

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации  
Российский центр обучения избирательным технологиям  
при Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

Библиотека журнала  
«Гражданин. Выборы. Власть»

---

---

# ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

---

---

Москва • 2017

УДК 324

ББК 66.3(2Рос),1С

Э45

*Издание осуществлено в рамках реализации Сводного плана основных мероприятий федерального казенного учреждения «Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и других участников избирательного процесса, обучению кадров избирательных комиссий, мониторингу и совершенствованию избирательных технологий в Российской Федерации на 2017 год, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 декабря 2016 года № 70/648–7.*

Под общей редакцией доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации **Б.С. Эбзеева**.

Составитель **И.Б. Гасанов**.

**Электоральная демократия: российский опыт** / Под общей ред. Б.С. Эбзеева. – М.: РЦОИТ, 2017. – 724 с.

В книге «Электоральная демократия: российский опыт» собраны статьи по электоральной тематике самых разных специалистов – юристов и политологов, философов и математиков, социологов и филологов, политических технологов, историков и практиков.

ISBN 978-5-905603-60-0

© Российский центр обучения  
избирательным технологиям  
при ЦИК России, 2017

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	7
<b>Б.С. Эбзеев</b> Великая российская революция: идейные истоки и конституционное устройство власти и свободы .....	10
<b>В.Е. Чуров</b> Прямая и представительная демократия в конституционном строе России: формы, конкурентная природа, избирательные права граждан (наброски к доктрине Конституционного Суда России) .....	45
<b>В.Е. Чуров</b> Мировая практика организации работы международных наблюдателей на выборах (состояние, проблемы, перспективы) .....	67
<b>Б.С. Эбзеев</b> Народный суверенитет и представительство народа: доктринальные основы и конституционная практика .....	97
<b>Б.С. Эбзеев</b> Конституция и современная государственность России: государство и личность сквозь призму практического конституционализма .....	121
<b>Б.С. Эбзеев</b> Современный конституционализм и глобализация: два вектора развития .....	148
<b>С.М. Шахрай</b> О творческом потенциале действующей Конституции Российской Федерации .....	167
<b>В.Н. Плигин</b> Этапы развития избирательного законодательства в Российской Федерации .....	202
<b>Д.А. Ивайловский</b> Национальная государственность в конституционном строе России (природа, особенности, статус) .....	244

<b>Е.А. Осавелюк, А.М. Осавелюк</b> Президент в конституционном механизме власти в Российской Федерации .....	269
<b>Э.С. Юсубов</b> Конституционная идеология Российской Федерации .....	290
<b>А.Д. Керимов</b> Почему и для чего необходимо сильное государство? .....	308
<b>В.В. Комарова</b> Теоретико-правовые основы учредительной власти .....	326
<b>Ю.А. Веденеев</b> Наука избирательного права и развитие юридической теории.....	340
<b>С.В. Нарутто</b> Правовая определенность законодательства и принцип верховенства права .....	357
<b>Л.Ю. Грудцына</b> Гражданин и гражданское общество как социальная система: аспекты самоорганизации .....	369
<b>И.В. Выдрин</b> Местное самоуправление в России: об опыте двадцати лет «испытательного срока».....	377
<b>В.В. Васильев</b> Не забыть главного! .....	395
<b>А.Н. Аринин</b> Теоретические аспекты электоральной эффективности .....	404
<b>А.В. Игнатов</b> Референдум в Крыму: правовые аспекты организации и проведения .....	417
<b>М.Н. Артамошкин, С.Д. Тюрин</b> Ретроспективный обзор избирательного законодательства .....	430

**Ю.А. Дмитриев**

Становление прецедентного права в российской  
судебной практике..... 443

**А.В. Павлушкин**

Мониторинговые исследования в системе избирательных  
комиссий ..... 465

**Д.В. Чижев**

Партийная политика в России: история, институты  
и процессы..... 485

**В.А. Лебедев**

Российская демократия: проблемы и пути  
их преодоления..... 507

**Р.Т. Биктагиров**

Российский федерализм: история и современность ..... 519

**И.Б. Байханов**

Культура электорального диалога как атрибут свободных  
выборов: проблемы формирования..... 536

**Д.А. Ежов**

Методологические проблемы электорального  
прогнозирования ..... 554

**Г.Н. Митин**

Вопросы развития понятийного аппарата избирательного  
права как подотрасли и науки ..... 566

**Г.А. Ивакин**

Правомонархисты в период выборов в Государственную  
думу (1906–1912) ..... 583

**Н.В. Просандеева**

Иллюзорность европейского правового государства: идеи  
Карла Шмита ..... 606

**О.В. Дамаскин, А.И. Визер**

Выборы в Бундестаг Федеративной  
Республики Германия ..... 620

<b>М.Н. Арбатская</b>	
Организация легитимации власти в условиях цензового избирательного права в Нидерландах, Швеции и Японии .....	<b>638</b>
<b>А.А. Макарецв</b>	
Социальное и индивидуальное в электоральной демократии: доктрина Конституционного Суда Российской Федерации .....	<b>665</b>
<b>С.Ю. Мирлобова</b>	
Право избирать и его толкование с точки зрения теории и методов принятия решений .....	<b>687</b>
<b>И.Б. Байханов</b>	
Демократия как институционализация свободы: сущность и тенденции развития .....	<b>706</b>

## Предисловие

### Уважаемые читатели!

Перед вами первый выпуск серии «Библиотека журнала «Гражданин. Выборы. Власть».

ЦИК России подготовила и издала немало сугубо научных работ – от небольших брошюр до объемных книг, выпустила целые серии изданий по электоральной тематике. Многие из них высоко оцениваются специалистами по избирательным вопросам. Более того, немало изданных нами томов востребованы не только в нашей стране, но и за рубежом, и украшают библиотеки других континентов.

Но выпуск серии книг являет собой несколько иной, скажем так, более широкий и серьезный подход к делу. Эта серия позволит организаторам выборов быть значительно ближе к различным электоральным исследованиям, находиться в определенной мере внутри «избирательной» науки, и держать руку на пульсе всего того нового и прогрессивного, что так или иначе связано с выборами. Организаторы выборов сами могут включиться в научный процесс не только для того, чтобы вносить в избирательную науку свою лепту, но и с целью получения постоянной подпитки из самого надежного источника знаний – науки.

Выборы – процедура, находящаяся в перманентном развитии, следовательно, она нуждается в постоянном изучении. Выборы – процедура многогранная и, значит, исследование избирательной проблематики должно охватывать все ее грани. Мы будем привлекать к работе над новой серией книг ЦИК России самых разных специалистов – юристов и политологов, философов и математиков, социологов и филологов, политических технологов, историков и практиков.

Необходимо изучать историю выборов нашей страны и других стран, чтобы сделать прошлое своим учителем. Мы должны изучать философию и социологию выборов, чтобы суметь вникать в их суть, глубину. Мы должны через науку перерабатывать практику выборов таким образом, чтобы добиться их максимальной чистоты и прозрачности, лишить нездоровые силы малейшей возможности посягнуть на право наших граждан на свободное волеизъявление.

Не будем забывать, что наша страна сегодня переживает один из сложнейших периодов своей истории – речь не только о демократизации, что уже само по себе задача непростая, но и о социальной трансформации всех сфер жизни общества, когда изменения, зачастую небезболезненные, касаются всех и каждого. Но меняться мы должны не бездумно, а опираясь на знания и опыт. Ведь в силу особенностей социально-политического развития России история не предоставила нашей стране достаточно времени для естественного вызревания демократических институтов в недрах индустриального общества и их постепенного утверждения не только в социально-экономической или политико-юридической сфере, но и в общественном и индивидуальном сознании.

В связи с этим особенно важно понимание, что недостаточно декларировать демократический характер государства. Прочность демократии определяется не просто наличием писаной конституции, пусть даже отвечающей самым высоким стандартам или существующим в данный момент в обществе умонастроениям, а такой организацией государственных и общественных институтов, собственности, социальных отношений, которые объективно служат утверждению и развитию демократических принципов и вызывают уважение и доверие граждан к институтам конституционного строя. Этим предопределяется роль и значение свободных выборов как первоосновы всякой публичной власти.

И с этой точки зрения издание Центральной избирательной комиссией Российской Федерации новой серии книг – дело своевременное и нужное.

Уверен, что в новом начинании читатели нас поддержат. Мы же со своей стороны сделаем все возможное, чтобы новое издание служило им надежным источником полезных знаний.

***Б.С. Эбзеев***

## **Великая российская революция: идейные истоки и конституционное устройство власти и свободы**

Социализм в России не возник бы, а возникнув, не достиг бы такого развития, не увлек бы множество людей, ведомых сильными умами, если бы не отвечал запросам эпохи. Россия в начале XX века была единственной в Европе монархией, которая никак не восприняла конституционные идеи Французской революции в области прав человека, а также участия народа во власти. Именно эти два ключевых вопроса переживавшейся страной эпохи – власть и свобода – слишком долго находились в нашей стране на периферии государственного устройства, чтобы вдруг не оказаться в центре общественного внимания. Верховная власть России начала XX века, оказавшаяся неспособной ответить на вызовы времени, во многом сама спровоцировала социальные катаклизмы, вылившиеся в Великую российскую революцию.

Революция была движима неведомой дотоле Российскому государству задачей – дать свободу народу, несшему в течение всей отечественной истории неимоверные тяготы во имя государства, и добиться справедливого устройства общества, свободного от пороков капитализма. Возможно, именно поэтому совершенные под ее сенью преступления кажутся менее терпимыми, чем совершенные в иные исторические эпохи.

История нигде и никогда не творится без зла и насилия, но контраст между целями и средствами, вынужденными обстоятельствами либо использовавшимися для поддержки собственного

---

ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович – член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации.

существования, оказался слишком велик, чтобы не бросить тень на цели Революции. Как раз в связи с этим было бы справедливо разграничение того, что принадлежит собственно Революции, и что ей не принадлежит, но ответственность за это относят на ее счет, поскольку вызвано именно ею.

Этим обусловлена необходимость содержательной методологии исследования события действительно всемирно-исторического масштаба и закономерностей, которые его породили. Однако юристы часто берут исторические события, как они есть, тщательно изучают их соотношение, но не пытаются проникнуть в тайну причинности и бытия. В результате остается плод бессознательного реализма, не способный дать верную историческую картину.

Между тем факты, отделенные друг от друга многими десятилетиями, укладываются в общую закономерность только тогда, когда сохраняются вызывающие их обстоятельства. Таким обстоятельством, предопределившим развитие советской государственности и установленного ею правопорядка, является Великая российская революция; в свою очередь история практического конституционализма на советском этапе государственной бытийности России и его сущностные характеристики самым тесным образом взаимосвязаны с историей КПСС и ее программными документами. Эта взаимосвязь в процессе развития созданного Революцией государства не только не ослабевала, но, напротив, усиливалась по мере слияния партии с государством, изначально выступавшим инструментом реализации партийной политики; что же касается конституции, ее назначение на всех этапах советского государственного строительства заключалось в том, чтобы объединить общество в созидании нового социального строя, этапы строительства которого определялись сменявшими друг друга программами Коммунистической партии. Партийностью государства предопределялась природа публичной власти и характер ее взаимоотношений с обществом, равно как масштабы индивидуальной свободы и ее предназначение, установленные в советских конституциях.

\* \* \*

К. Маркс учил, что «...теория становится материальной силой, как только она овладевает массами»<sup>1</sup>. Действительно, теория,

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 422.

воспринятая тем либо иным обществом, способна оказать на него огромное влияние. Такое восприятие, однако, часто бывает различным и в большой мере зависит от истории народа, путей его цивилизационного развития и тех духовно-нравственных и культурных принципов, на которых зиждется общество. Сама же теория неизбежно адаптируется к условиям народной жизни.

Российскую социал-демократию принято считать прямой наследницей теории научного социализма, которая задолго до возникновения социал-демократического движения в России одержала победу в западноевропейском рабочем движении. Ее предшественниками в России, говорил В. И. Ленин, – «выступали Герцен, Белинский, Чернышевский и блестящая плеяда революционеров 70-х годов»<sup>2</sup>. Народниками были осуществлены и первые переводы произведений К. Маркса и Ф. Энгельса на русский язык, которые явились идейно-теоретической базой, на которой выросла российская социал-демократия. Именно марксизм явился одним из главных источников революционного мировоззрения в России. Возникновение первой марксистской организации в отечественной истории связано с образованием в Женеве в 1883 году группы «Освобождения труда», основатели которой (Г. В. Плеханов, В. И. Аксельрод, Л. Г. Дейч, В. И. Засулич и В. Н. Игнатов), в прошлом члены народнического общества «Черный передел», заявили, что они порывают с народничеством. Началось постепенное превращение марксизма в главный фактор духовной жизни мыслящей части страны.

И. В. Сталин в беседе с немецким писателем Леоном Фейхтвангером дополнял этот ряд указанием, что российские социал-демократы – «наследники старых демократов – французских революционеров, германских революционеров, наследники, не оставшиеся на месте, а поднявшие демократию на высшую ступень»<sup>3</sup>.

В действительности наследодателей оказалось значительно больше. Социал-демократическая идея не могла остаться в стороне от общей тенденции, выражавшейся в характерном для XIX века

---

<sup>2</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 25. На обелиске, открытом в Александровском саду в октябре 1918 году, помещался список 19 социальных мыслителей и политических деятелей, утвержденный В. И. Лениным. Но в этом перечне имен, открываемых К. Марксом и Ф. Энгельсом и завершающемся именами М. А. Бакунина, Н. Г. Чернышевского, Н. Л. Лаврова, Н. К. Михайловского, Г. В. Плеханова, нет ни А. И. Герцена, ни В. Г. Белинского.

<sup>3</sup> Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. М., 2009. С. 596.

возрастании в российском обществе интереса к европейской философии, социологии, юриспруденции. В связи с этим социал-демократическая мысль причудливым образом синтезировала в своем содержании различные, порой кажущиеся несовместимыми, взгляды и представления; одни из них выросли из отечественной социальной и государственно-правовой традиции, другие были заимствованы. Несомненно влияние на социал-демократическую мысль России немецкой философии и юриспруденции, французской социологии и трудов политических писателей, в том числе периода борьбы с абсолютизмом, особенно актуальных в качестве мировоззренческой системы в связи с многочисленными пережитками феодально-крепостнических порядков, унаследованными Россией от прошлого. При том, однако, что РСДРП была нужна не наука сама по себе, а идеология, которая эксплуатировала предшествующую социальную науку, адаптируя ее выводы к собственным потребностям и преследуемым взявшим верх крылом российской социал-демократии – большевизмом – целям.

Пожалуй, наиболее узнаваемой чертой, общей для, казалось бы, разных социальных и политических теорий, оказавших влияние на социал-демократическую мысль России, сближающей их между собой, выступает примат коллективного в организации социума. Логическим следствием такого примата является доказательство исчезновения противоположности между индивидом и государством, обоснование которой было характерно для индивидуалистических теорий XVIII века.

