирового сообщества из века в век худо-бедно, но решаются им самим. Ошибка государства также и в том, что, во-первых, оно, находясь в прозрачной и открытой реальности со всеми ее углами и округлостями, прошлым, настоящим и будущим, ущельями, вершинами и равнинами, уровнями и плоскостями, зеркальными поверхностями и выбоинами, действует как при игре, во-вторых, ставит на одних и тех же, еще и ставит не на тех. При огромном арсенале вариаций и возможностей оно выбирает наиболее узкий путь, минимизируя собственную альтернативу и доводя ее до единственно удобного. А удобное — не всегда верное. И всякий раз, когда следствие им же самолично созданных причин настигает государство в виде различного рода социальных катастроф, оно, вместо того чтобы пройти объективным взглядом по собственной истории и разобраться в истоках происшедшего, ищет виновных.

---

<sup>2</sup> Например, в Китайской Народной Республике на территории в 9,6 миллиона квадратных километров, две трети которой составляют горные хребты и нагорья, проживает больше чем пятая часть населения планеты; численность населения Японии, территория которой в десятки раз меньше площади крупнейшей страны мира — России, — вполне сопоставима с ней (около 130 млн человек), при этом почти 60% территории этого островного государства не освоена, а уровень жизни значительно превосходит аналогичные показатели населения преобладающего большинства стран.

Достаточно беспристрастного ретроспективного исследования на бытовательском уровне, и становится ясно, что следствие оборачивается серьезными итогами, хуже того, все сложнее справляться с причинами: революции влекут за собой еще более масштабные по своему разнообразию, территориальному и временному охвату революции; межгосударственные политические конфликты порождают вооруженные противостояния, из локальных войн возникают глобальные катастрофы. После революции 1917 года, вопреки декларациям и ожиданиям, на территории Российской империи воцарилось не всеобщее счастье, а, как показало время, бесперспективное тоталитарное общество; вслед за Первой мировой войной, которая должна была разрешить множество глобальных противоречий, должен был наступить мир, но случилась еще более кровавая Вторая мировая война; победив фашизм, то есть одно из собственных изобретений, мировая государственная система немедленно, даже не отдышавшись, затеяла холодную войну на несколько десятилетий, видимо, чтобы без дела не сидеть. Занавес поднят, сцена мировой политики как никогда открыта всем взорам, и сегодня любой желающий может, если не догадаться, то пофантазировать на тему, какой государственный сюрприз ждет человечество за ближайшим историческим поворотом.

Особенность современной международной ситуации в том, что причины видимых следствий кроются не только в государственной политике и экономике, но и социальной экологии. Их глубинная этиология, точки возникновения, источники образования в значительно большей мере связаны с общественной средой, то есть с пространством, до которого государству по большому счету дела нет, и с которым оно рассчитывается мелочью и только при необходимости. А ответ держать придется. Масса, которая идет на государство, пощады не знает, векторы ее движения охватывают весь мир со всеми его базисами и надстройками, идеями и идеологиями, парадигмами и обоснованиями. Против нее у государства нет ни союзников, ни средств защиты, ни слов для оправдания. Руль в любом случае придется уступить, чтобы дело закончилось не уничтожением и необходимостью начинать с новой страницы, а хотя бы почетным (бескровным) поражением, чтобы капитуляция свершилась на разумных условиях; но пока не поздно, лучше поделить место у руля. «Смысл истории, “мистерии поступков” — становление человека. На планете сегодня происходит своего рода восстание личности против власти традиций и тирании стереотипов, сопряженное с бунтом элит. Необходимость ориентироваться и действовать в распределенных по странам и весям анклавах нового мира предьявляет запрос на высокоорганизованного индивида, обладающего развитым интеллектом, культурным капиталом, владеющего разнообразными искусствами и уникальными компетенциями. Мы наблюдаем личностно ориентированное общество — людей, имеющих возможность веско заявить о себе, эффективно сочетая современный инструментарий с мыслью и действием» [2]. Масса движется с двух сторон, но она настолько велика, что охватывает все сторо-

ны света. Ничего неожиданного и внезапного не происходит, государству придется столкнуться с результатом событий, параметры которого в течение веков преподносились и задавались им как нечто безальтернативное. Мировой государственной системе предстоит встреча с двумя проблемами, каждая из которых порождена условиями созданной властью социальной среды. *Первая из них — увеличение численности населения Земли, вторая — роботизация производства.* Государственной системе управления, в том виде и качестве, в котором она существует, не под силу решить их не только вместе, но и в отдельности. И та, и другая проблемы требуют решения огромной задачи в виде придания смысла жизни миллиардам людей. И если до сих пор можно было не обращать внимания на огромное число голодающих на обочинах и задворках глобального мира, то сегодня, максимум завтра эти обочины и задворки будут пролегать по центральным улицам столиц так называемых сверхдержав.

Симулякры не сработают, свалить проблему на мигрантов не получится, новую религию создавать поздно, особую идеологию некому придумать, — объекты по своим масштабам настолько несопоставимы со средствами, которые государство в состоянии им противопоставить, что способны (а судя по благодушному ожиданию единовластного государства) и будут претендовать на субъектность. В фильме Ларса фон Триера «Меланхолия» земляне долго наблюдают приближающееся странствующее небесное тело, которое столкнувшись с Землей, должно ее уничтожить (чем дело и заканчивается). Так вот, проблема, о которой идет речь, уже доступна для наблюдения. «На наших глазах происходит приватизация будущего. Политическая практика, опирающаяся на бюрократизированные, олигархические структуры управления, проигрывает историческое соревнование с инструментально аранжированным обществом мотивированных индивидов, распространяющейся «неопознанной культурой». Возникли и умножаются децентрализованные, неподконтрольные государствам высокотехнологичные финансовые системы, чей центральный банк смещен если не в область «криптофизики», то деятельной абстракции. Яркий пример — рынок криптовалют: старый и новый (cash) биткоин, разделившийся эфириум, риппл, лайткоин, даркоин, прочие альткоины» [2].

Теперь дело не в сословиях, кастах, классах, стратах, прослойках, группах и группировках (еще немного и на фоне грядущей катастрофы потеряют значение и нации, и национальности вместе с гражданствами и подданствами), а в человечестве. Вышеупомянутый прекариат — в большей степени предостережение; в нынешнем его состоянии на него можно не обращать внимания, но это — завтрашний день пока еще в примитивном облики. Прекариаты ведут себя примерно как английские луддиты начала XIX века, выступавшие против внедрения машин посредством выведения из строя станков, но они — предвестники несколько другого порядка. Это — тот, кто создает новую среду, а не пытается сохранить старую. Его кажущаяся ней-

тральной социальной и политическая позиция обманчива, а выглядевшая примитивной цель зарабатывания на жизнь — всего лишь прикрытие для других, более сложных целей, суть которых выражается в претензии на место под солнцем в достаточно многомерном смысле. «Что не вполне очевидно — будущее уже пребывает и прорастает в настоящем. Оно пробивает пути в идеях, людях, их намерениях, действиях. Мы создаем будущее, соучаствуя в грандиозном предприятии, интуитивно создавая контур совместно возводимого здания, разрабатываем проекты и воплощаем фрагменты футуристической истории. Изменяются системы управления, география центров влияния, возникают субъекты действия. Слабо связанные с прошлым, проявляются неформальные персонажи, играющие по своим, не слишком внятным для остальных правилам. А столь часто упоминаемая глобализация сопровождается индивидуацией — генерацией людей нового века» [2].

### Прекариат — беда или спасение?

С точки зрения государства в современном мире им уже схвачено все. Осада завершена. Единственная проблема заключается в простеньком вопросе — зачем? Зачем идти по пути, который не ведет никуда? Если по-другому, то зачем вкладывать огромные средства в колонизацию Марса, когда можно просто побережь Землю? Здесь речь не о реальном проекте, которого нет и в ближайшие 50 лет не будет, и даже не о популизме, как единственной основе такого рода проектов. Лакмусовой бумажкой для таких «колонизаций» может служить их авторство: с подобными идеями практически всегда выступают политики, редко — деловые люди, и никогда — ученые. «Во время своей первой предвыборной кампании (будущий) президент Джордж Буш дал своим оппонентам, сетующим, что 70 процентов федеральных средств, выделяемых на НИОКР, идет на оборонные нужды, странный ответ: “Критики не замечают важности исследований в области обороны для науки и технологии, а они расширяют границы наших знаний и способствуют нашему процветанию”. Интересно, однако, не то, работает эта система или нет, а то, что не помешало бы выяснить, нет ли какой-нибудь другой, лучшей системы. Почему правительство не может направить свои инвестиции прямо в мирные сектора тех отраслей, которые все время надеются получить крохи научных знаний со стола военных исследований» [1]. Вообще-то вопрос по поводу Марса тоже здесь задан для наглядности и не более того. А реальный вопрос «зачем?» может быть поднят новым классом, способным в корне изменить всю политическую, экономическую и социальную инфраструктуру мира.

Мы говорим о прекариате<sup>3</sup>, как о пока еще мало кому известном образовании, которое только-только осознает себя, начинает ощущать свою

<sup>3</sup> Термин образован соединением английского выражения «precarious» — «нестабильный», «неустойчивый», и слова «пролетариат».

силу, хотя и не определилось с собственным местом в общем пространстве. «В 1970-е годы умами политиков завладела группа идейно настроенных экономистов. Главный принцип их неолиберальной модели состоял в том, что экономический рост и развитие зависят от рыночной конкурентоспособности и нужно сделать всё для максимального повышения соревновательности и конкуренции так, чтобы рыночные принципы проникли во все аспекты жизни. Считалось, что помимо всего прочего следует повисить гибкость или подвижность рынка труда, а это значило переложить бремя рисков на плечи работающих и их семей, делая их еще более уязвимыми. В результате возник класс мирового «прекариата», насчитывающий в разных странах много миллионов людей, не имеющих якоря стабильности. Они-то и стали новым, потенциально опасным классом. Они охотно прислушиваются к самым вздорным призывам и готовы отдать свои избирательные голоса и денежки на создание и укрепление политической платформы для этих смутьянов» [3]. Иначе говоря, все вышло в духе власти, самая далекая и перспективная цель которой ограничена сроком собственных полномочий, — а что будет дальше, находится вне пределов ее интересов. «Ключевых же игроков у истории сегодня два. Во-первых, интернациональное многолюдье. Численность людей в прошлом веке прирастала миллиардами, росла сумма пассионарных индивидов, существующих между ними связей, переплетающихся и автономных сюжетов. С какого-то момента инертные прежде массы приходят в движение. Глобальная индустриализация, демократизация, деколонизация, наличие современных транспортных средств, устройств и услуг, обилие и разнообразие коммуникаций, их ценовая доступность, скорость и универсальность распространения информации резко повысили интенсивность и объем взаимодействий, отменяя пространственные разграничения. Государственные границы становятся менее значимыми, проницаемыми, постепенно исчезая с карт повседневности. Массы перемещаются и перемешиваются, индивиды — устремляются и развиваются, фанатики и парии декларируют собственные претензии к миру, порой убийственным образом. Антропотоки беженцев заливают Европу (и не только), растворяя и переплавляя прежний строй. Восстание масс обретает второе дыхание, подрывая социальные и другие стандарты. Но главное — это бурлящее многолюдье, заместив решительностью культурные установления современности, получило доступ к эффективным инструментам, созданным гением человеческой цивилизации. Причем используются как конструктивные, так и деструктивные возможности: магнаты и социопаты, террористы и хакеры также обустраивают сценарии перемен, соучаствуют в борьбе за свою версию будущего, используя технические и технологические достижения эпохи. Другой игрок — личность нового типа. Мы определяем будущее и познаем судьбу, испытываем шансы и осмысливаем риски, отходя от потускневших стереотипов и обезличенных обобщений. В антропологической вселенной зажигается, мерцает и гаснет множество

звезд, а в предпринимательской среде властно утверждается влиятельный персонаж — *manterpriser* (*man* — «человек», *enterprise* — «предприятие») человек-предприятие» [2].

Прекариат — это универсальный пролетариат с широким функционалом не только по умениям, но и по готовности, но этим его особенность не ограничивается. «Его столпами-мыслителями были Пьер Бурдьё, предложивший понятие прекариата как нестабильного, незащищенного общественного слоя (1998), Мишель Фуко, Юрген Хабермас, а также Майкл Хардт и Тони Негри, чей эпохальный совместный труд «Империя» (2000) стал продолжением и развитием идей Ханны Арендт (1958). Были также отголоски беспорядков 1968 года, связавшие прекариат с франкфуртской школой «Одномерного человека» Герберта Маркузе (1964)» [3]. Отличие прекариата от рабочего класса еще и в его вездесущности. Он не обязательно технарь и не обязательно креативен, и даже не обязательно люмпен в марксовом смысле. Одно из главных свойств прекариата заключается в его мобильности, и не в общепринятом, а гораздо более широком, абсолютно новом понимании. Он даже не тот фольклорный портной из поговорки, которому чтобы собраться переехать, достаточно воткнуть иголку в воротник. Мобильность прекариата не в готовности к перемещениям, как говорят в народе, легкости на подъем, она означает еще и сокращение числа сдерживающих факторов: он не только умеет, еще и может. И нередко может в одиночку, а если сумеет организовать со своими «одноклассниками», то от их совместных действий очень трудно будет найти «противоядие». Сила прекариата, как класса, еще и в том, что он мобилен, не сходя с места. Ему не нужно переходить границы, посещать учреждения, писать петиции, обращаться в инстанции, — он способен на изменения реальности самостоятельно, не с кем не советуясь, не у кого не спрашивая и не нуждаясь не в каких теоретических базисах. «Булыжник» для части прекариата за относительно короткое время эволюционировал (кстати, практически незаметно для власти) в невидимые компьютерные вирусы и на что угодно способные программы, особенность которых в том, что могут приводиться в действие из любой точки мира.

Прекариату не нужно захватывать почту, телеграф, телевидение, перекрывать магистральные дороги и мосты, выходить на демонстрации и организовывать стачки, чтобы быть услышанным; хотя для осуществления всего перечисленного у нового класса на наших глазах вырастают целые армии «пехоты» в виде мигрантов, безработных, огромных масс людей, жизнь которых стараниями величайшего изобретения человека — государства — все больше проваливается в бессмыслие. Он несколькими кликами компьютера сможет дестабилизировать деятельность не одной какой-либо страны, а целых союзов государств, включая ООН. Здесь есть некие элементы фантазии — прекариат пока далек от самоорганизации, он разрознен, еще не осознает собственную силу и, что важнее, свои интересы. Он переживает младенческий возраст, потому и его действия в виде всяких,

по сути своей бессмысленных, флешмобов, хакерских атак, накручивания рейтинга некоторым медийным персонам и тому подобных «глупостей» выглядят детскими шалостями. Но это не означает, что он так и останется младенцем и ограничится выполнением своих капризов и чужих заказов. Прекариат невероятно быстро растет, почти с такой же стремительностью, с которой меняется мир. И в очередной раз — когда общество опережает власть в развитии, — эти изменения остаются вне внимания государства, хотя именно его они касаются в максимальной степени.

Государство вместе со своими союзниками в виде транснациональных корпораций, межгосударственных и наднациональных организаций и олигархата воспринимает роботизацию как возможность сокращения рабочих мест, которое влечет за собой главную выгоду — удешевление рабочей силы. Выгода здесь не только материальная. Человек в качестве дешевой рабочей силы сужается в возможностях, сокращается в потенциале, упрощается по сути и, как полагает власть с высоты иерархической пирамиды, становится более управляемым. А то, что индивид, ограниченный в ресурсах, становится менее предсказуемым, для недальновидной власти особого значения не имеет. К тому же последствия роботизации не ограничиваются одним только высвобождением рабочих рук, что, если исходить из реальной прагматики, является благом. Наша земля не освоена в сотой своей части, открыты лишь самые поверхностные ее пласты, и те изучены не до конца. Живущее вчерашним днем государство не осознает, что разум человека в своей уникальности хоть и приспособлен для вскапывания почвы, но способен на гораздо и невообразимо большее. Направлять высвобождаемые руки, тем более головы, нужно не в сферу обслуживания и военные цели в виде «пушечного мяса», а в образование, через него в науку, то есть самопознание в глобальном смысле. Если сказать иначе, то нужно наконец-то начать возделывать свой сад — Землю.

Государству невдомек, что социальные пирамиды бывают не только иерархическими и пищевыми, существуют и не менее эффективно работают пирамиды интеллектуальные, психологические, ментальные, духовные, внутри которых действуют пирамиды иного порядка и вектора — это всё в совокупности составляет мизерную часть сути глобального общества. Для того чтобы подобные истины понять, осознать и ими руководствоваться, необходимо глубинное восприятие человека. В социальном мире и природе практически вся суть человеческого существования в той или иной форме расписана, выложена и ежесекундно демонстрируется. Большинство явлений, казавшихся далекими от человеческой сущности, всего лишь проекции внутреннего мира индивида. Стоит лишь присмотреться, и станет ясным как аксиома, что каждый человек — храм, и каждый человек — государство, и он потому и отражает все окружающее, что все им созданное, включая промахи и ошибки, провалы и неудачи, есть отражение его сущности. Человек дуален и внутри своей дуальности бесконечно сложен

и многообразен так же, как добро, составляющее одну из его сущностей, — не совсем, не до конца, не полностью добро, оно само по себе разнообразно, и если попытаться нарисовать его, то понадобятся не только весь спектр цветов, но и сотни тысяч оттенков. Неоднозначно и зло как имманентное качество индивида, оно не может восприниматься безоговорочно черным; дело не столько в том, что скрывается внутри него, сколько в его потенциале, способном перевернуть весь мир. Но если эта внутренняя сила может повернуть весь свет в одну, предположим в темную сторону, так как речь о зле, то что мешает ему развернуть социум со всем его пространством в направлении света?

Государство считает доблестью, что способно отвечать на так называемые глобальные вызовы. Но, во-первых, прежде чем отвечать на них, оно само их создает. Во-вторых, даже если притвориться наивным и поверить в то, что глобальные вызовы образуются и размножаются сами по себе, то может, есть смысл не отвечать, не реагировать, а искоренить причину их возникновения. К тому же, государство не кривит душой, оно и вправду реагирует на созданные им самим вызовы, как на нечто инородное, источник которого неизвестен или скрывается в каких-то глубинных социальных пластах. Оно и в самом деле полагает, что те же коррупция и преступность — не его рук дело, а проблемы с экологией появляются по чьему-то недосмотру, и власть тут не причем, или практически не причем, то есть причем, но только на уровне отдельных нерадивых чиновников. И когда наказывает за ту же коррупцию, искренне полагает, что способствует торжеству справедливости. Так или примерно так оно действует тысячелетиями, так будет действовать и дальше.

Всесильное государство сильно в определенных пределах, оно давно, как минимум уже несколько веков тому назад, достигло потолка своей компетентности. И с прекариатом власть попытается действовать так же, как в свое время с пролетариатом. Но здесь штрейкбрехеров будет недостаточно. Термин «догоняющая модернизация», часто используемый для обозначения деятельности стран, которые за неимением собственного пути стараются подстраиваться под чужую колею (результат каждый раз оказывается одинаковым: пока колея осваивается, она оказывается устаревшей, и приходится начинать все сначала), государство применяет его приблизительно в подобной же форме в своих отношениях с обществом. «Примерно», — потому что государственная власть часто слишком сильно увлекается избранным вектором, забывая, что вектор его развития не может быть отделен от пути движения общества. И однажды оказывается на разных со своим социумом путях, и если власть устроена более или менее гибко (при реальных формах демократии), то успевает сдвигать рельсы и избегать непреодолимых противоречий, а если власть жестко ориентирована на какую-то одну только ей известную точку, то революции или как минимум социальных конфликтов не избежать.

## Миграция

Одна из важных характеристик современного мира заключается в искусственном ускорении миграционных процессов. Вопрос намеренности и ненамеренности этого ускорения можно оставить на втором плане, так как более существенны не причины миграции, а ее суть и последствия.

Миграция — далеко не новое явление, она выступает спутником человечества с незапамятных времен и в своих естественных проявлениях служит прогрессу. Люди по разным причинам покидают свои дома и обжитые места. Иногда это происходит по внутренним причинам, то есть, испытывая определенного рода тесноту в родных стенах, отдельные индивиды пытаются посредством перемещений найти себя, точнее место приложения своих сил. Л.Н. Гумилев таких людей называет пассионариями. В некоторых других случаях миграция возникает по профессиональной необходимости, а значит, — из-за глобального разделения труда. Существует целые сообщества и нации, деятельность которых возможна только в постоянном, точнее, в перманентном движении, когда перемещения по миру максимально растянуты во времени и касаются не отдельных личностей, а целых поколений. Есть варианты, когда переселение происходит, скажем так, от хорошей жизни, в поисках не просто лучшей, а еще лучшей доли.

Специфика естественной миграции заключается в ее «мягкости», что она в максимальной мере допускает возвращение: человек оставляет только то, что хочет или считает нужным оставить, действуя свободно и по собственной воле — может уехать, но может и остаться. Следовательно, и ответственность за последствия переезда или переселения несет сам.

Масштабные процессы миграции, охватившие практически весь мир от Афганистана, Индии, Китая и Пакистана до Африки, Ближнего Востока, Восточной Европы и Южной Америки, распространившиеся в похожей мере на все постсоветское пространство, включая Прибалтику, — результат разных обстоятельств, объединяемых одной причиной, — все они происходят вынужденно. Часто обусловленность подобных обстоятельств такова, что миграция, если и предполагает возвращение, то только в неясной и неявной перспективе. В этом и заключается наиболее важный момент: отказ обусловлен многими критериями, периметрами и параметрами. Вынужденная миграция подразумевает не только потерю родины, но и уход от ментальности. Оказавшись вдали от родного края, человек практически мгновенно обнаруживает, что многое, из чего состоят его базовые ценности, для нового места обитания в лучшем случае имеют весьма относительное значение, а нередко и вовсе лишены смысла. Если откровенно, то менталитет, присущий одной социальной среде, в другом человеческом окружении может выглядеть уродством и безумием. Одновременно с потерей ориентиров выясняется (притом наглядно проявляясь на каждом шагу), что мигранту, по крайней мере на первых порах, никакой иной, а тем более действующий и работающий менталитет недоступен. Неизбежный когнитивный диссо-

нанс, охватывая все существо человека, ввергает его в пучину непонимания абсолютно чужой среды.

Основная характеристика данной ситуации заключается в масштабности происходящего, так как всё описанное происходит не с одним человеком в каком-то конкретном месте, а с массами и практически повсюду. Реакцию тех, кто в острой форме пережил когнитивный диссонанс и потерю жизненных ориентиров, легко предугадать только в примитивном восприятии. Если попытаться вникнуть в суть этой реакции, то взору откроются глубинные процессы, способные ввергнуть в ту самую дезориентацию все человечество. Пополняя ряды прекариата, мигранты, оказавшиеся на всю оставшуюся жизнь в состоянии блуждающей кометы, составляют и авангард, и арьергард, и острие его фронта; а если точнее, то — «пушечное мясо», ряды которого постоянно пополняются.

Важным обстоятельством выступает потеря ментальности, отсутствие которой, лишая человека возможности ориентироваться, одновременно его освобождает в худшем понимании этого слова: освобождает от всего, в том числе от той морали, в рамках которой он существовал в течение всей своей прошлой жизни. Равнодушие и безразличие ко всему становится главным качеством человека. Ситуация, когда вокруг нет ничего, чего было бы жаль, никого, кого можно было бы уважать, стыдиться и даже любить, приводит к тому, что человек трансформируется в инструмент, который при наличии соответствующих целей можно использовать как рабочую силу, как солдата и как смертника. Это — крайние варианты, в глобальном восприятии подобные мигранты фиксируются как граждане и избиратели, так и не став ими. Им все равно кого и во имя чего выбирать. Они пребывают внутри жизни, которая для них почти ничего не значит. Весь социальный мир им представляется одним огромным гетто. Чужие для всех и для самих себя, они живут по принципу «перекати-поля», перемещаясь с места на место по обстоятельствам, как по воле ветра.

Образовывая внутри социума некую черную дыру, непонятную и с трудом поддающуюся разве что силовому управлению, а иногда и неуправляемую, они превращаются во внутренне враждебное сообщество не только по отношению к окружающим, но и ко всему миру. Сообщество, которое может стать недостающим элементом арсенала средств самоуничтожения человечества. Покойный астрофизик Стивен Хокинг предполагал, что внеземные цивилизации не добираются до Земли по той причине, что не доживают до технического прогресса, при котором возможно подобное путешествие через световые года. Достигнув определенного цивилизационного уровня, они затевают суицидальные войны, и вселенной приходится начинать все сначала. Сегодня человечество располагает всеми средствами самоубийства, не хватает лишь крайних форм безразличия и безумия. Вынужденная миграция, являющаяся следствием локальных и по своей сути коррупционных войн (ничего иного, кроме выгоды, преобладающее большинство из них не

подразумевает), вполне способна обеспечить безразличие, а безумие, судя по состоянию глобального пространства, как-нибудь приложится.

\* \* \*

В отношении прекариата глобальная государственная система вольно (не считает необходимым менять старые методы) или невольно (не знает, как поступить с абсолютно новой для себя социальной субстанцией) придерживается такого же подхода. При этом упускает один момент: прекариат, под которым подразумевается практически новое сообщество, численностью и экстерриториальностью во много раз превышает класс, состоялся как явление и с каждым днем обретает мощь и возможности. Он пока не проявляет себя только по причине нехватки одной детали — организованности. Это сегодня некие спецслужбы могут запрещать или разрешать деятельность каких-то безобидных социальных сетей, принуждать к сотрудничеству разработчиков компьютерных программ и систем, но если не понимать и не осознавать сути проблемы, не начинать действовать в полном соответствии с ситуацией, то завтра объекты могут поменяться с субъектами. И не в пределах какой-то страны, а в глобальном масштабе.

Отличие прекариата от пролетариата заключается в едва ли не самом существенном. Пролетариат не имеет ничего, соответственно и «терять ему нечего, кроме своих цепей». Но это по Марксу, в реальности рабочий класс, включая последнего люмпена, обладает весьма важным преимуществом, отсутствие которого и отличает прекариат: у пролетариата есть родина, у прекариата она тоже имеется, но он ее лишен. И в состоянии лишенца многого, что составляет суть личности, прекариат широкими шагами и под звуки глобального государственного «оркестра» движется на замену пролетариата. При удачных обстоятельствах он превзойдет рабочий класс не только по численности (массе), но и по силе и возможностям. Отсутствие родины вкупе с безразличием придадут его возможным намерениям особую суть, причем в таких масштабах и векторах, которые трудно даже предположить.

Кроме всего прочего, в сочетании с планетарного охвата демографическими изменениями, прекариат, как очередной глобальный вызов, меняет свои численность, территорию, потенциал в такой прогрессии, что подобен леднику, висящему над ущельем словно дамоклов меч, который просто не может не упасть. Придерживаясь старых связей с транснациональными корпорациями и олигархатом; практически повсеместной коррупцией и экономической преступностью; прикрываясь одному ему понятными и одному ему служащими законами; международным правом, которое теряет всякую значимость при наличии хоть одного межгосударственного конфликта, доведенного до войны; видимостью народовластия; разделяя мир по различным формам глобальной кастовой системы, охватывающей в том или ином виде людей, этносы, народы, страны, материки и континенты, глобальное государство выглядит как человек, ожидающий схода снежной

лавины с лопатой в руке. А то, что оно продолжает насаждать рабство, иначе чем суицидальной склонностью не объяснить. «Вот уже сто лет рабство практически отменено. Некоторые убеждены, что оно вскоре будет вновь введено. Я настроен более оптимистически, ведь это, в конце концов, будет зависеть от нас самих. Однако, даже если все это будет снова потеряно и даже если нам придется вернуться к почти совершенному человекозверю, это не изменит того факта, что однажды, хотя бы на короткое время, рабство действительно исчезло с лица земли» [4].

Своим происхождением и этот вызов обязан государственной системе управления — общество не порождает классы, оно вообще не создает проблемы, с которыми неспособно справиться. Можно не сходя с места предсказать, что власть может предпринять, чтобы перенаправить энергию масс, оказавшихся не у дел в результате *неожиданного* для нее (справедливо полагать, что если бы вызов был для нее ожидаемым, то и власть была бы к нему готова) научно-технического скачка. Ничего другого, кроме отвлекающих технологий ей и в голову не придет, притом за ценой она не постоит. Власть несвойственно экономить на собственные нужды, для нее социальные вопросы — всякие пенсии со стипендиями и субсидиями — бремя, а на бессмысленные инаугурации с пустыми презентациями она никогда средств не жалеет. На глобальные «мероприятия» ей не жалко не только денег и материальных расходов, но и человеческих жизней. И чем больше разрушений, тем больше «реального дела» в виде восстановительных работ, чем больше жертв, тем больше траур, что тоже неплохо: времена трауров по нормам общественной морали (при необходимости и до нее можно снизить) не предполагают протестов.

И с прекариатом государство, разумеется, попытается бороться с помощью тех же глобальных «мероприятий», используя старые русла, куда обычно переправляет народный гнев — одних обвинит в экстремизме, других — в терроризме, третьих запишет в нелегальные мигранты, четвертых — в неконструктивную оппозицию. И очень возможно, что на какой-то период этих методов хватит, чтобы отодвинуть проблему в сторону или вглубь по времени. Но прекариат уже опирается и дальше будет опираться на демографию, с которой трудно будет сладить с использованием устаревших методов. Даже если по всему миру будут открыты тысячи новых «гуантанамо», возобновится деятельность концентрационных лагерей и фильтрационных баз, территория глобального государства в прямом, физическом смысле будет иметь одну тенденцию — к сокращению. Если удастся отвлечь человечество на еще одну-две-три мировые войны, то это лишь отодвинет бесславный конец. Реальностью недалекого будущего при всевластии государства является не один «золотой миллиард», а множество миллиардов обесмысленных жизней.

*«...Государство есть не что иное (да и не должно быть ничем иным), как общественная сила, установленная не для того, чтобы служить граж-*

дана орудием притеснения и взаимного грабежа, а, напротив, для того, чтобы облегчить каждому свое и способствовать царству справедливости и безопасности» [5]. Но именно государство, исходя из примитивной цели сохранения и продолжения срока собственной власти, заперло человеческий разум в узкие рамки инстинктов и элементарных потребностей. Преобладающее большинство людей на планете настолько заиклено на вопросах выживания, что не только не способно по-настоящему мыслить, но и не в состоянии оторваться от повседневных проблем, чтобы запускать мыслительные механизмы. Разве не поразительно, что у человека, — возможно, единственного разумного существа во всей Вселенной, обладающего уникальной способностью творить и создавать, на первом месте — физиология и безопасность (А. Маслоу). Притом, значительная часть опасности исходит не из природы и космоса, а от самого человечества, точнее, его главного изобретения — государства.

Взаимоотношения между государством и обществом не только несправедливы, они неестественны по своей форме, содержанию и сути. Масштабы деяний человечества, включая глобальные войны и разного рода революции (как социальные, так и культурные, технические, технологические, духовные), в буквальном смысле вопиют о том, что цивилизация в течение последних трех-четырёх веков перешагивает в другой возраст — возможно, в юность или молодость, но в любом случае — в более осмысленный возраст, в котором значение разума и здравого смысла восходит в преобладающий фактор. При всем желании государства, даже если общество по тем или иным причинам захочет держаться пресловутой стабильности, которая во всех своих закоряченных вариантах приводит к социальным катастрофам, сохранить статус-кво не удастся по определению. С увеличением численности населения приумножается не только физическая масса людей, *расширяется пространство мысли*. Каждый человек — являет собой сложность, если миллиард людей — один уровень множественности этой сложности, то 8 или 10 миллиардов — иной порядок бесконечной множественности и многосложности.

Если закрывать людей в физиологии и безопасности удастся, то это вовсе не означает, что удастся запереть их в отдельных странах и на континентах. Миграция не всегда управляема, более того, чаще всего она имеет самостоятельные закономерности и маршруты. Границы способны удерживать тысячи и десятки тысяч людей, но миллионные толпы они удержать не в состоянии. А толпам достаточно лишь прийти в движение, спусковым механизмом для этого может послужить что угодно, включая природные бедствия. С учетом того, что развитие государственной власти происходит часто лишь в совершенствовании методов самосохранения, то мир не застрахован и от государств-любителей использования миграции как не-тривиального вида оружия, которое без особых усилий, с помощью одних

только информационных технологий можно применить для нарушения внутреннего покоя стран-неприятелей.

«Сегодня, перед лицом мировой катастрофы, угрожающей существованию человечества, у нас еще есть возможность усвоить себе на основании исторического знания великие опыты мышления и перевести этот опыт в силы настоящего» [6]. Мир сегодня оказался у такого порога, что для него легче прогнозировать алармические сценарии, чем будущее в светлых тонах. Учитывая, что в течение последних столетий тон в мировой политике задают так называемые цивилизованные державы, то даже страшно представить, что было бы при правлении нецивилизованных государств, стыдливо обозначаемых третьими странами. Возможно, члены Совета безопасности Организации Объединенных Наций в слово «цивилизованное» вкладывают иное значение, но факт остается фактом: мировое зло в виде социальных бедствий исходит едва ли не исключительно от цивилизованных держав. Притом с каждым годом и десятилетием это зло становится все изощреннее, что объяснимо. Ведь и современный мировой интеллект, особенно технический, сосредоточен в основном в ведущих странах. Основная мечта сбылась давно и в том смысле, в котором удобно. Глобализация практически состоялась: весь мир, который предназначен человечеству в качестве общего дома, обращен в планетарный рынок по реализации всего и вся, в одно большое месторождение, из которого всего лишь за бумажные деньги, являющиеся мерой всех товаров и кое-чего еще, можно качать и добывать все, что содержат недра. Но процесс дележа, в котором есть все, включая цели, задачи, предметы, кроме логики, нескончаем. Судя по всему, мировая государственная система все больше теряет способность к торможению и остановится, лишь столкнувшись с чем-то более глобальным, чем сама. Таковым является только мировое сообщество, других кандидатов в социальном мире на роль разумного машиниста нет.

### Список литературы

1. Сол Дж.Р. Ублюдки Вольтера: Диктатура разума на Западе. М., 2007.
2. Неклесса А. Мир как корпорация людей: на планете разворачивается своего рода восстание личности. Независимая газета. 19 июля 2018 года.
3. Стендинг Г. Прекариат: новый опасный класс. М., 2014.
4. Поппер К. Открытое общество и его враги. Т. 1: Чары Платона. М., 1992.
5. Бастиа Ф. Протекционизм и коммунизм. Челябинск, 2011. С. 16.
6. Ясперс К. Великие философы. Кн.1. Задающие меру люди. М., 2018. С. 11.

О.В. ДАМАСКИН

## ПРОБЛЕМЫ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ В СФЕРЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

***Аннотация.** В статье рассматриваются: состояние, потребности и возможности, актуальные правовые вопросы цифровизации управления в сфере противодействия коронавирусной пандемии в современных условиях кризиса глобализации. А также освещаются проблемы либеральной идеологии, государства и права, необходимости укрепления системы международной и национальной безопасности и суверенитета Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** глобализм, суверенитет, экономика, право, коронавирусная пандемия, цифровизация управления, международная безопасность, национальная безопасность.*

## PROBLEMS OF GOAL-SETTING IN THE FIELD OF DIGITALIZATION OF MANAGEMENT IN MODERN CONDITIONS

***Abstract.** The article discusses: the status, needs and opportunities, current legal issues of digitalization of management in the field of counter coronavirus pandemic actions in modern conditions of crisis of globalization. It also highlights problems of liberal ideology, state and law, the needs of strengthening the system of international and national security and the sovereignty of the Russian Federation.*

***Keywords:** globalism, sovereignty, economy, law, coronavirus pandemic, digitalization of governance, international security, national security.*

Современные условия жизни, характеризующиеся кризисом глобализации, либеральной идеологии, угрозами международной и национальной безопасности<sup>1</sup>, актуализируют проблемы трансформации государства и права<sup>2</sup>, целеполагания в сфере цифровизации управления в современном обществе. Глобальная экономическая система ввергнута в экономический кризис, вызванный комплексным воздействием экономических, политических, социальных и административных факторов, сопряженных с коронавирусной пандемией. При этом наблюдается явная деформация законности и право-

---

ДАМАСКИН Олег Валерьевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, г. Москва

<sup>1</sup> Трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества: доклады членов РАН. Под общ. ред. чл.-корр. РАН А.Н. Савенкова. М.: ИПП РАН, 2019. С. 408.

<sup>2</sup> Савенков А.Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации: монография. Москва: Проспект, 2020. С. 448.

порядка в мире<sup>3</sup>, обусловливаемая начинающимся развалом системы международного права<sup>4</sup>, коллективной безопасности, институтов солидарного реагирования на общие угрозы, суверенитета национальных государств<sup>5</sup>.

Глобальная мировая экономика парализуется под воздействием коронавирусной эпидемии, как своеобразного нового средства подавления, массового уничтожения и, возможно, биологического оружия. Есть основания полагать, что «научный поиск» в области вирусологии велся при координации и непосредственной финансовой поддержке определенных организаций и лиц. Исследование технологии распространения коронавируса, как средства гибридной войны, позволяет определить суть ее доминирующих аспектов: биологического, политико-экономического, информационного. Поскольку война есть продолжение политики иными средствами, а политика это концентрированное выражение экономики, коронавирусная пандемия — естественная или искусственная — это средство, которое используется мировым игроками для решения своих задач по созданию по средствам атмосферы страха новой экономической реальности.

Новая экономическая реальность будет формироваться в ближайшее время с активным использованием административных, политических, силовых инструментов. Она будет выражать переход мира в состояние конкуренции за пространственное влияние, в противовес конкуренции за технологическое лидерство, характерной для ситуации 2018–2019 гг.

Суть конкуренции за лидерство на данном этапе, как утверждают эксперты<sup>6</sup>, не в том, чтобы добиться контроля над важнейшими технологическими узлами в глобализованных производственных цепочках или обеспечить краткосрочное лидерство контролируемых компаний на наиболее перспективных направлениях потребления. Ее цель — создать кризисно-устойчивое, то есть технологически и промышленно относительно самодостаточное пространство, в котором будет обеспечен приоритет национальных правил игры. Для понимания логики катастрофических событий, потрясающих сегодня Россию и мировое сообщество, прогноза перспектив, необходим учет истоков и закономерностей экономического развития. Исследованием кажущихся случайными и не связанными друг с другом событий выявляется объективная закономерность, позволяющая предвидеть кризисы, своевременно их демпфировать и использовать в конструктивных целях, изменяя направленность.

---

<sup>3</sup> Дамаскин О.В. Преступность в XXI веке: проблемы и перспективы: монография. М.: Юрлитинформ. 2020. С. 264.

<sup>4</sup> Преступность в XXI веке. Приоритетные направления противодействия: монография / под общ. ред. чл.-корр. РАН А.Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2020. С. 559.

<sup>5</sup> Противодействие современной преступности. Криминологические, уголовно-правовые и уголовно-процессуальные аспекты: монография / под общ. ред. чл.-корр. РАН А.Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019. С. 567.

<sup>6</sup> См.: Евстафьев Д. Мир после коронавируса: будущее постсоветской Евразии // Портал «Евразия. Эксперт». 24 марта 2020 г.

В комплексе проблем государства и права, в период кризиса современной цивилизации<sup>7</sup>, трансформации общественных отношений в XXI веке<sup>8</sup>, особое место занимает проблема цифровизации управления в кризисных ситуациях. Нарастание объема публикаций, посвященных современным проблемам международного гуманитарного права<sup>9</sup>, свидетельствует об их актуализации в связи с новыми подходами к обеспечению национальной и международной безопасности.

Научно-технический прогресс как приоритетное направление развития экономических и социальных отношений в обществе имеет дискретный характер, обусловливаемый разнообразными внутренними и внешними факторами угроз и опасностей. Кроме того, субъективизм подходов к реализации этого процесса предопределяется конфликтом интересов его участников. В наиболее простом, распространенном и понятном случае это противоречие между интересами инициаторов внедрения новаций и их противниками. Как показывает практика, Интернет как социальное явление, может быть источником больших проблем.

По итогам 2020 года киберпреступность возросла вдвое, объем средств, полученный телефонными мошенниками в России, достиг около 150 миллиардов рублей, сообщает «Коммерсантъ» со ссылкой на исследование аналитиков BrandMonitor. Больше всего мошенники заработали, выдавая себя за представителей банков и снимая деньги через банкоматы (66 млрд руб.). На втором месте — фиктивные медработники (46,5 млрд руб.), на третьем — фишинговые сайты и несуществующие интернет-магазины (18,6 млрд руб.).

Самыми дорогостоящими для обманутых людей оказались фиктивные медработники, они в среднем зарабатывали по 50 тысяч руб. с человека. Мнимые сотрудники финансовых организаций ухитрялись получать в среднем по 27 тысяч руб. за один раз с карт обманутых граждан или по 15 тысяч руб. через банкоматы<sup>10</sup>.

Обзор современных публикаций позволяет констатировать, что триада «человек — общество — государство с глобальной сетью Интернет», образует ряд негативных последствий внедрения информационных технологий в нашу жизнь, обуславливает необходимость выявления природы и влияния Интернета на различные аспекты человеческого бытия в интересах национальной и международной безопасности. При этом ключевой проблемой становится персонификация доминирования в этой сфере.

<sup>7</sup> См.: Савенков А.Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации: монография. Москва: Проспект, 2020. С. 448.

<sup>8</sup> См.: Преступность XXI века. Транснациональный характер. Теневая экономика. Влияние на государство: сб. науч. тр. // под общ. ред. чл.-корр. РАН А.Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019. С. 327.

<sup>9</sup> См. Дамаскин О.В., Холиков И.В. Современные проблемы международного гуманитарного права // Современное право. 2017. № 5. С. 104–111.

<sup>10</sup> Источник: www.vedomosti.ru.

В частности, основатель подразделений ФСБ и МВД по борьбе с киберпреступностью Б.Н. Мирошников<sup>11</sup>, в своей книге «Сетевой фактор. Интернет и общество»<sup>12</sup>, пришел к выводу, что люди все больше боятся пользоваться Всемирной паутиной, и там необходима отмена анонимности. При этом он подверг обоснованной критике и сторонников сетевой свободы слова, и борцов за его чистоту в лице «Лиги безопасного интернета», а также указал на издержки реализации концепции «электронного правительства» в управлении в условиях коронапандемии. Мирошников раскритиковал происходящие в государстве процессы информатизации, поскольку они, по его мнению, из-за отсутствия чувства меры приводят только к увеличению бюрократии, а концепция электронного правительства используется как прикрытие для освоения миллиардов. Термином «электронное правительство» называли внедряемый комплекс электронных услуг для населения, что, конечно, весьма далеко от управления государством. Разумеется в лучшем случае это неудачная формулировка, а в худшем — прикрытие для освоения бюджетных миллиардов рублей, поскольку возведение технологии выдачи справок на уровень правительственной функции, несомненно, является плодом фантазии заинтересованных акторов. На практике приходится сталкиваться с программным обеспечением, которое своей архитектурой и логикой захватывает пользователя в плен и ведет по удобному для себя, а не для пользователя пути. В сфере государственного управления на фоне действительного сокращения бумажного документооборота происходит увеличение количества электронных документов. Причем там, где бумажный носитель мог содержать 3–4 строчки, дорвавшийся до власти программист, некомпетентный в существе регулируемого процесса, заставляет заполнять людей десятки ненужных полей, но обязательных для электронного документооборота. Технологии, призванные облегчать работу пользователей, превращаются в инструмент их изощренной перегрузки. Отсутствие чувства меры в информатизации приводит порой к парадоксальному результату: человек становится приложением к машине, компьютерной программе, а не наоборот, как первоначально задумывалось. И уже не компьютер для человека, а человек для компьютера. Наглядный пример тому дает современная практика Министерства науки и высшего образования РФ по цифровизации организации труда ученых и профессорско-преподавательского состава относительно целеполагания, планирования и отчетности.

---

<sup>11</sup> Мирошников Б.Н. в 1998 г. стал первым руководителем Управления компьютерной и информационной безопасности ФСБ (нынешнее название — Центр информационной безопасности ФСБ). В 2001 г. Мирошников перешел в органы МВД, где возглавил Бюро специальных технических мероприятий (БСТМ). Под руководством Мирошникова в БСТМ было создано Управление «К», занимающееся борьбой с киберпреступностью. В 2011 г. Мирошников в звании генерал-полковника уволился из правоохранительных органов. Некоторое время он работал в банке «Уралсиб», платежной системе Suberplat, а сейчас участвует в разработке решений для информационной безопасности «Гарда Технологии» (входящей в состав «ИКС Холдинга»).

<sup>12</sup> Мирошников Б.Н. Сетевой фактор. Интернет и общество. М.: Кучково поле. С. 283.

Знакомство с создаваемыми ситуационными центрами высших органов государственной власти и управления, ориентированными на создание условий для принятия осмысленных решений в меняющейся обстановке, позволяет утверждать, что несмотря на обслуживание огромным и дорогостоящим штатом, они в ряде случаев превращаются в интерьеры для кратковременного появления руководителей, но по прямому назначению, как правило, не используются. Традиция обязательно лично побывать на месте ЧП и именно там дать интервью средствам массовой информации, означает доминирование внешней демонстрации над содержательной сущностью принимаемых решений и ответственностью за них. Чаще за этим стоит непонимание предназначения ситуационного центра или неготовность им пользоваться. Реальным образцом ситуационного центра может служить рабочий планшет офицера противовоздушной обороны, где синхронно отражается движение цели, истинная сиюминутность, развитие ситуации и принятие решения на достижение (поражение) мишени. Все остальное — дорогие компьютерные комплексы, на которых разыгрывается имитация действия при непонимании цели, эффективности и цены ее достижения.

Актуальной проблемой продолжает оставаться необходимость контроля в Интернете и ликвидация анонимности. Практика реализации комплекса мер по ограничению перемещения граждан, сокращению контактов, работы в удаленном, дистанционном режиме в целях противодействия распространению коронавирусной пандемии со всей очевидностью показала, насколько жизнь множества людей (как в нашей стране, так и за рубежом), начинает напрямую зависеть от функционирования глобальной Сети, ее содержания и направленности. Мы видим, как из Интернета исходит вполне реальная, а отнюдь не виртуальная угроза гражданам, всему обществу и государству.

Поэтому, нельзя равнодушно наблюдать, как растет эта угроза, как множество мошенников, экстремистов и террористов, непорядочных и нечистоплотных людей пользуются Интернетом в своих преступных целях, из-за чего страдают нормальные граждане, молодежь, дети<sup>13</sup>. Естественно, в этой части нужен контроль и регулирование его использования путем учета, то есть регистрации пользователя, выходящего в Сеть. Необходимо понимание: как обеспечить правильную организацию процесса? кто именно должен этим заниматься и до каких пределов? Нужно тщательно взвесить и принять ответственные решения, обеспечивающие баланс интересов государства, общества и гражданина в информационном пространстве, с учетом права на информацию и права на защиту информации. При этом контроль за использованием интернет-пространства необходимо нацелить на защиту прав и законных интересов не только физических и юридических

---

<sup>13</sup> См.: Противодействие современному экстремизму и терроризму: науч.-практ. пособие // О.В. Дамаскин, В.В. Красинский, А.В. Козлов; под общ. ред. чл.- корр. РАН А.Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ — ДАНА: Закон и право, 2019. С. 143.

лиц, но и всего нашего государства, органов власти, управления субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Было бы правильно и разумно сочетать два основных направления борьбы за очищение Интернета: первый — саморегулирование как самый быстрый и дешевый способ, второй — государственное регулирование. Свобода слова не ограничивается фактом регистрации, но ориентирует на ответственность в рамках действующего законодательства.

Такая потребность в современных условиях предопределяется основными глобальными процессами в Интернете:

1) развитие глобального Интернета как такового, прежде всего, как бизнес-проекта, в целях преодоления цифрового неравенства;

2) развитие национальных сегментов и национальных законодательств в области их регулирования и контроля, в интересах защиты суверенитета и национальной безопасности;

3) развитие международного законодательства в области управления Интернетом, в целях стандартизации в области глобальной информатизации, обеспечивающей развитие в рамках единых требований, единого формата и единого подхода к безопасности.

Перспективным направлением является инициатива России и Китая по созданию новой сети Интернет с более высоким уровнем доверия, призванную узаконить регулирование Интернета на национальных уровнях, исходя из естественного стремления к безопасности. В настоящее время часть людей впадает в интернет-зависимость, другая напротив, очень от него устала, что дает повод к усовершенствованию концепции и местоположения современного Интернета. Ведь никто иной как сам человек делает Сеть орудием в информационных войнах, инструментом для совершения преступлений, рупором террористов и экстремистов, превращает в пристанище для клеветников, растлителей и извращенцев. Вот кого на самом деле там нужно выявлять, учитывать и наказывать, руководствуясь законом в интересах общества. 17 апреля 2020 года Государственная Дума Российской Федерации одобрила законопроект № 759897-7 «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации». Экспертами констатируется, что данный реестр позволит выстроить на основании данных человека его семейные связи, используя информационные ресурсы других ведомств, можно будет рассчитать доход семьи, обеспечить любые контроли, любые пороги и оказывать властям те помощи, которые окажутся полезными именно в этом конкретном случае.

Вносятся изменения и в Федеральный закон № 152-ФЗ «О персональных данных», которыми устанавливается, что все данные используются в целях повышения эффективности государственного и муниципального управления. Так с 1 июля 2020 года в Москве запланирован эксперимент по внедрению технологий искусственного интеллекта. Законопроект предусматривает создание реестра добровольных участников эксперимента —

юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. Такие компании должны будут сообщать своим контрагентам о том, что они участвуют в эксперименте. Таким образом, обратившись в такси, доставку еды, частные клиники, интернет-магазины каждый из нас должен учитывать тот факт, что предприятия-участники предоставят информацию о пользователях не только своим контрагентам, но и государству, которое сможет использовать эти данные «в целях повышения эффективного государственного и муниципального управления».

В настоящее время в мире одновременно идут технологическая и институциональная революции, что случается один раз в столетие, заявил в интервью телеканалу РБК министр Евразийской экономической комиссии и бывший советник Президента России С.Ю. Глазьев. Он сказал: «Мы переживаем состояние резонанса. Оно бывает раз в столетие, когда одновременно происходит и технологическая революция, и управленческая революция». По его мнению, нынешние меры государств по борьбе с коронавирусной инфекцией «целиком укладываются в логику формирования нового технологического уклада». Основными его характеристиками являются цифровизация и внедрение информационно-коммуникационных технологий.

Что касается институциональной революции, к настоящему времени свою эффективность доказали системы управления в Китае и Индии. Именно эти страны могут стать центрами нового мирового уклада. С.Ю. Глазьев отметил, что там присутствует сочетание стратегического планирования, контроля государства за финансами, рыночной конкуренции и частного предпринимательства. Власти одновременно поддерживают бизнес, обеспечивают стабильные цены на энергоносители и транспортные услуги, а также инвестируют в инфраструктуру. Планирование общегосударственного масштаба в таких системах направлено на рост благосостояния людей. При этом оно не является директивным, поскольку компании работают с государством на договорно-правовой основе. «Государство дает ориентиры и определяет стимулы», — пояснил С.Ю. Глазьев.

Из-за кризиса в связи с распространением эпидемии коронавируса можно ожидать резкого изменения миропорядка и общественного устройства в ряде стран, сообщил в интервью телеканалу РБК декан экономического факультета МГУ и учредитель Института национальных проектов Александр Аузан. По его словам, вызванный пандемией кризис может привести к усилению государственного капитализма и сокращению конкуренции. Аузан отметил, что особенно опасными эти тенденции могут быть для России, где госкапитализм активно развивался уже с 2014 года. «А вот сейчас, в кризис, это может чрезвычайно окостенеть, эти структуры государственного капитализма могут оказаться очень сильными и непреодолимыми в будущем», — констатировал Аузан<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> См.: подробнее на РБК: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e9745b49a794771c943c5c8>.

Между тем в интервью журналу Financial Times, опубликованном 27 июня 2020 года, Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил, что «либеральная идея себя изжила», так как вступила в конфликт с интересами подавляющего большинства населения. По его мнению, либералы не могут больше диктовать что-либо, как они пытались это делать последние десятилетия. Эта оценка Президента вызвала панику в российских экономических кругах, поскольку именно либеральную модель в различных ее формах у нас в стране настойчиво реализовывали около 30 лет, загоняя экономику в тупик.

Суть идеологии классического экономического либерализма состоит в том, что ее сторонники категорически отрицают государственное регулирование экономики, обосновывая это тем, что главным средством обеспечения социально-экономического прогресса являются стихийные силы свободного рынка и неограниченной конкуренции, которые якобы сами способны обеспечить нормальное развитие.

В результате «реформирования» экономики по либеральным моделям доля России в мировом ВВП сократилась с 9% в 1990 году до сегодняшних 2%. С третьего места, которое занимала наша страна в мире, уступая по объему валового внутреннего продукта только США и Японии, мы переместились на шестнадцатое место при оценке ВВП по рыночному курсу доллара. И не видеть всех этих провалов на протяжении длительного промежутка времени могли только «эффективные менеджеры», коим безразлична судьба России, а озабочены они лишь вывозом своих капиталов за рубеж. Конечным итогом проведения политики экономической либерализации стало формирование в стране не экономики развития, а экономики торможения. Россия вошла в состояние стагнации и рецессии.

В этих кризисных социально-экономических условиях россиян вполне естественно волнуют вопросы: что может прийти на замену либерально-экономическому курсу? какую альтернативную модель развития может предложить миру Россия? Необходимость вывода страны на траекторию экономического роста объективно требует от гаранта Конституции Российской Федерации В.В. Путина отвергнуть монетаристскую неолиберальную модель «экономического роста», угрожающую национальным интересам и суверенитету России. В противном случае все призывы к «рывку», «стратегии прорыва» так и останутся словами, как это происходит с майскими указами 2012 года, с реализацией президентских указов 2018 года и национальными проектами.

\* \* \*

Цифровые технологии неизбежны в XXI веке. Цифровой контроль, искусственный интеллект, другие принципиально новые информационные новации будут все больше наполнять нашу жизнь. Но если эти современные инструменты окажутся в руках бесконтрольного или тоталитарного режима, то под предлогом «необходимых мер безопасности», «экспериментов» или

вовсе без предлога цифровые технологии в виде очередных электронных пропусков для граждан страны могут стать пропусками в цифровое рабство.

Например, в Китае цифровая система уже используется для того, чтобы анализировать данные о каждом гражданине, присваивая ему индивидуальный рейтинг. Законопослушных обладателей высокого рейтинга ждут льготы и поощрения, низкого — трудности и остракизм. «Всевидящее око» пришло в Китай с появлением новых технологий и действует под маской «системы социального доверия». Госсовет КНР в 2014 году опубликовал новый документ — «Программу создания системы социального кредита (2014–2020)». Из программы следует, что к 2020 году не только каждая компания, но и каждый житель материкового Китая может отслеживаться и оцениваться этой системой в режиме реального времени. Рейтинг доверия физлиц будет привязан к внутреннему паспорту. Более того его планируется публиковать в централизованной интернет-базе данных в свободном доступе. Главная задача, и это прямо указывается в «Программе Госсовета», чтобы «оправдавшие доверие пользовались всеми благами, а утратившие доверие не могли сделать ни шагу». В середине декабря 2016 года Си Цзиньпин на заседании Политбюро ЦК КПК заявил: «Для борьбы с острой проблемой недостатка доверия нужно крепко взяться за создание системы оценки надежности, покрывающей все общество. Нужно совершенствовать как механизмы поощрения законопослушных и добросовестных граждан, так и механизмы наказания тех, кто нарушает закон и утратил доверие, чтобы человек просто не осмеливался, просто не мог потерять доверие».

В русле этих же тенденций лежит выступление руководителей и экспертов Всемирного экономического форума (ВЭФ) с инициативой «Великой перезагрузки» (The Great Reset). Ими декларируется переворот в экономике, ведущий к технологическому развитию рыночных отношений производителей и потребителей, экологичной, регулируемой, цифровой экономике. Новую концепцию представили: принц Уэльский Чарльз, исполнительный председатель и основатель Всемирного экономического форума Клаус Шваб, Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш и исполнительный директор Всемирного банка Кристалина Георгиева. Катализатором этой инициативы объявлен COVID-19, который, по мнению главы ВЭФ Клауса Шваба, ускоряет переход к новой эпохе промышленной революции<sup>15</sup>. Одним из последствий пандемии, по мнению представителей ВЭФ, стало ее непосредственное влияние на поведение людей во всем мире. Независимо от того, было ли это вызвано правительственным регулированием или личным страхом, такие действия, как социальное дистанцирование и ношение масок, стали новой нормой почти мгновенно. Это очень отличается от медленного прогресса, который в ходе реализации проектов и программ, длящихся годами, убеждал людей изменить свое поведение, чтобы справиться

---

<sup>15</sup> См.: Шваб К. Четвертая промышленная революция. Москва. Эксмо. 2020. С. 288.

с экологическими рисками или социальной несправедливостью. Однако, по мнению аналитиков, существует вероятность того, что люди вернуться к привычной жизнедеятельности и бизнесу, в прежних формах, как только станет доступна вакцина от COVID-19, или когда правительства восстановят баланс между экономической деятельностью и общественным здравоохранением. При этом авторы инициативы выступают против этого, поскольку считают благом сверхбыстрое освоение широкими массами технологий, позволяющих оставаться на связи, и если такой вариант ведения дел войдет в привычный обиход, то это станет огромным преимуществом для окружающей среды. С точки зрения экспертов, задача «Великой перезагрузки» требует не только использования новых параметров для измерения успеха и применения новых технологий ускорения прогресса, но и формирования нового поведения людей.

Декларируемые принципы «Великой перезагрузки» универсальны: справедливость, прозрачность и подотчетность. Очевидно, что за этим должен стоять очень широкий спектр мер регулирования, пакетов стимулов и технологических вмешательств. Но пока нет единого универсального подхода, они убеждены, что стратегию определит контекст, человечеству лишь необходимо выбрать ее безотлагательно.

В противовес изжившей себя системе экономисты предлагают структуру с тремя основными компонентами: справедливое регулирование для поддержки экономики и урегулирования интересов множества заинтересованных сторон; пакеты экономического стимулирования, ориентированные на экологические, социальные и управленческие показатели; использование инноваций четвертой промышленной революции для поддержки общественного блага.

Эксперты ссылаются на слова автора книги «Теория справедливости», американского философа Джона Ролза<sup>16</sup>, написанные почти 50 лет назад: «В обществе как правило есть и конфликты, и идентичность интересов. Именно идентичность интересов должна определяться как наиболее приоритетная, так как социальное сотрудничество делает возможным лучшую жизнь для всех, в отличие от ситуации, когда все действуют исключительно самостоятельно во имя собственных интересов. Существует конфликт интересов, поскольку людям небезразлично, как распределяются большие выгоды от их сотрудничества».

Представители Всемирного экономического форума (ВЭФ) отмечают насущную необходимость перемен в мировой экономике и предлагают не только новые глобальные ориентиры, но и «новое поведение». По словам Клауса Шваба, во время запуска «Великой перезагрузки» потребуется в первую очередь изменение мышления: «Мы видели, что можно вносить

---

<sup>16</sup> Ролз Д. Теория справедливости. Harvard University Press 1971 / Новосибирск. Издательство Новосибирского университета. 1995. С. 507.

краткосрочные изменения для достижения краткосрочных целей с долгосрочным эффектом. Теперь у нас есть выбор — поддерживать новый стандарт для достижения долгосрочных целей не только с точки зрения общественного здравоохранения, но и с точки зрения более широких вопросов равенства и устойчивости. По сути, у нас есть возможность откалибровать меру успеха. Новые ориентиры помогут нам понять ценность более здорового общества и более здоровой планеты».

Изменение сознания, смена привычек — это организационно сложнее технических преобразований, поэтому представители ВЭФ планируют начать взаимодействие с различными заинтересованными сторонами для подготовки изменения мышления, перехода от краткосрочного к долгосрочному мышлению, перехода от акционерного капитализма к ответственности заинтересованных сторон. При этом надлежащее управление должно стать частью корпоративной и государственной ответственности. Таким образом, глава Всемирного экономического форума (ВЭФ), создавший влиятельную глобалистскую сеть, предлагает «перезагрузить» мировую экономику и оптимизировать рыночные отношения.

Однако есть основания полагать, что на деле под разговоры об экологии и развитии предполагается сделать национальные экономики более зависимыми от глобальных институтов. Навязать миру интересы глобальных транснациональных компаний, включившихся в развитие проектов «зеленой экономики», путем ослабления суверенитета государств и усиления экономической диктатуры транснациональных финансовых объединений на основе тотального цифрового контроля и регулирования.

Для полноты картины заметим, что исполнительный директор ВЭФ Клаус Шваб родился в 1938 году в нацистской Германии, в семье фабриканта. Его отец руководил компанией «Эшер Висс», которая была важной составляющей нацистской тяжелой промышленности, создавая паровые турбины для промышленного производства. Семья Шваба избегала участия в боевых действиях, но невероятно разбогатела за счет войны и последующих усилий по восстановлению Германии. В 1971 году Шваб основал Европейский форум менеджмента, который проводил ежегодные встречи в Давосе (Швейцария). Здесь он пропагандировал свою идеологию «стейкхолдерного» капитализма, в рамках которой предприятия должны были быть вовлечены в более тесное сотрудничество с правительством и в целом побуждал рассматривать новых глобалистов как творцов важнейших преобразований, имеющих полное право вмешиваться в политику и общественные процессы. Шваб относится к когорте представителей транснационального капитала, которые в конце 1960-х решили, что им необходимо взять на себя прямую роль в содействии глобализации. Главной идеей стало освобождение бизнеса от «постоянного вмешательства со стороны своей озадаченной родины, суверенного государства», и поэтому «новые глобалисты» работали над тем, чтобы «утвердить суверенитет рынков как основу глобализации». Решив, что «новые

глобалисты» нуждаются в официальной платформе для продвижения своих идей, Дэвид Рокфеллер создал Трехстороннюю комиссию, а Клаус Шваб основал Всемирный экономический форум<sup>17</sup>. Эти бизнес-клубы успешно кооптировали членов политической элиты, сформировали движущую силу политики, партнерства и программ, направленных на расширение границ рыночно ориентированной глобализации, целеустремленно и последовательно подавляющей суверенитет государств, осуществляющей экономическую и иную экспансию. Касательно нашей страны интересно отметить, что одним из ключевых спикеров Давосского форума на первом этапе был Отто фон Габсбург — ярый противник СССР в холодной войне.

«Стратегические партнеры» Всемирного экономического форума — это группа из 100 глобальных организаций самого высокого уровня. В нее входят крупнейшие мировые банки, такие как *Barclays, Bank of America, Credit Suisse, Deutsche Bank, Morgan Stanley u Standard Chartered Bank*, которые предоставляют огромную финансовую мощь. Партнерами ВЭФ являются и такие крупные технологические и коммуникационные компании, как *Huawei, Publicis, Omnicom*, две глобальные коммуникационные компании *Facebook* и *Google*, крупнейшее мировое агентство новостей *Thompson Reuters*, *AstraZeneca* и *Pfizer*, разрабатывающие вакцины от COVID-19. Из российских компаний в этом списке — «Сбер»<sup>18</sup> и «Лукойл».

Отличительной стороной мышления Шваба стало рассмотрение всех процессов в обществе с точки зрения интересов крупнейшего капитала и максимизации прибыли. Остальные внеэкономические аспекты общества уходили на второй план. Например, в 1971 году в своей книге «Современное управление предприятием в машиностроении» (*Moderne Unternehmensführung im Maschinenbau*) он использовал термин «заинтересованные стороны» (*die Interessenten*), фактически определив человека не как гражданина, свободного индивида или члена сообщества, а как вторичного участника коммерческого предприятия. Целью жизни каждого человека было заявлено «достижение долгосрочного роста и процветания». Последние годы Шваб активно пропагандирует концепцию «четвертой промышленной революции», написав на эту тему ряд книг.

В своих работах он говорит, в частности, об «освобождении» капитала от издержек социальных выплат вследствие развития онлайн-платформ, о распространении роботизации и алгоритмов, вытесняющих человека из сферы производства. Шваб является энтузиастом такого рода технологических изменений, отмечая, что *новые технологии имеют не только экономическое,*

<sup>17</sup> В 1987 году Шваб переименовал свой Европейский форум менеджмента во Всемирный экономический форум.

<sup>18</sup> Кстати, в предисловии к книге Клауса Шваба «Четвертая промышленная революция», вышедшей в России в 2020 году, глава «Сбера» Герман Греф восторженно характеризует ее как увлекательную и полезную, подписываясь «искренне ваш», чем подтверждает преданность либеральной идеологии практикой своей деятельности как члена Совета попечителей Всемирного экономического форума.

*но и политическое значение.* Основатель ВЭФ мечтает о мире, где происходит «слияние технологий в физическом, цифровом и биологическом мирах», где всем будет управлять искусственный интеллект, а вещи окажутся связаны через Интернет. Разумеется, все это подается исключительно как «служение людям», или, точнее, «потребителям», как их любит определять Шваб.

Однако за словесной шелухой скрывается намерение установить новые формы контроля над обществом, где отсутствуют любые формы социальной солидарности. В частности, Шваб заявляет, что: «нужно перестать возражать против того, чтобы предприятия наживались на использовании и продаже информации о каждом аспекте нашей личной жизни»; «озабоченность граждан неприкосновенностью частной жизни и установление ответственности в деловых и правовых структурах потребует корректировки мышления»; «по мере расширения возможностей в этой области будет возрастать соблазн правоохранительных органов и судов использовать методы определения вероятности преступной деятельности, оценки вины или даже возможного извлечения воспоминаний непосредственно из мозга людей. Даже пересечение национальной границы может в один прекрасный день потребовать подробного сканирования мозга для оценки риска для безопасности человека».