В частности, в уверенности большевизма в своей способности единовременного и окончательного преодоления в пределах объективированного природно-исторического мира противоположности личности и общества и выборе способа такого преодоления отчетливо просматривается позитивистская социология Огюста Конта и органическая теория государства и права – этого, по замечанию видного русского государствоведа Н. Н. Алексеева, «поголовного увлечения политиков и государствоведов в первой половине XIX века», для которой индивид существует только как член высшего организма, и это должно приниматься в качестве «естественно-необходимого факта». Причем решение проблемы виделось не в поиске рациональной модели взаимодействия личности и общества, а в утрате индивидом реального бытия; интересы и благо личности, как и индивидуальная бытийность, поглоща-

ются общественным целым, высшей формой которого выступает государство.

Российская социал-демократия питалась философией, уже преодоленной Западной Европой. Именно органическая школа, пусть и существенно переработанная в конце XIX – начале XX веков, была особенно близка российской социал-демократии своим основным тезисом, что общественное целое «первее» личности. Этот тезис сочетался с пониманием государства как более или менее искусственной связи между отдельными социальными единицами. Однако если последователи органицизма видели социальную целостность в государстве, русские марксисты такую целостность видели в классах и противопоставляли эту целостность «эксплуататорскому государству».

К этатизму они пришли позднее. Теперь уже монизм против дуализма, неприятие противопоставления государства и индивида, поскольку преодолены присущие эпохе социальные антагонизмы. Наиболее последовательно эти воззрения нашли выражение в классовой теории государства, в котором отдельный индивид вне исторической эпохи не существует; человек есть часть великого социального целого – пролетариата, а позднее – социалистического государства. Именно государство есть главная форма коллективности, оно является выразителем высшей воли, которая и обладает способностью свободного выбора. Субъектом свободы является государство, но не человек. «Существо государственного соединения заключается в том, что оно содержанием своим имеет властное осуществление общей воли. Субстанцией государства является общая воля, которая внешнего проявления достигает в организованной силе. Задача государства сводится к сознательной целевой деятельности»<sup>4</sup>.

В своей гипертрофии коллективизма социал-демократическая мысль тесно смыкалась не только с представлениями Гегеля и целой плеяды органицистов, в том числе Г. Спенсера, П. Ф. Лилиенфельда, А. Шефле, Р. Вормса и др., равно как этическими учениями эпохи, но даже ницшеанством и адептами естественно-правовой доктрины, особенно Ж.–Ж. Руссо, «Общественный договор» которого оказал на нее, как порой полагают, в чем-то, возможно,

---

<sup>4</sup> См.: Алексеев Н. Н. Очерки по общей теории права. Основные предпосылки и гипотезы государственной науки. М., 1919. С. 101, 115.

даже большее влияние, чем «Капитал» Маркса<sup>5</sup>. Идеология социализма в своем стремлении нарисовать целостную картину общества эксплуатировала предшествующую Революции философию, приспособлявая ее к своим практическим целям, разумеется, с учетом того, что место «третьего сословия» – буржуазии занял пролетариат.

Это едва ли можно объяснить исторической случайностью. В частности, будучи истинным представителем политических стремлений XVIII и XIX веков, Руссо в своих взглядах на будущее политического строя был во многом действительно созвучен вышедшему на политическую арену позднее марксизму. В самом деле, его приверженность революции как способу свержения тирании, народному суверенитету, всецело подчиняющую личность общей воле, в которой она растворяется, равенству не только юридическому, но и социальному, возможному лишь на основе имущественного уравнивания, неприятию частной собственности на землю, уничтожающая критика современного ему государства как формы господства богатых над бедными и вера в его низвержение силой народа и т.п. – эти и другие мотивы его произведений оказали на практику становления политической системы социализма, особенно на начальном этапе его развития в России, даже большее воздействие, чем собственно марксизм в его чистом виде.

Российской социал-демократии было близко руссоистское понимание демократии, совпадающее с понятием демократической формы правления, т.е. понятием непосредственного народоправства, соединяющего законодательство с исполнением. Это понимание основывалось на принципе политического монизма общества и социального равенства его сочленов, а также соединении в каждом гражданине властвующего и подвластного путем всеобщего участия в народном собрании. И уж совсем подарком для большевизма как течения общественной мысли была концепция «*volonte generale*» Руссо, той «общей воли», формулируемой государством, которая не совпадает с «волей всех» и через которую только и мо-

---

<sup>5</sup> Еще в 1896 году Гаэтано Моска (1858–1941), которого часто называют основоположником европейской политологии, писал, что создателем современного социализма считается К. Маркс, но «на самом деле его интеллектуальным и моральным отцом был Руссо. Выдающихся последователей, продолжающих дело основателя, нельзя путать просто со сторонниками...». Моска Г. Правящий класс / Пер. с англ. и примеч. Т. Н. Самсоновой // Социологические исследования. 1994. № 12. С. 110.

жет проявляться верховная власть народа. Именно в ней самые верные последователи апостола французской революции, якобинцы, искали основания провозглашенной ими в Декларации прав человека и гражданина 1791 года «неделимости, неотчуждаемости и непогашаемости по давности суверенитета народа», который «никогда не может осуществляться во всем его объеме какой-либо частью народа, а народом в целом», а российская социал-демократия обосновывала «самодержавие народа». Но если те же якобинцы смягчили теорию общественного договора провозглашением всеобщего активного и пассивного избирательного права, срочностью всех публичных должностей и ответственностью их носителей, мы в течение многих десятилетий оставались приверженцами плебисцитарных выборов, сводившихся к одобрению народом «генерального курса».

Маркс, в отличие от Руссо, не рисовал картину политического строя будущего. Он твердо знал, что «покуда существуют другие классы, в особенности класс капиталистический, покуда пролетариат с ним борется (ибо с приходом пролетариата к власти еще не исчезают его враги, не исчезает старая организация общества), он должен принять меры насилия, стало быть, правительственные меры; если сам он еще остается классом и не исчезли еще экономические условия, на которых основывается классовая борьба и существование классов, они должны быть насильственно устранены или преобразованы, и процесс их преобразования должен быть насильственно ускорен»<sup>6</sup>. И ограничивался в основном указанием на те течения, которые подготавливали будущее общество. Но в отношении политических форм этого общества будущего Маркс был очень осторожен. Он отрицательно относился к «чистой» политике и был равнодушен к учреждениям и институтам, которые, казалось бы, более всего способствуют развитию демократии, а именно всеобщему избирательному праву.

Это равнодушие предопределялось логикой самого научного социализма: когда победившая революция уничтожит борьбу между государствами и ниспровергнет класс эксплуататоров, права человека и гражданина станут излишними, как станет излишним само государство; оно отомрет. Но до этого – слом буржуазного государства с его военно-полицейской и бюрократической машиной и государство нового типа, прообразом которого марк-

---

<sup>6</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 18. С. 611.

систы считали просуществовавшую 72 дня Парижскую коммуну 1871 года.

Парижская коммуна рассматривалась как первый опыт государства диктатуры пролетариата, которая научным социализмом представлялась как высшая форма демократии – демократии пролетарской, покончившей с буржуазным парламентаризмом и разделением властей и основывающейся на выборности, ответственности и сменяемости всех должностных лиц и коллегиальности управления. Вслед за К. Марксом и Ф. Энгельсом многократно обращался к опыту Парижской коммуны В. И. Ленин. Он считал, что Советы – «власть того же типа, какого была Парижская коммуна 1871 года», а «русские революции 1905 и 1917 годов, в иной обстановке, при иных условиях, продолжают дело коммуны и подтверждают гениальный исторический анализ Маркса»<sup>7</sup>.

Сюжетная линия, однако, на этом не кончается. Осмысление сущности Советов, действительности совпадающих по типу с Парижской коммуной, ставят их в контекст, имеющий недвусмысленный руссоистский оттенок. В самом деле, плебисцитарные выборы, выражающие «волю всех», в процессе которых избираются делегаты, всецело связанные волей их избирателей, а не депутаты, обладающие собственной волей, неприятие всякого инакомыслия, гарантируемое правом отзыва, строго иерархическая организация публичной власти, выражающей уже государственную волю, т.е. «*volonte generale*», не совпадающую с «волей всех», которая имеет «право на все» и не ограничена правами человека или разделением властей с присущими последнему «сдержками и противовесами» – продолжение традиции якобинской диктатуры, которая черпала политическое вдохновение в «Общественном договоре».

---

<sup>7</sup> Ленин В. И. Полн. собран. соч. Т. 33. С. 56; Т. 31. С. 146; Т. 35. С. 261.

Тезис о необходимости слома буржуазного государства и его замене государством принципиального нового типа был впервые сформулирован Марксом еще в 1852 г. в работе «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта». В апреле 1871 г. он писал своему другу Л. Кугельману: «Если ты заглянешь в последнюю главу моего «Восемнадцатого брюмера», ты увидишь, что следующей попыткой французской революции я объявляю: не передать из одних рук в другие бюрократически-военную машину, как бывало до сих пор, а сломать ее, и именно таково предварительное условие всякой действительной народной революции на континенте». «Как раз в этом, – отмечал автор письма, – и состоит попытка наших геройских парижских товарищей». Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 33. С. 172.

Впрочем, главное заключается не в вопросе о приоритете Руссо или Маркса и даже не в политической форме, которое обретет будущее общество: теория марксизма дополнила принцип политической централизации, обосновывавшийся автором «Общественного договора» и вполне соответствующий разным представлениям о демократии, требованием также экономической централизации. Маркс привнес в социальную науку отождествление человека с хозяйствующим субъектом, то есть определенной экономической единицей, роль которой ограничивалась его производственной функцией. Главное – в господствующем способе производства и доминирующих в обществе отношениях собственности, неизбежно ведущих к пролетарской революции и диктатуре пролетариата, хотя, истины ради, заметим, что понятие «диктатура пролетариата» нечасто встречается в богатейшем литературном наследии К. Маркса. В огосударствлении собственности и экономики в целом, составляющих базис будущего общества, – объективное основание отказа от свободы в традиционном для индустриального общества ее понимании как свободы человека в его индивидуальном самоопределении и гарантии от государственного вмешательства в сферу автономии личности.

Как раз в этом взгляды Руссо и Маркса в конечном счете вполне совпадали. Им самим, а главное, последователям, долгое время были чужды представления о возможности иной свободы, кроме той, которая состоит в неограниченном подчинении индивида общей воле народа, при том, что само понятие «народ» в их понимании включало лишь те слои населения, «которые по своему объективному положению способны участвовать в решении задач прогрессивного развития общества». Но если в одном случае эти взгляды выводились из принципа народного суверенитета, то в другом – покоились на способе производства и форме собственности, которые неизбежно должны были придти на смену капитализму.

Иными словами, большевизм, не признавая это открыто, соединил воедино Руссо и Маркса. Его не смутило, казалось бы, вполне либеральное понимание «Общественного договора», воплощающего социальный мир, свободу и политическое согласие, как его воспринимали современники. Большевистская партия оказалась прозорливей большинства из них, она разглядела за пасторальными картинами Руссо новый абсолютизм, приходящий на смену монархии, – основанное на «единстве воли» «самодержавие народного

суверенитета», атрибутивным свойством которого выступало нескрываемое социальное насилие<sup>8</sup>.

Но в отличие от Руссо, как, впрочем, и многих других политических писателей, в учении научного социализма, как он был сформулирован его наиболее выдающимися представителями, личность оказалась не только растворена в народе, но она одновременно есть явление, подчиненное способу производства и форме собственности. Человек есть не причина, но следствие. Его юридическая свобода определяется сообразно потребностям производства, а что касается политической свободы, она предоставляется личности в той мере, в какой эта свобода употребляется для поддержки данного способа производства и всесильного государства, являющегося монопольным собственником средств производства.

\* \* \*

Россия вошла в XX век, имея налицо все признаки, присущие монополистическому капитализму. При этом сохранялись значительные пережитки феодально-крепостнических пережитков. В силу этого в данный период отечественной истории одновременно развивались два крупных общественных конфликта – между условиями и потребностями индустриального общества и давно устаревшими феодально-крепостническими отношениями, с одной стороны, и трудом и капиталом, развивавшимся в рамках собственно промышленного капитализма, – с другой. Причем первый из них имел наиболее глубокий и острый характер.

В связи с этим на передний план действительно выступала борьба за устранение остатков крепостничества и установление демократии в ее традиционном для Западной Европы понимании в процессе буржуазно-демократического переустройства общества. Причем уже на этом этапе исторического развития России большевистская партия во главе с В. И. Лениным рассматривала буржуазно-демократическую революцию лишь как часть революционного процесса, программируя дальнейшее ее развитие и переход к борьбе за диктатуру пролетариата и утверждение социализма; что же

---

<sup>8</sup> «...Мы насилие не прячем, потому что мы сознаем, что из старого общества без принуждения отсталой части пролетариата мы выйти не можем». Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 40. С. 308.

касается демократических институтов, то они выступали не целью, а средствами такой борьбы.

Самым значительным из пережитков докапиталистических порядков российские социал-демократы считали сохранение самодержавия. «По самой природе своей оно враждебно всякому общественному движению и не может не быть злейшим противником всех освободительных стремлений пролетариата», – утверждалось в первой программе РСДРП, принятой в 1903 году<sup>9</sup>. Поэтому предусматриваемые ею меры сочетали в себе задачи общедемократической борьбы против абсолютизма за замену его демократической республикой с борьбой за социализм. Этим предопределялся двойной характер программных требований РСДРП: одни из них были обусловлены конкретной исторической обстановкой и носили переходящий характер, другие составляли содержание генерального направления политики партии и с большей или меньшей степенью определенности отражались в конституционном законодательстве Советского государства на всех этапах его развития<sup>10</sup>.

В ходе подготовки программы РСДРП, принятой в 1903 году, В. И. Ленин убеждал, что новое общество будет создаваться «для обеспечения полного благосостояния и свободного всестороннего развития всех членов общества»<sup>11</sup>. В качестве основных экономических и социальных предпосылок осуществления этой цели были названы ликвидация частной собственности на средства производства и обращение ее в общественную, введение планомерной организации общественно-производительного процесса и уничтожение деления общества на классы. Тем самым формулировались теоретические основы будущего огосударствления общества, в котором для персонализации человека не оставалось пространства.

Но своей ближайшей политической задачей партия поставила низвержение царского самодержавия. На смену монархии должна была прийти демократическая республика, конституция которой обе-

---

<sup>9</sup> См.: Степанов М. П. К вопросу об истории Программы РСДРП. М., 1947; О Программе КПСС. М., 1961. Ч. 1; Москалев М. А. Разработка В. И. Лениным Программы Коммунистической партии. М., 1961; Касрадзе К. М. Очерк истории Программы КПСС. М., 1962; Ключко В. Ф. Марксистско-ленинское учение о партии и его развитие в Программах КПСС. М., 1966; Воронович А. А. История Программы КПСС. М., 1979.

<sup>10</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференция и пленумов ЦК (1898–1986). Т. 1. 1898–1917. – 9 изд., доп. и испр. М., 1983. С. 62.