С категоричной настойчивостью Клаус Шваб повторяет одну и ту же мысль: человек в «четвертой промышленной революции» отменяется: «Умопомрачительные инновации, вызванные «четвертой промышленной революцией», от биотехнологии до искусственного интеллекта, заново определяют, что значит быть человеком»; «Будущее поставит под сомнение наше понимание того, что значит быть человеком, как с биологической, так и с социальной точки зрения»; «Уже достижения в нейротехнологиях и биотехнологиях заставляют нас задуматься о том, что значит быть человеком»; «Некоторые из нас уже чувствуют, что наши смартфоны стали продолжением нас самих. Сегодняшние внешние устройства — от носимых компьютеров до гарнитур виртуальной реальности — почти наверняка станут имплантируемыми в наше тело и мозг. Экоскелеты и протезирование увеличивают нашу физическую силу, а достижения в нейротехнологиях повышают когнитивные способности. Мы сможем лучше манипулировать как своими собственными генами, так и генами наших детей. Эти достижения поднимают глубокие вопросы: где мы проводим границу между человеком и машиной? что значит быть человеком?». Такие суждения очень напоминают рассматривавшиеся в Нюрнбергском уголовном процессе дела «экспериментаторов» из нацистских концлагерей, работавших в интересах создания арийского сверхчеловека.

В современной ситуации, по мнению Шваба, мир разделится на победителей и проигравших, неравных «онтологически». Онтологическое неравенство отделит тех, кто приспосабливается, от тех, кто сопротивляется, — материальных победителей и проигравших во всех смыслах. Победители

могут даже извлечь выгоду из той или иной формы радикального улучшения человека, порожденного определенными сегментами «четвертой промышленной революции» (например, генной инженерией), чего проигравшие будут лишены, — подчеркивает глава ВЭФ. Киборгизация, «умные тату», чипирование — все это рассматривается Швабом как неминуемые составляющие «четвертой промышленной революции». Той самой, к которой мы стали, по его словам, ближе из-за COVID-19, и которая, по его же словам, требует «системного управления человеческим существованием». А такое управление может быть только глобальным.

Мир, находящийся на пороге столь масштабных изменений, может и восстать, отказаться от киборгизации, контроля искусственного интеллекта и других «радостей» постчеловеческого мира. Но Шваб непреклонен: именно такого поворота нужно избежать. Он с опасением относится к антиглобалистским движениям в мире. В свете его рассуждений о глобальном постчеловеческом будущем довольно зловеще звучит утверждение: «Многие спрашивают, когда мы наконец сможем вернуться к нормальной жизни. Если вкратце: никогда!». «Мир больше не будет прежним, капитализм примет иную форму, у нас появятся совершенно новые виды собственности, помимо частной и государственной. Крупнейшие транснациональные компании возьмут на себя больше социальной ответственности, они будут активнее участвовать в общественной жизни и нести ответственность ради общего блага», — утверждает Шваб в своей новой книге «COVID-19: Великая перезагрузка»<sup>19</sup>. Основной посыл в целом тривиальный: больше власти и денег для транснациональных компаний, меньше свободы и больше контроля для граждан, которые могут оказаться «не готовы» к серьезным изменениям. «Национальному государству места не останется», — добавляет Шваб открытым текстом.

После знакомства с позицией Клауса Шваба, его высказываниями, ознакомления с усилиями по построению масштабной глобалистской сети, заявления Всемирного экономического форума относительно пандемии COVID-19 выглядят не столь безобидно, как может показаться на первый взгляд. Каждая страна, от Соединенных Штатов до Китая, должна участвовать в этом процессе, и каждая отрасль промышленности, от нефти и газа до технологий, должна быть преобразована. Нужна большая перезагрузка капитализма, — отмечается в заявлении ВЭФ. По мнению руководства форума, «одна из положительных сторон пандемии заключается в том, что она показала, как быстро мы можем радикально изменить наш образ жизни. Почти мгновенно кризис заставил предприятия и отдельных людей отказаться от практики, которая долгое время считалась крайне необходи-

---

<sup>19</sup> Шваб К., Маллере Т. COVID-19: Великая перезагрузка. Всемирный экономический форум. 2020. Женева. Швейцария.

мой». Также, отмечают глобалисты, хорошо, что «население демонстрирует готовность идти на жертвы».

Для этого, по мнению ВЭФ, понадобится усиление глобального взаимодействия и более сильные правительства. Однако в отношении кого эти правительства должны проявлять силу? Вряд ли это крупный бизнес, так как тут же ВЭФ отмечает, что весь процесс потребует «участия частного сектора на каждом этапе пути». Значит, сила будет применяться в отношении граждан, малого бизнеса и всех тех, кто не впишется в «четвертую промышленную революцию» и новую «экологичную экономику». Это очень похоже на политику Эммануэля Макрона, продолжившего ликвидацию социальных гарантий для французов, с одновременным усилением полицейской составляющей государства. Цифровизация всего и вся, включая контроль перемещения, отмену наличных денег, сделает зависимость населения от высшего управляющего класса тотальной.

Смысл «большой перезагрузки» в «координированном» изменении правил игры на глобальных рынках и перераспределении национальных инвестиций по планам, прописанным ВЭФ для построения «экологичной экономики», во все той же «четвертой промышленной революции», издержки которой открыто изложил Шваб.

ВЭФ сыграл свою роль в продвижении множества глобалистских инициатив, проник в ООН, содействовал распаду СССР и победе Запада в холодной войне под умиротворяющие слова о «новом политическом мышлении», а сейчас провоцирует и аккумулирует санкционную агрессию против России.

Утвердив глобальное торжество либерализма и рыночной экономики, Шваб и его единомышленники взяли курс на построение постчеловеческого общества. Именно упразднение человека, общества и государственного суверенитета являются, по их мнению, основными приоритетными ориентирами ВЭФ. Поэтому странно наблюдать за визитами в Давос российских чиновников и политиков, а также за тем, как дискурс Шваба и ВЭФ о «четвертой промышленной революции» и цифровизации начинают повторять российские чиновники и бизнесмены, выполняя роль «пятой колонны» в гибридной борьбе против национальных интересов России.

\* \* \*

Последние события в России: одобрение большинством граждан трансформации Конституции Российской Федерации, принятие необходимых изменений и дополнений и, соответственно, корректировки законодательства, возложение на регионы ответственности за борьбу с коронавирусной эпидемией, реанимация патриотической общественной солидарности граждан, наряду с сомнительными попытками применения искусственного интеллекта для контроля за гражданами, показывают, что задача роста качества, прозрачности, легитимности власти, построения правового государства, которому можно было бы доверять и которое служило бы консолидированному на

основе социально-правовых приоритетов обществу, становится все более актуальной и неотложной.

Выполнить эту задачу могут только сами законопослушные, трудящиеся граждане, силы обороны и безопасности, поддерживающие В.В. Путина, объединенные в реальную политическую силу, на основе социализации нравственного и правового сознания. В связи с этим актуализируется избрание в 2021 году нового состава Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, наделенного расширенными полномочиями. Возрастает роль и значение социальной солидарности, как позитивного основания государственности и права России<sup>20</sup>, формирования отечественной конституционно-правовой доктрины и практического конституционализма, адекватных потребностям современного этапа развития Российской Федерации<sup>21</sup>.

Основополагающими факторами, определяющими потребности устойчивого развития нашего общества и государства в настоящее время являются:

- кризис глобализма и идеологии либерализма, трансформация государства и права, нарастание агрессии и международной напряженности;
- укрепление основных функций национального государства, обеспечение устойчивого развития общества путем формирования социально ориентированных общественных отношений, нацеленных на обеспечение интересов трудящегося большинства общества и суверенитета государства;
- учет интересов социальных групп в политическом механизме функционирования общества, развитие политической и партийной системы на основе упрощения и легитимизации организационных процедур;
- развитие политической системы, при которой реализуется фундаментальное право народа, как выбирать власть, так и непрерывно влиять на власть в процессе принятия ею решений и их реализации;
- подавление преступности и коррупции, как проблемы прозрачности и подконтрольности обществу институтов государства и проблемы мотивации государственных служащих, находящихся на службе государства;
- развитие судебной системы, путем обеспечения доступности правосудия для граждан, ориентации на социальную защиту прав граждан, в том числе, на основе административного судопроизводства.

Согласно действующему Указу Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», обеспечение национальных интересов на долгосрочную перспективу осуществляется посредством реализации следующих стратегических национальных приоритетов: оборона страны; государственная и общественная безопасность; повышение качества жизни российских граждан; экономический рост, наука,

<sup>20</sup> Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. Москва: Проспект, 2014. С. 336.

<sup>21</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. Москва: Проспект, 2013. С. 656.

технологии и образование; здравоохранение; культура; экология живых систем и рациональное природопользование; стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство.

Предлагается внесение в них следующих, выделенных курсивом, изменений и дополнений:

– укрепление обороны и **безопасности страны**, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, **традиционной культуры**, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации;

– укрепление национального согласия и **единства общества**, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов и **патриотических организаций**, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;

– **укрепление законности и правопорядка в обществе и государстве**;

– повышение качества жизни, укрепление **семьи**, здоровья населения, **воспитания детей и молодежи**, обеспечение стабильного демографического развития страны;

– сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных и **правовых** ценностей;

– повышение конкурентоспособности национальной **социально ориентированной** экономики;

– закрепление за Российской Федерацией статуса одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира, под эгидой **Организации Объединенных Наций**.

### Список литературы

1. Трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества: доклады членов РАН. Под общ. ред. чл.-корр. РАН А.Н. Савенкова. М.: ИГП РАН, 2019. С. 408.
2. Савенков А.Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации: монография. М.: Проспект, 2020. С. 448.
3. Дамаскин О.В. Преступность в XXI веке: проблемы и перспективы: монография. М.: Юрлитинформ. 2020. С. 264.
4. Преступность в XXI веке. Приоритетные направления противодействия: монографии / под общ. ред. чл.-корр. РАН А.Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2020. С. 559.
5. Противодействие современной преступности. Криминологические, уголовно-правовые и уголовно-процессуальные аспекты: монография / под общ. ред. чл.-корр. РАН А.Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019. С. 567.
6. Евстафьев Д.Г. Мир после коронавируса: будущее постсоветской Евразии // Портал «Евразия. Эксперт». 24 марта 2020 г.

7. Савенков А.Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации: монография. М.: Проспект, 2020. С. 448.
8. Преступность XXI века. Транснациональный характер. Теневая экономика. Влияние на государство: сб. науч. тр.// под общ. ред. чл.-корр. РАН А.Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019. С. 327.
9. Дамаскин О.В., Холиков И.В. Современные проблемы международного гуманитарного права // Современное право. 2017. № 5. С. 104–111.
10. Мирошников Б.Н. Сетевой фактор. Интернет и общество. М.: Кучково поле. С. 283.
11. Противодействие современному экстремизму и терроризму: науч.-практ. пособие // О.В. Дамаскин, В.В. Красинский, А.В. Козлов; под общ. ред. чл.-корр.РАН А.Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ – ДАНА: Закон и право, 2019. С. 143.
12. Шваб К. Четвертая промышленная революция. М: Эксмо. 2020. С. 288.
13. Ролз Д. Теория справедливости. Harvard University Press 1971 / Новосибирск. Издательство Новосибирского университета. 1995. С. 507.
14. Шваб К., Маллере Т. COVID-19: Великая перезагрузка. Всемирный экономический форум. 2020. Женева. Швейцария.
15. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 336.
16. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2013. С. 656.

## КОНЕЦ ДОЦИФРОВОЙ ЭПОХИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

**Аннотация.** Бурное развитие информационно-коммуникационных технологий, усиленное охватившей весь мир пандемией и запросами современного общества, подтолкнуло к переходу на дистанционные цифровые технологии, практика реализации которых опережает их регулирование. Отсутствие понятийного аппарата, исчерпывающего пакета нормативно-правовых актов, регламентирующего цифровизацию общественно-значимых процедур (в первую очередь, в электоральной сфере), включая международный уровень, становятся тормозом развития политических процессов. Автор уверен, что доцифровая эпоха политических процессов завершается и обязанность законодателей и профильных международных организаций — включиться в выработку правил политической жизни общества в цифровой среде, обеспечить не только сохранность полного объема прав и свобод граждан, но и безопасность новых технологий.

**Ключевые слова:** цифровая демократия, выборы, цифровые политические процессы, электронное голосование, электронные выборы, электронная демократия, автоматизация электоральных процедур, воспроизводство власти, политические процессы.

## THE END OF THE PRE-DIGITAL ERA OF POLITICAL PROCESSES

**Abstract.** The rapid development of information and communication technologies, amplified by the pandemic that has pervaded the whole world as well as by demands of modern society, prompted a transition to remote digital technologies. Nevertheless, implementation of remote digital technologies outstrips their regulation. The lack of a conceptual framework, an exhaustive package of normative legal acts regulating the digitalization of socially significant procedures (primarily in the electoral sphere), including the international level, is becoming a development brake of political processes. The author is sure that the pre-digital era of political processes is coming to an end and the duty of legislators and relevant international organizations is to get involved in the development of rules for political life of society in the digital environment, ensuring not only the preservation of full scope of rights and freedoms of citizens, but also the safety of new technologies.

---

БОРИСОВ Игорь Борисович — кандидат юридических наук, председатель Совета Российского Общественного института избирательного права (РОИИП), член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, г. Москва

**Сведения о поддержке.** Статья подготовлена при поддержке финансируемого РФФИ научного проекта № 20-011-31624 «Трансформация общественно-политических отношений и публично-властной коммуникации в политическом процессе современной России под воздействием внедрения сквозных цифровых технологий: формы, технологии, акторы и цифровые актанты».

**Keywords:** *digital democracy, elections, digital political processes, e-voting, e-elections, e-democracy, automation of electoral procedures, reproduction of power, political processes.*

Одним из главных итогов пандемии 2020 года стало сверхактивное внедрение цифровых технологий во все сферы жизни. Кризис, обусловленный пандемией, стимулировал мобилизацию общества на поиск новых моделей не только управления, но и поведения, основанного на цифровых технологиях, самого социума [1]. Опираясь всё большими массивами данных, цифровые технологии способствуют процессу перераспределения центров влияния, коммуникаций и принятия решений.

Фактически происходящее соединение реального и цифрового миров начали менять общественно-политическую сферу и экономику всех стран.

В ближайшем будущем, несомненно, процесс цифровизации в сочетании с задействованием искусственного интеллекта, технологий анализа больших данных оптимизирует развитие нашего социума в различных сферах. А система социального контроля во взаимодействии с технологией «социального кредита» обеспечат мощный прорыв [2, с. 18].

Сегодня любой гражданин без труда может узнать свежие новости, получить доступ к документам в электронном формате, а также воспользоваться электронными услугами всех ведомств и подразделений разного уровня. Современные технологии стали доступны для любой категории граждан.

Демократическая форма организации нашего общества позволяет реализовывать свои права и свободы посредством разных инструментов и институтов, а электронная демократия<sup>1</sup> намного упрощает этот процесс [3].

Пандемия, придавшая мощный стимул цифровизации, еще больше выпятила значимость коммуникационной сферы. Мир в период карантинов и локдаунов физически распался на фрагменты, но остался информационно целостным [4]. Целостность стала еще более прочной и глобальной, но предпринимает попытки выхода из-под правового регулирования, основанного на законе.

Глобальное переформатирование общества уже началось. Аналитические центры обращают внимание на усиление цифрового авторитаризма. Цифровые компании используют методы цензуры, подавления через страх и наказания в виде блокирования доступа к информации через интернет-отключения и брандмауэры, а также скидки и штрафы в цифровых платформах, предоставляющих доступ к услугам и платежам [5]. В этом отношении не составляет исключение и сфера общественных политических процессов, которая постепенно, но уверенно погружается в цифровые технологии гло-

---

<sup>1</sup> Под электронной демократией (e-democracy) принято понимать одну из форм, которая характеризуется использованием информационно-коммуникационных технологий в качестве основного средства для коллективных, когнитивных и административных процессов (информирования, принятия совместных решений — электронное голосование, контролирование исполнения решений и проч.) на всех уровнях, начиная с уровня местного самоуправления и заканчивая международным.

бальной информационно-коммуникационной среды сети Интернет. Помимо увеличения скорости и объема информации, получаемой фактически каждым заинтересованным субъектом общественных правоотношений, цифровые технологии проникают непосредственно и в политические процессы, начиная от проведения публичных мероприятий в дистанционном режиме (совещания, собрания, конференции, съезды и даже митинги), заканчивая всеобщим голосованием без использования традиционных избирательных участков и бумажных бюллетеней.

Высокие технологии, в том числе информационные и телекоммуникационные, уже стали локомотивом социально-экономического развития многих стран мира, а обеспечение гарантированного свободного доступа граждан к информации — одной из важнейших задач каждого государства [6]. Цифровые технологии активно проникают в традиционные процедуры, в новые сферы жизнедеятельности, меняя их возможности и расширяя горизонты использования [7, с. 52].

Обрушившаяся на все страны мира пандемия предоставила практически неограниченную возможность установления национальных технологических стандартов регулирования в новых условиях, что стало влиять на мировую информационную сферу и стимулировать выработку международных цивилизованных правил «цифровизации».

Политико-электоральные процессы, ввиду вовлеченности в них всего спектра партийных и политических сил — профильных институтов гражданского общества и правозащитников — находятся в авангарде правовой цифровизации, нацеленной на четкое и однозначное регулирование новых условий и правил общественных правоотношений в цифровой среде.

Под правовой цифровизацией для целей настоящей работы мы будем понимать состояние общественных отношений в цифровой среде, при котором обеспечивается соблюдение закона и иных правовых норм и правовых обычаев, связанных с организацией и поведением участников цифровых отношений<sup>2</sup>.

Несомненно, что цифровизация политических процессов упрощает определенные процедуры. Преимущества использования цифровых технологий, связанных с участием населения в делах управления государством, бесспорны. Это — широкие возможности участия населения в различных управленческих процессах; максимальная вовлеченность граждан; простота участия; подотчетность; гибкость; доступность; всеохватность; облегченный доступ к процессу избирателей-инвалидов; простота реализации; скорость в принятии решений и подведении итогов, снижение затрат, минимизация влияния «человеческого фактора», а также некоторые другие, которые еще себя не проявили так явно [8, с. 9].

---

<sup>2</sup> Развитие цифровизации в других сферах общественных отношений может идти и более опережающими темпами, но в авангарде именно правовой цифровизации, на наш взгляд, находятся электоральные процессы.

Однако цифровизации присущи и определенные риски, которые нельзя игнорировать, особенно — в сфере политических отношений. Необходимо исследовать, анализировать и принимать меры по их минимизации или полного устранения.

Например, в нашем случае, это риски, связанные с особенностью распространения информации через Интернет и хранением данных, возможность несанкционированного вмешательства, проблемы «цифрового неравенства» и тому подобное. Все эти вопросы технически решаемы, но есть ряд проблем, которые требуют осмысления и выработки коллегиального решения всеми заинтересованными участниками процесса глобальной цифровизации.

Еще в 1990-е годы Интернет рассматривался как проблема для государственного суверенитета (по крайней мере, в том смысле, в каком он существует после Вестфальского мира)<sup>3</sup>. Речь идет о трансграничности и глобальности Интернета, что лежит вне юрисдикции государства [9], но при этом должно соотноситься с правовыми основами государственности и принципами построения современного социума.

Риском для суверенных государств является возможность интернета быть орудием внешних сил на внутривнутриполитическом пространстве, что необходимо учитывать при дальнейшей цифровизации политических процедур.

Уже сегодня, решая задачи цифровизации, необходимо задумываться над возможностью цивилизованного регулирования тех отношений, которые происходят во «всемирной паутине» за пределами национальной юрисдикции, но влияют на внутренние дела государства.

Необходимо правовое обеспечение форм реализации цифровой демократии — подготовка соответствующих законов, нормативных актов, выработка понятий, которые позволят обозначить и реализовать власть государства над процессами, происходящими де-факто на его территории, и тем, что находится за его пределами. Одновременно должна вестись работа по принятию международных актов, направленных на регулирование цифровых процессов, находящихся за пределами юрисдикции суверенных государств. Правовая наука не остается в стороне от анализа и осмысления происходящей цифровизации электоральных процессов [10, с. 218; 11, с. 44–58; 12; 13; 14], но еще не выработала универсальных рецептов регламентации цифровизации в политике. Ряд ученых с осторожностью относятся к прямому участию населения во всех вопросах, требующих политического решения [15; 16; 17].

Б.С. Эбзеев, рассуждая о прямом участии населения в управленческих вопросах, очень точно заметил, что «провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя в ст. 32 (ч. 2) право граждан Российской Федерации на участие в свободных выборах и референдуме, Конституция Российской Федерации

<sup>3</sup> Здесь рассматривается суверенитет не как изоляционизм и отрешенность от глобальных процессов, а как автономия, которая ищется и формируется государством в интересах развития и сохранения нации и народов.

исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга... референдум не может использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, с одной стороны, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений, — с другой. Тем самым определены конституционные границы «самодержавия народного суверенитета», которые очерчиваются исключительными полномочиями парламента, главы государства, органов судебной власти и т.д.» [18, с. 190–191].

При этом нельзя забывать, что Интернет рассматривается не только как сложная технология, но и как часть неотъемлемых прав человека<sup>4</sup>. В частности, уже сегодня правозащитники озабочены утечкой персональных данных, хранящихся в цифровом виде. И это особенно актуально в сфере, охватывающей электоральные и политические процессы.

Жизнь социума подталкивает нас к научным исследованиям сущности, форм и динамики развития общественно-политической организации под воздействием цифровых технологий. Необходимо выявить специфику, причинно-следственные взаимосвязи и системные эффекты внедрения цифровизации в электоральные процедуры и в публично-властную коммуникацию в целом.

В современной научной литературе уже сегодня говорят о создании «электронного государства», как ответ на вызовы новой цифровой реальности [19, с. 191–194; 20, с. 19–22].

Происходящие процессы цифровизации фундаментальным образом меняют многие механизмы публично-властной коммуникации, включая как правотворчество, так и правоприменение [21, с. 44–58].

Процессы цифровизации в праве не просто влияют на форму взаимодействия власти и общества — они меняют саму суть политико-правовых явлений. Становится проще взаимодействие различных акторов политического общения, доступнее становится механизм принятия политико-правовых решений, участия граждан в управлении делами государства, за счет чего происходит демократизация этого процесса. Всё это в конечном итоге приводит к становлению в России электронной демократии [22, с. 40–44; 23, с. 42–46; 24, с. 10–14; 25, с. 150–157].

---

<sup>4</sup> Связь интернета и прав человека — не риторическая фигура, о чем свидетельствует деятельность Internet Research Task Force. Один из их отделов пытается понять, как в сами интернет-протоколы могут быть «вшиты» права человека, например, право на свободу самовыражения — Human Rights Protocol Considerations Research Group HRPC ([www.irtf.org/hrpc](http://www.irtf.org/hrpc)).

Модель регулирования Интернета, опираясь на его существенные показатели (глобальность и трансграничность), предполагает, что его базовыми регуляторами, помимо государства, являются бизнес и гражданское общество. Зачастую в процессе регулирования Интернета появляются новые акторы — СМИ, отдельные национальные группы, государственные корпорации и другие структуры, которые мы не должны отвергать, но обязаны предусмотреть им соответствующее положение в системе правовых отношений в цифровой среде.

Современная реальность такова, что в нашем обществе под влиянием глубоких изменений в моделях социальной организации и сотрудничества произошла замена централизованных иерархических структур гибкими сетевыми типами организации, повышением роли самоорганизации граждан для решения конкретной проблемы, ростом авторитета личности. Информация и знания в современном обществе не только стали важным фактором производства, движущей силой экономики, но и приобрели иное социально-политическое значение. В информационном обществе социальные успехи государства все больше зависят от наличия и эффективности национальной, региональной и местной системы инноваций [26, с. 31–35].

В контексте наших размышлений об установлении нового баланса сил и устойчивого развития общества задачей номер один представляется определение позиций, выработка дорожных карт, направлений развития нации при одновременной минимизации рисков.

Пандемия не только углубила и ускорила общие тенденции, наметившиеся до ее начала, — в скором времени она может привести к изменению политической инфраструктуры организации всего социума.

Сбор и использование персональных и коллективных цифровых данных стали привычным делом за рамками четкого регулирования процесса цифровизации. Однако государственные функции зачастую присваивают цифровые платформы, что было достаточно ярко продемонстрировано после выборов президента США, состоявшихся 3 ноября 2020 года.

Ни одно государство, учитывая отсутствие национальной юрисдикции Интернета, не способно в одиночку регулировать поведение цифровых платформ. Сверхбыстрое распространения информационных и коммуникационных технологий, которые отныне пронизывают все сферы человеческой деятельности, характеризует усугубление взаимной зависимости стран и требует постоянной работы в этом направлении.

Между тем цифровые платформы являются одним из элементов суверенного государства. Необходимо определить концепцию их правового регулирования. Так, например, в США такие платформы пользуются значительной автономией по отношению к федеральной власти, но входят в состав формируемого военно-цифрового комплекса. В Китае они полностью контролируются государством.

В сегодняшней глобализованной информационной среде избиратели как никогда уязвимы для внешнего влияния, которое происходит со скоростью и в масштабах, невообразимых еще десять лет назад. Опасность политического влияния особенно остро ощущается во время выборов.

Ранее вмешательство в выборы требовало физических усилий. Государственные законы защищали от нелегальной избирательной деятельности, были отдельно прописанные положения о том, как обрабатываются бюллетени, какая деятельность разрешена вблизи избирательных участков, а какая нет. Теперь можно воздействовать на избирателей, агитировать и манипулировать ими не пересекая границ и не выходя из своего офиса в любое время и в любом месте [27].

COVID-19 знаменует конец доцифровой эпохи политических процессов. Можно прогнозировать широкие перспективы дальнейшего развития элементов цифровой демократии с усилением внедрения информационно-коммуникационных технологий в политический процесс.

Процедуры голосования на выборах никогда не являлись неизменными и фиксированными. Вся история развития демократии свидетельствует о постоянной их эволюции под воздействием ряда объективных и субъективных факторов, начиная от развития общества, индустрии, общественных отношений, заканчивая текущими потребностями общества и даже политической мотивацией.

Так, первым техническим средством для автоматизации подсчета голосов считается разработанная Томасом Эдисоном электрическая машина для голосования, представленная в Конгрессе США в 1869 году. Медленная скорость устного поименного голосования в Конгрессе и других законодательных органах позволяла его членам затягивать принятие решений или убеждать за это время других членов голосовать по-другому. Поэтому была предпринята попытка автоматизировать процесс с целью ускорения голосования.

Первые перфокарты (перфорированные носители информации) появились для автоматизации подсчета голосов на выборах в США в начале 60-х годов прошлого столетия. Примерно в это же время возник термин «электронное голосование» (electronic(al) voting — e-voting). Новое понятие подразумевало, что волеизъявление голосующих выражается с помощью электронных средств, а новая система может использовать электронные средства для подачи и подсчета голосов [28, с. 28–32].

Последние годы XIX века ознаменовались бурным развитием инновационных технологий и автоматизации процедур выборов, а начало XX века — их «цифровизацией», обусловленной, прежде всего, глобальными преобразованиями в жизни социума посредством развития информационно-коммуникационных сред. «Цифровизация» в данном случае выступает как современный этап автоматизации, идущий следом за компьютеризацией.

Интернет за короткий исторический период охватил не только большую часть населения планеты, но и подчинил себе прогрессивно развивающийся бизнес и всю современную систему управления, создав электронные правительства.

В научной литературе появилось понятие «электронная демократия», которая, на наш взгляд, является одной из важнейших форм современной реализации, конкретизации и дальнейшего развития принципов народовластия. Это понятие нашло свое отражение в Указе Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», но не получило своего полного раскрытия в сфере электоральных процедур.

По мнению Совета Европы, электронная демократия определяется как использование информационно-коммуникационных технологий в «демократических секторах» — в рамках политических процессов местных сообществ, регионов, государств и народов.

Большинство терминов, связанных с электронной демократией и электронным голосованием вошли в употребление в конце XX века в странах, где особое внимание уделялось развитию информационно-коммуникационных технологий, в том числе развитию сети Интернет [26, с. 31–35]. Современные исследователи склоняются к тому, что неотъемлемой составляющей электронной демократии является электронное голосование.

Стремительное развитие новых технологий порождает значительное количество новых понятий и терминов. Проведенный анализ встречающихся и продвигаемых разными исследователями понятий, связанных с электронной демократией и электронным голосованием, показывает значительное терминологическое разнообразие, описывающее концептуально и сущностно сходные явления, механизмы и процессы.

Данная тема — необходимость четкого правового регулирования цифровизации политических процессов — приобретает особую актуальность в связи с проведением успешных экспериментов по дистанционному электронному голосованию в Российской Федерации.

Дистанционное электронное голосование (ДЭГ) впервые было проведено в единый день голосования 8 сентября 2019 года на выборах депутатов в Московскую городскую Думу VII созыва. Итоги эксперимента удовлетворили не только организаторов выборов, но и избирателей, которые увидели в электронном голосовании ряд неоспоримых преимуществ — удобство, простота, экономия времени. На общероссийском голосовании по вопросу одобрения поправок в Конституцию Российской Федерации 1 июля 2020 года в Москве и в Нижегородской области избиратели могли проголосовать дистанционно при помощи Интернета. В единый день голосования 13 сентября 2020 года ДЭГ применялось на довыборах депутатов Государственной Думы VII созыва по одномандатным избирательным округам в Курской и Ярославской

областях, а также на дополнительных выборах депутатов муниципальных округов Бабушкинский и Марьино в городе Москве.

Масштабы изменений, которые претерпели за последние полтора десятилетия как законодательство, так и практика в данной сфере, впечатляют, и сопоставимы, пожалуй, только с формированием электронного правосудия [29].

Прошедшие эксперименты показали, что дистанционное электронное голосование сталкивается с вызовами (например, попытки вмешательства в выборы) и некоторыми проблемами (например, организация наблюдения), требующими соответствующих решений, в том числе на теоретическом уровне.

В настоящее время несколько десятков государств применяют у себя на выборах систему электронного голосования, в том числе дистанционного с использованием информационно-коммуникационной сети Интернет. Но ни одно государство еще не достигло необходимого уровня развития электронного голосования, которое можно было бы признать эталонным.

Отсутствие четких критериев и норм проведения «цифровых» электро-альных процедур на международном уровне, с одной стороны, дает широкую свободу правоусмотрения национальным законодателям и позволяет создавать разнообразные модели организации национальных выборов [30, с. 20], с другой — становятся тормозом развития цифровых технологий. Так, например, при дистанционном электронном голосовании с использованием Интернета остается не разрешенным в полном объеме конфликт двух общепризнанных принципов организации выборов — обеспечение тайны голосования и подконтрольность процесса учета голоса, обеспечивающего реализацию принципа подлинности выборов.

Вопросы дальнейшего совершенствования избирательного законодательства сообразно задачам цифровизации избирательного процесса, в том числе активного внедрения дистанционного электронного голосования, безусловно, требует дальнейшего научного осмысления и практической апробации.

Дистанционное электронное голосование, несомненно, имеет ряд неоспоримых преимуществ: это наиболее удобный и простой способ реализации избирательных прав; минимизируется время, затраченное на волеизъявление; увеличивается число участников выборов, что более точно отражает предпочтения избирательного корпуса; в определенной степени решается проблема абсентеизма, присущая молодым избирателям; решаются проблемы голосования избирателей, находящихся за пределами избирательного округа; предоставляется возможность голосовать избирателям из труднодоступных и удаленных районов; минимизируются финансовые расходы; обеспечивается дополнительная возможность участия в выборах людям с ограниченными физическими возможностями; минимизируются ошибки, связанные с «человеческим фактором».

Одновременно дистанционное электронное голосование не избавлено от ряда проблем, которые еще предстоит решить. Так необходимо обеспечить: полную гарантию устойчивости системы от взлома и подконтрольности достоверности учета итогового результата; реализацию всеобъемлющего общественного контроля за цифровыми технологиями; обеспечение равного доступа к дистанционному электронному голосованию всех участников избирательного процесса; разрешение вопросов распространения достоверной информации; полное блокирование внешнего вмешательства и тому подобное.

Очевидные, а также потенциальные плюсы и преимущества дистанционного электронного голосования перевешивают возможные минусы и риски его активного применения. Представляется особо важным усиливать этот положительный баланс, продумывая и внедряя новые правовые и организационные подходы, позволяющие максимально гарантировать избирательные права граждан.