<sup>11</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 6. С. 232.

спечила бы прежде всего «самодержавие народа, т.е. сосредоточение всей верховной государственной власти в руках законодательного собрания, составленного из представителей народа и образующего одну палату», и демократические права и свободы граждан. Так определялась программой ближайшая цель партии (программа-минимум).

На этом этапе политического развития России парламентаризму еще не был подписан смертный приговор. Учитывая, что конституционные идеи были достаточно сильны среди политических партий и течений общественной жизни<sup>12</sup>, РСДРП провозгласила ряд общедемократических требований. В частности, была выдвинута задача после революционного свержения монархии конституционно обеспечить всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании для всех граждан и гражданок, достигших двадцати лет; право каждого избирателя быть избранным во все представительные учреждения; право на самоопределение за всеми нациями, входящими в состав государства, а также уничтожение сословий и полную равноправность всех граждан независимо от пола, религии, расы и национальности, право пользоваться родным языком. Наряду с этим в программе партии содержалось требование об учреждении двухгодичного парламента и установлении жалования народным представителям, призванного освободить избранных от материальной нужды. «Самодержавие народа» сводилось по существу к всеобщему и равному избирательному праву и воплощалось в парламентской демократии. Как писал в это время Я.М. Магазинер, идея самодержавия народа содержит в себе два коренных принципа: один, отрицательный, заключается в решительном и торжественном отрицании самодержавия монарха, другой, положительный принцип, утверждает, что суверенитет принадлежит народу. Самодержавие уничтожается как помеха и посягательство на власть народа, но фактически монархия упраздняется лишь как препятствие для непосредственного господства буржуазии. В связи с этим эта идея «становится тем великим боевым лозунгом, который уже в недрах буржуазного общества создает опорные пункты политического и классового воспитания пролетариата» и только в будущем обществе «эта идея

---

<sup>12</sup> См.: Полный сборник платформ всех политических партий с приложением Высочайшего манифеста 17 октября 1905 г. и Всеподданнейшего доклада графа Витте. М., 2001.

явится действительной основой всеобщего равенства, свободы и благосостояния»<sup>13</sup>.

Но если в высказываниях молодого ученого было больше романтики, чем научной логики, РСДРП хорошо создала, что путь в «могильщики капитализма» требует расчистки оставшихся от феодализма препонов, и потому обещала в будущем конституционное закрепление неограниченной свободы совести, слова, печати, собраний, стачек и союзов. В программе нашла выражение и идея «широкого местного самоуправления, а также областного самоуправления для тех местностей, которые отличаются особыми бытовыми условиями и составом населения».

РСДРП требовала в будущей конституции России закрепить и определенные гарантии личной свободы и безопасности граждан: неприкосновенность личности и жилища, свободу передвижения и промыслов, отделение церкви от государства и школы от церкви, право каждого лица преследовать в обычном порядке перед судом присяжных всякого чиновника, ряд демократических принципов организации и деятельности судебных органов.

Не ограничиваясь общедемократическими положениями, заманчиво звучащими для «достаточных» слоев населения, партия выдвинула и такие социальные требования и лозунги, осуществление которых должно было обеспечить «охрану рабочего класса» «от физического и нравственного вырождения», а также способствовать «развитию его способностей к освободительной борьбе»<sup>14</sup>. Речь, в частности, шла об ограничении рабочего дня восьмью часами в сутки для всех наемных рабочих; установлении законом еженедельного отдыха, продолжающегося не менее 42 часов, для наемных рабочих обоего пола во всех отраслях народного хозяйства; полном запрещении сверхурочных работ; воспрещении по общему правилу ночного труда; государственном страховании рабочих на случай старости и полной или частичной потери способности к труду за счет специального фонда, составленного путем особого налога на капиталистов; воспрещении выдачи заработной платы товарами и запрещении предпринимателям делать денежные вычеты из заработной платы. Привлекательно звучало требование ввести «даровое и обязательное общее и профессиональное образование

---

<sup>13</sup> Магазинер Я. М. Самодержавие народа (Опыт социально-политической конструкции суверенитета). СПб., 1905 (1907, 1910). С. 10, 22–23.

<sup>14</sup> <sup>2</sup> Там же. С. 62–63.

для всех детей обоего пола до 16 лет; снабжение бедных детей пищей, одеждой и учебными пособиями за счет государства»<sup>15</sup>.

Одновременно предусматривались определенные организационные и юридические гарантии охраны труда и обеспечения его безопасности в форме назначения достаточного количества фабричных инспекторов, надзора органов местного самоуправления за санитарным состоянием отводимых рабочим жилых помещений, учреждения правильно организованного санитарного надзора на всех предприятиях, бесплатной медицинской помощи для рабочих за счет предпринимателей, с сохранением содержания во время болезни; учреждения во всех отраслях народного хозяйства промышленных судов, составленных поровну от рабочих и предпринимателей; учреждения бирж труда; установления уголовной ответственности нанимателей за нарушение законов об охране труда.

Не обошла вниманием первая программа вопрос о создании гарантий для работающих женщин и охране детского труда. Партия требовала воспрещения предпринимателям пользоваться трудом детей в школьном возрасте (до 16 лет) и ограничения рабочего времени подростков (16–18 лет) шестью часами; воспрещения женского труда в тех отраслях, где он вреден для женского организма, освобождения женщин от работы в течение четырех недель до и шести недель после родов с сохранением заработной платы в обычном размере за все это время; устройства при всех заводах, фабриках и других предприятиях, где работают женщины, яслей для грудных и малолетних детей и освобождения кормящих матерей от работы не реже чем через три часа на время не менее, чем полчаса.

Социальная структура общества, громадное преобладание крестьянского населения, в поддержке которого нуждалась РСДРП, обусловили то внимание, которое она демонстрировала по отношению к крестьянству. «В целях устранения остатков крепостного порядка, которые тяжелым гнетом лежали непосредственно на крестьянах, и в интересах свободного развития классовой борьбы в деревне» РСДРП требовала прежде всего отмены выкупных и оброчных платежей, а также всяких повинностей, падающих на крестьянство, как податное сословие; отмены всех законов, стесняющих крестьянина в распоряжении его землей; возвращении крестьянам денежных сумм, взятых с них в форме выкупных и оброч-

<sup>15</sup> 1 КПСС в резолюциях и решениях... Т. 1. С. 62.

ных платежей, а также конфискации с этой целью монастырских и церковных имуществ, равно как имений удельных, кабинетских и принадлежащих лицам царской фамилии, обложения особым налогом земель землевладельцев-дворян, воспользовавшихся выкупной суммой. Партия потребовала обращения сумм, добытых этим путем, в особый народный фонд для культурных и благотворительных нужд сельских обществ.

Эти меры должны были служить устранению остатков крепостничества и установлению демократии в ее традиционном для Западной Европы понимании в смысле парламентарной республики и общедемократических прав и свобод, а также социальных гарантий в процессе буржуазно-демократического переустройства общества. Но это была лишь ближайшая цель. Большевистская партия во главе с В.И. Лениным рассматривала будущую буржуазно-демократическую революцию лишь в качестве части революционного процесса, программируя дальнейшее его развитие и переход к борьбе за диктатуру пролетариата; что же касается демократических институтов, они выступали не целью, но лишь средствами такой борьбы. Ее конечная цель – победа социалистической революции и установление диктатуры пролетариата для построения социализма («программа-максимум»).

Таким образом, задолго до пришествия Октября 1917 года партия большевиков разработала принципиальные политические основы конституционного строительства России, которые развивались и серьезно корректировались под влиянием политической ситуации в обществе и ее теоретического осмысления. Ключевая исходная установка большевистской партии определялась непоколебимой верой во «всеобщий принцип развития» и неизбежность смены формаций, которая осуществляется как революционный переворот в политической надстройке и производственных отношениях. Марксова теория революции большевиками была дополнена тезисом о возможности победы социалистической революции первоначально в немногих странах или даже одной стране<sup>16</sup>. Соответственно еще до Октября 1917 года партия пришла к выводу о необходимости пересмотра своей программы в направлении «исправления положений и параграфов о государстве в духе требования не буржуазно-парламентарной республики, а демократи-

---

<sup>16</sup> См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 26. С. 354–355.

ческой пролетарско-крестьянской республики»<sup>17</sup>; которая, по мысли В. И. Ленина, должна быть «революционно-демократической диктатурой пролетариата и крестьянства». В ней, однако, уже не было места парламентаризму и буржуазно-демократическим правам личности.

\* \* \*

В. И. Ленин писал, что коренной вопрос всякой революции есть вопрос о власти в государстве<sup>18</sup>, «ни обойти, ни отодвинуть вопроса о власти нельзя, ибо это именно основной вопрос, определяющий все в развитии революции, в ее внешней и внутренней политике»<sup>19</sup>. Революция была честна. Она действительно законодательно закрепила ряд своих программных положений. Уже в Обращении II Всероссийского съезда Советов к «Рабочим, солдатам и крестьянам!» от 7 ноября (25 октября) 1917 года декларировался переход государственной власти к «Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок». В этом обращении одновременно были определены некоторые основные направления социально-экономического и политического обновления России и решения узловых проблем внутренней и внешней политики нового строя. В частности, советская власть, подчеркивалось в данном акте, предложит немедленный демократический мир всем народам и немедленное перемирие на всех фронтах. Она обеспечит безвозмездную передачу помещичьих, удельных и монастырских земель в распоряжение крестьянских комитетов, отстоит права солдата, проведя полную демократизацию армии, установит рабочий контроль над производством, обеспечит всем населяющим Россию нациям подлинное право на самоопределение, озаботится доставкой в города хлеба и предметов первой необходимости. С учетом популярности идеи созыва Учредительного собрания Обращение провозгласило, что советская власть обеспечит своевременный его созыв.

В самом деле, мировая война особенно остро поставила вопрос об обеспечении мира. Крестьянство мечтало о земле. «Мир – народам, земля – крестьянам!» – этот лозунг большевистской пар-

---

<sup>17</sup> КПСС в резолюциях и решениях... Т. 1. С. 510.

<sup>18</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 31. С. 145.

<sup>19</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 34. С. 200.

тии получил широчайший отклик. В связи с этим не случайно, что именно Декрет о мире, принятый II Всероссийским съездом Советов 8 ноября (26 октября) 1917 года, явился первым внешнеполитическим актом советской власти. Впервые в мировой истории великое государство обнародовало свою внешнеполитическую платформу, провозгласившую высшей нормой межгосударственных отношений мир и сотрудничество между народами и государствами. Всем воюющим странам и их народам было предложено начать немедленные переговоры о справедливом демократическом мире. Советское государство заявило о своем отказе от агрессивной захватнической войны, которая была объявлена тягчайшим преступлением против человечества, провозгласило право наций на самоопределение, отмену тайной дипломатии и опубликование тайных договоров, неправомочность аннексий и контрибуций. Мировой порядок, в котором сильный мог безнаказанно пожирать слабого, уже не мог оставаться прежним.

Одновременно с Декретом о мире был принят Декрет о земле, составленный на основании Крестьянского наказа о земле. В Декрете подчеркивалось: «Все содержащееся в этом наказе, как выражение безусловной воли огромного большинства сознательных крестьян всей России, объявляется временным законом, который впредь до Учредительного собрания проводится в жизнь по возможности немедленно, а в известных своих частях с той необходимой постепенностью, которая должна определяться уездными Советами крестьянских депутатов».

По этому Декрету, явившемуся первым актом, направленным на национализацию частной собственности, крестьяне безвозмездно получили 150 млн десятин земли и освободились от уплаты 3 млрд долга банкам и помещикам, а также от уплаты 700 млн рублей золотом за аренду земли ежегодно. В. И. Ленин имел в связи с этим основание сказать: «В крестьянской стране первыми выиграли, больше выиграли, сразу выиграли от диктатуры пролетариата крестьяне вообще»<sup>20</sup>.

Советская власть предприняла ряд законодательных мер общесоциального характера. 11 ноября (29 октября) 1917 года было принято постановление СНК «О восьмичасовом рабочем дне», в тот же

---

<sup>20</sup> См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 276. См. также: История советского крестьянства. В пяти томах. Т. 1. Крестьянство в первое десятилетие Советской власти 1917–1927. М., 1986.

день обнародовано обращение Наркома просвещения «О народном просвещении», в котором содержалось видение задач государства в области народного образования. Вскоре было опубликовано Правительственное сообщение «О социальном страховании», отразившее рабочие страховые лозунги. ВЦИК утвердил Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов и принял Положение о рабочем контроле и др.

Бесспорно, огромное значение для многонациональной страны, в которой бок о бок проживали 194 национальности, народности и этнические группы, имела Декларация прав народов России от 15(2) ноября 1917 года. Закрепив основные и действительно демократические принципы национальной политики, прежде всего равенство и суверенность народов России и право народов России на самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства и др<sup>21</sup>, она способствовала преодолению хаоса, посеянного самой Революцией, объявившей Российскую империю «тюрьмой народов», и заложила основы будущего объединения народов одной шестой части планеты в великое государство, но одновременно заложила под него сработавшую десятилетия спустя мину.

Таким образом, уже в первых актах советской власти юридически провозглашались многие политические и социальные требования, содержащиеся в программе большевиков. Но они касались лишь отдельных аспектов устройства общества. Манифестом нового социального строя, явившимся одновременно концентрированным выражением Великой российской революции, явилась принятая в январе 1918 года Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, подобно тому, как манифестом Великой французской революции явилась Декларация прав человека и гражданина 1789 года. Но если смысл французской Декларации заключался в утверждении в организации общества персонцентризма, российская Декларация знаменовала пришествие эпохи системоцентризма. Именно Декларация 1918 года, включенная позднее в Конституцию РСФСР в качестве ее первого раздела, явилась моделью коллективистской организации социума, которая с фанатичной последовательностью, не терпящей никакого сопротивления и не останавливающейся перед насилием, осуществлялась одержавшей победу партией. За «трудящимся

---

<sup>21</sup> См.: Съезды Советов в постановлениях и резолюциях. М., 1935. С. 30.

и эксплуатируемым народом» Революция не видела человека в его индивидуальном бытии.

Юридически закрепляя результаты Революции и подводя определенные итоги законодательной деятельности, Декларация объявила Россию республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, закрепила ее федеративное национально-государственное устройство, провозгласила «суверенитет трудящегося народа и устранение от власти эксплуататоров». Самодержавие народа вылилось в диктатуру пролетариата, далекую от политической буколки, рисовавшейся в недавнем прошлом. В статье IV Декларации подчеркивалось: «III Всероссийский съезд рабочих, солдатских и крестьянских депутатов полагает, что теперь, в момент решительной борьбы с эксплуататорами, эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству – Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов»<sup>22</sup>. Именно Советы выступали, во всяком случае на начальном этапе советской государственности, политической формой диктатуры пролетариата.

Декларация подтвердила все ранее предпринятые меры по национализации частной собственности, декреты советской власти о рабочем контроле и Высшем Совете Народного Хозяйства, об образовании Красной Армии и о разоружении имущих классов, развила внешнеполитические установки Советского государства, заложенные в Декрете о мире и др. Одновременно она обладала

---

<sup>22</sup> СУ 1918 г. № 15. Ст. 215. (Цитируется по второму изданию Собрания узаконений, ибо в третьем издании данный документ приведен лишь в тексте Конституции РСФСР и в него внесены некоторые поправки и уточнения, в том числе структурного характера. – См.: СУ 1918 г. № 51. Ст. 582).

Принятию Декларации предшествовал роспуск избранного в ноябре 1917 г. Учредительного собрания, отказавшись его обсуждать ее проект, осуществленный Декретом ВЦИК от 6 января 1918 г. «О роспуске Учредительного собрания»: «Учредительное Собрание, которое должно было явиться венцом буржуазно-парламентарной республики, не могло не встать поперек пути октябрьской революции и Советской власти. Трудящимся классам пришлось убедиться на опыте, что старый буржуазный парламентаризм пережил себя, что он совершенно несовместим с задачами осуществления социализма, что не общенациональные, а только классовые учреждения (каковы Советы) в состоянии победить сопротивление имущих классов и заложить основы социалистического общества». См. подробно: Протасов Л. Г. Всероссийское Учредительное собрание: история рождения и гибели. М., 1997.

определенным программным значением, ибо определяла главные задачи деятельности Советов и других государственных органов. Основной задачей советской власти – как раз в этом она видела рецепт окончательного устройства общества – было провозглашено «уничтожение эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества и победа социализма».

Таким образом, законодательство первых восьми месяцев существования Советской Республики конституировало сосредоточение полноты власти в руках Советов, формально выступавших органами пролетарской диктатуры, и легализовало возникновение Советского государства; юридически оформило огосударствление собственности и средств производства и слом существовавшего способа производства; декларировало суверенитет народов России и учредило федерацию; провозгласило мирное сосуществование основой внешней политики Советского государства, закрепило некоторые права и свободы, объем которых находился в прямой зависимости от классовой принадлежности человека, а сами они служили его социализации. Тем самым была подготовлена известная законодательная база для разработки первой советской конституции – Конституции РСФСР, которая была принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года<sup>23</sup>.

Она предшествовала второй программе партии, призванной определить социальные, экономические и политические ориентиры нового этапа исторического развития, что «усилило программно-политическое значение Конституции»<sup>24</sup>. В ней содержался ответ на «коренной вопрос» Революции. Именно в этот исторический период «были заложены основы и сформирована система всех его важнейших институтов и, следовательно, основы и система советского го-

---

<sup>23</sup> См.: Гурвич Г. С. История Советской Конституции. М., 1993; Родин С. Л. Первая Советская Конституция (к истории разработки Конституции РСФСР 1918 г.). М., 1948; Чугаев Д. А. Первая Конституция Советского государства. М., 1949; Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. (изд. 2-е, перераб.) М., 2003.; Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. 2-е изд., доп. М., 1987; Портнов В. П., Славин М. М. Становление и развитие конституционного законодательства Советской России 1917–1920 гг. / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 1987.

<sup>24</sup> Шеремет К. Ф. Программа КПСС и советская Конституция // Советское государство и право. 1986. № 5. С. 6.

сударственного права как отрасли»<sup>25</sup>. Как писал в данном контексте автор одного из самых известных курсов советского государственного права А. И. Лепешкин, принцип суверенитета народа теперь воплощен: а) в государственном руководстве советским обществом со стороны рабочего класса (его диктатуре); б) в Советах депутатов трудящихся – как политической основе государства, как форме организации власти; в) в господстве социалистической системы хозяйства и социалистической собственности на основные орудия и средства производства, составляющих экономическую основу государственного суверенитета народа, и г) в руководящей и направляющей роли коммунистической партии в советской государственной системе – как важнейшей политической гарантии полновластия народа<sup>26</sup>.

Иными словами, доведенный до крайности этатизм, заключающийся в абсолютизации роли государства, оказывающего решающее воздействие на все сферы общественной жизни и индивидуальной бытийности человека, который в экономическом материализме получил новое звучание и дополнительное обоснование, оказался легализован в Конституции РСФСР в качестве фундаментального начала устройства нового общества. Он корректировался, но никогда не ставился под сомнение.

Великий порыв к народной свободе сопрягался с восстановлением строя абсолютного государства. Казалось бы, чуждый провозглашенному Революцией принципу свободы, он объективно ферментировался отрицающим индивидуальность человека и частные интересы коллективизмом в его самых гипертрофированных формах, охватывавших социально-политическую и духовно-культурную сферы, и государственным социализмом, покрывавшим всю экономическую сферу. Для гражданского общества места не оставалось.

Удивительную метаморфозу претерпел сам принцип «самодержавия народа», который в программе РСДРП означал парламентскую республику. Теперь В. И. Ленин, подобно провозвестникам Великой французской революции и следуя примеру Парижской коммуны, резко выступал против парламентаризма, которому противопоставлял Советы – «максимум демократизма для рабочих и крестьян». В них он видел «возникновение нового, всемирно-исторического, типа демократии, а именно: пролетарского

---

<sup>25</sup> Лукьянова Е. А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М., 2000. С. 42.

<sup>26</sup> Лепешкин А. И. Курс советского государственного права. Т. 1. М., 1961. С. 182.

демократизма или диктатуры пролетариата»<sup>27</sup>. Тем самым между демократией в ее истолковании на первом этапе советского строительства и диктатурой был поставлен знак равенства; отвлеченные начала свободы и равенства в их традиционном понимании, провозглашавшиеся на заре большевизма, потерпели поражение в столкновении с логикой классовой борьбы. «Самодержавие» народа оказалось в западне диктатуры пролетариата<sup>28</sup>. Именно этой логикой «самодержавия народного суверенитета», теперь враждебного представительному правлению и тем одинаково созвучной «Общественному договору» Руссо и опыту Парижской коммуны, была продиктована статья 10 Конституции РСФСР 1918 года, согласно которой власть принадлежит «всему рабочему населению страны».

В политической сфере демократия социализма не смогла предложить «трудящемуся и эксплуатируемому народу» ничего, кроме делегации своего суверенитета Советам, которые квалифицировались как политическая основа государства, хотя в партийном по своей природе государстве они были не более чем инструментом реализации партийной политики. При этом такая делегация, формой которой выступали плебисцитарные выборы, была дополнена институтом отзыва делегатов (депутатов), что в практике советского периода отечественной государственности оказалось превосходным инструментом обеспечения политической лояльности депутатского корпуса и утверждения монопартийности, ибо исключало из публично-властной сферы всякое инакомыслие.

В сфере экономики основным конституционным принципом экономического регулирования стало «установление основ и общего плана всего народного хозяйства и отдельных его отраслей», вылившееся в строжайшую экономическую централизацию. Государственное управление производством и распределением отдельной

---

<sup>27</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 147.

<sup>28</sup> Осмыслению истинного смысла языка эпохи помогает замечание английского философа и писателя Бертрана Рассела, посетившего Советскую Россию в 1920 году: «Когда русский коммунист говорит о «диктатуре», он понимает это слово буквально, но когда он говорит о «пролетариате», то использует это слово в некоем «пиквикском смысле», то есть в отличном от общепринятого смысла. «Он имеет при этом в виду «классово сознательную часть пролетариата, т.е. коммунистическую партию». Рассел Б. Практика и теория большевизма. Пер. с англ. / Институт выборов в Советском государстве 1918–1937 гг. в документах, материалах и воспоминаниях современников. М., 2010. С. 522–523.

личности, ее инициативе и предприимчивости в этих отношениях места не оставляло. Во взаимоотношениях с всемогущим государством она оказывалась незначительной величиной, над которой всецело властвует государство.

Именно гипертрофия коллективного начала в организации социума и вынужденная покорность человека материальным условиям жизни обуславливала ничтожность личного начала и нивелировку индивидуальности по общему шаблону. Государственная организация производства и распределения продуктов стала безмерным источником власти государства, которое своим воздействием покрывало все сферы общественной жизни.

Системоцентристская модель организации общества, сформированная социальной практикой Революции, не могла ограничиться обобществлением собственности или строго иерархической организацией политической системы, ее функционирование требовало одномерности духовно-культурной сферы, будь то политические взгляды, философия, литература, искусство и пр. Большевицкая партия отдавала себе отчет, что сознание определяет бытие ничуть не меньше, чем бытие определяет сознание. Идеальное устройство общества, образующего живой организм, требовало унификации общественного сознания и подавления человеческой субъективности. В результате – насильственная высылка из страны осенью 1922 года деятелей науки, искусства, литературы («философские пароходы»), не разделявших идеологических постулатов большевизма, гонения на церковь, культурная революция, эзотерика которой заключалась в подчинении общественного сознания марксистской идеологии. *Tabula rasa* народного сознания не может быть испорчена чуждыми духу Революции письменами.

Утверждению идеологического монизма активно служила находившаяся в процессе становления юриспруденция социализма. Огромный пласт мировой и отечественной гуманистической правовой мысли в лице ее самых видных представителей оказался отвергнут и предан забвению. Рядом с одержавшим победу мировоззрением, явившимся основанием «высшего типа государства и права», не нашлось места для естественно-правовой теории с ее обоснованием прирожденных прав человека, равно как для теории правового государства или верховенства права, которые могли бы

поставить под сомнение самое фундаментальное основание Советского государства – диктатуру пролетариата.

Именно она выступала главным средством социального переустройства общества на новых, разумеется, единственно справедливых, началах. В ленинской интерпретации государство диктатуры пролетариата есть «централизованная организация силы, организация насилия», необходимая «для подавления сопротивления эксплуататоров и для руководства громадной массой населения, крестьянством, мелкой буржуазией, полупролетариатом» в деле «налаживания социалистического хозяйства».

Диктатура как нельзя лучше выражала природу большевистской интерпретации теории научного социализма на этапе ее практической реализации. Но она отражала и социокультурный опыт самой России, умноженный принципом «демократического централизма», заимствованным Советским государством из опыта партии большевиков. Самодержавие монарха в конечном счете трансформировалось в самодержавие вождя. Что же касается народа, он в действительности стал объектом небывалого социального эксперимента по «единственно верному и окончательному устройению общества»<sup>29</sup>.

Революция, провозглашавшая высокие цели, пришла к установлению тирании. Власть, не связанная законом и правом, и личность как правовое ничто на десятилетия предопределили характер взаимоотношений государства и человека, лишенного своей индивидуальности. Несомненно, что в этом была и предопределенная эпохой, жестокая логика социального противостояния. Порядок, которым Россия жила столетия, не мог сдаться без сопротивления. Братоубийственная гражданская война и иностранная военная интервенция, со-

---

<sup>29</sup> В. И. Ленин, вопреки активно эксплуатировавшемуся в период борьбы с «культом личности» тезису о «чуждости марксизму-ленинизму культа личности», его «противоречии природе социалистического строя» (Постановление ЦК КПСС О преодолении культа личности и его последствий // КПСС в резолюциях и решениях... Т. 9. С. 11–129.), решительно опроверг «очень распространенное мнение», будто единоличная диктаторская власть несовместима ни с демократизмом, ни с советским типом государства, ни с коллегиальностью управления. Нет ничего ошибочнее этого мнения». (Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 198–199.). Напротив, волю класса «иногда осуществляет диктатор, который иногда один более сделает и часто более необходим». (там же. С. 200–201.). См. также: Бердяев Н. А. Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990.

провождавшиеся коллапсом экономики, грозили гибелью не только созданным Революцией учреждениям, но и самому принципу государственной бытийности России. Время и обстоятельства требовали сосредоточения власти. Диктатура, суровая, замешанная на крови, не приемлющая традиционных демократических институтов властвования, рассматривалась партией большевиков в качестве единственного способа подавления внутренних врагов и отпора смертельной для отечественной государственности опасности извне.

\* \* \*

В. И. Ленин никогда не писал о правах человека, соответственно это понятие не было известно конституционным актам Революции. И это не случайность, но результат глубокого осмысления большевистской партией данного феномена Нового времени, которому в системе преследуемых Революцией целей и декларируемых ею ценностей действительно не было места. Как известно, в практическом конституционализме права человека неразрывно связаны с индивидуализмом как основой государственного устройства общества, в котором сильный пожирает слабого, и выдвинутым демократическими революциями XVII–XVIII веков принципом правового государства, власть которого ограничена правами человека. Ими очерчивается пространство индивидуальной автономии личности и пределы, в которые публичная власть не вправе вторгаться без риска оказаться перед судом, который своим воздействием покрывает всю публичную сферу<sup>30</sup>.

Что же касается учения научного социализма, как и иных коллективистских концепций, при всей разности их исходных позиций и предлагаемых решений они были едины в признании свободы личности лишь частью свободы, которой располагает общество в целом: «Жить в обществе и быть свободным от общества нельзя»<sup>31</sup>. Именно общество является единственным источником права, что же касается отдельного человека, он получает свои права от общества, которое, посредством государства даровав индивиду права, может в любой момент отнять их.

---

<sup>30</sup> См.: Эбзеев Б. С. Конституционный правопорядок и основные права: юридическая природа и особенности государственной защиты // Государство и право. 2016. № 10.

<sup>31</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 12. С. 104.

Человеку не были оставлены даже самые затаенные уголки, включая семью и брак. Абсолютный монарх уступил место государству без меры и границ. Субъектами свободы стали коллектив, общество, государство. Что же касается личности, ее ценность определялась лишь исполнением возложенной на нее социальной функции, выполнение которой должно было обеспечиваться всей мощью государства. Могущество государства ничем не могло ограничиваться. Право свободно думать и право творить свободу, устанавливая ее границы, новый общественный строй всецело оставлял на усмотрение власти; общество должно было удовлетворяться равенством в отношении средств производства и справедливостью в распределении социальных и материальных благ в понимании этого строя.

В понимании В. И. Ленина права и свободы носили классовый, а не общечеловеческий характер, соответственно написанный им важнейший акт, сформулировавший фундаментальные начала государственности нового типа, назывался Декларацией прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Причем логика классовой борьбы, составляющая идейное основание Революции, четко определяла содержание понятия «народ» и границы распространения прав и свобод – трудящийся или эксплуататор. Как раз в связи с этим закономерно, что программа РКП(б), принятая VIII съездом партии в 1919 году, решительно отвергла «глубоко вкоренившиеся предрассудки насчет безусловного характера буржуазных прав и свобод». Вместе с программой-минимум, существенную часть которой составляли эти права и свободы, они остались в прошлом. Демократия, говорилось в новой партийной программе, была и остается классовым явлением, служит интересам определенного класса или классов и социальных групп. «Если не издеваться над здравым смыслом и над историей, то ясно, что нельзя говорить о «чистой демократии», пока существуют различные классы, а можно говорить только о классовой демократии»<sup>32</sup>.

Революции были чужды представления о возможности иной свободы, кроме той, которая состоит в неограниченном подчинении индивида общей воле народа. Свобода выбора уступила место свободе долженствования.