Цифровая индустрия, активно ворвавшаяся в электоральные процессы, смягчила последствия пандемии, а онлайн-сервисы спасли не одну тысячу человеческих жизней в период реализации избирательных прав граждан. Показатели участия избирателей в дистанционном электронном голосовании весьма однозначно свидетельствуют, что новый способ волеизъявления в онлайн-формате был воспринят гражданами с высокой заинтересованностью, его востребованность очевидна.

Механизмы электронной демократии, которые сегодня имеют достаточно размытые контуры, должны развиваться в рамках конкретных правовых институтов, процедур и правовых конструкций, закрепляться в конкретных нормативных правовых актах о выборах и референдумах, иных конституционно-правовых актах, актах смежных отраслей права.

Перед национальным законодателем стоит серьезная задача своевременного и достаточного нормотворческого реагирования на появляющиеся новые реалии, диктуемые объективными процессами развития и усложнения цифровой и информационной среды, научно-техническим прогрессом в целом. Как уже отмечалось, «цифровизация и развитие информационных технологий становятся не только стимулами дальнейшего социально-экономического развития и научно-технического прогресса, но и определенными вызовами таким довольно консервативным социальным институтам, как государство и право. Уже сегодня уровень развития технологий выше, чем условная «степень эластичности» правового регулирования и способность подстраиваться под него» [31, с. 46].

Следует отметить также еще один заставляющий с собой считаться тренд развития современных технологий, устройств, программных продуктов — их ориентированность на максимальное удобство для пользователей. Современные механизмы политического участия граждан в управлении делами государства и местном самоуправлении должны быть понятны и удобны

для граждан, тогда можно ожидать повышения их заинтересованности и активной вовлеченности в соответствующие процессы.

Важнейшей задачей является повышение уровня доверия людей к этим технологиям. Для этого необходимо, чтобы граждане реально понимали, что в рамках соответствующих технологий, включая дистанционное электронное голосование, максимально обеспечена реализация их избирательных прав, что соответствующие правовые и практические механизмы надежно встроены в общую действенную систему гарантий избирательных прав.

В дополнение к традиционному взаимодействию в рамках схемы «избиратель — организатор выборов — кандидаты — наблюдатели» особое значение при дистанционном электронном голосовании обретает специфический субъект — технические специалисты, обеспечивающие работу программно-технических комплексов и специального программного обеспечения, которые необходимы для дистанционного электронного голосования.

Анализ международных документов в сфере международных обязательств государств по организации электронного голосования свидетельствует, что определенная нормативная база в этой сфере уже наработана и продолжает развиваться, но с существенным отставанием от практики.

Современное состояние международно-правовой базы характеризуется тем, что как юридически обязательные документы, так и документы политического характера содержат лишь общие положения, непосредственно затрагивающие электронное голосование, а также общие принципы и стандарты демократических выборов. Это объясняется, в частности, тем, что формирование основной массы этих документов происходило до распространения технологий электронного голосования, в период, когда разработка его международных стандартов была невозможна.

Анализ существующих актов и документов показывает, что в процессе развития электронного голосования и иных новых технологий голосования, необходимо учитывать имеющиеся стандарты, применяемые к традиционным механическим системам голосования, в основе которых лежит общий принципиальный подход международных организаций (их органов), работающих в области выборов.

Следовательно, необходимо и соблюдение соответствия ранее принятым обязательствам государств в сфере демократических выборов и ранее выработанным международным избирательным стандартам, включая общепризнанные принципы организации выборов. При этом указанные организации обращают особое внимание на наиболее уязвимые при организации электронного голосования принципы, в первую очередь, принципы тайного голосования, достоверности результатов голосования, открытых и гласных выборов.

Международные документы, детально рассматривающие проблемы электронного голосования, в настоящее время носят рекомендательный характер, разработаны в основном экспертными органами при междуна-

родных организациях и вряд ли могут в силу достаточно стремительного развития систем электронного голосования быть признаны окончательно сформировавшимися.

Использование электронного голосования — это международная практика, применяемая при принятии решений, в том числе на выборах, в разных странах мира (США, Франция (праймериз), Швейцария, Австралия, Канада и так далее). Например, в Эстонии более 43% граждан голосуют на выборах при помощи Интернета. А в Швейцарии, судя по опросам, введение интернет-голосования на выборах всех уровней поддерживает более 70% населения, хотя в 2019 году появилось движение за отмену электронного голосования из соображений безопасности [32]. По состоянию на 2019 год в Швейцарии используются две системы электронного голосования. Система CHVote из Женевы используется в кантонах Во, Берн, Люцерн, Базель, Санкт-Галлен и Ааргау. Кантоны Невшатель, Фрибур и Тургау уже перешли на Poste E-Votin, систему электронного голосования, предложенную «Почтой Швейцарии».

Формирование системы специализированных международных избирательных стандартов в сфере электронного голосования, и участия граждан в политических процессах, в целом, вряд ли будет быстрым по времени, оно может существенно отставать от развития национального законодательства и формирования практики в различных государствах мира.

На первом этапе стоит ожидать достаточно «мягкого» подхода международных организаций и их специализированных органов к формированию международных стандартов в сфере электронного голосования, поскольку, очевидно, что развитие таких форм голосования и их закрепление в национальном законодательстве в разных государствах мира будет идти с разной скоростью и при различающихся подходах национальных законодателей к регулированию вопросов электронного голосования, в том числе в части его принципиальной допустимости на национальных выборах.

Российская Федерация, активно внедряющая цифровые технологии в общественную жизнь, могла бы, опираясь, например, на существующую практику модельного законотворчества Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, выступить инициатором разработки специализированных международных актов.

Масштабное внедрение электронного дистанционного голосования может поставить перед государством и обществом вопрос о новом понимании некоторых кажущихся незыблемыми принципов демократических выборов: в первую очередь, принципов тайного голосования, обеспечения достоверного учета волеизъявления избирателя, открытости и гласности выборов.

В этой связи необходимо определить приоритетность этих принципов и их реализацию при электронном голосовании, а также установить допустимые отступления от традиционных подходов, обусловленные необходимостью реализации приоритетов, по крайней мере — на начальном этапе.

Также необходимо реализовать масштабную программу по информированию избирателей и участников избирательного процесса о дистанционном электронном голосовании, порядке его реализации и гарантиях соблюдения принципов демократических выборов, разработать и внедрить эффективную систему общественного контроля за дистанционным электронным голосованием, предполагающую не только визуальное наблюдение за процессом, но и участие технических специалистов в процедурах тестирования программного обеспечения и иных мероприятиях, позволяющих обеспечить общественное доверие к системе дистанционного электронного голосования.

Позитивный опыт и очевидная заинтересованность избирателей в развитии цифровых технологий голосования показывают, что у дистанционного электронного голосования и у других форм цифрового политического участия, несомненно, есть будущее, их ждет активное развитие, в том числе с учетом анализа нарабатанной практики, и дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы, подкрепленной международными актами.

Пандемия, обрушившаяся на нас в 2020 году, придала сильный толчок развитию дистанционных процедур, в том числе и в электорально-политической сфере. Человечество, минимизируя риски заражения, потратило колоссальные ресурсы на автоматизацию и цифровизацию жизни общества, мир уже никогда не будет прежним — цифровые технологии стали частью жизни нашего социума, а доцифровая эпоха политических процессов завершается.

Само по себе развитие неизбежно. Вопрос лишь в том, как мы к нему адаптируемся. Если общество недостаточно быстро приспособится к изменениям, его ждет коллапс. Но и слишком быстрое приспособление превращается в регресс: общество начинает терять то хорошее, что у него было до того, как начались перемены [33]. Правоотношения в социуме столкнулись с новыми вызовами, когда цифровые гиганты начали использовать методы цензуры, подавления через страх и наказания в виде блокирования доступа к информации и цифровым сервисам<sup>5</sup>.

Первоочередная задача законодателей и профильных международных организаций на современном этапе завершения доцифровой эпохи в политике — включиться в выработку правил политической жизни общества в цифровой среде, обеспечив не только сохранность полного объема прав и свобод граждан, но и безопасность новых технологий.

---

<sup>5</sup> Подобным «санкциям» за рамками установленных норм и правил был подвергнут проигравший на выборах 3 ноября 2020 года президент США Дональд Трамп: еще действующему президенту отключили большинство социальных сетей (Twitter и прочее), PayPal отказалась осуществлять переводы сторонников Трампа; Amazon, Apple и Google блокировали другие сервисы на своих платформах и дата-центрах, где могли поддерживать Трампа.

## Список литературы

1. Гомар Т. COVID-19, или конец эпохи цифровой невинности [Электронный ресурс] // Режим доступа: [www.globalaffairs.ru/articles/konecz-epohi-czifrovojnepivnosti](http://www.globalaffairs.ru/articles/konecz-epohi-czifrovojnepivnosti) (дата обращения: 11.01.2021).
2. Strittmatter K. Dictature 2.0. Quand la Chine surveille son peuple (et demain le monde), Paris, Tallandier, 2020, p. 18.
3. Абрамова Д.С. Электронная демократия в России: проблемы политической коммуникации [Электронный ресурс] // Гуманитарные научные исследования. 2013. № 1. Режим доступа: <http://human.snauka.ru/2013/01/2145> (дата обращения: 10.01.2021).
4. Лукьянов Ф. Дело Трампа продолжают его враги [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4639577> (дата обращения: 11.01.2021).
5. Лосев А. Изменились ли горожане внутренне? Цифровые итоги – 2020 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://globalaffairs.ru/articles/izmenilis-li-gorozhane-czifra-2020/> (дата обращения: 15.01.2021).
6. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212 // Российская газета. 16 февраля 2008. N 34.
7. Курячая М.М. Электронное правосудие как необходимый элемент электронной демократии в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 52.
8. Борисов И.Б. На пути к электронной демократии. Цифровые технологии в системе демократического воспроизводства властных институтов // Избирательное законодательство и практика. № 3. 2019. С. 9.
9. Колозариди П., Муравьев Д. Интернет после глобальности [Электронный ресурс] // Режим доступа: [www.globalaffairs.ru/articles/internet-posleglobalnosti](http://www.globalaffairs.ru/articles/internet-posleglobalnosti) (дата обращения: 10.12.2020).
10. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: электронное голосование / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: Российский общественный институт избирательного права, 2020. С. 218.
11. Головин А.Г., Головина А.А. Язык и стиль избирательного законодательства в современную информационную эпоху: горизонты развития // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 3. С. 44–58.
12. Язык правотворчества в условиях цифровизации общественных отношений: сборник научных трудов / под общ. ред. Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019.
13. Трансформация правовой реальности в цифровую эпоху: сборник научных трудов / под общ. ред. Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019.
14. Залоило М.В. Современные юридические технологии в правотворчестве: научно-практическое пособие / под ред. Д.А. Пашенцева. М.: ИЗИСП: Норма: ИНФРА-М, 2020.
15. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2-х т. Т. 1. М.: Юристъ, 2007.

16. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014.
17. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: особенности референдумного процесса. Практика и электоральные технологии / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2018. С. 278.
18. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 190–191.
19. Головина А.А. Правоприменение в фокусе становления электронного государства: вызовы «новой реальности» // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4. С. 191–194 (в соавт. с Н.Н. Черногором, Ю.Н. Кашеваровой, А.А. Стратюк).
20. Головина А.А. Электронное голосование и трансформация права в современную цифровую эпоху // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 19–22.
21. Головин А.Г., Головина А.А. Язык и стиль избирательного законодательства в современную информационную эпоху: горизонты развития // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 3. С. 44–58.
22. Антонов Я.В., Овчинников В.А. Некоторые аспекты обеспечения конституционного соответствия электронного голосования как части электронной демократии // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С. 40–44.
23. Антонов Я.В., Овчинников В.А. Многомерность и многоаспектность электронного голосования в системе электронной демократии в контексте обеспечения целостного правового регулирования в области электронной демократии в России // Юридический мир. 2014. № 9 (213). С. 42–46.
24. Казьмина Е.А. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в контексте развития электронной демократии // Академический юридический журнал. 2016. № 1 (63). С. 10–14.
25. Калашникова В.Б. Электронная демократия в России: утопия или прогрессивная реальность // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы: сборник научных трудов. Иркутск, 2014. С. 150–157.
26. Курячая М.М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. № 11. 2017. С. 31–35.
27. Зегарт Э. Разведка больше не инструмент одних лишь государств — Россия в глобальной политике [Электронный ресурс] // Электронный журнал «Россия в глобальной политике». Режим доступа: <https://globalaffairs.ru/articles/razvedka-ne-instrument> (дата обращения: 20.11.2020).
28. Садекова Г.У., Токарева Е.А. Перспективы развития электронного голосования: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 28–32.
29. Головина А.А. Новации механизмов правореализации в современном электоральном процессе в условиях развития цифровых технологий: тенденции и новые горизонты // Избирательное законодательство и практика. № 4. 2020.

30. Борисов И., Журавлев В. Модернизация избирательного процесса в мире. М.: АНО ЦСПИ «Аспект», 2011. С. 20.
31. Головина А.А., Головин А.Г. Язык и стиль избирательного законодательства в современную информационную эпоху: горизонты развития // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 3(13). С. 46.
32. Малькевич А.А. Опыт общественного наблюдения за дистанционным электронным голосованием // Вестник ЦИК России. 2020. № 8.
33. Носырев И. Патология нашего времени — потеря контакта с реальностью (интервью с Нассимом Николасом Талебом) (по материалам РБК) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://bbi.report/158-patologiya-nashego-vremeni-poterya-kontakta-s-realnostyu> (дата обращения: 30.12.2020).

А.Р. АКЧУРИН

## ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ СТЕРЕОТИПЫ И ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ИЗБИРАТЕЛЕЙ

***Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению понятия и видов электоральных стереотипов, их формированию с учетом уровня правовой культуры избирателей. Автором анализируются причины появления негативных электоральных стереотипов и предлагаются способы по минимизации их распространения. Культивация позитивных стереотипов представляется как направление совместной целенаправленной работы органов публичной власти, избирательных комиссий и институтов гражданского общества на основе совершенствования законодательства, правоприменительной практики и информационно-разъяснительной деятельности.*

***Ключевые слова:** выборы, электоральный стереотип, правовая культура, правосознание, избирательная комиссия.*

## ELECTORAL STEREOTYPES AND THE LEGAL CULTURE OF VOTERS

***Abstract.** The article is devoted to the consideration of the concept and types of electoral stereotypes, their formation, taking into account the level of legal culture of voters. The author analyzes the reasons for the emergence of negative electoral stereotypes and suggests ways to minimize their spread. The cultivation of positive stereotypes is presented as a direction of joint purposeful work of public authorities, election commissions, civil society institutions on the basis of improving legislation and law enforcement practice and information and education activity.*

***Keywords:** elections, electoral stereotype, legal culture, legal awareness, election commission.*

Как известно, стереотипы живут в каждом из нас. Термин «стереотип» обозначает формирование и воспроизведение в сознании человека устойчивого, упрощенного образа того или иного объекта и его отношение к данному объекту. Система стереотипов представляет собой социальную реальность. Формирование и использование стереотипов, с точки зрения психологии человека, позволяют экономить собственные усилия и ресурсы в попытках понять сущность происходящих событий или окружающих вещей, что очень важно в современной реальности. Помимо экономии усилий, как указывает У. Липпман, еще одной причиной, по которой человек следует стереотипам

---

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

вместо более объективного взгляда на вещи, является то, что «стереотипы могут служить ядром нашей личной традиции, способом защиты» [1, с. 98]. В этом и состоит сложность их разрушения, создания новых стереотипов, основанных на необходимости переосмысления современной действительности с учетом развития и совершенствования технологий, изменения общественных отношений и, как следствие, социальных норм.

К электоральным стереотипам следует отнести сложившееся в определенной социальной группе отношение к избирательной кампании или ее отдельным проявлениям, именно оно обуславливает форму практического поведения отдельных избирателей. Как верно указывает И.Б. Гасанов, «каждый избиратель относится и относит себя к определенной референтной группе, а нередко — ко многим референтным группам сразу, каждая из которых (семья, род, этнос, религиозная принадлежность, производственный коллектив, группы по самым различным интересам и многое другое) является источником социальных установок и норм поведения» [2, с. 163]. Поведение индивида, таким образом, может строиться, исходя из ценностей и ориентиров группы, к которой он себя относит. При этом стереотип зачастую складывается под воздействием определенной информации, передаваемой индивиду другими субъектами в качестве «проверенной», не требующей получения собственного социального опыта.

В современном информационном поле существует ряд распространенных негативных электоральных стереотипов, в числе которых: «от голоса избирателя ничего не зависит», «все выборы фальсифицируются», «результаты выборов зависят не от того, как голосуют избиратели, а от того, как считают бюллетени», «кто бы ни пришел к власти, ничего не изменить» и т.д. [2, с. 164]. Их существование подогревается участниками политических отношений, которые используют влияние данных стереотипов в своих политических целях, направленных на снижение уровня поддержки своих конкурентов. С помощью стереотипов объясняют свое поражение на выборах, желание пересмотреть результаты состоявшихся выборов и тому подобное. Негативные электоральные стереотипы, очевидно, отрицательно сказываются на отношении избирателей к институту выборов и, как следствие, к избранным посредством прямых выборов представителям публичной власти, к принимаемым ими впоследствии решениям, влияют на уровень доверия граждан к государственной политике в целом.

Особую актуальность вопрос формирования и действия электоральных стереотипов приобретает в условиях развития современных технологий, их внедрения в избирательный процесс, применения новых форм голосования, расширения возможностей для участия в выборах в целях обеспечения безопасности личности. Так, применение такого передового способа голосования как дистанционное электронное голосование, с учетом его новизны и технической сложности, может сопровождаться появлением стереотипа о непрозрачности процедуры определения его результатов и вызывать

опасения избирателей в использовании такой процедуры с мотивировкой: «мой голос может быть украден или изменен». Или, например, новая форма голосования избирателей на придомовой территории, позволившая в ходе общероссийского голосования и отдельных выборов многим гражданам, не планировавшим посещать участки, реализовать свое право голоса, а также избежать скопления людей в непростой эпидемиологический период, стала характеризоваться отдельными лицами как «голосование на пеньках», в целях намеренной дискредитации этого института и создания в обществе определенного негативного электорального стереотипа.

Но существуют и сложившиеся позитивные стереотипы, действующие в сознании многих активных избирателей, такие, как «выборы влияют на нашу жизнь и могут изменить ее к лучшему», «выборы — это важное социальное мероприятие», «ходить на выборы нужно всей семьей», «судимый на выборах не пройдет», «от нашего депутата зависит благоустройство округа», «неработающий глава вновь не изберется» и многие другие. Такие установки положительно влияют на развитие избирательной системы, повышая ее востребованность и результативность. При этом позитивные установки должны формироваться на основе реальной практики и соответствующей информационно-разъяснительной деятельности.

Итак, электоральные стереотипы — нормальное явление, отражающее восприятие официальных процедур в сознании избирателей. Они могут быть как негативными, так и позитивными. Попробуем разобраться в причинах их появления, определить направления для минимизации негативных, а также формирования и распространения позитивных стереотипов.

К основным причинам появления негативных электоральных стереотипов следует отнести недостаточный уровень правовой культуры избирателей, направленную деятельность субъектов политических отношений, а также низкое качество общедоступной информации, касающейся избирательного процесса. Правовая культура личности основывается на правосознании и отражает, прежде всего, систему знаний правовых норм и целей их установления, личное отношение лица к правовым институтам. При высоком уровне правовой культуры гражданин не только формально соблюдает режим законности и правопорядка, но и проявляет нетерпимое отношение к правонарушениям, активную гражданскую позицию, реализует свое субъективное право, не злоупотребляя им, т.е. не использует право вопреки его цели [3]. Высокий уровень правовой культуры проявляется и «в желании участвовать в общественно-правовой жизни, защите прав и интересов человека и гражданина на различных юрисдикционных и неюрисдикционных уровнях» [4, с. 144].

При этом недобросовестные субъекты политической деятельности, используя недостаточные знания избирателей в своих интересах, формируют определенное отношение к отдельным институтам избирательного права, результатам их применения или выборам в целом.

Один из распространенных способов создания негативных стереотипов — это подача массовой непроверенной, неточной либо намеренно искаженной информации, так называемые «фейковые» новости. Недостоверная информация может быть подана по причине недостаточной квалификации ее автора или распространителя. В этой связи большое значение приобретает соответствующая подготовка лиц, уполномоченных на распространение информации, что обеспечит им необходимый уровень знаний законодательства и правоприменительной практики, применяемых технологий, позволит правильно использовать специальную терминологию, отслеживать тесную связь с первоисточником. Например, такая подготовка даст возможность верно оценить информацию о вбросах в комплекс обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) после окончания голосования, которая в действительности может оказаться установленной законом процедурой опускания бюллетеней избирателей, проголосовавших вне помещения с использованием переносного ящика<sup>1</sup>.

Однако встречается и намеренно искаженная, ложная информация, нацеленная на обвинение оппонентов в фальсификации выборов, иных нарушениях в ходе избирательного процесса. Мотивы подачи такой информации могут быть как политическими, так и чисто коммерческими, направленными на раскрутку определенных информационных ресурсов и получение прибыли<sup>2</sup>.

Указанные технологии применяются для внедрения через эмоции индивиду определенных негативных установок в общественное сознание, таких как, например, неэффективность системы гарантий избирательных прав граждан, техническое несовершенство избирательной системы, преобладание потенциальных или реальных нарушителей среди членов избирательных комиссий и пр.

«Фейковые» новости и формируемые ими негативные электоральные стереотипы, предполагая свою монополию на истину, направлены на определенных субъектов избирательного процесса, которыми зачастую являются организаторы выборов. Такие субъекты позиционируются в глазах общества в роли «обвиняемой» стороны. В этой связи перед организаторами выборов стоит задача сопротивления негативному информационному фону и действиям участников избирательного процесса, предполагающая необходимость давать опровержения не соответствующей действительности информации, либо безосновательно экстраполированных выводов, а также надуманных предположений участников избирательного процесса по принципу «докажите обратное». Известен афоризм: «В политике ложь, не опровергнутая

<sup>1</sup> См. Мосгоризбирком опроверг вбросы бюллетеней на одном из участков [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://gia.ru/20180318/1516702118.html> (дата обращения: 16.02.2021).

<sup>2</sup> Подробнее см. Анатомия электорального фейка. Дискредитация избирательных процедур накануне ЕДГ-2019 [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.roiip.ru/images/data/gallery/2\\_4417\\_Anatomiya\\_elektoral\\_nogo\\_feyka.pdf](http://www.roiip.ru/images/data/gallery/2_4417_Anatomiya_elektoral_nogo_feyka.pdf) (дата обращения: 16.02.2021).

в течение 24 часов, становится правдой». Поэтому такая информация для нейтрализации ее воздействия на общественное сознание должна быть опровергнута официально, аргументировано и своевременно.

Нередко ложная информация распространяется после дня голосования, как реакция «проигравшей» стороны в целях поставить под сомнение результаты состоявшихся выборов. Подобные обвинения важно рассматривать исключительно в правовом русле, с рекомендацией представить в избирательную комиссию, либо в суд юридически подтвержденные факты в установленном порядке и обязательно довести информацию о результатах проверки до широкой общественности.

Распространению негативных стереотипов способствует и практика отдельных нарушений, транслируемая на неопределенный круг отношений и их субъектов, в том числе в будущем. Нарушения — обязательный спутник любой избирательной кампании. Их допускают люди по различным причинам субъективного характера, в силу незнания, забывчивости, эмоционального состояния, в силу корыстных мотивов и прочих причин. Но необходима адекватная реакция на допущенные нарушения, важно, чтобы они вообще были установлены и оценены с точки зрения наступивших или возможных последствий, а также, чтобы в нарушении с участием нескольких лиц, не оставался виновным только один. Оставаясь без своевременной и полной правовой оценки, факт нарушения может транслироваться на иные отношения со ссылкой на конкретный пример. В этом случае широкая позитивная практика значения иметь не будет в силу своей обыденности, общественное внимание будет приковано к случаю нарушения с экстраполяцией на другие подобные ситуации. Так, факт незаконной выдачи бюллетеня избирателю в результате запланированной провокации может способствовать негативному общественному резонансу и недоверию к членам избирательной комиссии, невзирая на сотни случаев законного получения бюллетеня на соседних избирательных участках. В таких ситуациях важна своевременная и адекватная реакция, которая должна выражаться не только в официальном подтверждении факта допущенного нарушения, но и в привлечении к ответственности, причем не только члена комиссии, но и устроившего провокацию лица или группы лиц, несмотря на провозглашаемые ими мотивы провокации.

Практика оперативного реагирования на нарушения и неотвратимого привлечения к ответственности должна стать предметом пристального внимания избирательных комиссий и правоохранительных органов. Провокации и злоупотребления правами должны пресекаться вне зависимости от наступления негативных последствий и не должны оправдываться попытками поиска уязвимых мест в функционировании избирательной системы.

С точки зрения противодействия закреплению в общественном сознании негативных стереотипов и развитию позитивного правосознания важно повышение качества правовых норм с учетом практики их применения,

уточнение формулировок, восполнение пробелов, создание законодательных ограничений, направленных на противодействие злоупотреблениям правом, то есть явлениям недобросовестного использования своего субъективного права в политических целях (имеется в виду, например, использование схожей до степени смешения агитации, выдвижение лиц со схожими личными данными без цели избрания и пр.). Следует отметить, что уровень совершенства законодательства в юридической литературе также рассматривается как элемент правовой культуры общества [5, с. 170].

Можно предложить в этой связи корректировку отдельных норм законодательства об ответственности участников избирательных отношений. Так, например, сам факт незаконного получения избирательного бюллетеня должен признаваться самостоятельным нарушением и рассмотрение этого обстоятельства не может зависеть от целей получения бюллетеня или его использования лицом в ходе голосования. Такой подход требует соответствующей корректировки положений части 2 статьи 5.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>3</sup>, устанавливающей в настоящее время административную ответственность за получение избирательного бюллетеня для принятия участия в голосовании.

К числу примеров несовершенства правовой основы избирательного процесса, влияющих на формирование соответствующего отношения избирателей к выборам, можно отнести норму подпункта «а» пункта 5 статьи 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>4</sup> о необходимости указания в избирательном бюллетене информации о смене в течение года до назначения выборов фамилии, имени или отчества кандидата, в случае, если у двух и более кандидатов они полностью совпадают. Данная норма не применяется к ситуации смены кандидатом только фамилии или фамилии и имени, хотя очевидна необходимость доведения до избирателей информации такого рода в качестве противодействия попыткам недобросовестного ведения избирательной кампании. Еще один пример — юридическая возможность участия в новых досрочных выборах для лица, полномочия которого на выборной должности были прекращены досрочно в связи с вступлением в силу приговора суда, учитывая ограничения, установленные статьями 4 и 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Отсутствие соответствующего правового регулирования может негативно отражаться на доверии граждан к избирательному процессу и способствовать созданию

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // «Российская газета», № 256, 31.12.2001.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «Российская газета», № 106, 15.06.2002.

в обществе стереотипов о применении недобросовестных технологий на выборах.

Позитивные стереотипы нуждаются в формировании и развитии не только с целью ограничения распространения их антиподов — негативных стереотипов, но и с целью культивации позитивной деятельности в обществе, направленной не на отрицание, а на совершенствование, что особенно важно с учетом развития науки и технологий, возникновения новых явлений в общественной жизни. Этому, в частности, может способствовать расширение практики экспериментов с привлечением граждан.

Особую актуальность приобретает разъяснительная информационная деятельность не только о самих правовых институтах, но и о практике их применения, в том числе о практике привлечения к ответственности правонарушителей.

Учитывая общественный статус большинства избирательных комиссий и условия их работы, возникает потребность в создании позитивных стереотипов применительно к самим организаторам выборов. Примером является реагирование членов избирательной комиссии на факт нарушения законодательства другим членом данной или нижестоящей избирательной комиссии. Это способствовало бы закреплению стереотипа о том, что члены избирательных комиссий сами выявляют факты фальсификации избирательных документов, незаконной выдачи избирательных бюллетеней и обеспечивают пресечение противоправных действий со стороны отдельных своих членов и иных лиц. При этом очень важно, чтобы нарушения пресекались при наличии возможности именно самой комиссией, а не иными лицами. Такая концепция позволит кардинально изменить вектор сопричастности избирательных комиссий к нарушениям избирательного законодательства и их голословному обвинению. В противном случае единичный факт нарушения при отсутствии оперативных мер и должной реакции на него может повлечь обвинение не только в адрес самой комиссии, но и в адрес всей избирательной системы, в том числе, в ходе последующих выборов.

Не менее актуальной продолжает оставаться деятельность по культивации и закреплению стереотипа о важности участия граждан в выборах всех уровней, которая возможна только путем совместных усилий государственных и общественных институтов.

Таким образом, электоральные стереотипы формируются и подпитываются соответствующей общедоступной информацией в условиях политической конкуренции субъектов, участвующих в выборах. В распространении стереотипов большое значение имеют достигнутый уровень правовой культуры избирателей, правосознания иных участников избирательного процесса, состояние законодательства и формирование правоприменительной практики. В этой связи органы публичной власти, избирательные комиссии, институты гражданского общества, объединенные целью повышения доверия

к институту выборов, при помощи правовых инструментов и доступных информационных ресурсов должны обеспечить создание и закрепление в сознании граждан позитивных электоральных стереотипов.

### Список литературы

1. Липпман У. Общественное мнение / Пер. с англ. Т.В. Барчунова, под ред. К.А. Левинсон, К.В. Петренко. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2004. С. 384.
2. Гасанов И.Б. «Влияние электоральных стереотипов на голосование избирателей» // Гражданин. Выборы. Власть. № 1–2 / 2017, С. 159–169.
3. Акчурин А.Р. Злоупотребление правом в избирательном процессе: проблемы противодействия // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. N 11. С. 53–57.
4. Славова Н.А., Чвякин В.А. Правовая культура как фактор эффективного развития общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление, 2019, № 6, С. 11–16;
5. Осипов М.Ю. Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества: Монография / М.Ю. Осипов. М.: Изд-во СГУ, 2010, С. 221.

Н.В. ПЕРЕВЫШИН

## ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРАЙМЕРИЗ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

***Аннотация.** Несмотря на длительный период правового регулирования демократических процедур, применение различных способов избрания депутатов российских парламентов, доверие к представительным органам со стороны общества остается на крайне низком уровне и парламентаризм пока так и продолжает существовать в России как идеология без практической реализации.*

*В статье представлено исследование проблем становления парламентаризма и влияние политических партий на представительную ветвь власти. Предлагается взглянуть на праймериз как на способ обеспечения независимости представительных органов и новый механизм в системе сдержек и противовесов.*

***Ключевые слова:** праймериз, парламентаризм, выдвижение кандидата, территориальное общественное самоуправление, республиканизм.*

## TERRITORIAL PUBLIC PRIMARIES AS A BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF RUSSIAN PARLIAMENTARISM

***Abstract.** In spite of the long period of legal regulation of democratic procedures and the use of various methods of electing deputies of russian parliaments, public confidence in representative bodies remains at an extremely low level and parliamentarism still continues to exist in Russia as an ideology without practical implementation.*

*The article presents a study of the problems of the formation of parliamentarism and political parties influence on the legislative power. It is proposed to look at the primaries as a way to ensure the independence of representative bodies and a new mechanism in the system of checks and balances.*

***Keywords:** primaries, parliamentarism, nomination of a candidate, territorial public self-government, republicanism.*

### Введение

В преддверии выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выборов в парламенты субъектов Российской Федерации и советы муниципальных образований вопрос народного представительства и отражения интересов общества в деятельности органов

---

ПЕРЕВЫШИН Никита Владимирович – индивидуальный предприниматель, координатор ТОС «Революционный», г. Уфа

публичной власти при принятии политических решений вновь стал одной из самых актуальных проблем современной России.

В последние несколько лет неконвенциональные формы гражданского протеста становятся всё более обсуждаемыми, их влияние на общественно-политическую жизнь страны иногда превосходит влияние отдельных политических партий или избранных депутатов парламентов. Многие политически активные граждане рассматривают такой протест как более важный для себя и более эффективный для общественного развития способ взаимодействия с публичной властью. Возможно, причиной зарождения и развития таких установок, а также чрезмерного влияния отдельных политических акторов на граждан, стало отсутствие внутренних политических коммуникаций между законно избранными органами представительной власти и обществом. В условиях масштабного развития новых форм электронного взаимодействия между гражданами или отдельными социальными группами, коммуникативная функция парламентских органов становится приоритетным направлением их деятельности. В противном случае, они перестают восприниматься избирателями выразителями их воли и интересов. А утрата коммуникативных навыков со стороны власти в целом неизбежно порождает протестные настроения при возникновении любой проблемы<sup>1</sup>. Это ведет к постепенной утрате управления социальными процессами, разрыву связей между правящей частью политической элиты и населением.