Эти представления выводились из принципа «самодержавия народа» и способа производства и формы собственности, которые

---

<sup>32</sup> КПСС в резолюциях и решениях... Т. 2. С. 76.

пришли на смену капитализму и не порождали теперь антагонизма между носителями прав. Основой юридического равенства сочленов общества является теперь не равное достоинство людей, из которого проистекают гражданские и политические права, а революционное преодоление антагонизма между трудом и капиталом и равенство в отношении средств производства.

Именно этой логикой классового противостояния предопределялось решение Конституцией вопроса о равенстве. При том, однако, что наша история так распорядилась, что Россия, оставшаяся за пределами воздействия конституционных идей Французской революции в части равенства граждан перед законом и судом, вплоть до Великой российской революции 1917 года сохраняла сословное деление, сложившееся в феодальную эпоху. В связи с этим одним из первых актов Советской власти явился Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов от 11(24) ноября 1917 года, которым «все существовавшие доньше в России сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные организации и учреждения, а равно все гражданские чины» были «упразднены». «Всякие звания (дворянина, купца, мещанина, крестьянина и пр.), титулы (княжеские, графские и пр.) и наименования гражданских чинов (тайные, статские и проч. советники) уничтожаются и устанавливается одно общее для всего населения России наименование граждан Российской Республики». Конституция особо оговорила равноправие граждан независимо от их расовой и национальной принадлежности, запретила установление или допущение каких-либо привилегий на этом основании, а равно какое бы то ни было угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия.

Однако Революция, в отличие от своей французской предшественницы, не ограничилась упразднением сословного деления общества и провозглашением равенства гражданского состояния трудящихся. В марксистско-ленинском понимании равенство подчинено социальной необходимости точно так же, как и свобода. Оно связано не только с действующим правопорядком, но и экономической основой, на которой базируется общество, его политическим устройством и духовнокультурными принципами. Революция видела свою задачу не «просто» в утверждении равенства прав, т.е. утверждении равного политического и социального значения трудящихся, но упразднении социального неравенства, требую-

щего революционного преодоления противоречия между трудом и капиталом. Только упразднение частной собственности приведет к освобождению всего общества от порождаемой ею эксплуатации и на место формального равенства сочленов общества как участников гражданского оборота привнесет действительное равенство общественного положения.

Именно российская Революция впервые в европейском конституционализме поставила проблему равенства в ее социально-экономическом контексте и тем самым оказала существенное влияние на развитие европейского и глобального конституционализма. Не ограничиваясь сферой правопорядка, она распространила категорию равенства на экономическую и производные от нее сферы. Но если для предтеч Великой французской революции дорога к равенству перед законом и судом лежала через развалины сословного строя и цеховщины и ограничивалась ею, не ставя при этом под сомнение классовое расслоение общества, организаторы Великой российской революции основанием, на котором формируется социальное равенство, считали ликвидацию самого института частной собственности и преодоление классового расслоения общества. Как писал в данном контексте В. И. Ленин, «... равенство есть пустая фраза, если под равенством не понимать уничтожения классов. Классы мы хотим уничтожить, в этом отношении мы стоим за равенство. Но претендовать на то, что мы сделаем всех людей равными друг другу, это пустейшая фраза и глупая выдумка»<sup>33</sup>.

В связи с этим Конституция делала акцент на равенстве прав граждан в их отношении к средствам производства. Она не ставила под сомнение принцип равенства прав трудящихся, а также равенства обязанностей для всех, которое отягощалось дополнительными повинностями для нетрудящихся, но считала его лишь частью общего принципа равенства прав «трудящегося и эксплуатируемого народа» во всех сферах жизни общества; при этом грань между правом как возможностью и его осуществлением благодаря материальным и политическим гарантиям во многом преодолевается. Тем самым принципиально обновляется природа конституционных прав. Права граждан в Конституции РСФСР выступали не пределами свободы индивида, которые ненарушимы государством, это не права защиты от государства,

---

<sup>33</sup> Ленин В. И. Поли. собр. соч. Т. 38. С. 353.

но программа участия их носителя в преобразовании условий общественной жизни и форма такого участия. Одновременно в этих правах, образующих единство с их обязанностями перед обществом, выражалась также ответственность за все дела общества; они были направлены на установление новой системы общественных связей<sup>34</sup>.

На этом социально-экономическом и юридическом фундаменте возвышался институт основных прав граждан. Они были закреплены во втором разделе Конституции «Общие положения Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики». Причем такому закреплению предшествовала острая борьба между членами Конституционной комиссии. В частности, М. А. Рейснер, под редакторством которого был разработан один из проектов Основного закона, вошедший в окончательный вариант Конституции, писал в этот исторический период: «Советская Конституция не должна содержать перечня прав граждан; если трудовой народ находится у власти, то ясно, что он использует эту власть в своих интересах»<sup>35</sup>. Иными словами, свобода участия в осуществлении общественно необходимого не нуждается в субъективных правах.

Таким образом, общество – цель, индивид – средство; он не может быть вооружен субъективными правами против общества как целостного социального организма, в котором сам занимает отведенное ему место и выполняет уготованную социальную роль. «Трудовой народ» имеет право «на все». Одновременно являясь носителем суверенитета и объектом властвования, он не нуждается в защите себя от самого себя же как носителя власти.

Характерный для эпохи органицизм, нашедший благодатную почву в доведенном до крайности коллективизме и идеологеме марксизма о неизбежном отмирании государства, одержал победу и в части конституционного устройства статуса личности. Конституционные права как выражение свободы в традиционном для индустриального общества понимании как свободы человека в его индивидуальном самоопределении и гарантии от государственного вмешательства в индивидуальную автономию личности, как это провозглашалось в программе РСДРП, уже не вписывались в прив-

---

<sup>34</sup> См.: Ханай Г. Социальное право и личность / Пер. с немец. М., 1971. С. 251.

<sup>35</sup> См.: Цит. по: Куприц Н. Я. Из истории науки советского государственного права. М., 1971. С. 65.; Гойхбарг А. Г. Основы частного имущественного права (очерки). М., 1924. С. 12–14.

несенный Великой российской революцией тип взаимодействия индивида и общества.

Как с удовлетворением писал один из исследователей той эпохи, «по вопросу о субъектах прав» Советское государство «отбрасывает прежде всего основное положение буржуазной науки о рожденных, естественных правах личности и о противополжении личности государству». И далее, касаясь гражданского законодательства, составляющего краеугольную нормативную базу гражданского общества, подчеркивал, что советское законодательство предоставляет всем гражданам правоспособность «в целях развития производительных сил страны. Следовательно, государство наделяет отдельную личность правами не в интересах личности, а в интересах всего рабоче-крестьянского коллектива в целом»<sup>36</sup>. Тем самым гражданскому обществу как заповедной для государства сфере отношений места в такой демократии не было: «Мы ничего «частного» не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»<sup>37</sup>. В связи с таким видением вопрос об ограничении государства или его самоограничении даже не вставал. Власть была открыта неограниченный простор для использования до конца своего фактического и юридического потенциала. А предостережение Н. А. Бердяева, что «в якобинской демократии, вдохновленной Руссо, может утверждаться принцип тоталитарного государства, самодержавие народного суверенитета»<sup>38</sup>, не могло быть услышано.

Отрицание естественных прав человека, неотчуждаемых и неприкосновенных для государства, привело к отказу от признания за провозглашенными в Конституции публичными правами субъективной природы. Основные права гражданина с этой точки зрения есть не субъективные, а рефлексивные права, т.е. результат объективного права, очерчивающего пределы компетенции государственной власти; следовательно, юридическая конструкция конституционных прав призвана из объективных абстрактных правовых норм, закрепленных в Конституции, вывести права и полномочия государственной власти и границы ее вторжения в сферу человеческой бытийности, но не запреты и ограничения для государства.

---

<sup>36</sup> Бабун Р. Общее учение о праве и государстве. Киев, 1925. С. 111.

<sup>37</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

<sup>38</sup> Бердяев Н. А. О человеке, его свободе и духовности: Избранные труды. М., 1999. С. 79.

Все соединено в законодательной власти. Именно она устанавливает эти границы по собственному произволению, не подлежащему контролю суда, ибо в противном случае суд был бы поставлен выше народа, воля которого воплощена в законодательной власти.

Таким образом, Конституция РСФСР только на первый взгляд закрепила основные положения и демократические требования, заложенные в первой программе партии. В действительности в понятие «конституционное право» вкладывался принципиально иной смысл. Ее раздел второй открывался статьей 9, согласно которой основная задача Конституции заключалась в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства «в виде мощной всероссийской Советской власти»; сила шла впереди права, именно она была признана главным средством реализации тех социальных целей и задач, которые стояли перед обществом. Такими целями выступали: полное подавление буржуазии, уничтожение эксплуатации человека человеком и водворение социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти.

Именно эта фундаментальная для нового строя установка оказывала определяющее влияние на природу и номенклатуру закрепленных в Конституции прав и свобод и их нормативное содержание, включая состав правомочий и уровень гарантированности. Источником прав выступало не человеческое достоинство, а диктатура в форме Советской власти, для которой классовая принадлежность имела самое важное критериальное значение для установления конституционного статуса гражданина. Как говорилось в статье 23 Конституции РСФСР, «руководствуясь интересами рабочего класса в целом, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции». Только «трудящиеся» участвовали в осуществлении государственной власти и управления, только им обеспечивалась свобода печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций и др. Только «трудящимся» было предоставлено почетное право защищать революцию с оружием в руках, а на нетрудовые элементы возлагалось отправление иных военных обязанностей. Цитируя статью 23 Конституции РСФСР, В. И. Ленин говорил: «Мы открыто заявили, что в переходное время, время бешеной борьбы, мы не только не обещаем свобод направо и налево, а заранее говорим, что

мы будем лишать прав тех граждан, которые мешают социалистической революции»<sup>39</sup>.

Интересами диктатуры пролетариата оправдывалось закрепление в Конституции многостепенных, неравных и открытых выборов, служивших одной из форм подавления политических противников, между тем как в первой программе партии содержалось требование всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Некоторые категории граждан (лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли или живущие на нетрудовой доход, частные торговцы, служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений и т. п.) вообще не могли избирать или быть избранными. За рабочими были закреплены определенные (не столь значительные, как кажется на первый взгляд, имея в виду многодетность крестьянских семей) преимущества в избирательных правах. Так, Всероссийский съезд Советов составлялся из представителей городских Советов по расчету один депутат на 25 тысяч избирателей и представителей губернских съездов Советов по расчету один депутат на 125 тысяч жителей. Преимущество рабочего класса обеспечивалось и при формировании нижестоящих Советов.

Последовательно проводимое Конституцией системоцентристское понимание свободы и вера в государственный социализм, основанные на убеждении в решающей роли государства в организации экономики, социальной и духовно-культурной сфер, привели к конституированию основополагающих принципов социально-экономической политики и государственного патернализма. Рефлексией такого конструирования явилось закрепление в Основном законе Советской России некоторых позитивных экономических, социальных и культурных основных прав. Принципиальная новизна этой модели заключалась в понимании свободы индивида как его участия в созидании нового общества, а самих прав и свобод – как средства социализации индивида. Этим, с одной стороны, предопределялось содержание этих прав и механизма их реализации, в системе гарантий которой доминирует обязанность государства предоставить носителю прав материальное обеспечение, а не суд; с другой стороны, исключался конфликт между «государственным интересом» и индивидуальной свободой.

---

<sup>39</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 294; Т. 37, С. 392.

Как ни утопично с высоты сегодняшнего дня выглядело это понимание, движимое верой в скорое преобразование социального мира и человеческой души, само провозглашение Революцией социально-экономических прав в их позитивном значении оказало несомненное и весьма существенное влияние на развитие транснационального конституционализма. Во многом именно оно подвигло европейский мир на путь социальных реформ. Оно же положило начало конституционализации прав «второго поколения», которые в современном мире составляют каталог «социальных естественных прав», получивших всемирное признание.

\* \* \*

Теоретики социализма в России создали из него строгую и суровую доктрину, синтезировавшую взгляды европейской социальной науки, представления революционного народничества и опыт социокультурного развития самой России, и проникнутую самопожертвованием и лишениями во имя революционного переустройства общества. Они смотрели на человека и сам народ как на собственность государства, в котором, однако, не было места для старого хлама «буржуазно»-демократических прав и свобод, принципов верховенства права или правового государства, которые уже в тот исторический период на фоне возрождения естественного права обретали характер императива эпохи.

В этом была своя особая логика, продиктованная социальной необходимостью. Если воздержаться от следования распространенному обычаю судить о прошлом с позиции современных идеалов, следует признать, что именно такая практика государственного строительства, суровая и часто жестокая, требующая отказа от частных интересов во имя государства и добываемая этого силой, способствовала сохранению отечественной государственности, ибо более всего служила формированию солидарных интересов различных общественных групп.

В короткий исторический срок Революция добилась выдающихся результатов в экономической, социальной и духовно-культурной сферах. Но даже самые выдающиеся из творцов Революции не предвидели, что как раз в отказе от личностного начала в организации социума и гипертрофии коллективизма, не оставляющего места индивидуальности, заключается причина будущего поражения

того великого социального эксперимента, который теоретически обосновывался в их трудах.

Несомненно, что доктрина социализма, вдохновлявшая ее приверженцев на Революцию, в своем историческом развитии претерпела существенные изменения, ибо законы естественно-исторического эволюционного развития непременно пробивают себе дорогу. По мере того, как созданное Революцией абсолютное государство без меры и границ уступало место сравнительно умеренной государственности с менее сосредоточенной властью, в общественном сознании происходило размывание ее коллективистской основы и привнесение в общество уважения к индивидуальности человека и его интересам.

Социализм на более поздних этапах своего развития не мог не считаться с потребностью в свободе, а само государство, изначально выступавшее в качестве средства тотального контроля и принуждения во имя выраженного в идеологеме социализма общего блага, в общественном сознании стало слугой, ответственным за равенство граждан в их социальном и материальном благополучии. Но более умеренные начала, привнесенные в политическую систему нашей страны на волне разоблачений «культы личности», оказались не в состоянии дать большую прочность конституционным учреждениям и застывшим в своем развитии институциональным формам. Объективная необходимость поиска новых соотношений между коллективным и индивидуальным, обусловленная ростом благосостояния людей, развитием образования и культуры, научно-технической революцией и становлением информационного общества, была проигнорирована. Общество оказалось в той точке, за которой начиналась нисходящая линия его развития. В результате КПСС утратила монопольное право на истину, а изначально нереалистичный проект построения коммунизма в течение двух десятилетий постепенно разрушил в общественном сознании саму идею. Мертворожденной оказалась и теория развитого социализма, составившая концептуальную основу Конституции СССР 1977 года.

Утрата цели, способной подчинить общественные процессы ее достижению, привела к вырождению авторитарной системы управления обществом; система, десятилетиями занимавшаяся мобилизацией народа на выполнение задач социально-экономического и политического развития, оказалась неспособной адекватно отве-

тить на потребности общества и вызовы глобальной конкурентной борьбы. Доминировавшее в обществе глухое, но сильное желание иного порядка вещей, и общественная атмосфера, отравленная ядом нигилизма, привели к крушению теории и практики социализма в СССР, а бесталанность собственного руководства, жадность, подлость и предательство погубили великое государство.

## **Прямая и представительная демократия в конституционном строе России: формы, конкурентная природа, избирательные права граждан (наброски к доктрине Конституционного Суда России)**

### **Прямая и представительная демократия в конституционном строе России**

Демократии на современном этапе цивилизационного развития России нет альтернативы. Наша страна разделяет универсальные демократические принципы, принятые в мире<sup>1</sup>. Однако в Конституции Российской Федерации, как и в конституционной практике государств «старой» демократии, она представлена не как завершенная модель, а лишь в некоторых основных ее началах, необходимых для организации и функционирования конституционного строя. Стало быть, демократия является не статичной, а постоянно развивающейся системой, корректируемой под влиянием закономерностей и процессов естественно-исторического прогресса.

Не вдаваясь в анализ многочисленных концепций демократии, нередко противоречащих друг другу или даже взаимоисключающих, подчеркнем, что выявление ее подлинно конституционного содер-

---

ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович – член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации.

ЧУРОВ Владимир Евгеньевич – Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в 2007–2016 годах.

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2012.

жания как доктриной, так и практикой правореализации не может быть оторвано от конкретного развития демократии в Конституции<sup>2</sup>. Доминирующее значение, особенно для практики правоприменения, имеют не представления, сложившиеся до или вне Конституции, а нормативное выражение демократии в самой Конституции. И поскольку Конституция не дает дефинитивного определения содержания, вкладываемого в этот термин и обозначаемое им понятие, оно выводится из всего текста Конституции, прежде всего, из глав об основах конституционного строя и о правах и свободах человека и гражданина, а также последующих положений Конституции, конкретизирующих принципы конституционного строя, включая организацию публичной власти, порядок ее формирования и пр.

В частности, указание в статье 1 Конституции, что Россия есть демократическое государство, – прежде всего указание на политический режим. Если в преамбуле Конституции речь идет о демократии как характеристике политической жизни страны и политической системе общества, то в данном положении – главным образом о демократическом политическом режиме именно как явлении государственной жизни, как совокупности приемов и способов формирования и функционирования государственной власти и ее институтов. Демократия в этом смысле составляет форму государства. От имени народа выступает федеральный парламент, народом избирается глава государства. Наряду с этим, Конституция предусматривает формы прямого народовластия, прежде всего референдум и свободные выборы. Закрепление в Конституции понятия «демократическое государство» означает также выражение обязанности государства по обеспечению всего комплекса провозглашенных в Конституции прав и свобод, включая избирательные.

Таким образом, для демократического государства в его интерпретации Конституцией России характерны по меньшей мере следующие черты и принципы: принцип политического единства общеобязательной воли, формирующейся в результате взаимодействия множества частных волей, из которого органично следует также принцип большинства; непосредственное политическое волеизъявление народа на свободных, демократических выборах и референдуме; свобода и гласность политического процесса, которые предполагают, поскольку демократия имеет плюралистический характер, защиту

---

<sup>2</sup> По данным К. Поппера, насчитывается более двухсот подходов к определению демократии. См.: Открытое общество и его враги. М., 1992. Т. 1. С. 53 и след.

меньшинства, и др. Эти черты демократии в ее конституционном измерении пронизывают организацию и функционирование власти, суверенитета, свободы личности и должны учитываться как в ходе законодательной конкретизации и развитии Конституции и ее исполнения, так и в процессе применения ее норм, ибо только в этом случае демократия может реально выступать способом солидаризации воли различных частей народа в условиях экономической децентрализации и политического плюрализма, вовсе не образующего социальный монолит.

Особо следует отметить, что Конституция закрепляет демократию не в смысле «самодержавия» народа, основой которого могла бы быть его единомушная воля; речь идет о рациональной организации политического процесса и обеспечении политического единства народа в условиях политического плюрализма и обусловленной им конкурентности самой демократии. Именно такое понимание, основывающееся на отказе от интерпретации демократии как господства народа в смысле идентичной демократии, нашло выражение в постановлениях Конституционного Суда России от 11 июня 2003 года и от 21 марта 2007 года по делам о проверке конституционности ряда положений Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации».

В самом деле, провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя право граждан на участие в свободных выборах и в референдуме, Конституция исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Последовательность их перечисления в статье 3 Конституции (референдум – свободные выборы) не дает основания для вывода о придании приоритетной роли референдуму, как не свидетельствует о приоритетной роли свободных выборов статья 32 Конституции Российской Федерации, которая, определяя право граждан на участие в непосредственном осуществлении народовластия, называет сначала право избирать и быть избранными в органы публичной власти, а затем – право участвовать в референдуме.

Отсюда логично вытекает вывод о том, что референдум не может использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, либо как противовес институтам

представительной демократии, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений. Это означает, что, провозглашая принципы демократического правового государства и народного суверенитета в качестве фундаментальных основ конституционного строя государства, Конституция одновременно предусматривает рациональную организацию политического процесса и обеспечение политического единства народа в условиях не только разделения властей, но также многопартийности и политического плюрализма. А это как раз и обуславливает конституирование Основным законом не только прямой, но и представительной демократии как равноценных по своему значению и занимаемому в системе демократии месту.

В данном контексте народное представительство выступает в качестве атрибутивного элемента демократической организации власти в России, место которого в ее системе, статус и полномочия предопределяются принципом разделения властей, а содержание деятельности отражает идеологическое многообразие и многопартийность. При этом народное представительство не есть нечто внешнее по отношению к государству; оно является не органом общества, противостоящим государству или государственной власти, но частью механизма государства, а парламент – органом государственной власти, в условиях разделения властей осуществляющим возложенные на него функции и установленные Конституцией полномочия<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Законом Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» ч. 1 ст. 103 Конституции дополнена новым п. «в», относящим к полномочиям Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 2). Соответствующие дополнения внесены и в п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции, закрепляющей полномочия Правительства Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 3). Расширение контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства, включая оценку обоснованности и эффективности принимаемых Правительством решений и оценку результатов реализации этих решений, разработку мер по корректировке его деятельности и пр., существенно укрепляет позиции народного представительства в его взаимоотношениях с исполнительной властью и тем самым влияет на содержательную характеристику разделения властей как одну из основ конституционного строя. При этом, однако, данное полномочие

С этой точки зрения весьма определенно содержание статьи 94 Конституции Российской Федерации. В ней дважды подчеркивается «государственная» природа Федерального Собрания – «парламент Российской Федерации», «орган Российской Федерации», единство парламента, организационно состоящего из двух палат, представительство Российской Федерации в целом, а также главная функция парламента как законодательного органа (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2-П, от 17 ноября 1998 г. № 26-П).

Тем самым Конституция в этих положениях вполне определенно указывает на две задачи парламента – законодательствование и представительство многонационального народа Российской Федерации. Кроме того, Конституция в последующих положениях возлагает на палаты парламента формирование ряда других органов, а также политическое волеобразование и контроль за исполнительной властью. Именно парламента играет доминирующую роль в формировании государственной воли, которая не сводится к сумме частных воль граждан или их ассоциаций, и с которой не могут не считаться глава государства или исполнительная власть.

При этом Конституция определяет в качестве органа народного представительства Федеральное Собрание Российской Федерации в целом, организационно состоящее из Государственной Думы и Совета Федерации, порядок формирования которых существенно различен. Тем самым Конституция отражает разные стороны народного представительства Российской Федерации – прямое представительство населения и представительство ее субъектов, то есть представительство народа, опосредованное решениями представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации либо непосредственным волеизъявлением населения этих субъектов. При этом не имеет принципиального значения способ формирования Совета Федерации, поскольку его представительная природа и проистекающие из нее полномочия легитимированы непрерывностью народной воли, выраженной на референдуме 12 декабря 1993 года (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П).

---

Государственной Думы не простирается до досрочного прекращения полномочий Правительства решением Государственной Думы. Это – конституционная прерогатива главы государства, которая в рамках установленной Конституцией формы правления не может быть поставлена под сомнение.

Как было установлено Конституционным Судом в постановлениях от 12 апреля 1995 года № 2-П, от 17 ноября 1998 года № 26-П, из представительного характера Федерального Собрания вытекают, по меньшей мере, два конституционных требования, несоблюдение которых делегитимирует как сам парламент, так и принимаемые им акты: во-первых, Государственная Дума может утратить свой представительный характер вследствие вакантности значительной части депутатских мандатов. Данная опасность особенно актуальна в условиях, когда Государственная Дума формируется по смешанной избирательной системе; во-вторых, представительный характер Государственная Дума может утратить в случае, если при применении пропорциональной избирательной системы политические партии, будучи единственным видом коллективных субъектов избирательного процесса, преодолевшие избирательный барьер, тем не менее не получают хотя бы абсолютного большинства голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Подлинно народное представительство обеспечивается также организационной структурой и процедурами деятельности парламента, мерой его самостоятельности не только в конституционно-правовом отношении, но и в материально-финансовом и т. п. При этом некоторые органы Совета Федерации и Государственной Думы указаны непосредственно в Конституции: председатели палат, их заместители, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палат парламента. Предусмотрено также образование комитетов и комиссий и организационные формы деятельности – заседания и парламентские слушания. Особо оговаривается Конституцией организация контроля за исполнением федерального бюджета, для чего образуется Счетная палата, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом (постановление Конституционного Суда от 23 апреля 2004 г. № 9-П).

Таким образом, палатам Федерального Собрания не чуждо вертикальное структурирование, которое, однако, не носит строго иерархического характера. Конституционно-правовое равенство депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации обуславливает главным образом согласительный порядок функционирования многих структур палат парламента, устанавливаемый их регламентами.

Фракции политических партий – объединения депутатов, избранных в составе федеральных списков кандидатов, которые

были допущены к распределению депутатских мандатов, – юридически не являясь органами Государственной Думы, играют главенствующую роль в реализации вытекающих из ее Регламента полномочий, в том числе определении состава комитетов и комиссий, их председателей, согласовании позиций по кандидатуре Председателя Правительства, предложенной главой государства, и т. п. Именно фракции обеспечивают функционирование палаты и выполнение ею своего конституционного предназначения, поскольку именно они играют решающую роль в волеобразовании парламента в результате согласования позиций представленных в нем партий.

Таким образом, представительная система России, как она закреплена действующей Конституцией Российской Федерации, является адекватной рефлексией принципа демократического государства. Непосредственно она основывается на принципе народного суверенитета, как он закреплён в статье 3 Основного закона, и вытекающей из него теории и практики представительного мандата, согласно которым парламент является уполномоченным многонационального народа Российской Федерации и строится с учетом многопартийности и конкурентности самой демократии. Мандат дается не избирательным округом или субъектом Российской Федерации, население которого вотирует избрание кандидатов, включенных в региональную часть списка кандидатов, выдвинутого политической партией, и даже не той частью корпуса избирателей, которая проголосовала за партийный список, а единой в политическом отношении государственной гражданской нацией – многонациональным народом Российской Федерации. В силу этого, воля парламента базируется на праве на власть, врученном ему народом в процессе выборов. При этом народ выступает в качестве органического целого, единой государственной гражданской нации, а его воля не является простым сложением воли избирателей или населения различных субъектов. Избиратели же, непосредственно голосовавшие за избранного депутата кандидата, не могут возложить на него юридически обязательные поручения и отзываться его до истечения срока полномочий, когда они прекращаются в силу веления Конституции<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> У противников свободного мандата в ходу тезис, что «в современном государстве свободный мандат депутата воспринимается как функция, поскольку не соответствует практике взаимоотношений депутатов с избирателями и политическими партиями» (Варлен М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы. М.,

С этой точки зрения народное представительство является организационной формой воплощения народной воли и гарантией демократического развития общества. Именно в актах органа народного представительства – законах – выражается воля народа. Народное представительство организационно выступает в форме федерального парламента, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления. Оно независимо в пределах своих полномочий и самостоятельно. Что же касается конституционных институтов референдума и роспуска парламента, тщательно продуманной децентрализации властных полномочий, разделения властей, свободы слова, печати и всего набора выработанных опытом политического развития средств, то они составляют основу бдительного общественного контроля за представительными институтами и выборными должностными лицами (постановления Конституционного Суда от 11 ноября 1999 г. № 15-П, от 1 декабря 1999 г. № 17-П).

Свободные выборы как непосредственное выражение власти народа: юридическая природа и функции

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 независимыми от органов политической власти, формируемых в результате выборов, структурами.

Юридический догмат воли народа – основа сущностной характеристики Основного закона. Не случайно Конституция России

---

2011. С. 92). Отсюда делается вывод о «полусвободном» (смешанном) характере мандата парламентария (Нудненко Л. А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления в России: теоретические основы. М., 2004. С. 2004). Критику подобных представлений см.: Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России. М., 2013.

начинается словами «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...». Учрежденный Основным законом конституционный строй построен на уважении народной воли, именно волей народа легитимируется та модель организации власти, суверенитета, свободы и прав человека, которая получила в нем закрепление. Согласно статье 3 «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». И далее Конституция определяет формы осуществления народом своей власти – непосредственно, то есть, через референдум и свободные выборы, и опосредованно, иначе говоря, через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Запрет присвоения власти кем бы то ни было означает, что от имени народа могут действовать только специально уполномоченные на то органы и должностные лица.

Конституция, однако, не дает дефинитивного определения понятия «свободные выборы». Общего определения свободных выборов не выработано и в практике судебного конституционного контроля. Что же касается Конституционного Суда, он давал и дает ответы на возникающие в связи с проблемой гарантирования свободных выборов вопросы в процессе разрешения конституционных споров, имея при этом в виду конкретные формы воплощения свободных выборов применительно к различным стадиям избирательного процесса<sup>5</sup>. Причем сами подходы Суда к толкованию данного принципа отличаются широтой взглядов, о чем свидетельствуют его постановления и определения, принятые в период 1995–2012 годов, в которых Суд обращался к различным аспектам принципа свободных выборов.

Так, в постановлении от 15 января 2002 года № 1-П Суд подчеркнул, что подлинно свободные демократические выборы, осуществляемые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, предопределяют, в частности, право любых лиц, отвечающих установленным избирательным законодательством условиям и выполнивших предусмотренные им требования, участвовать в выборах в качестве кандидатов, и право других лиц свободно выражать свое отношение к ним, голосуя «за» или «против». Соответственно, незаконное лишение гражданина

---

<sup>5</sup> О доктринальной интерпретации понятия «свободные выборы» см.: Институты конституционного права / Отв. ред. Л. В. Андрюченко, А. Е. Постников. М., 2011. Г. 2; Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Т. 3. 2008–2013. С. 314–389.