Очевидно, что в основе указанного выше зарождающегося политического кризиса, лежат: пренебрежение к роли парламентаризма, не понимание его значения в условиях информационного общества со стороны действующих российских властей, отсутствие долгосрочной стратегии формирования политической стабильности, которая неизбежно предполагает переход к модели устойчивости и автономности публичных политических институтов.

### Современный кризис парламентаризма

Парламентаризм традиционно понимается как своеобразный антипод сверхмощному механизму исполнительной власти, как некоторая оппозиция внутри государственного механизма и весь спектр парламентской деятельности основан именно на борьбе с исполнительной властью за полномочия [1,2,3]. При таком понимании парламентаризма естественной защитной реакцией исполнительной власти становится подавление парламентаризма как идеи, формирование состава парламентских органов на основе лояльности к деятельности органов исполнительной власти и администраций муниципальных образований.

---

<sup>1</sup> К примеру, попытки урегулирования проблемы с резким повышением цен за отопление жилых домов в Уфе в январе 2020 г. при полном отсутствии понимания механизмов выстраивания коммуникативных связей властью — общество привели к возникновению стихийных протестных движений, эскалации конфликта.

Если раньше народ действительно мог оказывать влияние на органы государственной власти и местного самоуправления только посредством избранных им парламентариев, то современный этап развития информационного общества исключает необходимость в таких посредниках. Общество самостоятельно может влиять на принятие властью конкретных решений и отстаивать свои права, начиная от всё более эффективных дискуссий по продвижению отдельных инициатив в социальных медиа [4] и заканчивая формированием механизмов принятия решений в режиме «электронной демократии» [5].

Сохранение понимания парламента как «оппозиции» и конкурента исполнительной власти теряет смысл в условиях современного развития. А парламент как представитель и выразитель воли граждан сам нуждается в защите такой своей роли со стороны самого же общества ввиду возникновения «картельных партий» как нового препятствия представительной демократии [6,7]. Тенденции «монополизации» доступа к избранию депутатами представительных органов политическими партиями становится современной угрозой представительной демократии, которая способна свести роль парламента к трансляции интересов и воли партийной номенклатуры или исполнительной власти. Формируется прямое искажение сути парламентаризма, когда возникает своеобразное «обратное» представительство в парламентской деятельности: не общественных интересов перед властью, а интересов власти перед обществом.

Устоявшаяся модель парламентаризма испытывает кризис под влиянием двух проблем:

- 1) парламент более не является уникальным институтом по представлению и защите интересов граждан перед исполнительной властью;
- 2) парламентская деятельность становится зависимой от политических партий, стремящихся монополизировать процесс выдвижения кандидатов в депутаты, тем самым превращая парламент из представительного органа общества в представительный орган политических партий, а существующая система сдержек и противовесов никак не защищает парламент от влияния политических партий.

Полагаем, что современная Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, также как и региональные и муниципальные представительные органы, оказались подвержены такому кризису, что привело к значительной утрате значения парламента в политической жизни.

Парламенты в современной России могут быть востребованы как преобразователи общественных настроений в разумные политически значимые решения, выступая в качестве медиаторов в конфликтах между обществом и исполнительной властью. Важнейшая роль парламентов, как органов народного представительства заключается в обеспечении интересов народа при руководстве территорией и предполагает его соучастие в этом процессе [8].

При таком новом понимании парламентаризма большее значение приобретает личный авторитет депутата представительного органа государственной власти или местного самоуправления в своем избирательном округе. Это непосильно для кандидатов в депутаты, избранных (назначенных) кулуарно или только в рамках внутрипартийной конкуренции в политических партиях. Благодаря чему основополагающими вопросами для политических партий становятся вопросы: кого и как выдвигать в кандидаты на выборные должности?

У российских граждан и политических сил нет опыта по созданию устойчивых коммуникативных связей, нет взаимодействия напрямую между выборными органами публичной власти, их представителями и населением. Причиной тому является действующая избирательная система с превашированием партийно-пропорциональной системы избрания депутатов представительных органов.

Как справедливо заметила, Н.Э. Шишкина «Переход на полную пропорциональную избирательную систему, особенно в условиях недостаточной развитости многопартийной системы в обществе, по сути, означает обезличивание выборов, когда борьбу за мандаты ведут не конкретные личности, а политические партии, известные большинству избирателей лишь в лице некоторых ее руководителей» [9, с. 30]. Однако, правильно выделенная российская проблема «обезличивания выборов» не имеет в своей основе существовавшую в 2008 году пропорциональную систему избрания депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации — система изменилась, но указанная Н.Э. Шишкиной проблема осталась и продолжает усугубляться. Ряд государственных служащих сейчас понимают, что в условиях действующего механизма партийного выдвижения кандидатов «граждане, приходя на избирательный участок, выступают в роли статистов, призванных «ратифицировать» уже совершенный выбор того или иного избирательного объединения» [10, с. 49]. И действительно, первопричину следует искать в процессе выдвижения кандидатов.

В соответствии с действующим избирательным законодательством России избиратели не участвуют в процедуре выдвижения кандидатов, за исключением случаев самовыдвижения и последующего сбора подписей<sup>2</sup>. Мотивация у претендентов на выдвижение в кандидаты от избирательного объединения направлена не на выстраивание собственных коммуникативных каналов с населением в год проведения выборов соответствующего уровня, а на внутрипартийные иерархические связи. Сами же органы политической партии могут быть более заинтересованы в выдвижении кандидатами в депутаты представительных органов власти фактических «спонсоров» избирательных кампаний и наиболее лояльных им партийных функционеров.

---

<sup>2</sup> Ст. 34 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 N 67-ФЗ.

Всё это, в свою очередь, приводит к образованию вождизма в политической партии, сама политическая организация перестает выполнять функции представления интересов избирателей, имеет тенденции к трансформации в забюрократизированную систему с приоритетом внутрипартийной борьбы за влияние в собственной административной иерархии в ущерб межпартийной конкуренции. Каждая политическая партия оказывается поглощенной собственной жизнью, независимой от деятельности других политических партий и от настроений в обществе. Политические партии не заинтересованы в установлении разнообразных постоянных коммуникативных связей с обществом, партийному руководству большое количество харизматичных кандидатов на выборные должности скорее может показаться опасностью для их партийной карьеры. Закономерным итогом является отсутствие необходимой информации о парламентской деятельности (особенно в части местных и региональных представительных органов) у наиболее политически активной части общества [11, с. 31,32]

Демократические процедуры не статичны, они имеют разные направления развития. Сам по себе принцип избираемости органов государственной власти напрямую населением уже не может считаться прогрессивным достижением. Актуальной проблемой социально развитых стран становится тенденция к безразличию граждан в политической сфере [12]. Соответственно, политика должна в большей степени приближаться к избирателям, улавливая новые направления общественного восприятия мира и предупреждая кризисы доверия к политической системе.

Все известные протестные процессы по вопросам местного значения имеют одну общую черту — абсолютную пассивность муниципальных и региональных представительных органов. Хотя, казалось бы, подобные общественно-политические процессы должны стать безусловным катализатором их политической активности. В Уфе депутаты Совета городского округа проигнорировали местные протесты относительно роста цен за отопление многоквартирных домов, по другим городам также нет сведений об адекватной активности муниципальных и региональных представительных органов на протесты. Такое молчание со стороны депутатов — красноречивое доказательство критичности существующей в России системы выдвижения кандидатов в депутаты представительных органов.

Очевидно, что депутаты муниципальных и региональных парламентских органов не ориентированы на управление общественно-политической активностью в их избирательном округе, не воспринимают процесс установления коммуникативных связей со своими избирателями как обязательное условие их переизбрания. С другой стороны есть избиратели, ожидающие деятельности, если не по решению своих местных проблем, то по недопущению ухудшения своего положения, что является достаточным основанием для возникновения социальной напряженности и протестных действий.

Альтернативные демократические выборы уже не удовлетворяют запросы общества, всё чаще критике подвергаются предлагаемые гражданам «наборы» кандидатов на выборные должности, многие россияне с трудом смогут назвать депутатов, избранных от их округа. Значит существует запрос общества на более осмысленное участие в демократических процедурах, где они не трансформируются в ритуальные события.

### **Существующие механизмы вовлечения граждан в избирательный процесс**

Пока нашим гражданам предложено два варианта активного участие в формировании представительных органов: 1) аналог американских внутрипартийных праймериз и 2) протестное «Умное голосование».

Начнем с последнего. Основная идея проекта «Умное голосование» заключается в рекомендации голосовать за наиболее вероятного победителя выборов (кроме кандидатов от «Единой России»)³. Таким способом предполагается в перспективе заставить избирательные объединения более конкурентно подходить к формированию списка кандидатов с учетом интересов общества. Цель проекта: через многочисленные поражения партии «Единая Россия» на выборах перейти к политическому плюрализму и подлинной демократии.

Но на всём протяжении 1990-х годов и 2000-х годов у нас существовали разные вариации многопартийности, а к становлению гражданского общества или устойчивости демократических традиций это не привело. Республиканизм невозможно создать поражением правящей партии — падение КПСС тому пример. «Умное голосование» можно воспринимать только как политическую технологию борьбы с правящим режимом. Социальное развитие как цель не ставится «умным голосованием» и не может быть достижима предлагаемыми средствами.

Проведение заимствованных у США партийных праймериз, которые применялись в «Единой России» [13, с. 120], вряд ли могут стать серьезным политическим институтом в российских реалиях. Так, согласно социологическим исследованиям, деятельность Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации одобряют менее половины от числа опрошенных и это самый низкий показатель среди высших органов государственной власти Российской Федерации⁴. Сами политические партии не воспринимаются российским обществом как серьезный политический институт. Проведение праймериз по американскому образцу, как предлагалось партией «Единая Россия», вряд ли успешно имплементируется

<sup>3</sup> См.: <https://votesmart.appspot.com/faq> (Дата обращения: 21.02.2021 г.)

<sup>4</sup> См., например: Левада-центр. Индикаторы. Одобрение органов госвласти: <https://www.levada.ru/indikatory/odobrenie-organov-vlasti/>; ВЦИОМ. Деятельность государственных институтов: <https://wciom.ru/ratings/deyatelnost-gosudarstvennykh-institutov/> (Дата обращения: 21.02.2021 г.)

в российскую политическую систему. Для этого вначале нужно создать устойчивую национальную партийную систему с конкурирующими политическими партиями.

Внутрипартийные праймериз утвердились в США в начале XX века, когда существующие партии уже по факту являлись «монополистами» общественно-политических дискуссий. Соответственно, логично было проводить предварительные голосования по выдвижению кандидатов на выборные должности именно в этих структурах. Кроме того, праймериз в США организуются самими штатами (государственными структурами), а не партиями самостоятельно как в России [14, с. 267].

Между тем, сама идея праймериз как способа выдвижения кандидатов в депутаты представительных органов может оказаться той политической технологией, которая способна запустить процесс формирования партийной системы и парламентаризма, отвечающим современным требованиям. Важно определиться с российским вариантом праймериз, без попыток перенесения зарубежных традиций, сформировавшихся, исходя из их собственных исторических предпосылок и менталитета.

Осознанная необходимость переустройства общественно-политической советской модели с конца 1980-х годов вплоть до настоящего времени вновь ориентируется на вовлечение общества в «большую политику». Как закономерный итог: провал всех значимых социальных преобразований, начиная с «перестройки» 1980-х годов<sup>5</sup>, демократизации 1990-х годов<sup>6</sup>, заканчивая современными попытками управления обществом посредством апробации новых моделей популизма, опять же на основе высоких политических идеалов Запада, с одной стороны, и духовных скреп, с другой.

При этом существующий в российском обществе политический запрос чаще ориентирован на вопросы местного значения<sup>7</sup>. Нельзя не учитывать эту формирующуюся специфику российского гражданского участия, которое становится всё более предметным, ориентированным на решение конкретных проблем [15, с. 70]. Впрочем, такое широкое «предметное» участие общества в управлении, точнее самоуправлении, вряд ли является новым явлением для России, во многом это и есть исторически сложившаяся особенность российской политической жизни [16]. Вероятно, что и развитие российского парламентаризма целесообразнее начинать с муниципального и регионального уровня.

---

<sup>5</sup> В период «перестройки» тема международной политики была одной из ключевых.

<sup>6</sup> В этот период снова предпринималась попытка втянуть общество в «большую политику» через многочисленные обсуждения исторического пути России.

<sup>7</sup> См., например: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Протесты\\_в\\_Шиеце](https://ru.wikipedia.org/wiki/Протесты_в_Шиеце), [https://ru.wikipedia.org/wiki/Протесты\\_в\\_сквере\\_Екатеринбурга\\_\(2019\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Протесты_в_сквере_Екатеринбурга_(2019)), <https://newizv-ru.turbopages.org/newizv.ru/s/news/society/20-01-2021/rost-tarifov-zhkh-postavil-bashkiriya-na-gran-bunta> (дата обращения: 26.02.2021 г.)

## Праимериз на муниципальном уровне

Успешность любых социально-политических преобразований определяется пониманием сути таких реформ со стороны общества и готовности граждан к деятельному участию в их практической реализации. Вопросы муниципального уровня наиболее близки и понятны населению, поэтому они дают основания для содержательных дискуссий с избирателями.

Праимериз на номинацию кандидатов в депутаты представительных органов муниципальных образований могут стать базисом для создания федеральной системы открытого формирования списков кандидатов в депутаты.

На территории всех субъектов Российской Федерации существуют советы многоквартирных домов (советы МКД)<sup>8</sup> или товарищества собственников жилья (ТСЖ)<sup>9</sup>, а также создаются и функционируют органы территориального общественного самоуправления (ТОС)<sup>10</sup>. Все указанные структуры прямо заинтересованы в решении проблем местного значения и в развитии своей территории, имеют свою позицию относительно многих муниципальных вопросов, не подвержены давлению со стороны отдельных политических сил. Собрание собственников или проживающих лиц в границах территорий таких образований исключает создание искусственного перевеса голосов за счет увеличения явки сторонников одного из кандидатов, а малое количество участников позволяет проводить голосование открыто, путем поднятия рук или подсчета голосов «здесь и сейчас».

Проведение местных территориальных общественных праимериз в рамках одного многоквартирного дома (квартала, села) обязывает баллотируемое лицо открыто отвечать на интересующие вопросы, отчитываться о результатах своей деятельности (при переизбрании). Попытки потенциальных кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления уклончиво отвечать на вопросы или же испытать на практике популистские обещания и переход на вопросы пресловутой «большой политики» обязательно встретят непонимание или раздражение — в проблемах жилищно-коммунального хозяйства своей местности активные жители разбираются и легко могут понять некомпетентность представленного им лица. Благодаря этому можно получить реальную возможность перехода предвыборных дискуссий от лозунгов к разумному обсуждению насущных проблем.

Участие в местных территориальных общественных праимериз или отказ от участия в них должны быть обязательной стадией избирательной кампании для всех избирательных объединений, намеревающихся выдвинуть свою территориальную группу или кандидата по одномандатному избирательному округу на выборах в представительный орган местного самоуправления. Соответственно, обязанностями совета МКД, органов ТСЖ

<sup>8</sup> Ст. 161.1 Жилищного кодекса РФ.

<sup>9</sup> Ст. 135 Жилищного кодекса РФ.

<sup>10</sup> Ст. 27 ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

или ТОС является предоставление равного доступа и организация равных условий в информировании граждан по времени, дате и месту проведения праймериз для каждого избирательного объединения.

### **Общественные или внутрипартийные праймериз?**

Проведение местных внепартийных территориальных общественных праймериз соответствует и зарубежному опыту. К примеру, в США, где роль политических партий чрезвычайно высока, выборы в муниципальные представительные органы часто проходят без партийных праймериз или вообще без какого-либо участия партий [17]. Что касается американского опыта классических партийных праймериз, то существующую модель предварительных выборов, где полный контроль за их проведением осуществляется Демократической и Республиканской партиями, вряд ли можно считать идеальной. В США уже на протяжении многих лет идет борьба с всемогуществом партий по выдвижению кандидатов строго в рамках партийных праймериз [18]. Полагаем такие попытки отдельных штатов ослабить влияние политических партий вполне оправданы. Наличие в любой стране действительных демократических процедур подразумевает попытки внеправового ограничения прав граждан избирать и быть избранными, в том числе и со стороны самих избирательных объединений, в целях сохранения политического влияния отдельных партийных функционеров вопреки интересам избирателей. Вряд ли стоит повторять путь США, когда у нас есть реальная возможность исключить совершение тех же ошибок.

Проведение внепартийных территориальных общественных праймериз имеет и существенную практическую пользу в вопросе более осмысленного участия граждан в политике. Локальные вопросы своего района, села или города близки и понятны людям, обсуждаются гражданами, как в личных беседах, так и посредством получения информации из разнообразных источников, включая Интернет, телевидение, газеты и т.д. Соборы собственников жилых помещений, хоть часто и проходят без кворума или юридически правильного оформления принятых решений, но, по сравнению со всем остальным, являются не только источником получения информации, но и главной формой личного участия большинства россиян в общественной жизни.

Если мероприятия политических партий представляет собой нечто новое для многих граждан или являются попросту бесполезными, непрактичными событиями для их жизни, то проведение общественных праймериз на базе их собственного совета многоквартирного дома или территориального общественного самоуправления — способно привлечь внимание и стать новой политической площадкой. К тому же, сами лица, входящие в состав совета МКД или в органы ТОС, социально активные люди, имеющие желание участвовать в общественной деятельности. Не каждое региональное отделение политической партии имеет в своих рядах столько активистов,

сколько может предложить любой городской микрорайон из числа состава своих советов МКД, ТСЖ и ТОС. При проведении территориальных общественных праймериз исключается главная проблема открытых внутрипартийных праймериз — «подвоз» сторонников конкретного кандидата или «формирования под проект сетей голосующих, что может привести в результате к выдвижению кандидатов, контролирующих эти сети, а не пользующихся электоральной поддержкой граждан» [19, с. 203]

Готовые площадки для проведения праймериз в России сложились в рамках указанных гражданских объединений, а не в политических партиях как в США. Партийное строительство на основе баланса сил между партийными организациями (ресурсной и идеологической силой) и гражданскими объединениями (представителями избирателей и организаторами территориальных общественных праймериз) позволит избежать узурпации политическими партиями электоральных процессов.

### **Механизм проведения территориальных общественных праймериз**

В России возможно проведение двух вариантов местных территориальных общественных праймериз: 1) единственная и обязательная форма выдвижения политической партией кандидатов (списка кандидатов) в депутаты муниципальных представительных органов; 2) одна из форм выдвижения политической партией кандидатов (списка кандидатов) в депутаты муниципальных представительных органов.

Выбор в пользу первой формы выдвижения кандидатов территориальных общественных праймериз может иметь серьезные проблемы с реализацией, потребовать экспериментальной апробации в нескольких субъектах Российской Федерации.

Во-первых, сами политические партии могут оказаться не готовы к подобному развитию событий. Участие в праймериз требует наличие хотя бы одного, а желательно нескольких лиц по каждому округу, способных к публичной дискуссии и готовых тратить свое время на общение с потенциальными избирателями. Согласно данным Росстата по состоянию на 1 января 2020 года, в России насчитывается 20 846 муниципальных образований, из них 632<sup>11</sup> — только городские округа. Если учитывать наличие избираемого совета, состоящего из трех депутатов в каждом муниципальном образовании, то для участия во всех муниципальных выборах на основе выдвижения кандидатов в обязательных праймериз от политических партий потребуется свыше 60 000 потенциальных кандидатов в депутаты, способных не просто быть именем в избирательном бюллетене, но хотя бы разово принять участие в общественно-политической деятельности.

<sup>11</sup> <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263> (дата обращения 27.02.2021 г.)

Во-вторых, в России есть множество муниципальных образований с низкой плотностью населения, но с обширной территорией, так Эвенкийский район Красноярского края с населением менее 20 000 человек по площади больше Архангельской области и это не единичный пример. Участие в таких территориальных общественных праймериз может оказаться проблемой для всех потенциальных кандидатов в депутаты.

Внедрение территориальных общественных праймериз как альтернативной формы выдвижения кандидатов в депутаты представительных органов муниципалитета мы рассматриваем как наиболее правильное решение. Было бы справедливо в рамках каждой избирательной кампании по выборам в представительный орган муниципального образования предоставить право избирательному объединению самостоятельно решать: выдвигать ли своих кандидатов через процедуру территориальных общественных. Но важно, чтобы сведения о способе выдвижения кандидатов в обязательном порядке были отражены в бюллетене для голосования вместе с иными данными кандидатов избирательного объединения. Избиратели должны обладать правом знать о выбранной форме выдвижения кандидатов и сами решить: является ли этот фактор значимым для них. Подобное обязательное информирование избирателей станет достаточным стимулом для политических партий к самостоятельному реформированию своей деятельности и поможет осознать необходимость формирования более конструктивных и постоянных коммуникативных связей с потенциальными избирателями.

### **Гражданское участие как основа политической стабильности**

Уровень доверия граждан к деятельности органов публичной власти является одним из ключевых показателей ее эффективности и политической стабильности в стране. Определение этого доверия через статистические данные результатов проводимых публичных слушаний и иного учета мнений о работе властных структур справедливо подвергаются критике за формализм, не отражающий реального положения дел [20]. Гораздо показательнее любых статистических опросов объективную картину отражает внутреннее отношение человека, его знания и представления об объекте, сформированные в результате погружения в существующую информационную среду [21].

Важная социальная ценность праймериз заключается в формировании доверия общества к таким институтам как политические партии и парламенты, этот инструмент позволяет вовлечь граждан в политический дискурс и пробудить чувство сопричастности к деятельности представительных органов. Само по себе голосование по выборам депутатов представительных органов с такими задачами справиться не может.

### Список литературы

1. Титов С.А. «Понятие парламентаризма в России» // Труды Института государства и права Российской академии наук, № 4, 2014. С. 15–24.
2. Керимов А.А. «Парламентаризм в современной России: особенности и проблемы реализации» // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология, № 48, 2019. С. 145–153.
3. Танцура М.С. «Региональный парламентаризм в условиях снижения эффективности системы представительства» // Ойкумена. Регионоведческие исследования, № 1 (52), 2020. С. 106–111.
4. Lee S.H., Lim T.Y. Connective Action and Affective Language: Computational Text Analysis of Facebook Comments on Social Movements in South Korea // International Journal of Communication. Vol. 13. (2019). P. 2960–2983.
5. Маневский Е.В. «Электронная демократия как тренд современного общественно-политического развития: сущность и основные модели» // Политика и общество, № 2, 2019, С. 21–28.
6. KATZ R., MAIR P. Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party // Party politics. — L., 1995. — V. 1, N 1. — P. 5–28.
7. KATZ R.S., MAIR P. The cartel party thesis: A restatement // Perspectives on politics. Cambridge: Cambridge univ. press, 2009. Vol. 7, P. 753–766.
8. Авакьян С.А. «Народное представительство и парламентаризм» // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина, № 9 (61), 2019. С. 37–48.
9. Шишкина Н.Э. «Праймериз» как предстания избирательного процесса // Сибирский юридический вестник. 2008. № 1. С. 30–34.
10. Дементьев В.А. Предварительное голосование как средство легитимации муниципального избирательного процесса // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 48–59.
11. Голоулина Е.В. Электорат завтрашнего дня: ожидания и реальность // Гражданин. Выборы. Власть. № 2(12) / 2019. С. 28–40.
12. Майр П. Управляя пустотой: размывание западной демократии / пер. с англ. Д. Маткиной, А. Новикова, И. Соболевой, В. Степановой. М.: Изд-во Института Гайдара, 2019. С. 216.
13. Кудашова Ю.В. «Особенности политического дискурса выборов 2016 года» // Вестник Оренбургского государственного университета, № 2 (202), 2017. С. 112–121.
14. Мухаметов Р.С. «Сравнительный анализ праймериз в США и РФ» // Дискурс-Пи, № 3–4 (25–26), 2016. С. 265–270.
15. Бронников И.А. Бронников Иван Алексеевич. «Кризис представительной демократии и новые практики гражданского активизма» // PolitBook, № 1, 2018. С. 64–78.
16. Омельченко Н.А. «Русская система власти» и государственные идеалы в политической истории России: к вопросу о культурно-исторической обусловленности Российской политической идентичности» // PolitBook, № 2, 2019. С. 41–62.
17. BUCCHIANERI, PETER (2020). «Party Competition and Coalitional Stability: Evidence from American Local Government» // American Political Science Review, (), 1–16. doi:10.1017/S0003055420000386.

18. Manweller, M. (2011). «The Very Partisan Nonpartisan Top-Two Primary: Understanding What Voters Don't Understand» // *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 10(3), 255–271. doi:10.1089/elj.2010.0070.
19. Репьёва Я.И. «Праймериз как новый коммуникационный формат взаимодействия российского избирателя и партийного кандидата» // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология*, vol. 21, no. 2, 2019, pp. 195–207. doi: 10.22363/2313–1438–2019–21–2–195–207.
20. Михеев В.А. «Власть и гражданские институты: к проблеме доверия и недоверия» // *Власть*, № 5, 2017. С. 162–167.
21. Пушкарева Г.В. «Доверие в публичном пространстве государственного управления» // *Государственное управление. Электронный вестник*, № 76, 2019. С. 151–175. doi:10.24411/2070–1381–2019–10008.

К.С. СТРИГУНОВ, А.В. МАНОЙЛО

## ТЕХНОЛОГИИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ОПЕРАЦИЙ, ПРИВЯЗАННЫХ К ПОЛИТИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫМ СОБЫТИЯМ

***Аннотация.** В статье рассматривается технология осуществления информационных операций с привязкой к политически значимому событию. За основу взята технология информационной операции «Дело Диосдадо Кабельо», успешно осуществленной авторами в августе 2019 года. Дано теоретическое описание того, как именно должно осуществляться внедрение информации с специально подобранным резонансным содержанием и привязкой к политически значимому событию. Исследованы практические аспекты осуществления подобных информационных операций. Показана целесообразность применения подобной технологии в интересах национальной безопасности России.*

***Ключевые слова:** информационные операции, вброс, операционный интервал, кульминация, время эффективного отражения*

## INFORMATION OPERATIONS TECHNOLOGIES RELATED TO POLITICALLY SIGNIFICANT EVENTS

***Abstract.** The article discusses the technology of carrying out information operations with reference to a politically significant event. The technology of the information operation “Case of Diosdao Cabello” which was successfully implemented by the authors in August 2019 is taken as a basis. A theoretical description of how exactly the infiltration of information with a specially selected resonant content and with linkage to a politically significant events should be carried out is given. The practical aspects of the implementation of such information operations were researched. The expediency of using such technology in the interests of the national security of Russia is shown.*

***Keywords:** information operations, fake news, operational interval, culmination, effective reflection time*

### Введение

В данной работе рассматриваются информационные операции как часть информационной войны [1], с привязкой к конкретному событию, имеющему большое социально-политическое значение. Проведению подобного

---

СТРИГУНОВ Константин Сергеевич — ведущий специалист Ассоциации специалистов по информационным операциям, г. Москва

МАНОЙЛО Андрей Викторович — доктор политических наук, ведущий научный сотрудник отдела Европы и Америки Института научной информации по общественным наукам РАН, г. Москва

рода операций способствует тот факт, что в момент события (например, выборов и т.п.) общественно-политическая система объекта-мишени переходит в нестабильное, подобное кризису состояние. Ставки растут, а потому динамика событий нарастает не только в количественном отношении, но и в качественном, особенно при появлении новых (например, внешних) дестабилизирующих факторов — пандемии, мирового экономического кризиса, военной угрозы и т.п. Именно в этих условиях появляется возможность сравнительно незначительным воздействием (не требующим серьезных ресурсозатрат) ощутимо повлиять на результат события. Это становится возможным именно вследствие перехода системы в нестабильное состояние, когда даже единичный вброс, совершенный в нужный момент и с правильно выбранным содержанием, способен на выходе дать мощный эффект, который может усилиться, если сделана серия вбросов.

Когда такого условия (события) нет, а система находится в сравнительно стабильном состоянии (без социально-экономического и политического экстремума), то вероятность достижения схожего эффекта кардинально падает. Для влияния на процессы внутри политической системы государства при таких условиях нужны многоходовые, сложные и ресурсозатратные операции уровня «Дела об отравлении Скрипалей» [2, 3]. Только в этом случае возникают серьезные шансы на успех, когда продуманная, тщательно спланированная многоэтапная операция вскрывает защитные рубежи (информационную оборону) объекта-мишени и меняет его поведение в соответствии с замыслом осуществляющего эту информационную операцию субъекта.

Чаще всего инициаторы вброса не обладают мощными ресурсами, поэтому всерьез они могут рассчитывать на результат, только если будут действовать путем составления вброса с тщательно продуманным содержанием и не менее тщательно продуманным временем и алгоритмом его внедрения в информационное поле. О теоретических и практических аспектах проведения такого рода операций далее пойдет речь. Основная технологическая схема была взята из информационной операции «Дело Диосдадо Кабельо», успешно осуществленной авторами в 2019 году [4, 5].

## 1. Теоретические аспекты

Внедрение вброса обладает некоторыми особенными свойствами, и в зависимости от условий различаются способы его эффективного отражения. Среди способов внедрения вбросов в информационное поле можно выделить два основных:

1) Единичный вброс (или как часть многоходовой комбинации) может осуществляться без привязки к какому-либо социально-политически значимому событию с целью нанести урон объекту-мишени путем оказания на него необходимого влияния. Тогда вброс распространяется в сети и СМИ,

модифицируется, усиливается и в определенный момент исчерпывает свой потенциал. В случае многостадийных сложных информационных операций воздействие идет с повышением ставок и каждый раз наносит все большее воздействие на объект-мишень, что сопровождается политическими и/или иными негативными последствиями для него. Однако в случае грамотных действий объект-мишень (его система информационной обороны) в состоянии эффективно отразить вброс, информационную атаку или информационную операцию. Здесь не будут рассматриваться меры противодействия им; лишь констатируем, что это возможно. Однако существует условие, которое существенным образом осложняет защиту и снижает эффективность отражения вброса. Таковым условием как раз и является наличие привязки к конкретному социально-политически значимому событию.

2) Привязанный к конкретному событию вброс опасен тем, что если точно рассчитать его время внедрения в информационное поле и правильно составить его содержание, т.е. политически и информационно-психологически выверено, с учетом организационных, культурных и административно-бюрократических особенностей государственной и общественной системы, в которой находится объект-мишень, то существуют способы резко снизить возможности объекта-мишени по эффективному отражению такого вброса. Всё дело в том, что мгновенно отразить подобную атаку чрезвычайно сложно; ее нужно вовремя зафиксировать, дать ей оценку, продумать и согласовать ответные действия с последующим их осуществлением. Зачастую этому мешают сугубо человеческие и организационные факторы, как, например:

- банальное разгильдяйство;
- слабая (постоянная или ситуационная) согласованность действий элементов системы защиты объекта-мишени;
- длинное «плечо доклада» (значительное количество иерархических уровней ведомства, которое отвечает за информационную оборону, что приводит к запаздыванию управляющих команд с самого высокого уровня организации, вследствие чего они слишком поздно доходят до исполнителей, ответственных за непосредственное противодействие вбросу);
- боязнь конкретным ответственным лицом (или лицами) взять на себя инициативу и нести ответственность за успех или провал контрмер.

Есть и другие факторы, но это не главное. Важно то, что всегда существует время реагирования на вброс<sup>1</sup>. Следовательно, должно существовать условие, при котором возможно быстро и с положительным результатом прервать вброс, перехватив повестку дня в информационном поле, тем самым нейтрализовав негативное воздействие от вброса. Не вызывает сомнений, что время эффективного отражения вброса (для 2-го типа условий, т.е. с привязкой к конкретному политически значимому событию) должно быть

<sup>1</sup> Вариант, в котором вброс перебивается *случайным* и чрезвычайно резонансным по своему характеру событием, затмевающим эффект от вброса, здесь не рассматривается.

строго меньше времени между моментом вброса и конкретным событием. Далее это время будет именоваться *операционным интервалом*, определяемым как время от момента вброса до события, на которое этот вброс должен повлиять. Из сказанного следует важное условие:

$$T_{\text{эо}} < T_{\text{он}} \quad (1),$$

где  $T_{\text{эо}}$  — время эффективного отражения вброса, а  $T_{\text{он}}$  — операционный интервал.

В течение операционного интервала осуществляется информационно-психологическое воздействие на должностных лиц, представителей СМИ, общественных деятелей, население и пр., являющихся элементами политической, административной и общественной системы, в которой находится объект-мишень. Диапазон целей такого воздействия может быть чрезвычайно широким — от кардинального изменения поведения конкретного должностного лица до инициации внутривнутриполитического кризиса в интересах инициатора вброса.