возможности участвовать в выборах в качестве кандидата приводит к искажению характера выборов как свободных не только для кандидатов, но и для избирателей, свобода волеизъявления которых может ограничиваться самим фактом лишения права голосовать за любого из законно выдвинутых кандидатов.

Данная позиция, обусловленная предметом рассмотрения, Судом многократно дополнялась в иных его актах, в том числе указанием на принципы, соблюдение которых обеспечивает свободу выборов, организации их подготовки и проведения, порядка финансирования, предвыборной агитации и пр. (см. также постановления от 11 марта 2003 г. № 10-П, от 25 февраля 2004 г. № 4-П, от 29 ноября 2004 г. № 17-П, от 14 ноября 2005 г. № 10-П, от 26 декабря 2005 г. № 7-П, от 11 марта 2008 г. № 4-П, от 18 мая 2011 г. № 9-П, от 7 июля 2011 г. № 15-П, от 28 февраля 2012 г. № 4-П и др.). Из положений Конституции, легших в основу решений, в интерпретации Конституционного Суда возможны различные выводы. Не претендуя на полноту и с учетом только той проблемы, которая предопределена жанром настоящей статьи, обратим внимание на следующее.

Во-первых, народ является субъектом конституционных правоотношений, его праву на свободные выборы корреспондирует обязанность государства, его органов и должностных лиц.

Во-вторых, народ обладает учредительной властью, которая не может передаваться кому бы то ни было; что же касается государственной власти – законодательной, исполнительной или судебной, – это учреждаемая народом власть, которая действует от имени народа и по его уполномочию. В этом смысле государственный суверенитет вторичен по отношению к суверенитету народа, поскольку пределы государственной власти, ее свободного усмотрения определяются народом и не могут быть нарушены государством без риска утраты своей легитимности.

В-третьих, народ передает государству не саму власть, а право на власть. В силу этого, осуществление власти ее конкретными носителями оправданно постольку, поскольку они выражают воплощаемые в Конституции интересы народа в принимаемых ими актах законодательной, исполнительной и судебной власти и действуют в установленных ею границах.

В-четвертых, юридической формой определения легитимности публичной власти могут быть только референдум и свободные выборы. А поскольку законная власть всегда временная власть, по-

стольку свободные выборы носят периодический характер и должны проводиться согласно срокам, установленным Конституцией и законами о выборах. Изъятия из этого правила возможны только на законном основании и лишь при наличии условий, предусмотренных законом.

В-пятых, из права народа на свободные выборы вытекает обязанность государства по организации подготовки и проведения выборов и предопределяется характер его взаимодействия с гражданами как носителями активного и пассивного избирательного права, с различными формами самоорганизации избирателей и иными структурами гражданского общества, прежде всего с политическими партиями, а также иными общественными объединениями.

В более широком социальном контексте выборы представляют собой способ и форму преодоления неизбежных в условиях плюралистической демократии, основанной на принципе большинства, противоречий между обществом и государством, гражданином и публичной властью, большинством и меньшинством, что является главным условием устойчивости и стабильности конституционного строя и условием его эволюционного развития. В связи с этим как раз существенно возрастает значение выборов как способа гражданской самоорганизации общества и его политического структурирования, что в том числе предопределяется конкурентным характером демократии и многопартийностью, обусловленными конституционным строем России.

Иными словами, 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

и множества частных волеизъявлений граждан как субъектов избирательных прав и волеобразования большинства.

Именно в процессе свободных выборов происходит реализация конституционных избирательных прав граждан, особенности которых определяются в современном демократическом обществе политическим плюрализмом и обусловленной им конкурентностью демократии. В избирательных правах граждан и механизме их реализации свободные выборы как одна их важнейших содержательных характеристик народного суверенитета находят предметное индивидуализированное выражение и требуемую юриспруденцией формальную определенность.

### **Баланс конституционных ценностей многопартийности и свободных выборов**

Особенность современной демократии в части реализации избирательных прав граждан, занимающих центральное место в конституционно-правовом механизме политической свободы, заключается в том, что между носителями этих прав и государством часто присутствует посредник в лице политической партии. Именно деятельностью политических партий, как следует из статьи 13 (части 1, 3 и 4) Конституции Российской Федерации, предусматривающей идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом, во взаимосвязи с ее статьями 30 и 32, опосредовано осуществление избирательных прав граждан и права народа на свободные выборы. При том, однако, что избирательные права граждан в результате такого опосредования не могут растворяться в правах политических партий как коллективных участников избирательного процесса. Именно в связи с этим Конституционный Суд неоднократно в своих актах указывал на субъективный характер избирательных прав граждан.

Названным конституционным положениям корреспондирует статья 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, признающая подлинными только такие выборы, при которых существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической

защитой государства. Европейский Суд по правам человека, принимая в своих решениях толкование права на свободные выборы, пришел к выводу, что политические партии являются формой ассоциации, существенно важной для должного функционирования демократии (постановление от 30 января 1998 г. по делу «Объединенная коммунистическая партия Турции (United Communist Party of Turkey) и другие против Турции»), и что свободные выборы и свобода политических партий лежат в основе любой демократической системы, взаимосвязаны и укрепляют друг друга (постановления от 2 марта 1987 г. по делу «Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии» и от 19 февраля 1998 г. по делу «Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства»).

Деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти. Политические партии включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 1-П и от 16 июля 2007 г. № 11-П).

Идеологическое многообразие и многопартийность, поскольку они реализованы в социальной практике, выступают гарантией демократии, основанной на свободной циркуляции политических взглядов и обсуждении разнообразных политических программ, ибо именно политические партии играют существенную роль в обеспечении плюрализма и успешного функционирования демократических институтов. С этой точки зрения, партии – универсальный политический институт, связывающий государство и граждан и обеспечивающий представительство различных социальных интересов в государственных институтах. Поскольку коллективное участие граждан, в своей совокупности составляющих многонациональный народ России – носитель суверенитета и единственный источник власти в стране, в осуществлении власти в Российской Федерации предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, то по смыслу статьи 13 Конституции именно политические партии

содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости такого процесса и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих критериям демократии в рамках федеративного правового государства с республиканской формой правления.

Политическая партия по своей природе – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Отсюда, с одной стороны, следует, что политическая партия является автономным от государственных институтов образованием, то есть самоуправляемым общественным объединением, создаваемым по инициативе граждан и в своей деятельности, поскольку она осуществляется в непротиворечии с законом, не зависимым от государства. Для нее характерны: определенная целевая ориентация, соответствующая идеологическая база, постоянная организационная структура, фиксированное индивидуальное членство.

С другой стороны, политическая партия – элемент политической системы общества, ее назначение – участие в политической жизни общества, а в условиях сложившейся многопартийности и соответствующей ей избирательной системы – институционализация государственной власти в установленных Конституцией пределах и формах. Именно в этом заключается смысл конституционной функции, возлагаемой на политическую партию, которая, в свою очередь, обуславливает устанавливаемые законодателем критерии создания и деятельности партии и возлагаемые на нее обязанности и ответственность<sup>6</sup>.

В самом деле, Конституция, провозглашая политическое многообразие и многопартийность и гарантируя равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач, и, воз-

---

<sup>6</sup> По замечанию В. Д. Зорькина, речь в связи с этим должна идти об «обеспечении синергетического единства упомянутых двух функций партийной системы – как сферы самоорганизации гражданского общества и как сферы публичной политической власти». Зорькин В. Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда России // Журнал конституционного правосудия. № 6 (30). 2012. С. 4.

лагая на государство обязанность обеспечивать соблюдение прав и законных интересов политических партий, непосредственно не определяет особенности создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий, как не устанавливает условия и порядок реализации гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии. Для Конституции безразлично количество политических партий, их численный и социальный состав, идеология и пр. Она ограничивается установлением организационных и функциональных параметров существования общественных объединений. Речь идет, с одной стороны, о том, что принципы организации общественного объединения не должны противоречить требованиям демократии и прав человека в том виде, в каком они выражены в Конституции, и, с другой стороны, цели и деятельность общественных объединений должны быть тождественны конституционному строю.

Что же касается законодателя, он вправе урегулировать правовой статус политических партий, в том числе условия и порядок их создания, принципы деятельности, права и обязанности, установить необходимые ограничения, касающиеся осуществления права на объединение в политические партии, а также основания и порядок государственной регистрации политической партии в качестве юридического лица. Важно, чтобы такое регулирование не искажало само существо права на объединение в политические партии, а вводимые им ограничения не создавали необоснованные препятствия для реализации конституционного права каждого на объединение и свободы создания и деятельности политических партий как общественных объединений. Такие ограничения должны быть необходимыми и соразмерными конституционно значимым целям.

Отсюда вытекают по меньшей мере четыре существенных вывода:

во-первых, федеральный законодатель вправе и обязан урегулировать условия и порядок создания и деятельности политических партий;

во-вторых, допустимо установление федеральным законом требований, предъявляемых к созданию и деятельности политических партий, включая обеспечение прозрачности финансирования выборов, а также контроля за соблюдением порядка создания избирательных фондов и порядка расходования аккумулируемых в них средств;

в-третьих, пределы дискреции федерального законодателя пре-  
допределяются прежде всего признанием в Российской Федерации

идеологического и политического многообразия и многопартийности и установлением их конституционных характеристик, из чего проистекает необходимость поэтапного формирования устойчивой многопартийной системы, способной гарантировать политическое волеобразование многонационального народа России в рамках той или иной избирательной системы, особенностями которой во многом диктуются предъявляемые на соответствующем этапе развития Российской Федерации как демократического правового федеративного государства с республиканской формой правления требования к созданию и деятельности политических партий;

в-четвертых, эти пределы предопределяются также конституционными правами и свободами, в том числе правом каждого на объединение, гарантии которого, как многократно отмечалось в решениях Конституционного Суда, распространяются и на политические партии, а также свободой мысли и слова, правом каждого искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, поскольку объединение лиц, имеющих те же убеждения или интересы или разделяющих общие идеи, является одной из форм коллективной реализации свободы мысли и слова.

Указанным положениям коррелируют международно-правовые обязательства России, принятые ею на себя, в частности, в соответствии со статьей 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. При этом, данные обязательства не ставят под сомнение суверенное право Российского государства с учетом особенностей переживаемого страной исторического периода и в целях формирования устойчивой многопартийной системы, отвечающей требованиям Конституции, устанавливать количественные критерии партии и территориальные масштабы ее деятельности. В частности, если еще недавно в политической партии должно было состоять не менее сорока тысяч членов, то теперь Федеральным законом от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» установлено, что в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии, при этом не менее, чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения.

Столь радикальное снижение минимального количества членов организации, требуемых для регистрации новой политической партии,

может иметь существенное значение для развития многопартийности в России. Социально-политическая практика покажет, насколько законодателем учтены особенности переживаемого страной исторического этапа и потребности в формировании устойчивой многопартийной системы. Но это – сфера исключительной компетенции российского законодателя<sup>7</sup>.

Мы же подчеркнем важность тщательно продуманного политического структурирования общества, гарантированного от атмосферы разлагающей нетерпимости. Последнее необходимо особо отметить в связи с тем, что конституционный принцип многопартийности означает также законность оппозиции. Основной закон легализует мирное, ненасильственное соперничество политических партий за участие в осуществлении государственной власти и ее институционализации в установленных Конституцией парламентских и иных формах. Не борьбу за власть, а борьбу за участие во власти, причем только в легализованных Конституцией и законом формах!

### **Многопартийность и гарантии избирательных прав граждан**

Конституция России, провозглашая в ряде своих принципиальных положений народовластие и закрепляя принципы свободных выборов и плюралистической демократии, а также активное и пассивное избирательное право граждан и основные условия его реализации, оставляет открытыми многие вопросы, в том числе о праве выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы, кандидатов на должность Президента России. Это означает широкую дискрецию федерального законодателя в установлении порядка выборов депутатов Государственной Думы и его инициативу в оптимизации применяемой избирательной системы, существенным элементом которой является порядок выдвижения кандидатов в депутаты.

Но именно в этом заключена угроза стабильности избирательной системы и ее адекватности духу и букве Основного закона, поскольку она во многом ставится в зависимость от четко не очерченного усмотрения находящегося у власти парламентского большинства, способного для упрочения своего положения изменить эту систему,

---

<sup>7</sup> См.: Эбзеев Б. С. Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или Утраченные иллюзии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. М., 2011.

которая во многом предопределяет содержание института пассивного избирательного права. В частности, Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установил единственную форму выдвижения кандидатов в депутаты Государственной Думы – в составе федеральных списков кандидатов, что непосредственно связано как в целом с конституционной идеологией народного представительства, так и с пассивным избирательным правом граждан, поскольку именно выдвижение кандидата является первым актом реализации этого права.

Тем самым Федеральный закон утвердил пропорциональную избирательную систему (систему пропорционального представительства), при которой число мандатов, получаемых субъектом права выдвижения федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы, соответствует числу голосов, поданных за выдвинутых им кандидатов. Такое утверждение сопровождалось установлением так называемого заградительного барьера, то есть минимального процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании, поданных за федеральный список кандидатов, при котором указанный список допускается к распределению депутатских мандатов.

Достоинство такой системы заключается в том, что она с учетом плюралистического характера демократии и с соблюдением проистекающих из этого конституционного принципа требований позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, к образованию которых может привести пропорциональная избирательная система при отсутствии такого барьера с тем, чтобы, добиваясь более или менее адекватного отражения общественного мнения и направляя его по верному руслу, обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П, от 7 июля 2011 г. № 15-П).

При этом, однако, система пропорционального представительства, обеспечивая формирование работоспособного парламента, сама по себе не гарантирует подлинное представительство многонационального народа Российской Федерации как суверена и единой государственной гражданской нации, волей которого легитимируется государственная власть. Проблема – в сохранении диктуемого статьей 94 Конституции представительного характера Государственной

Думы в условиях пропорциональной избирательной системы, что возможно при условии, что указанный заградительный барьер не слишком высок. В противном случае, к распределению депутатских мандатов окажутся допущены федеральные списки, получившие в сумме число голосов, не составляющих должное большинство корпуса избирателей. А этим под сомнение могут быть поставлены принцип народного суверенитета и политический плюрализм, составляющие сердцевину конституционной идеологии демократии и содержащейся в Основном законе трактовки организации и функционирования государственной власти и ее взаимоотношений как с обществом в целом, так и с гражданами и их ассоциациями и основу всякой легитимной публичной власти, коль скоро она действительно исходит от народа.

Но это только один аспект проблемы, другой ее аспект связан с тем, что политическая партия является в рамках установленной Федеральным законом от 18 мая 2005 года о выборах депутатов Государственной Думы избирательной системы единственным субъектом права выдвижения федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы и играет доминирующую роль во всем избирательном процессе. Именно воля политической партии, выраженная на ее съезде, имеет решающее значение при выдвижении федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы. Как раз в этом заключается определенная опасность, ибо партии в своем большинстве не являются результатом естественно-исторического развития общества и его сложившегося под влиянием объективных факторов политического структурирования, а демократические принципы их организации и функционирования не стали устойчивой традицией.