Отражение вброса не может быть эффективным, когда оно осуществлено после или строго во время прохождения события, но при условии, если само событие имеет критически важное значение. Иными словами, если вброс оказал воздействие на само событие, то любая последующая реакция объекта-мишени (опровержение, отрицание, перебивание повестки дня контрвбросами, комбинациями всего перечисленного и т.п.) не будет иметь никакого значения. Это объясняется тем, что оказанное вбросом влияние на событие вызовет, прежде всего, политические последствия, которые нельзя отыграть назад в рамках существующих правил. Например, в случае с выборами в государстве это означает, что после них нельзя устроить пере-выборы, отменив предыдущие. Этот фактор — крайне важный, и он имеет принципиальное значение для инициатора вброса вследствие двух аспектов:

1) при условии грамотного выбранного времени и содержания вброса, привязанного к конкретному событию (например, к выборам), у объекта-мишени резко снижаются возможности для эффективного отражения вброса, поскольку он ограничен датой события — с одной стороны, а с другой стороны дефицит времени и фактор неожиданности вынуждают ответить на вброс без достаточной проработки, что повышает риск допустить ошибку и не отразить вброс, а напротив, усилить его непродуманными действиями;

2) поскольку вброс привязан к событию, когда система находится в нестабильной, разбалансированной фазе, то это дает возможность добиться значимого эффекта (например, дезорганизации выборов) при скромных ресурсозатратах.

Однако второй тип условий (вброс с привязкой к конкретному событию) имеет еще одну особенность. Дело в том, что с высокой долей вероятности сам по себе вброс не сможет вызвать мощный общественный резонанс,

непосредственно оказывающий дезорганизирующее воздействие на событие (например, процесс выборов). Причина тому состоит в том, что у инициаторов вброса, действующих с ограниченными ресурсами, элементарно не будет мощного информационного усилителя, который и создал бы необходимый общественный резонанс от вброса, чье назначение состоит в оказании дезорганизирующего воздействия на значимое событие. В таком случае момент достижения общественного резонанса — *кульминации* — и момент вброса не совпадают между собой. Возникает эффект расщепления, а неравенство (1) модифицируется и приобретает следующий вид:

$$T_{\text{зо}} < T_{\text{ои}} + T_{\text{вн}} \quad (2),$$

где  $T_{\text{зо}}$  — время эффективного отражения вброса,  $T_{\text{ои}}$  — операционный интервал, а  $T_{\text{вн}}$  — время нарастания, т.е. время между моментом вброса и кульминацией, в течение которого происходит нарастание общественной реакции («нагоняется волна») на вброс, апофеозом которой и становится кульминация (поднятый вбросом шум достигает пика). После этого немедленно начинается операционный интервал, когда вызванный общественный резонанс непосредственно и значимо влияет на общественно-политическую систему, частью которой является объект-мишень, с тем чтобы изменить событие в соответствии с замыслом инициатора вброса. В этом случае операционный интервал  $T_{\text{ои}}$  следует отсчитывать не от момента самого вброса, а от кульминации до момента события.

Приведем пример. Перед выборами президента 2016 года тогда еще директор ФБР Джеймс Коми сделал заявление о новых шагах в расследовании дела об электронной переписке экс-госсекретаря Хиллари Клинтон, бывшей в то время противником нынешнего президента США Дональда Трампа в борьбе за пост президента. Само заявление было изложено в письме Конгрессу, и примечательно то, что его содержание стало известно за 11 дней до выборов 2016 года (тогда они состоялись 8 ноября) [6, 7]. Этот фактор оказался чрезвычайно значимым; не зря сторонники Клинтон впоследствии назвали действия Коми «политическим убийством», ведь Х. Клинтон проиграла выборы, и письмо директора Дж. Коми здесь сыграло не последнюю роль. В этом случае момент вброса и кульминации практически совпали между собой по одной простой причине: Дж. Коми, в силу занимаемого им высокого поста, сам по себе являлся мощным резонатором. Как только в СМИ узнали о его уведомительном письме Конгрессу, это немедленно вызвало эффект разорвавшейся бомбы. У инициаторов вброса своего Коми, скорее всего, не будет, поэтому эффект разорвавшейся бомбы практически гарантированно не может быть достигнут в момент вброса; к нему нужно идти с помощью определенного алгоритма действий, последовательности шагов (как минимум, в течение времени нарастания и, вероятно, после него), о чем подробнее будет сказано ниже на примере конкретной технологии.

Полагаем, оптимальный диапазон, в который должна попасть кульминация, составляет от 7 до 12 дней до события (например, выборов). Если операционный интервал будет меньше 7 дней, то, вероятно, информационный резонанс не успеет в достаточной степени повлиять на событие в соответствии с замыслом инициаторов вброса. И напротив: если операционный интервал (промежуток между кульминацией вброса и событием) превысит 12 дней, то возникает риск того, что защитные системы объекта-мишени успеют эффективно отразить вброс. Чем больше операционный интервал превысит верхнюю границу в 12 дней, тем больше вероятность эффективного отражения вброса объектом-мишенью, поскольку у него для этого будет больше времени, а значит, и возможностей для анализа ситуации, просчета последствий и осуществления эффективного контрвброса с целью перебить резонансный эффект от самого вброса<sup>2</sup>.

С учетом вышесказанного, вброс с целью оказания деструктивного воздействия на событие, вероятней всего, должен быть осуществлен приблизительно за 8–10 дней до момента, когда он предположительно сумеет вызвать резонансный эффект, т.е. точки кульминации, после достижения которой начнется операционный интервал. Во время операционного интервала достигнутый в точке кульминации общественный резонанс должен будет влиять на общество и политическую среду объекта-мишени до дня события (например, дня голосования) включительно. Выбор содержания вброса играет критически важную роль, но здесь мы не касаемся этого вопроса, поскольку он выходит далеко за рамки статьи, в которой речь идет только о технологии внедрения информации резонансного содержания.

## 2. Практические аспекты

Вброс может осуществляться следующим образом. Через один из каналов осуществляется внедрение информации (вброс), полученной, например, как бы от источника из разведки. Сам текст должен быть написан (переведен) на язык государства, гражданином которого является объект-мишень (это может быть президент или другое высокопоставленное лицо категории «А»), со свойственными данному языку оборотами и идиомами. Цель состоит в том, чтобы в течение периода  $T_{\text{он}} + T_{\text{вн}}$  (операционный интервал

---

<sup>2</sup> Существует частный случай, когда отражение вброса контрвбросом (или иной формой эффективного перехвата повестки дня) осуществлено до события, т.е. соблюдается условие (1), однако эффективным оно не является. Такое явление наблюдается тогда, когда контрвброс осуществлен, например, за 1 или 2 дня до самого события. С высокой долей вероятности в таком случае эффективно отразить атаку не получится, поскольку вброс уже окажет нужное его инициаторам воздействие на общественное сознание. Например, в случае с выборами по инерции население будет голосовать с учетом указанного вбросом воздействия. Исключение составляет случайное и экстраординарное событие, вероятность появления которого, как было сказано в сноске 1, пренебрежительно мала. Например, новость: «10 апреля 202... года КНДР нанесла ядерный удар по американской базе Андерсен на острове Гуам». В подобном случае вброс перебивается независимо от того, в какой момент произошло это чрезвычайное событие — даже в последний день перед событием, на которое должен был повлиять вброс. Однако в силу крайней малой вероятности этот сценарий можно не учитывать.

плюс время нарастания) после вброса никто не заподозрил (желательно даже путем лингвистической экспертизы текста, хотя ее проведение в такой срок маловероятно) то, что сам текст не был написан носителем языка, а являлся переводом. То есть необходим эффект правдоподобия. Кроме того, желательно, чтобы по стилю написания утечка была схожей с тем, как пишут вбросы на основании «источников из разведки», например, в местных газетах, электронных ресурсах или иных популярных СМИ. Вброс необходимо продумать с учетом того, на что лучше расставить акценты.

Таким образом, в головы народных масс должна быть вложена простая, но содержащая взрывную информацию смысловая матрица, шокирующая своим содержанием и способная негативно сказаться на объекте-мишени. Разложим на компоненты эту смысловую матрицу:

- с кем связано событие?
- кто сделал объект-мишень?
- в отношении кого или чего объект-мишень совершил некое действие, которое с гневом воспримут в обществе и политической среде его государства?
- для чего это сделал объект-мишень (подразумевается, что ради личной выгоды — политической, финансовой или иной)?

Последний пункт можно разложить еще на несколько компонент:

- совершенное должно быть чудовищным не только с точки зрения местных законов, но и морали (вброс может содержать обвинение в убийстве, терроризме, военных преступлениях, финансовых махинациях и т.п.);
- цели у этого могут быть политические, мошеннические и т.д.;
- резонанс от вброса подводит к определенному выводу в отношении объекта-мишени, например, его надо всеми способами остановить (возбудить против него уголовное дело, отстранить от выборов, устроить против него травлю, в крайнем случае — ликвидировать);
- что конкретно надо сделать для этого (например, инициировать импичмент, судебный процесс, вызвать мощную волну общественного недовольства, инициировать беспорядки с требованием отстранения от должности объекта-мишени и проведения над ним справедливого суда, трибунала и т.п.).

Осуществляется внедрение смысловых блоков в отношении объекта-мишени по типу: «убийца», «мошенник», «террорист», «военный преступник», «растлитель» и т.п. Все это доступно, понятно, шокирует и пугает, поскольку речь не идет о чем-то абстрактном, а о конкретном человеке. При этом все самое плохое, что может сделать с обычным гражданином ради достижения своих политических целей объект-мишень, в отношении которого осуществляется вброс, должно выражаться в личности конкретной его жертвы, т.е. обязательно должен быть персонификатор. Введение в информационную операцию реально существующих персоналий является одним из основных и важных ее атрибутов.

По всей видимости, если исходить из того, что диапазон операционного интервала должен составлять порядка 7–12 дней (т.е. от момента

кульминации до дня голосования), то сам вброс должен быть осуществлен ориентировочно дней за 20 до события (например, до дня голосования). Это обусловлено невысокой вероятностью того, что за время нарастания длительностью менее 8 суток вброс сумеет достичь кульминации даже при наложении всех основных благоприятных факторов. Однако также как и операционный интервал, оно не должно быть слишком значительным. Рассчитать этот момент крайне сложно из-за огромного количества факторов, которые могут повлиять на весь этот процесс в течение времени нарастания, причем, как в положительном, так и в отрицательном аспекте. Тем не менее, есть основания считать, что 10–12 дней (от момента вброса до кульминации) может быть достаточно при условии правильно выбранного алгоритма вброса и его усиления через дополнительные каналы.

Вброс должен быть осуществлен по такому каналу, через который существует возможность охватить значительные массы населения государства, к которому относится объект-мишень. Для инициатора вброса задача заключается в том, как осуществить вброс, чтобы отвести от себя подозрения. Например, вброс может быть осуществлен через иностранный (по отношению к инициатору вброса) канал (далее — *канал первичного вброса*). Как только появится ссылка на него, то дальнейший алгоритм действий может быть следующим. Приблизительно одновременно через максимальное количество каналов (журналисты из разных стран, с которыми выстроены доверительные отношения, информационные агентства и другие проводники для вброса) обращается внимание (дается ссылка) на информацию канала первичного вброса. Расчет состоит в том, чтобы адресаты:

- а) прочли эту информацию и выложили ее у себя, желательно со своими комментариями в виде статей;
- б) перевели у себя мнение других журналистов и специалистов (в т.ч. государства, с территории которого осуществляется вброс) об этой истории (но эти мнения не должны исходить от тех, кто составлял вброс, т.е. его инициаторы должны передавать эти мнения не от своего имени, а через кого-то, кто не знает истинного замысла операции).

Затем иностранным источникам могут предложить написать запросы в СМИ, конкурирующие партии и ведомства, оппозицию и прочие структуры государства, к которому относится объект-мишень, настроенные враждебно по отношению к нему. Расчет инициаторов вброса строится на том, что эти враждебные объекту-мишени силы начнут расспрашивать о том, что значит вся эта история (им дается ссылка на канал первичного вброса и другие СМИ, где уже вторично будет опубликована эта новость).

Цель состоит в том, чтобы журналисты, редакторы, политики и пр. сами начали изучать этот вопрос. То есть не им высылается новость резонансного характера (они на нее, скорее всего, не отреагируют), а с разных сторон будет осуществлена систематическая бомбардировка запросами по типу «скажите, а о чем это написали в [ссылка на канал первичного вброса]?», «у вас есть

какая-либо информация по этому поводу?», «а этому стоит доверять?» и т.п. Иными словами, систематическая бомбардировка запросами преследует цель вынудить СМИ и чиновников обратить внимание на вброс. Главная задача на этом этапе — *заинтересовать их самих глубже изучить данную новость*. Расчет строится на том, что раз те или иные политические силы и СМИ будут стремиться всячески навредить объекту-мишени во время события (например, не допустить его победы на выборах), то они станут использовать для этого любую возможность. И если вброс будет сделан достаточно правдоподобно, информация в нем будет резонансной и она не вызовет особых сомнений в ее правдоподобии как минимум в течение времени  $T_{\text{ои}} + T_{\text{вн}}$ , то существует вероятность вызвать у них ощущение, что «нет дыма без огня».

Следующий этап, при условии, если предыдущий сработает, заключается в том, чтобы сами же журналисты, политики и чиновники, негативно относящиеся к объекту-мишени, стали делать запросы в официальные инстанции (параллельно с запросами журналистов из других стран) — в аппарат объекта-мишени, правительство, парламент и т.п. Главная задача инициаторов вброса на этом этапе состоит в том, чтобы вызвать реакцию на официальном уровне, т.е. хотя бы чиновника второго или третьего эшелона. Однако важно, чтобы это лицо было наделено полномочиями, и его слова равнялись словам всего представленного им ведомства. Как только и если такой эффект будет достигнут, то можно считать, что вброс достигнет своей кульминации первой фазы операции. То есть резонанс может и дальше нарастать, но под кульминацией следует понимать то, что вброс стал влиять на общественное мнение и созданный резонанс следует усиливать (это вторая фаза операции, о ней чуть дальше). Отметим, что не имеет значения, какая реакция будет у официальных лиц — главное, чтобы она была. Очевидно, чиновник(и) может (могут) ответить разновидностями отрицаний по типу «мы об этом ничего не знаем», «это ложь», «без комментариев» и т.п. Однако как бы не ответил чиновник(и) — это сыграет на руку инициаторам вброса, поскольку сами слова высокопоставленного официального лица, т.е. его реакция на вброс, придадут вбросу дополнительную весомость (создадут упомянутый выше «эффект Джеймса Коми») и способны многократно усилить резонанс от него. С этого момента (кульминации) и следует отсчитывать операционный интервал, а сама операция, при условии успешного проведения первой фазы, может быть переведена во вторую фазу.

Вторая фаза призвана не допустить спада созданного эффекта резонанса от вброса, а в идеале — еще больше усилить его. Поэтому каков бы ни был возможный ответ чиновника(ов) резонанс может быть усилен и дальше. Вне зависимости от возможного ответа чиновника(ов) (это будет форма отрицания) в последующих статьях и новостях есть вероятность этот ответ обыграть в выгодном для инициаторов вброса свете. Например, если ответ будет по типу «это примитивная инсинуация, призванная опорочить

честь [...] накануне [...]» или нечто аналогичное по смыслу (т.е. содержащее отрицание и возмущение), то внедряются новые вбросы с новыми «фактами» всей «истории» (речь идет о содержании вброса, которое в данной работе мы опустили). В информационное пространство, с учетом сказанного официальным(и) лицом(ами) государства по этому поводу, вводятся новые вбросы (например, «выдержки» из «документов», «свидетельства»), которые будут явно указывать на то, что чиновники, выступающие на стороне объекта-мишени, лгут. В этот момент инициаторы вброса могут публиковать статьи с предположениями на основе «информации» «источника» вброса, которые следует внедрять и через наиболее известные СМИ своего (инициаторов вброса) государства, а также блогеров и аналитиков.

При наличии достаточных информационных ресурсов можно подогревать интерес к этой «информации». Подчеркнем: не имеет значения, опровергнут вброс или нет (напротив, любые попытки опровергнуть сработают на усиление эффекта от вброса), главное, чтобы он успел воздействовать на событие необходимым его инициаторам образом.

### Заключение

Подытоживая, отметим, что ключом к успеху в информационных операциях, привязанных к политически значимым событиям, может быть правильно выбранное содержание вброса, его время внедрения в информационное поле и систематическая работа по усилению его резонансных характеристик через специальную технологию массивированной обработки запросами СМИ, чиновников, оппозиционеров и пр. сил, враждебно настроенных к объекту-мишени. Важно, чтобы такая «бомбардировка» не указывала на:

- а) инициаторов вброса;
- б) государственную принадлежность инициаторов вброса.

Тот факт, что объект-мишень, против которого осуществляется вышеописанный тип информационной операции, лишен временного маневра в защите и ограничен операционным интервалом реагирования, делает подобные операции чрезвычайно эффективными с точки зрения соотношения эффективность/затраты. На примере «Дело Диосдадо Кабельо» это было убедительно продемонстрировано. Подобные информационные операции могут быть крайне эффективны и полезны в деле реализации национальных интересов России и ее разведки в отсутствие агентурных источников информации и возможностей для ее технического перехвата.

### Список литературы

1. Манойло А.В., Стригунов К.С. Технологии неклассической войны. Генезис. Эволюция. Практика. Горячая линия — Телеком Москва, 2020. С. 378.
2. Манойло А.В. «Дело Скрипалей» как операция информационной войны // Вестник Московского государственного областного университета (Электронный журнал). 2019. № 1. С. 72–97.

3. Басманов А.Е. Проявление информационной войны на примере «Дела Скрипалей» // Сборник статей VII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы истории, политики и права». 2019. С. 81–86.
4. Манойло А.В., Стригунов К.С. «Венесуэльский прецедент»: как была сорвана попытка очередной «цветной революции» // Культурная политика. 2019. № 2.
5. Дело Диосдадо Кабельо // Рупор тоталитарной пропаганды. 16 февраля. 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://colonelcassad.livejournal.com/5643402.html> (дата обращения: 11.03.2021).
6. Jacobs B., Siddiqui S., Ackerman S. Newly discovered emails relating to Hillary Clinton case under review by FBI // The Guardian. 2016. October 29. [Electronic resource]. Mode of access: <https://www.theguardian.com/us-news/2016/oct/28/fbi-reopens-hillary-clinton-emails-investigation> — Data of access: 06.03.2021.
7. Tau B., Barrett D. FBI Reviewing Newly Discovered Emails in Clinton Server Probe // The Washington Post. 2016. October 28. [Electronic resource]. Mode of access: <https://www.wsj.com/articles/fbi-is-reviewing-new-evidence-in-hillary-clinton-s-email-server-case-1477675549> — Data of access: 08.03.2021.

## СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОБЗОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ПАРЛАМЕНТАХ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

***Аннотация.** В статье дается сравнительно-правовой обзор обеспечения представительства национальных меньшинств в парламентах зарубежных государств, анализируются законодательные особенности обеспечения гарантий (льгот, квот, преимуществ) для национальных меньшинств в ряде многонациональных государств Европы (входящих в ОБСЕ), в Канаде, а также в Армении, Кыргызстане и Узбекистане.  
**Ключевые слова:** национальные (этнические) меньшинства в парламенте; квотные депутатские мандаты; дополнительные депутатские мандаты; политические коалиции, представляющие интересы национального меньшинства; многомандатные (территориальные и внетерриториальные) избирательные округа.*

## COMPARATIVE LEGAL OVERVIEW OF THE REPRESENTATION OF NATIONAL MINORITIES IN FOREIGN PARLIAMENTS

***Abstract.** The article provides a comparative legal overview of the representation of national minorities in foreign parliaments, analyzes the legislative features of ensuring guarantees (benefits, quotas, advantages) for national minorities in the multinational states of Europe (members of the OSCE), in Canada, as well as in Armenia, Kyrgyzstan and Uzbekistan.  
**Keywords:** national (ethnic) minorities in parliament; quota deputy mandates; additional deputy mandates; political coalitions representing the interests of national minority; multi-member (territorial and non-territorial) constituencies.*

Законодательство ряда государств региона ОБСЕ предусматривает в рамках национальных избирательных систем дополнительные гарантии обеспечения квотного представительства государствообразующих народов (например, Босния и Герцеговина), либо автономных образований (Испания), либо представителей одного из полов, возрастных или социальных групп,

---

ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович — доктор юридических наук, профессор, депутат Народного Собрания Республики Дагестан, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (2003–2021 годы), г. Москва

ШАПИЕВ Арсен Сиябшахович — кандидат юридических наук, депутат Народного Собрания Республики Дагестан, г. Махачкала

в том числе молодежи и лиц с ограниченными физическими возможностями (Албания, Бельгия, Кыргызстан), либо этноконфессиональных меньшинств (Армения, Кипр, Польша, Сербия, Финляндия).

В Армении в соответствии с измененными положениями Конституции Республики на их основе 25 мая, 30 июня и 20 октября 2016 года Избирательный кодекс страны был скорректирован (в формате новой редакции), т.е. менее чем за год до проведения 2 апреля 2017 года парламентских выборов. Новая редакция Кодекса ввела, в частности, гендерные квоты в списках кандидатов политических партий, политических коалиций (не менее 25% представителей одного пола) и чередование каждого четвертого кандидата соответствующего пола в списке кандидатов.

При проведении 2 апреля 2017 года очередных парламентских выборов замещению подлежал 101 депутатский мандат (а не 131 депутатский мандат, как в 2012 году), *при этом дополнительные четыре мандата подлежали замещению представителями национальных меньшинств*. Таким образом, четыре квотных депутатских мандата (101 — общие мандаты + 4 — квотные мандаты) были зарезервированы для представителей национальных меньшинств.

Теперь национальный список кандидатов может состоять из двух частей: первой (общей) части, в которую включаются все кандидаты, и второй (квотной) части, куда входят квотные кандидаты, представляющие национальные меньшинства. Так национальный список кандидатов политической партии (политической коалиции) формируется в качестве второй (квотной) его части фамилиями кандидатов, представляющих четыре наибольших национальных меньшинства Армении (езидов, русских, ассирийцев, курдов). Квотная часть национального списка кандидатов может, в свою очередь, подразделяться на четыре секции (для каждого из указанных национальных меньшинств). В секции — не более четырех кандидатов соответствующего национального меньшинства, которых распределяют на основе метода Д'Ондта (наибольшего остатка).

Если в национальный список кандидатов политической партии не входит представитель национальных меньшинств, то мандат передается партии, получившей наибольшее число голосов избирателей и имеющей делегата от национального меньшинства в своем национальном списке кандидатов.

К распределению депутатских мандатов допускаются политические партии, получившие не менее 5% голосов избирателей и политические коалиции, преодолевшие барьер 7%.

Вакантные депутатские мандаты замещаются в следующем порядке:

- в первую очередь кандидатами из районных списков кандидатов, получивших наибольшее число голосов избирателей после депутатов, сложивших свои полномочия;
- при отсутствии таких кандидатов к замещению вакантных мандатов привлекаются представители национального списка кандидатов той же

политической партии, получившие наибольшее число голосов избирателей после депутатов, сложивших свои полномочия; при этом кандидаты, от национальных меньшинств, замещают вакантные мандаты в первоочередном порядке;

– при замещении вакантных депутатских мандатов должно соблюдаться законодательное требование об обеспечении 25% гендерного представительства одного из полов в депутатском корпусе; при этом в случае необходимости вакантный мандат может быть передан представителю национального меньшинства, включенного в первую часть национального списка кандидатов.

В **Болгарии** при проведении парламентских выборов 5 октября 2014 года политическая партия «ГЕРБ» получила больше всего голосов избирателей в 23 областях, а в остальных пяти — лидировала политическая партия турецкого меньшинства «Движение за права и свободы».

В **Венгрии** в соответствии с Законом о правах национальных и этнических меньшинств 1993 года были зарегистрированы представители 13 национальных меньшинств (армяне, болгары, греки, немцы, поляки, румыны, русины, сербы, словаки, словенцы, украинцы, хорваты, цыгане), имеющие право на парламентское представительство<sup>1</sup>. Политические партии, представляющие интересы национальных меньшинств (органы местного самоуправления), могут выдвигать самостоятельный национальный список кандидатов.

Избиратели, зарегистрированные как представители соответствующего национального меньшинства, могут принимать участие в голосовании только за национальный список кандидатов от политической партии и не вправе голосовать за общеполитические списки кандидатов политических партий и коалиций. 93 депутатских мандатов, замещаемых по пропорциональной избирательной системе, производится в следующем порядке:

– к распределению депутатских мандатов допускаются политические партии, получившие не менее 5% голосов избирателей; при этом политические коалиции в составе двух политических партий должны заработать не менее 10%, в составе трех и более политических партий — не менее 15%;

– депутатские мандаты распределяются с использованием метода Д'Ондта;

– депутатские мандаты могут быть предоставлены в рамках механизма косвенного распределения мандатов кандидатам, выдвинутым политическими партиями в составе списка кандидатов, в результате перераспределения излишка голосов избирателей, проголосовавших в одномандатном избирательном округе; излишек включает голоса избирателей, поданные за

---

<sup>1</sup> Законодательство, обеспечивающее реализацию данного положения при проведении 11 апреля 2010 года парламентских выборов, не было принято (в феврале 2010 года утверждена парламентская резолюция, обязывающая Правительство разработать и не позднее декабря 2012 года и внести в Парламент соответствующий законопроект; еще в 1992 и 1994 годах Конституционный Суд Венгрии вынес решения, обязывающие парламентариев принять соответствующий закон). В целом депутатами Парламента последних прошлых созывов было избрано семь представителей цыганского этнического меньшинства, в том числе одна женщина.

кандидата, выдвинутого политической партией (политической коалицией), который не был избран в соответствующем одномандатном избирательном округе (т.е. это разница голосов избирателей между первым и вторым кандидатом от избирательного округа);

– для получения депутатского мандата тем кто входит в национальный *список кандидатов политической партии (политической коалиции), представляющих интересы национального меньшинства*, необходимо набрать не менее одной четвертой части голосов избирателей от общего числа голосов избирателей (то есть пройти электоральную квоту, которая определяется как результат от деления общего числа голосов избирателей, поданных за национальный список кандидатов указанной политической партии (политической коалиции), включая излишек голосов по соответствующему одномандатному избирательному округу и национальному списку кандидатов, на 93); при этом указанные политические партии (политические коалиции), не получившие ни одного депутатского мандата, могут направить в парламент одного своего представителя с правом совещательного голоса.

В **Италии** замещению на всеобщих и прямых выборах подлежит 315 сенаторских мандатов, в том числе:

– 116 мандатов в 116 одномандатных избирательных округах (109 общих и семь лингвистических (национальных языковых меньшинств) избирательных округов трех областей страны) по мажоритарной избирательной системе относительного большинства;

– 193 мандата в 33 многомандатных избирательных округах (от двух до восьми мандатов) по пропорциональной избирательной системе и «жестким» спискам кандидатов;

– шесть мандатов в зарубежном многомандатном избирательном округе по пропорциональной избирательной системе.

В **Канаде** в настоящее время Палата общин состоит из 338 депутатов (с учетом результатов последней переписи населения, проводимой каждые десять лет; очередная национальная перепись населения будет проводиться в 2021 году).

Избирательные округа должны быть равными по численности избирателей, зарегистрированных на их территории. При этом законодательство допускает 25% отклонения указанного количества от средней численности избирателей, приходящейся на один избирательный округ, с установлением ряда дополнительных «отклонений» с учетом отдаленных и труднодоступных местностей проживания на соответствующих территориях представителей национальных меньшинств, из-за необходимости сохранения исторических границ избирательных округов.

В этих условиях избирательные округа различаются по численности зарегистрированных на их территории избирателей: от 27 197 избирателей до 158 749 избирателей при средней норме представительства 103 999 избирателей на один избирательный округ.

В **Кыргызстане**, как отмечалось в итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ, при проведении 4 октября 2015 года очередных парламентских выборов: «...На момент регистрации в списках кандидатов были соблюдены квоты по половой принадлежности, по наличию представителей национальных меньшинств, молодежи и людей с ограниченными возможностями, но не существует положения о соблюдении квот после регистрации, что подрывает их эффективность. Хотя во всех списках кандидатов была соблюдена 30% квота на половую принадлежность, после выбытия кандидатов после дня голосования среди членов нового парламента оказалось лишь 20% женщин...».

На **Мальте** в связи с конституционным кризисом 1981 года, последовавшим, когда Народная партия получила большинство первых предпочтений голосов избирателей, но не получила парламентского большинства, в 1987 году в Конституцию Мальты были внесены изменения. Они предусматривали, что политическая партия, получившая более 50% действительных первых предпочтений избирателей, гарантированно получает парламентское большинство посредством передачи ей дополнительных депутатских мандатов (если это будет необходимо после первоначального распределения мандатов).

Конституционные изменения 1997 и 2007 годов были также направлены на дальнейшее обеспечение пропорциональности представительства политических партий в случае, когда только две политические партии допускаются к распределению мандатов. В этих условиях конституционные поправки нацелены на сохранение парламентского большинства соответствующей политической партии, когда у нее имеется только относительное большинство мандатов; при этом, когда политическая партия получает абсолютное парламентское большинство, то бонусные депутатские мандаты предоставляются политической партии парламентского меньшинства.

В **Молдове** в соответствии с законодательством в состав Центральной избирательной комиссии должны были входить представители ЦИК Республики, парламента, администрации Президента Молдовы, представители политических партий, которые на последних парламентских выборах (30 ноября 2014 года) получили не менее 2% действительных голосов избирателей, Народной Ассамблеи Гагаузии, общественных объединений национальных меньшинств, местных общественных организаций, Бюро по вопросам взаимодействия с молдавской диаспорой, гражданского общества, научных учреждений.

В **Польше** в соответствии с законом о национальных и этнических меньшинствах и региональных языках национальными меньшинствами признаются: армяне, белорусы, евреи, литовцы, немцы, русские, словаки, украинцы, чехи. При проведении парламентских выборов списки кандидатов политических партий национальных меньшинств освобождаются от преодоления какого бы то ни было заградительного барьера.

Так 9 октября 2010 года на очередных выборах к распределению депутатских мандатов были допущены *шесть* политических партий, политических

коалиций, в том числе одна политическая партия национального (немецкого) меньшинства: «Гражданская платформа» получила 39,18% голосов избирателей и 207 депутатских мандатов, «Право и справедливость» — 29,89% голосов избирателей и 157 мандатов, «Движение Паликота» — 10,02% голосов избирателей и 40 мандатов, Польская крестьянская партия — 8,36% голосов избирателей и 28 мандатов, Союз демократических левых — 8,24% голосов избирателей и 27 мандатов, Партия немецкого меньшинства — 0,19% голосов избирателей и один мандат.

В соответствии с законодательными поправками, принятыми в 2018 году в преддверии проведения парламентских выборов 13 октября 2019 года, выдвинули списки кандидатов: консервативная политическая коалиция во главе с политической партией «Право и справедливость»; либеральная политическая коалиция «Гражданская коалиция» во главе с политической партией «Гражданская платформа» (в состав политической коалиции входят политическая партия «Современная», «Партия зеленых», политическая партия «Польская инициатива»); политическая коалиция «Левая коалиция» (в составе «Союза демократических левых сил», политической партии «Весна», политической партии «Вместе»), «Польская коалиция» (в составе Польской народной партии (Аграрная партия), политической партии «Кукиз'15», политической партии «Силезцы вместе»); ультраправая политическая коалиция «Конфедерация» (в составе «KORWiN», Национального движения, ряда других малых политических образований). Немецкое национальное меньшинство выдвинуло список кандидатов только в одном избирательном округе.

В Румынии при проведении парламентских выборов кандидаты выдвигаются политическими партиями, политическими коалициями, общественными организациями национальных меньшинств в составе списков кандидатов.

Относительно политических партий национальных меньшинств существует особый распределительный режим депутатских мандатов: они не должны преодолевать какой бы то ни было заградительный барьер для участия в распределении мандатов. Кандидат политической партии национального меньшинства, получивший наибольшее число голосов избирателей в национальном масштабе признается избранным в случае, если политическая партия национального меньшинства получает более 10% голосов избирателей от национального количественного порога (рассчитывается как остаток от деления общего числа действительных голосов избирателей в национальном масштабе на количество одномандатных избирательных округов в Палату депутатов).

При проведении 9 декабря 2012 года очередных выборов 311 депутатов Палаты депутатов в них принимали участие 1691 кандидат и 45 политических партий.

К распределению депутатских мандатов было допущено девять политических партий, политических коалиций, в том числе четыре политические

партии в составе одной политической коалиции («Социально-либеральный союз») и три политические партии в составе другой политической коалиции («Правый румынский альянс»). Политическая коалиция «Социально-либеральный союз» получила 273 депутатских мандата, коалиция «Правый румынский альянс» — 56, «Народная партия — Дан Дьяконеску» — 47, Демократический союз венгров Румынии — 18, а также представители национальных меньшинств — 18 депутатских мандатов.

При проведении 11 декабря 2016 года очередных выборов Палаты депутатов замещению подлежало 329 депутатских мандатов (в 2012 году — 412), в том числе представителями 17 национальных меньшинств.

Политические коалиции в составе двух политических партий должны получить в национальном масштабе не менее 8% голосов избирателей, в составе трех политических партий — 9%, в составе четырех и более политических партий — 10%.

В соответствии с законодательством если политическая партия национального меньшинства при проведении парламентских выборов не получила ни одного мандата в Палате депутатов и Сенате, то общественные организации национальных меньшинств имеют право (при определенных условиях) на получение одного мандата в Палате депутатов (в рамках 17 зарезервированных депутатских мандатов).

В Румынии имеется 19 национальных меньшинств; чешское и словацкое национальные меньшинства представлены одним депутатом. Таким образом, в нижней палате парламента могут быть представлены, максимально, 18 национальных меньшинств.

Согласно законодательству, политическая партия национального меньшинства имеет право на один депутатский мандат при условии, если:

- политическая партия не получила ни одного мандата ни в одной из палат парламента;
- общественная организация, представляющая национальное меньшинство, имеет, по меньшей мере, одно место в Совете национальных меньшинств Румынии;
- общественная организация, представляющая национальное меньшинство, получила в ходе выборов в среднем не менее 5% голосов избирателей, поданных за избранного депутата.

В течение 30 дней после дня голосования общественная организация, представляющая национальное меньшинство, должна представить в Национальное избирательное бюро Румынии список кандидатов, включающий как минимум 15% лиц, причисляющих себя к данному национальному меньшинству.

В декабрьских выборах 2016 года принимало участие 11 политических партий, политических коалиций; было зарегистрировано 4250 кандидатов.

В целом при проведении парламентских выборов в нижнюю и верхнюю палаты парламента было зарегистрировано 6476 кандидатов, в том числе

1797 женщин (27,7%). К распределению депутатских мандатов было допущено шесть политических партий, политических коалиций.

Таким образом, уровень представительства участников парламентских выборов, допущенных к распределению депутатских мандатов, составляет 54,54% (шесть политических партий, политических коалиций, в том числе национальных меньшинств) от числа зарегистрированных участников выборов (11 политических партий, политических коалиций, в том числе национальных меньшинств).

Депутатами были избраны представители 17 национальных меньшинств (из 18), при этом представители венгерского национального меньшинства принимали участие в выборах в составе списка кандидатов Демократического альянса венгров Румынии, которое было задействовано в распределении общих (312) депутатских мандатов<sup>2</sup>.

В **Сербии** при проведении 6 мая 2012 года очередных выборов 250 депутатов однопалатного парламента — Скупщины на четырехлетний срок политические партии национальных меньшинств законодательно были освобождены от преодоления указанного заградительного барьера для участия в распределении депутатских мандатов. Депутатами было избрано 85 женщин (34%) от общего состава депутатского корпуса парламента — 250 депутатов, а также 10 представителей национальных меньшинств.

В **Словакии** 10 марта 2012 года на досрочных выборах 150 депутатов Национального совета среди участников были три политические партии, представляющие интересы венгерского национального меньшинства. В выборах не участвовала ни одна политическая партия, представляющая интересы цыганского национального меньшинства. К распределению депутатских мандатов было допущено восемь политических партий, политических коалиций, в том числе одна политическая партия, представляющая интересы венгерского национального меньшинства.

<sup>2</sup> В сноске дан весьма интересный и показательный пофамильный список депутатов парламента от национальных меньшинств Румынии:

Варужан Памбукчиан — Союз армян Румынии, председатель группы нацменьшинств;  
 Овидиу Виктор Ганц — Демократический форум немцев Румынии, вице-председатель;  
 Джуречь-Слободан Гера — Союз хорватов Румынии, вице-председатель;  
 Юлиус Мариан Фирчак — Культурное объединение русинов Румынии, секретарь группы;  
 Анди-Габриэль Гросару — Ассоциация итальянцев Румынии, секретарь группы;  
 Славолуб Аднаджи — Союз сербов Румынии, член группы;  
 Андриан Амплеев — Община русских липован Румынии, член;  
 Петронела-Михаэла Чокани — Союз болгар Баната — Румыния, член;  
 Ярко Фурик — Демократический союз словаков и чехов Румынии, член;  
 Иусейн Ибрам — Демократический союз турок Румынии, член;  
 Виктория Лонгер — Союз поляков Румынии «Дом польский», член;  
 Николае-Мирослав Петрецкий — Союз украинцев Румынии, член;  
 Мариана-Венера Попеску — Ассоциация македонцев Румынии, член;  
 Богдан-Алин Стойка — Ассоциация «Лига албанцев Румынии», член;  
 Даниел Василе — Партия рома «Про-Европа», член;  
 Сильвиу Векслер — Федерация еврейских общин Румынии, член;  
 Драгош Габриэль Зисопол — Союз греков Румынии, член.

В Словении на досрочных выборах 4 декабря 2011 года избирались 90 депутатов фактически однопалатного парламента — Государственного собрания сроком на четыре года. Там применялась смешанная избирательная система, в рамках которой 88 депутатов выбирали по пропорциональной избирательной системе с открытыми списками кандидатов и четырехпроцентным заградительным барьером в восьми многомандатных избирательных округах (по 11 депутатов), а за двух депутатов голосовали непосредственно представители итальянского и венгерского национальных меньшинств по мажоритарной избирательной системе с использованием преференциального голосования<sup>3</sup>.

К распределению депутатских мандатов было допущено восемь политических партий, а также представители национальных меньшинств: политическая коалиция «Список Зорана Янковича — Позитивная Словения» получила 28 депутатских мандатов, Словенская демократическая партия — 26, партия «Социальные демократы» — 10, Гражданский список Грегора Виранта — восемь, Демократическая партия пенсионеров Словении — шесть, Словенская народная партия — шесть, «Новая Словения — Народная христианская партия» — четыре, представители национальных меньшинств (итальянского и венгерского) получили два мандата.

Проведение 3 июня 2018 года досрочных парламентских выборов было связано с отставкой 14 марта Премьер-министра Словении, причиной стали аннулированные Верховным Судом Словении результаты референдума 2017 года по вопросу строительства железной дороги. Так, Верховный Суд Словении признал неконституционным положения Закона о проведении предвыборной агитации и на выборах и референдумах, позволявших правительству использовать государственные бюджетные средства на проведении агитационной кампании в пользу строительства железной дороги.

Для проведения указанных выборов 88 депутатов территория страны была разделена на восемь избирательных округов, в каждом из которых избиралось по 11 депутатов; для избрания двух депутатов от национальных (итальянского и венгерского) меньшинств было образовано два отдельных избирательного округа.

Еще в 2013 году в Закон об избирательных правах были внесены изменения, предусматривающие, в частности, положения о цифровизации списков избирателей в отношении представителей национальных меньшинств, о праве местных администраций устранять неточности в списках избирателей (в отношении персональных сведений о конкретном избирателе). Также для выдвижения кандидатов — представителей венгерского и итальянского национального меньшинства — необходим сбор подписей

---

<sup>3</sup> Два депутатских мандата представителей итальянского и венгерского национальных меньшинств, за которые могут проголосовать только представители указанных национальных меньшинств (на основе самоидентификации и регистрации в таком качестве в соответствующих списках избирателей) в своих одномандатных избирательных округах, избираются отдельно.

не менее 30 избирателей соответствующего национального меньшинства своего избирательного округа. К распределению депутатских мандатов были допущены представители 10 политических партий, в том числе двух политических партий национальных меньшинств.

В **Узбекистане** при проведении 21 декабря (первый тур голосования) 2014 года и 4 января (второй тур голосования) 2015 года очередных выборов 135 депутатов (из 150) Законодательной палаты применялась мажоритарная избирательная система абсолютного большинства.

Как отмечалось в итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ: «...В соответствии с законодательством «...кандидат вправе выдвигаться только в одном избирательном округе и каждая политическая партия может выдвигать только по одному кандидату на каждый избирательный округ. Все четыре политические партии выдвинули своих кандидатов по всем 135 избирательным округам: так как пять кандидатов выбыли до объявления окончательного списка, 15 ноября ЦИК Узбекистана зарегистрировал 535 кандидатов, включая 170 женщин (31,8%) и ряд представителей национальных меньшинств...»».

В **Финляндии** избирательный округ на Аландских островах, где проживает говорящее по-шведски национальное меньшинство, избирает одного депутата независимо от численности избирателей, зарегистрированных на островах. Аландские острова являются автономным образованием в составе Финляндии.

В **Хорватии** 4 декабря 2011 года при проведении очередных парламентских выборов сроком на четыре года избирался 151 депутат в рамках смешанной избирательной системы и особой совокупности многомандатных (территориальных и внутритерриториальных) избирательных округов, обеспечивающих представительство интересов зарубежных избирателей и 22 национальных меньшинств Хорватии.

В дополнение к 10-ти четырнадцатимандатным территориальным избирательным округам было образовано два многомандатных внутритерриториальных избирательных округа, один из которых (избирательный округ № 11) представлял интересы хорватов, находящихся за пределами территории Хорватии, т.е. зарубежных хорватских избирателей; от данного избирательного округа избиралось три депутата в рамках пропорциональной избирательной системы и закрытых списков кандидатов.

Другой внутритерриториальный многомандатный избирательный округ (избирательный округ № 12, восемь мандатов) был предназначен для обеспечения представительства интересов 22 конституционно признанных национальных меньшинств *по мажоритарной избирательной системе*.

Из вышеуказанных восьми мандатов три мандата были зарезервированы за представителями сербского национального меньшинства, другие пять — делят представители: чешского и словацкого национальных меньшинств — один мандат; итальянского национального меньшинства — один мандат; венгерского национального меньшинства — один мандат; австрийского,

болгарского, немецкого, польского, цыганского, румынского, русинского, русского, турецкого, украинского, валлахианского и еврейского национальных меньшинств — один мандат; албанского, босняцкого, черногорского, македонского и словенского национальных меньшинств — один мандат.

Избиратели, включенные в список как представители национальных меньшинств, были вправе проголосовать за члена своего национального меньшинства или выбрать по одному кандидату из 10-ти обычных четырнадцатимандатных избирательных округов.

На очередных парламентских выборах 4 декабря 2011 года приняло участие 4359 кандидатов, среди которых 35% женщин, включенных в 313 списков кандидатов политических партий, политических коалиций, 204 политических партии, 81 политическая коалиция и 28 списков кандидатов, выдвинутых группами избирателей.

В распределении депутатских мандатов принимало участие 10 политических партий, политических коалиций: «Альянс за перемены» в составе четырех политических партий получил 52,98% голосов избирателей и 80 депутатских мандатов, Хорватский демократический союз получил 19,87% голосов избирателей и 30 мандатов, политическая коалиция «Хорватский демократический союз — Хорватская гражданская партия» — 8,61% голосов избирателей и 13 мандатов, Хорватский демократический альянс Славонии и Бараньи — 9,97% голосов избирателей и восемь мандатов, Хорватские лейбористы — Партия труда — 3,97% голосов избирателей и шесть мандатов, политическая коалиция «Хорватский демократический союз — Демократический центр» — 2,65% голосов избирателей и четыре мандата, Независимый список Ивана Грубишича — 1,32% голосов избирателей и два мандата, Хорватская крестьянская партия — 0,66% голосов избирателей и один мандат, политическая коалиция «Хорватская партия права — Хорватская чистая партия права» — 0,66% голосов избирателей и один мандат.

Восемь представителей национальных меньшинств, которые в совокупности получили 5,3% голосов избирателей, были избраны депутатами Сабора. Применительно к восьми квотным депутатским мандатам национальных меньшинств — все три мандата, закрепленных за представителями сербского национального меньшинства, получила Независимая демократическая сербская партия, депутатский мандат чешского и словацкого национальных меньшинств — Хорватская народная партия, независимые кандидаты получили остальные четыре (национальных) мандата.

**В Черногории** при проведении 14 октября 2012 года досрочных выборов 81 депутата однопалатного парламента — Скупщины на четырехлетний срок применялась пропорциональная избирательная система в рамках единого (национального) избирательного округа с использованием закрытых («жестких») списков кандидатов и квотного парламентского представительства интересов национальных меньшинств.

При распределении депутатских мандатов, если политическая партия, представляющая интересы национального меньшинства, не преодолевает 3% заградительный барьер, данный рубеж понижается для нее до 0,7% действительных голосов избирателей.

Что касается хорватского национального меньшинства, которое составляет менее 2% населения Черногории, то если политические партии, представляющие интересы хорватского национального меньшинства, не преодолели 3% заградительного барьера (в составе политической коалиции), то он понижается до 0,35% действительных голосов избирателей.

Вместе с тем законодательство о выборах прямо и четко не регулирует вопроса о том, в каком порядке и как политические партии национальных меньшинств принимают участие в распределении депутатских мандатов.

К распределению депутатских мандатов было допущено восемь политических партий, политических коалиций — четыре политические партии и четыре политические коалиции. Политическая коалиция «За европейскую Черногорию» в составе трех политических партий получила 165 380 голосов избирателей (46,33%) и 39 депутатских мандатов, политическая коалиция «Демократический фронт» в составе двух политических партий — 82 773 голоса избирателя (23,19%) и 20 мандатов, Социалистическая народная партия — 40 131 голос избирателя (11,24%) и девять мандатов, политическая коалиция «Позитивная Черногория» — 29 881 голос избирателя (8,37%) и семь мандатов, Босняцкая партия — 15 124 голоса избирателя (4,24%) и три мандата, политическая коалиция «Сила единства — Сила за Башким и перспективу» в составе двух политических партий — 5244 голоса избирателя (1,47%) и один мандат, Албанская коалиция (политическая коалиция албанского национального меньшинства) в составе трех политических партий — 3824 голоса избирателя (1,07%) и один мандат, Хорватская гражданская инициатива (политическая партия хорватского национального меньшинства) — 1470 голосов избирателей (0,41%) и один мандат.

Перед проведением 16 октября 2016 года очередных парламентских выборов в законодательство были внесены изменения. В частности, для выдвижения кандидатов необходима была поддержка не менее 0,8% избирателей. Политические партии, политические коалиции, группы избирателей, имеющие в составе парламента избранных депутатов, освобождались от сбора вышеуказанного количества подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов. Политические партии, представляющие интересы национальных меньшинств, составляющих не менее 15% от общей численности населения (по результатам последней переписи населения), для выдвижения кандидатов должны были получить подписи не менее 1000 избирателей. Политические партии, представляющие интересы национальных меньшинств, составляющих не менее 2% от общей численности населения (по результатам последней переписи населения), для выдвижения кандидатов должны были получить подписи не менее 300 избирателей.

В соответствии с законодательством политические партии национальных меньшинств имели право на участие в распределении трех депутатских мандатов как единого списка кандидатов: на этой основе голоса избирателей, полученные каждой политической партией национальных меньшинств, объединяются и участвуют в распределении указанных мандатов в соответствии с числом полученных каждой из них голосов избирателей. При этом в распределении указанных мандатов вправе принимать участие только те политические партии, которые представляют интересы национальных меньшинств, составляющих не менее 15% от общей численности населения (по результатам последней переписи населения).

В случае если политические партии, представляющие интересы хорватского национального меньшинства, которые не преодолели 3% заградительного барьера (в составе политической коалиции), либо не получили самостоятельно 0,7% действительных голосов избирателей, то одна из политических партий хорватского национального меньшинства, получившая не менее 0,35% действительных голосов избирателей, имела право на получение одного мандата.

Основные выводы, которые можно сделать из сравнительно-правового обзора зарубежного законодательства, обеспечивающего представительство национальных меньшинств:

1. Во всех государствах ОБСЕ, где имеются национальные меньшинства, как правило, в законодательстве предусмотрены квоты для них.

2. Политические партии, в списках которых включены представители национальных меньшинств, пользуются привилегиями для получения дополнительного мандата в отличие от тех партий, у которых в списках нет представителей национальных меньшинств.

3. В государствах ОБСЕ нет единого правового способа и механизма, обеспечивающего всем без исключения национальным меньшинствам место в парламентах этих государств.

## СОЗДАНИЕ АВТОНОМИИ В УНИТАРНОМ ГОСУДАРСТВЕ: АЛАНДСКИЕ ОСТРОВА ФИНЛЯНДИИ

***Аннотация.** Будучи одним из самых стабильных унитарных государств в мире, Финляндия в значительной степени игнорируется в литературе по многоуровневым политическим системам. Однако эта классификация Финляндии игнорирует существенную автономию, за которую боролись и которую предоставляли шведоязычным Аландским островам на протяжении XX века. Аландские острова — единственная провинция, которая получила значительные законодательные полномочия в соответствии с законом об автономии (1920). Они (Острова) имеют свою собственную региональную Ассамблею и исполнительную власть с широкими полномочиями, а также избирают одного представителя в финский парламент. В данной статье будут рассмотрены последствия автономии Аландских островов для координации межгосударственных отношений в рамках централизованного финского государства.*  
**Ключевые слова:** разделение властей, автономия, Финляндия, Аландские острова, федерация, децентрализация.

## CREATING AUTONOMY IN AN UNITARY STATE: THE ALAND ISLANDS OF FINLAND

***Abstract.** As one of the most stable unitary States in the world, Finland is largely ignored in the literature on multi-level political systems. However, this classification of Finland ignores the substantial autonomy that was fought for and granted to the Swedish-speaking Aland Islands throughout the 20th century. The Aland Islands is the only province that has received significant legislative powers under the autonomy act (1920) and thus represents a Federal structure. It has its own regional Assembly and Executive branch with broad powers, and elects one representative to the Finnish Parliament. This article will examine the implications of the autonomy of the Aland Islands for the coordination of intra-state relations within a centralized Finnish state.*

**Key words:** power sharing, autonomy, Finland, Aland Islands, federation, decentralization.

### Финский унитаризм и особый статус Аландских островов

Финляндия — одно из самых молодых государств Западной Европы. После шести столетий в составе шведской империи Финляндия стала автономным Великим княжеством в составе Российской империи в 1809 году

и завоевала свою независимость во время русской революции 1917 года. Наследие Финляндии отражено в ее Конституции, которая признает два национальных языка страны — финский и шведский, хотя на шведском языке говорят только около 5,5% населения, главным образом в прибрежных районах и на Аландских островах.

Следуя скандинавской традиции административного управления, Финляндию можно классифицировать как децентрализованное унитарное государство [15, с. 10]. С момента обретения независимости в 1917 году Финляндия объединила сильные центральные власти в Хельсинки с процветающей системой местного самоуправления. С 1960-х годов муниципалитеты были наделены широким кругом установленных законом обязанностей по предоставлению социальных услуг гражданам, включая социальное обеспечение, здравоохранение, образование и охрану окружающей среды, в дополнение к полномочиям по сбору налогов [11]. Как и во многих северных государствах, в Финляндии отсутствует выборный региональный уровень управления; ответственность возлагается на муниципалитеты, которые сотрудничают в совместных структурах на региональном уровне [16]. Эти институты регионального уровня были созданы только в 1995 году, когда членство Финляндии в Евросоюзе вынудило ее создать институты регионального уровня для управления и осуществления политики ЕС. В результате в 1994 году возникли двадцать «региональных советов» (РКС), отвечающих за региональное развитие и реализацию политики Евросоюза. Однако финские РКС относительно слабы; вместо того, чтобы проводить прямые выборы, в их составы включают муниципальных советников. В области регионального самоуправления в 2005 году был осуществлен только один исключительный «пилотный проект» в Кайнуу, призванный помочь демократически избранному региональному совету в борьбе с медленным экономическим ростом [8].

Хотя региональная деволуция практически отсутствует на материковой части Финляндии, она жива и процветает на 6500 островах, расположенных в центре Балтийского моря: Аландских островах. На протяжении более шести столетий Аландские острова принадлежали Шведской империи (вместе с Финляндией), пока не были завоеваны Российской империей в 1809 году. Когда Финляндия провозгласила независимость в 1917 году, возник вопрос о том, должны ли Аландские острова отойти Финляндии или ее шведской родине. Шведоязычные жители Аландских островов отдавали предпочтение отделению от Финляндии и присоединению к Швеции; однако финское государство отказалось отдать Аландские острова [9]. За этим последовал конфликт, известный как «Аландский вопрос», который настроил ориентированное на Швецию Аландское ирредентистское движение против финских властей. Новая Лига Наций была призвана решить, какой стране острова

«принадлежат» по праву. В конечном итоге постановили, что Аландские острова должны оставаться частью Финляндии, но на демилитаризованной и нейтральной основе и со степенью автономии, которая защищает шведский язык и культуру Аландских островов [12, с. 139–140]. Лига Наций подтвердила автономию Аландских островов в 1921 году (в частности на основе Закона о самоуправлении Аландских островов, который Финляндия предварительно приняла в 1920 году), и окончательная резолюция была гарантирована международным правом.

В результате принятия закона о самоуправлении (или «закона об автономии») 1920 года, который был пересмотрен и продлен в 1951 и 1991 годах, Аландские острова получили правительство, Законодательное собрание и губернатора, назначаемого правительством Финляндии. Его компетенция постепенно расширялась на протяжении многих лет и включала в себя большинство областей социальной политики, сельского хозяйства, окружающей среды, полиции, экономического развития и ограниченных финансовых полномочий. Аландские острова имеют прямое представительство в Совете Северных стран, а также место в Европейском Комитете регионов, также они имеют право направить одного представителя в финский парламент в Хельсинки. Однако на этом интеграция Аландских островов в Финляндию заканчивается. Аландские острова никогда не были частью современного финского государства: географически ближе к Стокгольму, Аландские острова сохранили свое шведское наследие, и Финляндия никогда не стремилась «интегрировать» Аландские острова в свои социокультурные или политические структуры. Аландские острова отличаются особой самобытностью, во многом благодаря тому, что на 95% они говорят по-шведски. Финляндия разработала отдельную партийную систему без каких-либо официальных связей с финскими партиями. Наконец, Аландские острова получили свою собственную форму регионального гражданства, согласно которой человек должен прожить там в течение 5 лет, чтобы владеть недвижимостью, получить право голоса или баллотироваться в качестве кандидата в парламент [6].

Сделав краткий обзор особой формы автономии Аландских островов в рамках децентрализованного унитарного государства Финляндия, автор теперь может проверить гипотезы, изложенные в начале этой статьи.

### **Межправительственные отношения: формализованный двусторонний подход**

Особая форма федеративных отношений Аландских островов с Финляндией имеет свои последствия в том, как строятся межправительственные взаимоотношения. В этом разделе исследуется первая представленная гипотеза: конституционный статус Аландских островов приводит к формализованным двусторонним взаимодействиям с Финляндией, а не

к многосторонним переговорам, которые обычно наблюдаются в «традиционных» федерациях с несколькими подразделениями. Чтобы проверить эту гипотезу, автор рассматривает основные механизмы МПО Аландского представительства в финских институтах и финского представительства на Аландских островах.

Проблемы вокруг Аландских островов редко рассматриваются в работе парламента Финляндии, а в финских политических кругах отсутствует информация о характере федеративного устройства Аландских островов. По словам одного ученого, «во многих отношениях вопрос об Аландских островах и ситуация на Аландских островах не являются регулярной частью политики Финляндии» [1]. Проблемы Аландских островов не являются частью основной политики Финляндии. Как и конституционное урегулирование, проблемы Аландских островов были эффективно отделены от Финляндии.

В дополнение к своему символическому членству в парламенте Хельсинки, Аланд может подавать инициативы по зарезервированным вопросам правительству Финляндии, которое затем должно представить их на рассмотрение финскому парламенту [13]. Это немного более эффективный канал влияния в Парламенте, чем однократное голосование на Аландских островах по финским вопросам, поскольку он предполагает обеспечение голоса правительства Финляндии.

Наконец, наиболее действенным средством, с помощью которого Аландские острова могут заявить о своих интересах на финском уровне, является специальный отказ от участия/вето, которым Аландские острова пользуются в международных делах. В соответствии с Законом об Автономии (1991 г.), Аландское правительство может предложить переговоры о заключении договора с иностранным государством финскому правительству. Кроме того, правительство Аланда должно быть проинформировано о любых международных договорах, заключенных Финляндией и влияющих на вопросы Аланда, и у них должна быть возможность участвовать в таких переговорах. Наконец, если Финляндия подпишет международный договор, содержащий какие-либо положения, которые напрямую затрагивают сферу компетенции Аландских островов, Финляндия должна получить согласие регионального парламента Аландских островов, прежде чем этот договор сможет вступить в силу.

Эти права на переговоры по международным договорам дают Аландским островам с их крошечным населением в 27 000 человек и ограниченным представительством в «центре» финской политики значительную степень влияния на финскую внешнюю политику. Так было, когда Финляндия присоединилась к Европейскому Союзу в 1995 году, где Финляндия должна была получить согласие Аланда и принять особые положения, касающиеся

особого статуса Аланда. Однако, несмотря на дополнительные протоколы, позволяющие Аландским островам участвовать в переговорной линии Финляндии по ЕС, существуют также значительные препятствия для эффективного представительства по европейским вопросам.

Что касается представительства Финляндии на Аландских островах, то основным каналом представительства является роль провинциального губернатора. Губернатор Аландских островов назначается Президентом Финляндии после согласования со спикером Аландского лагтинга (парламента). Губернатору поручено представлять финское правительство и президента республики, и он отвечает за координацию деятельности финского государства на Аландских островах, координирует общую стратегию для мониторинга языковых интересов, образования в рамках государственной администрации и общественной политики. Губернатор Аландских островов также иногда выступает в качестве двустороннего посредника между Аландскими островами и Финляндией, например, участвуя в спорах о «дублирующих» областях политики [10]. По вопросам законодательства Губернатор использует Делегацию Эланда для урегулирования споров.

Делегация Аландских островов является совместным органом Аландских островов и Финляндии. Он был создан в соответствии с первым законом об автономии в 1920 году, и его первоначальная задача состояла в том, чтобы рассчитать сумму денег, которые должны быть переведены из Финляндии на Аландские острова; сегодня обязанности данного органа намного больше, и он разработал важную функцию разрешения споров. Согласно Закону об автономии, все законы, принятые Парламентом Аланда, должны быть одобрены Президентом Финляндии в течение четырех месяцев. Президент может использовать право вето, если закон выходит за рамки законодательной компетенции Аланда, или если он затрагивает безопасность страны. Следовательно, Аландские острова подлежат четкому, хотя и ограниченному надзору со стороны центра, хотя это право остается во многом формальностью, которая не используется на практике.

Существует несколько механизмов координации — не говоря уже о возможностях для партнерства — между Хельсинки и Мариехамном. Это отражается в достаточном количестве неформальных отношений, таких как встречи между главами правительств. Например, премьер-министр и президент Финляндии посещают Аландские острова не чаще одного раза в год, хотя встречи между политиками высокого уровня происходят чаще [12]. Таким образом, отношения Аландских островов и Финляндии во многом основаны на формализованных двусторонних процедурах с небольшой теплотой между двумя сторонами, которая в других ситуациях может привести к множеству «неформальных» отношений, таких как связи между государственными служащими, министрами и партиями.

## Вывод

Как автономная единица с конституционно закрепленным самоуправлением, но сравнительно слабым общим правлением в центре, Аландские острова очень сильно отрезаны от политики внутри Финляндии. Это общая проблема для федераций, подавляющее большинство которых составляют островные регионы, где многоуровневая архитектура в значительной степени опирается на автономию и институциональное самоуправление. Хотя центр и Федерация обладают общим суверенитетом, слабые и косвенные механизмы совместного правления уменьшают силу субъекта по отношению к центру, что было ясно видно на Аландских островах в отношении европейской политики.

Слабый голос Аландских островов в процессе принятия национальных решений привел к значительному напряжению в отношениях между Аландами и Финляндией, особенно в вопросах, имеющих важное значение для культурной самобытности Аландских островов. Аландские острова полагаются на официальные двусторонние каналы для оказания влияния на принятие финских решений, однако, хотя они и гарантируются Конституцией, на практике эти каналы часто неэффективны. Это связано, во-первых, с тем, что некоторые из этих каналов мало используются: редко и нерегулярно проводятся встречи между главами правительств и старшими министрами. Во-вторых, препятствуют эффективности существующие лингвистические барьеры: по Конституции аландцы обязаны общаться с финскими властями на шведском языке, что сильно затрудняет взаимодействие. В-третьих, формальным отношениям мешает их двусторонний характер: нет других регионов для сотрудничества, которые могли бы укрепить позиции регионов по отношению к государству. Отсутствие совместных структур принятия решений означает, что Аландские острова вносят минимальный вклад в Национальное законодательство. В этом смысле практика игр между Аландскими островами и Финляндией напоминает региональные государства. Несмотря на то, что они являются «равными партнерами» на бумаге, на практике это не равное партнерство.

Однако существуют и другие преимущества уникальных взаимоотношений Аландских островов с Финляндией. В частности это способность Аландских политических партий добиваться реализации своих территориальных требований, не опасаясь репрессий. Так, например, Аландские партии жестко отстаивали свою позицию, когда речь шла о культурных и экономических интересах островов, демонстрируя при этом значительно больший вес Аланд, чем бывает у субгосударственной единицы в региональных государствах, которые могут быть вынуждены сотрудничать с властями, приостанавливая самоуправление, чтобы избежать страха перед последствиями. Ясно также, что отдельные политические партии, действующие на Аландских островах,

не могут использоваться в качестве неформального канала межгосударственных отношений или «кнута» для обеспечения выполнения требований правительства. Независимость Аландских политических акторов означает, что они не связаны национальными интересами, которые обеспечивают спокойное плавание, если нет напряженности между двумя единицами. Однако в том случае, если правительство Аландских островов будет вынуждено оспорить принятие финских решений, межправительственная координация будет по-прежнему ограничиваться кафкианским языковым недопониманием, если два «равноправных партнера» не найдут лучшего способа говорить друг с другом.

### Список литературы

1. Аландские острова — ключи от Балтики, 2013, URL: <http://norse.ru/society/suomi/aland-autonomy.html> (дата обращения: 05.09.2020).
2. Воронков Л.С., «Северное сотрудничество» и особенности североевропейской интеграции. Москва: МГИМО-Университет, 2016. С. 340.
3. Дерябин Ю.С., «Особая автономия потомков викингов», Современная Европа, 2009. no. 1. С. 14–15.
4. Известия Русского географического общества, 2010, том. 142, vol. 2, С. 75–80.
5. Мартынов В.Л., Сазонова И.Е., Трансформация пространственной структуры экономики современной Финляндии, Известия Русского географического общества, 2009, том 142, vol. 3., С. 26.
6. Ackren, M. and B. Lindström. 'Autonomy Development, Irredentism and Secessionism in a Nordic Context', *Commonwealth & Comparative Politics*, 2012. URL: (дата обращения: 30.09.2020).
7. Åkermark, S.S. 'L'exemple des Îles Åland on les vicissitudes d'un concept en flux' in M. Chillaud (dir.) *La question des Îles Åland. Hier, aujourd' hui et demain*. Paris: L'Harmattan, 2009. URL: <http://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:302024/FULLTEXT01.pdf> (дата обращения: 05.10.2020).
8. CCRE (Council of European Municipalities and Regions) 'Kainuu: Finland experiments regional self-governance', Press Release, 26 August 2004. Url: <http://www.ccre.org/en/actualites/view/316> (дата обращения: 09.09.2020).
9. Daftary, F. 'Insular Autonomy: A Framework for Conflict Settlement? A Comparative Study of Corsica and the Åland Islands', *European Centre for Minority Issues (ECMI) Working Paper #9*, 2000. URL: [https://www.files.ethz.ch/isn/19610/working\\_paper\\_09.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/19610/working_paper_09.pdf) (дата обращения: 05.10.2020).
10. Dowling, S. 'Snuffing out EU hopes: Tiny Åland Islands Threaten to Reject Lisbon Treaty', *Spiegel Online*, 2008, URL: <https://www.spiegel.de/international/europe/snuffing-out-eu-hopes-tiny-aland-islands-threaten-to-reject-lisbon-treaty-a-541281.html> (дата обращения: 12.10.2020).
11. Hedegaard, L. and B. Lindström 'The North European and Baltic Opportunity' in Hedegaard, L. and B. Lindström (eds) *The NEBI Yearbook 1998. North Europe and Baltic Sea Integration*. Berlin: Springer Verlag, 1998. URL: <https://www.jstor.org/stable/23288971?seq=1> (дата обращения: 12.10.2020).

12. Karlsson, A. 'Sub-National Island Jurisdictions as Configurations of Jurisdictional Powers and Economic Capacity: Nordic Experiences from Åland, Faroes and Greenland', *Island Studies Journal* 4(2). 2009, С. 139–162.
13. Kull, M. 'Local and Regional Governance in Finland. A Study on Institutionalisation, Transformation and Europeanization', *Halduskultuur*, 2009. С. 22–39.
14. Loughlin, J. 'Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe', *Regional & Federal Studies* 10(2), 2000. С. 10–34.
15. Ryyänen, A. 'Modification of Finnish Local Government: Between Continuity and Change,' *Finnish Local Government Studies* 2003. С. 255–256.
16. Suksi, M. 'The Åland Islands as a Continued Asymmetrical Feature of Finnish Governance – With Some Convolutated Tendencies of Resymmetrisation' in F. Requejo and K-J. Nagel *Federalism beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*. Aldershot: Ashgate, 2011. URL: [https://www.researchgate.net/publication/263511707\\_Forging\\_autonomy\\_in\\_a\\_unitary\\_state\\_The\\_Aland\\_Islands\\_in\\_Finland](https://www.researchgate.net/publication/263511707_Forging_autonomy_in_a_unitary_state_The_Aland_Islands_in_Finland) (дата обращения: 11.10.2020).

## ГАРАНТИИ СУБЪЕКТИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В ИНТЕРПРЕТАЦИОННО- КОРРЕКТИРУЮЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** В статье, исходя из аргументов в пользу Конституционного Суда Российской Федерации как институционального гаранта субъективного избирательного права, осуществлен анализ его интерпретационно-корректирующей деятельности. Она содержательно дополняет конституционно-правовую доктрину и оказывает векторное влияние на известные прикладные аспекты законотворчества и правоприменения.*

*Формализованные в решениях Конституционного Суда Российской Федерации результаты интерпретационно-корректирующей деятельности сопоставлены автором непосредственно с субъективным избирательным правом и его гарантиями, легализованными в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В итоге установлено, что в соответствии с ними субъективное избирательное право и его гарантии детализированы в дефинитивном, гарантирующем, компенсующем и процессуальном аспектах.*

*Представленная автором постановка проблемы является актуальной в научной и практической сферах в связи с необходимостью поиска стабильных гарантий субъективного избирательного права в период трансформации российского избирательного законодательства. Конституционный Суд Российской Федерации, выступая высшей судебной-контролирующей инстанцией, обоснованно можно считать источником таких гарантий.*

***Ключевые слова:** Конституционный Суд Российской Федерации, избирательное право, решения, правовые позиции, правовые гарантии, избирательный процесс, избирательная комиссия.*

## GUARANTEES OF ELECTORAL RIGHTS IN THE INTERPRETATIVE AND CORRECTIVE ACTIVITIES OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Abstract.** *Based on the arguments in favor of the constitutional Court of the Russian Federation as an institutional guarantor of subjective electoral right, the article analyzes its interpretative and corrective activities. It significantly complements the constitutional and legal doctrine and has a vector influence on the well-known applied aspects of lawmaking and law enforcement.*

*The results of interpretative and corrective activities formalized in the decisions of the constitutional Court of the Russian Federation are compared by the author directly with the subjective electoral right and its guarantees legalized in Federal law No. 67-FZ of June 12, 2002 "On basic guarantees of electoral rights and the right of citizens of the Russian Federation to participate in a referendum". As a result, it is established that in accordance with them, the subjective electoral right and its guarantees are detailed in the definitive, guaranteeing, compensating and procedural aspects.*

*The author's statement of the problem is relevant in the scientific and practical spheres due to the need to search for stable guarantees of subjective electoral right during the transformation of the Russian electoral legislation. The Constitutional Court of the Russian Federation, as the highest judicial Supervisory authority, can reasonably be considered as the source of such guarantees.*

**Keywords:** *Constitutional Court of the Russian Federation, electoral law, decisions, legal positions, legal guarantees, electoral process, election commission.*

### Введение

Один из аспектов конституционно-судебных гарантий субъективного избирательного права связан с деятельностью Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Конституционный Суд РФ).

С позиции теории конституционно-отраслевой науки Н.С. Бондарь в глобальном смысле указал, что Конституционный Суд РФ служит гарантом неразрывности фактической и юридической Конституции, обеспечивает своего рода непрерывность конституционно-правового поля [3].

А.А. Макарец в сопоставлении с субъективными правами ассоциирует конституционное правосудие [6, с. 4–10] с важной гарантией охранения субъектов конституционного права, носителей различных индивидуальных и коллективных прав от неконституционных по существу и не соответствующих Конституции РФ по форме решений и действий государственных органов и должностных лиц [5, с. 5–6].

Гарантирующая роль Конституционного Суда РФ опосредована и его легализованными полномочиями<sup>1</sup>, которые в полной мере распространяются на субъективное избирательное право.

---

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Официальный

Уточним, что в юридической литературе сопряжение избирательного права с деятельностью Конституционного Суда РФ исследовалось в аспектах разрешения избирательных споров посредством конституционного правосудия [2, с. 43–58]; толкования норм избирательного права [4, с. 8–10]; правовых позиций с обособлением социального и индивидуального в российском избирательном праве [6, с. 4–10]; норм и институтов избирательного права в решениях Конституционного Суда РФ [1, с. 18–21]. Заметим, что в конституционно-правовой науке отсутствуют специальные исследования, посвященные выявлению роли Конституционного Суда РФ в гарантировании субъективного избирательного права.

В данной связи, полагаем, первоначально рассматривать Конституционный Суд РФ непосредственно институциональной гарантией [7; 10] заявленного права. Результаты его деятельности в форме принятых актов касаются конституционности норм избирательного законодательства, принципов избирательного права, способствуя утверждению в отечественной избирательной практике фундаментальных конституционных принципов, общечеловеческих ценностей конституционализма и демократии [2, с. 43–58].

Мы разделяем мнение Л.Г. Берлявского и Н.А. Тарабан о том, что Конституционный Суд РФ оказывает существенное влияние на избирательный процесс путем корректировки «правил игры» на электоральном поле, конституционной оценки существующих норм избирательного права. Конституционный Суд РФ воздействует на законотворчество в области избирательного права [1, с. 18–21], также определяет векторы правоприменительной практики и обосновывает новые правовые позиции в рассматриваемой сфере с учетом современных рисков [8; 9, с. 352–356].

Далее с учетом очевидного гарантирующего потенциала Конституционного Суда РФ рассмотрим его решения, оказавшие соответствующее влияние, как на само субъективное избирательное право, так и его легализованные гарантии в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ)<sup>2</sup>.

### **Интерпретационно-корректирующая деятельность Конституционного Суда РФ и субъективное избирательное право**

В целях систематизации материала, разделим результаты исследования на три группы — решения Конституционного Суда РФ интерпретационно-корректирующие активное и пассивное избирательное право, а также их совокупность. Начнем характеристику с последних.

---

текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 г. опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020 г.; Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 29.07.2018 г.) // Российская газета. 1994, 23 июля; 2018, 31 июля.

<sup>2</sup> Российская газета. 2002, 15 июня; 2020, 25 мая.

Прежде всего, стоит выделить дефинитивно-гарантирующую роль решений Конституционного Суда РФ. Он неоднократно указывал, что 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)<sup>3</sup> являются частью конституционного права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства и местного самоуправления; элементом конституционного статуса избирателя; элементом публично-правового института выборов<sup>4</sup>.

Безусловно, в порядке приращения доктрины, расцениваем исключительно важными указанные характеристики субъективного избирательного права.

Закрепляя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, Конституция РФ не содержит конкретных правил, определяющих условия его реализации. В этой связи в своих решениях Конституционным Судом РФ подчеркивалась обязанность государства создавать условия, которые гарантировали бы адекватное выражение суверенной воли многонационального народа России, и соответствующую обязанность законодателя устанавливать в рамках имеющейся у него дискреции (исходя из необходимости поддержания баланса между законными интересами каждого гражданина и общества в целом) наиболее эффективные нормативно-правовые механизмы справедливых и равных условий реализации избирательных прав<sup>5</sup>.

Конституционным Судом РФ также обращено внимание на то, что регулирование избирательных прав входит в компетенцию законодателя, реализуя которую он обязан соблюдать конституционные требования. В частности, учитывать то, что любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, если она объективно оправданна, обоснована и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> См.: постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2000 г. № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4; от 09.11.2009 г. № 16-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 6; определение Конституционного Суда РФ от 08.12.2011 г. № 1794-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3 и др.

<sup>4</sup> См., например, постановления Конституционного Суда РФ от 15.01.2002 г. № 1-П // Российская газета. 2002, 22 января; от 10.10.2013 г. № 20-П // Российская газета. 2013, 23 октября; определение Конституционного Суда РФ от 07.07.2016 г. № 1422-О // Вестник Конституционного Суда. 2017. № 2.

<sup>5</sup> См.: постановления Конституционного Суда РФ от 22.01.2002 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 3; от 11.03.2008 г. № 4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 3; от 07.07.2011 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 5; от 10.10.2013 г. № 20-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 1; от 15.04.2014 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 4 и др.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 г. № 7-П // Российская газета. 2006, 21 июня.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, стабильность избирательного законодательства является гарантией равенства граждан при осуществлении ими активного и пассивного избирательного права. Именно из этого исходил законодатель, устанавливая в федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ правило о том, что в случае принятия в период избирательной кампании закона, содержащего положения, которыми определяется (изменяется) порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, указанный акт применяется к выборам, назначенным после его вступления в силу (п. 3 ст. 11). Это нормативное предписание направлено на поддержание неизменности нормативно-правовой базы назначенных выборов как необходимого условия соблюдения конституционных избирательных прав граждан<sup>7</sup> и создает гарантии равенства прав всех участников избирательного процесса безотносительно ко времени их вступления в него<sup>8</sup>.

Применительно к вопросам, связанным с осуществлением законодательного регулирования в сфере избирательных прав граждан на уровне субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд РФ в гарантирующем ключе отмечал, что соответствующие законы субъектов Федерации выступают в качестве конкретизирующего нормативного регулятора, неся вторичный характер и производны от базового правового регулирования, устанавливаемого Конституцией РФ и федеральными законами. Законодатель субъекта России, вводя конкретные избирательные процедуры, должен, учитывая особенности предмета правового регулирования, предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан; при этом он связан требованием ст. 76 Конституции РФ и во всяком случае не должен снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав<sup>9</sup>.

В интерпретационном поле зрения Конституционного Суда РФ был п. 1.1 ст. 38 федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Так, отсутствие права на замену подписных листов в поддержку выдвижения кандидата после их представления в уполномоченную избирательную комиссию в системе действующего правового регулирования предопределяется необходимостью обеспечения равенства выдвинутых кандидатов, а также проведения качественной проверки избирательной комиссией подписных листов в нормативно установленные сроки. Введение этой нормы обусловлено особым назначением подписных листов как избирательных документов, позволяющих выявить уровень поддержки кандидатов избирателями, необходимый для их регистрации, направлено на обеспечение права граждан избирать и быть

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10.07.1995 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 4.

<sup>8</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 г. № 334-О // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru>

<sup>9</sup> См.: постановления от 11.03.2008 г. № 4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 3; от 24.12.2012 г. № 32-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 3; определение от 17.06.2008 г. № 436-О-О // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru>

избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления при выдвижении и регистрации кандидатов, списков кандидатов<sup>10</sup>.

На гарантирование активного и пассивного избирательного права, по мнению Конституционного Суда России, направлены установления ст. 32 федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ о порядке выдвижения кандидатами граждан Российской Федерации, обладающих пассивным избирательным правом. Такое законодательное закрепление имеет целью исключение одновременного, способного существенным образом дезориентировать избирателей, участия граждан в одних и тех же выборах как в качестве партийного кандидата, выдвинутого избирательным объединением, так и в качестве независимого кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, что не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя. По своему содержанию это также не может рассматриваться, как ограничение конституционного права граждан быть избранными, которое по смыслу приведенных законоположений реализуется и путем самовыдвижения, и посредством выдвижения кандидата избирательным объединением<sup>11</sup>.

### **Интерпретационно-корректирующая деятельность Конституционного Суда РФ и активное избирательное право**

В рамках второй группы уточним интерпретационно-корректирующую деятельность Конституционного Суда РФ применительно к активному избирательному праву, в частности формированию списков избирателей в качестве базового процессуального основания реализации активного избирательного права. Признание за гражданином права быть включенным в список избирателей констатировано, как конституционное<sup>12</sup>. При разрешении данного вопроса законодатель вправе и обязан в рамках своих полномочий урегулировать порядок (процедуру) формирования корпуса избирателей, не искажая при этом само существо активного избирательного права<sup>13</sup>.

Сохранение существа активного избирательного права неоднократно указывалось Конституционным Судом РФ в качестве вектора, не допускающего установления необоснованных и чрезмерных ограничений, выходящих по своему характеру и объему за границы конституционно дозволенного<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> См.: определения Конституционного Суда РФ от 06.07.2010 г. № 1087-О-О // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru>; от 19.10.2010 г. № 1426-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

<sup>11</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 26.03.2020 г. № 581-О // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru>

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.11.1995 г. № 14-П // Российская газета. 1995, 5 декабря.

<sup>13</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2016 г. № 337-О // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru>

<sup>14</sup> См., например, определение Конституционного Суда РФ от 07.07.2016 г. № 1422-О // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru>

Здесь же целесообразно обратить внимание на комментарий Конституционным Судом РФ законоположения, предусматривающего право не имеющего возможности самостоятельно участвовать в голосовании избирателя воспользоваться для этого помощью другого избирателя, отвечающего установленным требованиям, и определяющего порядок осуществления данного права. По мнению контролирующего органа, указанное законоположение направлено на то, чтобы создать условия и гарантировать реальную возможность осуществления активного избирательного права теми лицами, которые намерены принять участие в голосовании, однако не имеют объективных возможностей для самостоятельного совершения выражающих их волю действий<sup>15</sup>.

Конституционным Судом РФ были интерпретированы п. 9 ст. 64 федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и п. 11 ст. 69 федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», закрепляющие право избирателя в случае, если при заполнении бюллетеня он допустил ошибку, получить новый бюллетень взамен испорченного. Указанные законодательные положения Конституционный Суд РФ расценил в качестве направленных на защиту и установление дополнительных гарантий избирательных прав граждан.

Применительно к активному сегменту избирательного права Конституционный Суд РФ неоднократно уделял внимание графе «против всех», указывая, что само по себе исключение из избирательного бюллетеня этой графы не ограничивает и не нарушает избирательные права граждан, поскольку не препятствует их участию в избрании выборных органов публичной власти и реализации права быть избранными в эти органы и выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования на выборах в соответствии с установленными процедурами<sup>16</sup>.

Раскрытые нами в отношении активного избирательного права интерпретационно-корректирующие гарантии насчитывают количественно меньшие вариации по сравнению с двумя другими, обозначенными нами группами.

### **Интерпретационно-корректирующая деятельность Конституционного Суда РФ и пассивное избирательное право**

По аналогии с первой группой гарантий, здесь в первую очередь отметим дефинитивно-гарантирующую роль данной инстанции, так как в решениях неоднократно указывалось, что закрепленное ст. 32 Конституции РФ право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, являясь одним из основных политических прав российского

<sup>15</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 27.02.2018 г. № 565-О // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru>

<sup>16</sup> См.: определения Конституционного Суда РФ от 18.12.2007 г. № 920-О-О, от 29.05.2012 г. № 877-О, от 28.02.2019 г. № 318-О // Документы опубликованы не были; <http://www.consultant.ru>

гражданина и важнейшим элементом его правового статуса в демократическом обществе, по своей природе относится к индивидуальным<sup>17</sup>.

В качестве гарантирующего положения мы расцениваем позицию Конституционного Суда РФ по поводу беспрепятственного осуществления пассивного избирательного права лицами, к которым применена мера пресечения в виде домашнего ареста. Помощь в этом оказывают защитники по уголовному делу, имеющие статус адвоката, на основании документов, подтверждающих полномочия защитника, а также иные лица — на основании нотариально удостоверенной доверенности<sup>18</sup>.

Следующий аспект, интерпретированный Конституционным Судом РФ — установление федеральным законодателем сокращенных сроков судебного оспаривания отдельных решений избирательных комиссий, принимаемых в рамках конкретных избирательных кампаний, в том числе решений об отказе в регистрации кандидатов. Такие сокращенные сроки predeterminedены строгими временными рамками избирательного процесса и необходимостью оперативного разрешения соответствующих дел<sup>19</sup>.

В интересующем нас гарантирующем ключе Конституционный Суд РФ неоднократно рассматривал вопрос о содержании законодательно предусмотренной обязанности граждан, выдвигающихся в качестве кандидатов на выборах, сообщать сведения о судимости<sup>20</sup>. С позиции высшей конституционно-контролирующей инстанции, сведения о судимости — это сведения о вынесенном обвинительном приговоре суда, вступившем в законную силу и не отмененном на момент выдвижения кандидатом, которые являются общеобязательными и подлежат безусловному учету правоприменительными органами и судами<sup>21</sup>.

Поскольку для целей избирательного законодательства сам факт совершения кандидатом того или иного преступления, установленный приговором, является обстоятельством, влияющим на оценку избирателями личности кандидата на выборную должность, постольку исполнение гражданином обязанности сообщить в заявлении о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу сведения о вынесении в отношении него обвинительного приговора (наряду с освещением иных данных) выступает одним из условий реализации пассивного избирательного права.

---

<sup>17</sup> См.: постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 г. № 1-П // Российская газета. 2005, 8 февраля; от 09.11.2009 г. № 16-П // Российская газета. 2009, 27 ноября.

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22.12.2015 г. № 34-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

<sup>19</sup> См.: постановления Конституционного Суда РФ от 25.12.2001 г. № 17-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 2; от 26.12.2005 г. № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

<sup>20</sup> См.: определения Конституционного Суда РФ от 10.03.2016 г. № 450-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 6; от 10.03.2016 г. № 451-О // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru>

<sup>21</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2017 г. № 1207-О // Документ опубликован не был; <http://www.consultant.ru>

Интерпретации Конституционным Судом РФ также было подвержено положение п. 32 ст. 38 федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования направленного на поддержание баланса таких конституционно значимых ценностей, как избирательные права, с одной стороны, и право на свободу объединения, с другой стороны. В качестве гарантии пассивного избирательного права выступает правило, согласно которому решение политической партии об исключении гражданина из выдвинутого ею и зарегистрированного избирательной комиссией списка кандидатов в депутаты не может носить дискриминационный и произвольный характер и ставить этого гражданина в ситуацию правовой и фактической неопределенности. Такое решение должно обуславливаться конкретными действиями (бездействием) данного лица, которые несовместимы с законными интересами политической партии<sup>22</sup>.

Обратим внимание на отношение Конституционного Суда РФ к ст. 44 федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, согласно которой в качестве одной из важнейших гарантий избирательных прав граждан выступает институт информационного обеспечения выборов. Он включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию и способствует гласности выборов и осознанному волеизъявлению участвующих в них граждан. Как видим, институт информирования сопоставим с активным и пассивным избирательным правом. Однако в деятельности Конституционного Суда РФ интерпретационному влиянию был подвержен аспект пассивного избирательного права.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П отмечено, что наибольшим объемом возможностей при реализации права на участие в предвыборной агитации обладают зарегистрированные кандидаты и избирательные объединения, выдвинувшие зарегистрированные списки кандидатов. Однако их использование для проведения предвыборной агитации на других выборах, в которых такие граждане и политические партии не обладают статусом зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений, означало бы злоупотребление с их стороны правом на свободу информации и отступление от равенства избирательных прав граждан, предполагающего их участие в выборах, включая предвыборную агитацию, на равных основаниях<sup>23</sup>.

## Заключение

Конституционный Суд РФ, выступая институциональной гарантией субъективного избирательного права в рамках легализованных процессу-

<sup>22</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2009 г. № 16-П // Российская газета. 2009, 27 ноября.

<sup>23</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

альных форм, не только рассматривает избирательные споры, выступает квазиправотворческим органом, с помощью правовых позиций унифицирует правоприменительную практику, но также осуществляет интерпретационно-корректирующую деятельность, оказывающую влияние на представленные прикладные аспекты, а также содержательно дополняющую конституционно-правовую доктрину.

Формализованные в решениях Конституционного Суда РФ результаты интерпретационно-корректирующей деятельности сопоставлены нами непосредственно с субъективным избирательным правом и его гарантиями, легализованными в федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. В соответствии с ними субъективное избирательное право и его гарантии детализированы в дефинитивном, гарантирующем, компенсирующем и процессуальном содержательном приращении.

### Список литературы

1. Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Нормы и институты избирательного права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Государственная власть и местное самоуправление, 2012, № 8, с. 18–21.
2. Бондарь Н.С. Конституционное правосудие, как средство решения избирательных споров. Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика. М.: Велби, 2005. С. 43–58.
3. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 544.
4. Григорьева Н.В. Толкование норм избирательного права Конституционным Судом РФ. Государственная власть и местное самоуправление, 2019, № 4, С. 8–10.
5. Конституционный Суд РФ: становление, юридическая природа, правовые позиции: В 2 т. // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М.: Юристъ, 2000. Т. 1. С. 5–6.
6. Макарецев А.А. Социальное и индивидуальное в российском избирательном праве: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Вестник Омской юридической академии, 2016, № 1, С. 4–10.
7. Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы ее функционирования и совершенствования: монография. Ростов н/Д: Ростиздат, 2005. С. 199.
8. Новикова А.Е. Риск как объект конституционно-правовой науки: монография. М.: Издательский дом «Юр-ВАК», 2019. С. 98.
9. Kornuyshkina A.Y., Markhgeym M.V., Novikova A.E., Doronina O.N., Zajcev S.Y. Minimization of human rights risks: the constitutional legal experience of post-soviet states. Turkish online journal of design art and communication, 2017, T. 7, № S-APRLSPCL, pp. 352–356.
10. Makogon B.V., Markhgeym M.V., Novikova A.E., Nikonova L.I., Stus N.V. Constitutional Justice in Circumstances of Public Authority Limits. Journal of History Culture and Art Research, 2018, T. 7, № 2, pp. 722–728.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ OUR AUTHORS

АДЛЕЙБА Эмиль Гочаевич, аспирант Казанского (Приволжского) федерального университета; ADLEIBA Emil Gochaevich, postgraduate student, Kazan (the Volga region) federal university; adleibaemil@gmail.com

АКЧУРИН Александр Ростамович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова», председатель Избирательной комиссии Республики Бурятия; AKCHURIN Alexander Rostamovich, candidate of law, associate professor of the Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Buryat State University named after Dorzhi Banzarov”, Chairman of the Election Commission of the Republic of Buryatia; ar\_akchurin@mail.ru

БОРИСОВ Игорь Борисович, кандидат юридических наук, председатель Совета Российского общественного института избирательного права (РОИИП), член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; BORISOV Igor Borisovich, candidate of law, Chairman of the Council of the Russian Public Institute of Electoral Law, member of Central Election Commission of the Russian Federation; borisov@roiip.ru

ГАСАНОВ Исмаил Байрамович, кандидат политических наук; GASANOV Ismail Bairamovich, candidate of political science; gassanov@list.ru

ДАМАСКИН Олег Валерьевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, заслуженный юрист Российской Федерации; DAMASKIN Oleg Valer'evich, doctor of Law, professor, chief researcher, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, honored lawyer of the Russian Federation; dov39@mail.ru

ДАНИЛИН Павел Викторович, политолог, руководитель Центра политического анализа; DANILIN Pavel Viktorovich, political scientist, director of the Center for Political Analysis; danilinp@mail.ru

ДАНИЛОВ Вячеслав Николаевич, политолог, кандидат философских наук, доцент кафедры философской антропологии Философского факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; DANILOV Vyacheslav Nikolaevich, political scientist, candidate in philosophy, associate professor of the Department of philosophical anthropology of the Faculty of Philosophy, Lomonosov Moscow State University; ivangog@mail.ru

ДЖАНКЕЗОВ Батыр Махарович, заместитель заведующего кафедрой государственно-правовых дисциплин Карачаево-Черкесского филиала Московского финансово-промышленного университета «Синергия»; DZHANKEZOV Batur Maharovich, deputy head of the Department of state and law disciplines of the Karachay-Cherkessia branch, Moscow University for industry and finance “Synergy”; bmd\_09@mail.ru

КАБЫШЕВ Сергей Владимирович, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент; KABYSHEV Sergey Vladimirovich, professor of the Department of constitutional and municipal law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), honored lawyer of the Russian Federation, candidate of law, associate professor; svkabyshev@gmail.com

МАНОЙЛО Андрей Викторович, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник отдела Европы и Америки Института научной информации по общественным наукам РАН; MANOILLO Andrei Viktorovich, doctor of political science, leading research fellow of the Section of Europe and America, Institute for Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences; 9315891@gmail.com

ОСАВЕЛЮК Алексей Михайлович, доктор юридических наук, академик Международной славянской академии, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); OSAVELYUK Aleksei Mihailovich — doctor of law, member of the International Slavic Academy, professor of the department of constitutional and municipal law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); osaveluk@mail.ru

ПЕРЕВЫШИН Никита Владимирович, индивидуальный предприниматель; PEREVYSHIN Nikita Vladimirovitch, individual entrepreneur, ORCID: 0000–0001–8772–0622; nvperovyshin@yandex.ru

СТРИГУНОВ Константин Сергеевич, ведущий специалист Ассоциации специалистов по информационным операциям; STRIGUNOV Konstantin Sergeevich, leading specialist of the Association of Information Operations Specialists (AIOS); sks6891@gmail.com

ТРОЯН Владимир Анатольевич, аспирант кафедры конституционного и международного права, Белгородский государственный национальный исследовательский университет; TROYAN Vladimir Anatolyevich, postgraduate student of the Department of constitutional and international law, Belgorod State National Research University; troyan@bsu.edu.ru

ТУМАНЯН Гарник Вагинакович, магистрант Института экономики и менеджмента Национального исследовательского Томского государственного универси-

тета, заместитель председателя Молодежной избирательной комиссии Томской области; TUMANYAN Garnik Vaginakovich, master of the Institute of economy and management, National Research Tomsk State University, deputy chairman of the Youth Election Commission of the Tomsk Region; tumangar@mail.ru

ЧИСТОБОРОДОВ Илья Григорьевич, кандидат юридических наук, начальник научно-исследовательского центра Академии управления МВД России; CHISTOBORODOV Ilya Grigorievich, candidate of law, head of research Center, Academy of management of the Ministry of the Interior of Russia; I.Chistoborodov@mail.ru

ШАПИЕВ Арсен Сиябшахович, кандидат юридических наук, депутат Народного Собрания Республики Дагестан; SHAPIEV Arsen Siyabshahovich, candidate of law, Deputy of the People's Assembly of the Republic of Dagestan; shapiev1954@yandex.ru

ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович, доктор юридических наук, профессор, депутат Народного Собрания Республики Дагестан, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 2003–2011 гг.; SHAPIEV Siyabshah Magomedovich, doctor of law, professor, Deputy of the People's Assembly of the Republic of Dagestan, member of Central Election Commission of the Russian Federation in the years 2003–2011; shapiev1954@yandex.ru

ЮСУБОВ Эльман Сулейманович, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, доцент Национального исследовательского Томского государственного университета; YUSUBOV El'man Suleimanovich, candidate of law, honored lawyer of the Russian Federation, assistant professor of the National Research Tomsk State University; elman1958@yandex.ru

## Правила направления, рецензирования и опубликования статей

Направляемые для публикации в журнале «Гражданин. Выборы. Власть» статьи должны соответствовать следующим требованиям.

Тема и содержание статьи должны соответствовать профилю, научному уровню и тематическим направлениям журнала, обладать научной новизной и представлять интерес для специалистов. Специфика издания — освещение наиболее важных аспектов избирательного процесса, современных достижений юридической и политической науки.

Статьи, ранее опубликованные или переданные в другие издания, в журнале не публикуются.

Объем статьи должен составлять не менее 0,5 авторского листа (20 тыс. знаков), для раздела «Рецензии» — 0,25 авторского листа (10 тыс. знаков). Материалы, объем которых превышает 1 авторский лист (40 тыс. знаков), рассматриваются Редколлегией только в порядке исключения. При этом оптимальным вариантом, которому отдается предпочтение, является статья с отклонениями от указанного максимального объема не более 5 тысяч знаков.

Название статьи должно соответствовать ее содержанию. Название печатается заглавными буквами на русском и английском языках, и не должно превышать трех строк.

Статья должна быть подготовлена в текстовом редакторе Microsoft Word for Windows (версии 6.0 и выше, в формате \*.doc) с использованием стандартного шрифта Times New Roman размером № 14 через полтора межстрочных (компьютерных) интервала на русском языке для основного текста.

Все фактические данные, а также цитаты, приводимые в статье, должны иметь точные и исчерпывающие ссылки на источник. Авторы несут ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, цитат, экономико-статистических данных, имен собственных и иных сведений, за правомерность и корректность заимствований из других источников, а также за использование информации, не предназначенной для открытой печати, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Сноски на литературу размещаются по тексту статьи в ручных квадратных скобках: [1], [2], [3] и т.д.... Номер страницы цитируемого источника или их интервал указываются через запятую при необходимости [1, с. 15]; [1, с. 15–20] ... Библиографическое описание цитируемой литературы размещается в разделе «Литература» в конце текста статьи в порядке ее упоминания в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008, с нумерацией без квадратных скобок: 1,2,3 и т.д.... В раздел «Литература» включаются только те публикации (монографии, научные статьи и т.д.), на которые есть ссылки в тексте статьи. Авторам рекомендуется избегать цитирования учебных изданий. Ссылки на нормативные правовые акты, статистические данные и результаты опросов приводятся в подстрочнике (в случае необходимости) или в тексте статьи. В разделе «Литература» указанные источники не упоминаются. Авторские пояснения приводятся в подстрочнике или в тексте статьи. Текст направляемого материала должен соответствовать стилистическим, орфографическим, синтаксическим и другим нормам русского языка. Сокращения слов не допускаются. Цитаты, приводимые в статье, должны быть тщательно выверены и подтверждены ссылками.

Особые требования предъявляются к иллюстративному материалу. Таблицы должны быть пронумерованы, озаглавлены и иметь сноску на источник, а рисунки, кроме этого, подписаны. Весь графический материал должен быть выполнен в черно-белом цвете, интегрирован в файл формата \*.doc и представлен в виде, доступном для редактирования, а также иметь отсылки в тексте. Если диаграмма недоступна для редактирования, то необходимо сопроводить ее таблицей данных. Графический материал должен сопровождаться надписями на русском языке. Авторам рекомендуется избегать интеграции в текст статьи большого количества таблиц, рисунков и диаграмм.

Согласно требованиям ВАК России, к статье обязательно прилагаются: аннотация (не более 5 предложений на русском и английском языках), список ключевых слов (5–8 на русском и английском языках), сведения об авторе (фамилия, имя, отчество полностью, официальное место работы, занимаемая должность, ученая степень, звание (аббревиатуры расшифровывать), адрес места работы (или домашний адрес) с указанием почтового индекса, телефон и адрес электронной почты). Сведения об авторе предоставляются на русском и английском языках.

Данные о получении грантов на соответствующие исследовательские проекты приводятся в сноске на первой странице. Авторские комментарии и примечания возможны как в тексте статьи, так и в подстрочных сносках.

Невыполнение любого из указанных требований является поводом для отказа в приеме материала.

Принятие статьи к рассмотрению не означает гарантии ее публикации.

Все статьи, поступившие в редакцию и отвечающие настоящим требованиям, рецензируются. Редакция журнала направляет копии рецензий в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации при поступлении в редакцию журнала соответствующего запроса. Редакция оставляет за собой право редактировать текст публикации (изменять название, сокращать объем, представлять числовые данные в графической форме и пр.).

Перепечатка материалов допускается только при наличии ссылки на журнал «Гражданин. Выборы. Власть».

Электронный вариант статьи необходимо направлять посредством электронной формы отправки статей на странице издания в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или по электронному адресу [gvv@tcoit.ru](mailto:gvv@tcoit.ru) с пометкой «статья в журнал».

Направление автором текста статьи в редакцию означает его добровольное согласие и безвозмездное предоставление редакции права на использование его произведения и любой его части в печатной и электронных версиях (в том числе, включение в различные базы данных, информационные системы и системы научного цитирования), а также согласие на обработку персональных данных автора и прочие работы с привлечением третьих лиц в целях популяризации произведения. Редакция рассматривает факт получения статьи как передачу авторами исключительных прав на их использование в соответствии указанными выше условиями.

Плата за публикацию с авторов не взимается, гонорары не выплачиваются.

Журнал распространяется по подписке и по списку рассылки.

Журнал выходит раз в три месяца.

**ГРАЖДАНИН  
ВЫБОРЫ  
ВЛАСТЬ**

**НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ  
ЖУРНАЛ**

**№ 1(19)  
2021**

**ЯНВАРЬ–МАРТ**

Журнал зарегистрирован  
в Федеральной службе по надзору в сфере связи,  
информационных технологий и массовых коммуникаций.  
Свидетельство ПИ № ФС77-66246 от 1 июля 2016 года

Подписано в печать 12.04.2021.

Формат 70x100 1/16.

Печать офсетная.

Печ. л. 13.

Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано с готового оригинал-макета  
в ООО «Тамбовский полиграфический союз»  
392000, г. Тамбов, Моршанское шоссе, 14А.  
Тел. 8 (4752) 53-26-27, E-mail: info@tps68.ru, www.tps68.ru