В частности, пропорциональная избирательная система, предусматривающая формирование федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы политическими партиями, весьма остро поставила вопрос о гарантиях пассивного избирательного права граждан. Вопрос отнюдь не снимается и указанием Федерального закона от 18 мая 2005 года о выборах депутатов Государственной Думы, что политическая партия вправе выдвинуть в составе федерального списка кандидатов граждан Российской Федерации, не являющихся членами данной политической партии. Причем эти лица согласно части 6 статьи 36 Федерального закона могут составлять не

более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов.

Небезынтересно обратить в связи с этим внимание на статью 37 Федерального закона, названную «Гарантии реализации пассивного избирательного права граждан, не являющихся членами политических партий». Сама формулировка «гарантии реализации пассивного избирательного права граждан» (а не, к примеру, «гарантии реализации гражданами пассивного избирательного права») представляется довольно многозначительной: реализация данного права в конечном счете поставлена Федеральным законом в зависимость от воли политической партии, а не самого гражданина как носителя соответствующего права, реализующего его личным иждивением<sup>8</sup>.

Нельзя сказать, что попытки совершенствования избирательной системы в части порядка выдвижения кандидатов в депутаты в его взаимосвязи с упрочением гарантий пассивного избирательного права не предпринимались. Определенное значение в связи с этим имеет Федеральный закон от 5 апреля 2009 года № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающий установление порядка участия общественных объединений в выборах в органы местного самоуправления. Основная цель законодательных нововведений – установление новых форм участия общественных объединений, не являющихся политическими партиями, в выдвижении кандидатов на муниципальных выборах во взаимодействии с политическими партиями и обеспечение представительства таких общественных объединений в органах местного самоуправления. Конституционный Суд своим постановлением от 7 июля 2011 года № 15-П также указал на границы применения пропорциональной избирательной системы на выборах в органы местного самоуправления, что сыграло опре-

---

<sup>8</sup> Истины ради отметим, что один из авторов статьи вскоре после принятия Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» обращал внимание на присутствующий в нем дисбаланс ценностей многопартийности и избирательных прав граждан. См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» / Отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2007. С. 57–62.

деленную роль в защите пассивного избирательного права и права граждан на местное самоуправление.

Защите пассивного избирательного права граждан посвящено и постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 года № 16-П, в котором Суд дал оценку конституционности положений двух федеральных законов («Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О политических партиях») и Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края». Главное в этом решении – указание на то, что отношения между выдвинувшим список избирательным объединением и входящими в его состав кандидатами должны строиться на началах, исключающих несоразмерные ограничения пассивного избирательного права.

Преодолению определенного дисбаланса конституционных ценностей избирательных прав и права на свободу объединения в их взаимосвязи с многопартийностью призвано служить восстановление смешанной избирательной системы, в соответствии с которой половина депутатов Государственной Думы избирается по одномандатным избирательным округам (один депутат – один округ), другая половина – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, предусмотренное внесенным Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 1 марта 2013 года проектом Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Проектом предусматривается, что для проведения выборов депутатов Государственной Думы, избираемых по одномандатным избирательным округам, на территории Российской Федерации образуются 225 одномандатных избирательных округов и формируются окружные избирательные комиссии. Образование одномандатных избирательных округов осуществляется на основе единой нормы представительства избирателей, определяемой на один округ, что обеспечивает примерное равенство округов по числу избирателей.

Кандидаты выдвигаются непосредственно и в составе федеральных списков кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем выдвижения их политическими партиями. Выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть

кандидатами, наряду с членами политической партии, беспартийных граждан, число которых в федеральном списке кандидатов не может превышать 50 процентов от общего числа кандидатов, включенных в список. Политическая партия не вправе выдвигать кандидатами граждан, являющихся членами иных политических партий, а также кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения<sup>9</sup>.

Тем самым, как представляется, сохраняются «гарантии реализации пассивного избирательного права граждан». Однако они дополняются «гарантиями реализации гражданами пассивного избирательного права». Следовательно, осуществление данного права ставится в зависимость не только от воли политической партии, но и самого гражданина как носителя соответствующего права, реализующего его своей волей и личным иждивением.

Несмотря на то что проект будущего закона сохраняет характер «пошаговой инструкции» (А. Е. Постников) для участников избирательного процесса, он делает значительный шаг в развитии политической свободы. В широком социально-юридическом контексте речь идет о гарантиях непревращения государства гражданского как категорического императива Конституции России в государство партийное.

---

<sup>9</sup> Принятие указанного законопроекта актуализирует постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г., которым пятипроцентный заградительный барьер был признан соответствующим Конституции Российской Федерации при условии, что в распределении депутатских мандатов участвуют не менее двух избирательных объединений и гарантирован минимально допустимый уровень представительности, то есть доля голосов, поданных в совокупности за списки, допущенные к распределению мандатов, составляет более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании (см.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969). Этот вывод был сделан Судом как раз в условиях смешанной – мажоритарно-пропорциональной – избирательной системы, когда на основании пропорционального представительства распределялись 225 мандатов депутатов Государственной Думы.

## **Мировая практика организации работы международных наблюдателей на выборах (состояние, проблемы, перспективы)<sup>1</sup>**

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

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

Документ Копенгагенского совещания заложил принципы организации и проведения избирательных процессов, в своей сово-

---

ЧУРОВ Владимир Евгеньевич – Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в 2007–2016 годах.

<sup>1</sup> Статья подготовлена на основе выступления Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В. Е. Чурова на Высших дипломатических курсах Дипломатической академии МИД России 2 октября 2015 года.

купности являющиеся основным критерием соответствия выборов демократическим стандартам и главным мерилom оценочных докладов мониторинговых миссий БДИПЧ ОБСЕ.

Следует отметить, что в отличие от стран – участниц СНГ и некоторых Балканских государств, в которых осуществляется полноформатный мониторинг, предусматривающий развертывание «основной команды» долгосрочных и краткосрочных мониторов, в страны «к Западу от Вены» направляются ограниченные «команды» («миссии по оценке» либо «ограниченные миссии по наблюдению за выборами»), а иногда не посылаются вообще.

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

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

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

на развитое законодательство (есть положения о международных и национальных наблюдателях) и технологию проведения выборов.

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

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

Следует также добиваться проведения по линии БДИПЧ ОБСЕ сравнительного анализа выполнения государствами – участниками ОБСЕ обязательств, изложенных в Копенгагенском документе, на основе заключений мониторинговых миссий Бюро с последующим использованием этого материала для выявления «лучшей практики» и выработки на ее основе рекомендаций о единых принципах и правилах наблюдения за выборами.

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

### **Статистика по количественному составу миссий ОБСЕ**

**2010 год**

<b>Киргизия</b> (парламентские выборы) – 286 наблюдателей	<b>США</b> (промежуточные выборы в Конгресс) – 12 наблюдателей
<b>Азербайджан</b> (парламентские выборы) – 443 наблюдателя	<b>Австрия</b> (президентские выборы) – 11 наблюдателей
<b>Белоруссия</b> (президентские выборы) – 394 наблюдателя	<b>Бельгия</b> (парламентские выборы) – 10 наблюдателей

	<b>Великобритания</b> (всеобщие выборы) – 10 наблюдателей
--	-----------------------------------------------------------

### 2011 год

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

### 2012 год

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

### 2014 год

<b>Молдавия</b> (парламентские выборы) – 337 наблюдателей	<b>Латвия</b> (парламентские выборы) – 6 наблюдателей
-----------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------

### 2015 год

<b>Таджикистан</b> (парламентские выборы) – 180 наблюдателей	<b>Финляндия</b> (парламентские выборы) – наблюдения не было
--------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------

<b>Казахстан</b> (президентские выборы) – более 450 наблюдателей	<b>Польша</b> (президентские выборы) – наблюдения не было
<b>Киргизия</b> (парламентские выборы) – более 350 наблюдателей (4 октября)	<b>Турция</b> (парламентские выборы) – 30 наблюдателей
<b>Белоруссия</b> (президентские выборы) – 340 наблюдателей	<b>Польша</b> (парламентские выборы) – наблюдения не было (25 октября)

### Совет Европы

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

Вместе с тем необходимо отметить, что в рекомендациях международной конференции по проблемам организации международного наблюдения за выборами, которая была проведена в феврале 2007 года в Страсбурге, содержалось предложенное российской делегацией положение о необходимости разработки документа Совета Европы о международно признанном статусе международных наблюдателей на выборах и референдумах. На этой основе в рамках Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) были разработаны и на 81-м пленарном заседании 11–12 декабря 2009 года приняты Рекомендации о международно признанном статусе наблюдателей за выборами. 12 ноября 2010 года указанные

Рекомендации поддержала Парламентская Ассамблея Совета Европы, приняв Резолюцию 1771 (2010) «Международно признанный статус наблюдателей за выборами» и Рекомендации 1945 (2010) с аналогичным названием, в пункте 4 которых Парламентская Ассамблея рекомендует Комитету Министров инициировать продолжение работы по формированию нормативной базы, регулирующей статус наблюдателей за выборами, и рассмотреть, в том числе возможность преобразования Рекомендаций Венецианской комиссии о международно признанном статусе наблюдателей за выборами в Рекомендации Комитета Министров.

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

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

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

по обеспечению проведения в государствах свободных выборов, на наш взгляд, уже недостаточна.

Прежде всего это связано с тем, что положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 3 Протокола № 1), как на это неоднократно указывалось в соответствующих решениях Европейского Суда по правам человека, распространяются только на выборы органов законодательной власти и не распространяются на выборные органы исполнительной власти и выборные органы местного самоуправления<sup>2</sup>. Вместе с тем, как свидетельствует европейский опыт, государства все более широко и активно распространяют выборные начала на ряд публичных должностных лиц, а также органов исполнительной власти и особенно местного самоуправления. В этих условиях общеевропейские гарантии избирательных прав, в том числе судебные гарантии по линии Европейского Суда по правам человека, должны иметь под собой твердую правовую основу, каковой является, в частности, конвенция.

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

В этих условиях необходимо в международном документе Совета Европы (желательно обязательном, а не рекомендательном) более определенно и детально закрепить положения о статусе и правомочиях международных наблюдателей, гарантии их деятельности, в том числе независимости и объективности, механизм взаимоотношений с органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также избирательными органами, иными участниками избирательного процесса.

В рамках Совета Европы остается нерешенной также и проблема разработки международного документа о стандартах подготовки и проведения национальных референдумов, гарантиях реализации права граждан на участие в референдуме, а также организации

---

<sup>2</sup> В статье 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод закреплено: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».

международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами.

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

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

### **Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе**

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

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

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

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

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

Мы не сторонники такой радикальной позиции, как отказ от международного наблюдения за выборами. Более того, Российская Федерация всегда считала и считает, что присутствие международных наблюдателей на национальных выборах повышает их авторитет, создает дополнительные гарантии обеспечения и защиты избирательных прав граждан, усиливает как национальное, так и международное доверие к выборам, избирательной системе в целом. Мы выступаем

за то, чтобы Копенгагенский документ, в том числе в части международного наблюдения за выборами, полноценно жил и развивался вместе с динамичным развитием как ОБСЕ в целом и его структурных подразделений, в частности БДИПЧ, так и каждого государства – участника ОБСЕ в отдельности, при сохранении его национальной самобытности и суверенитета.

Однако реализация положений о статусе международных наблюдателей в национальном законодательстве о выборах должна быть безусловно осуществлена во всех государствах – участниках ОБСЕ. «Правовая дискриминация» международного института наблюдения за выборами в национальном законодательстве недопустима.

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

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

- проводить свободные, демократические, открытые, конкурентные выборы;

- удовлетворять права граждан на участие в управлении делами государства;

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

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

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

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

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

Российская система избирательных комиссий в прошлом году количественно изменилась, охватила 85 субъектов Российской Федерации. Мы с радостью приняли в наши ряды около 14 ты-

сяч новых членов избирательных комиссий с правом решающего голоса.

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

Избирательная система Российской Федерации сделала еще один шаг вперед на пути развития эффективного взаимодействия законодательства о выборах и избирательной практики. Новации законодательства, принятые в 2013 и 2014 годах, прошли успешную апробацию при проведении 13 сентября 2015 года более 10 тысяч выборов разного уровня в 83 субъектах Российской Федерации (в остальных двух субъектах Российской Федерации – Кабардино-Балкарской Республике и Республике Северная Осетия – Алания – выборы не проводились).

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

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

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

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

развитие многопартийности, повышение роли политических партий в избирательном процессе;

укрепление избирательных комиссий;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Результатом реформирования партийно-политической системы в нашей стране стало:

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

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

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

Итогом законодательных новаций последних лет стало *существенное укрепление избирательных комиссий, особенно самого массового их звена – участковых избирательных комиссий*. В 2013 году

впервые были сформированы участковые избирательные комиссии на постоянной основе со сроком полномочий пять лет и резерв их составов. В процессе формирования участковых избирательных комиссий приняли участие представители 48 политических партий, представители 46 из которых были включены в составы комиссий. В составы сформированных участковых избирательных комиссий назначено около 830 тысяч членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса.

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

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

### **Место и роль международного наблюдения за выборами в деятельности международных организаций**

Выборы занимают особое место в политической жизни государства. Их исход во многом предопределяет дальнейший суверенный вектор развития страны, ее политических и государственных структур, институтов гражданского общества. Свободные выборы – один из важнейших демократических способов легитимации государственной власти, отбора и «взрачивания» демократической общественно-политической элиты, ответственного избирателя. Для успешного решения столь важных задач существенное значение имеют качество законодательства о выборах, демократическая практика организации и проведения выборов, а также их признание участниками избирательного процесса и международным сообществом. Именно поэтому основными целями международного

наблюдения за выборами и референдумами должны являться защита и поощрение избирательных прав и свобод человека и гражданина, содействие выполнению международных обязательств государств по проведению демократических выборов и референдумов, а также поддержка устойчивых демократических институтов и верховенства закона.

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

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

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

### **Отчеты миссий БДИПЧ ОБСЕ**

Международное наблюдение за общенациональными выборами в России началось в 1990-е годы. Наша страна не только широко открыла двери для наблюдателей, рассматривая их приглашение как одно из основных условий проведения свободных демократических

выборов, но и вносит значительный вклад в финансирование этой деятельности через соответствующие международные структуры. В свою очередь, граждане Российской Федерации как иностранные наблюдатели принимают участие в деятельности международных организаций, включая Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ).

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

Существующая практика наблюдения за выборами свидетельствует об использовании миссиями ОБСЕ в целях оценки выборов, наряду с окончательным докладом, и такого документа, как предварительное заявление (Statement of preliminary findings and conclusions), которое не предусмотрено обязательствами стран – участников ОБСЕ и, по сути, является результатом самостоятельности БДИПЧ ОБСЕ, закрепленной в подготовленном им же Руководстве по наблюдению за выборами. При этом странами – участниками ОБСЕ это Руководство не утверждалось.

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

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

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

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

Политическая оценка, взятая из предварительного заявления БДИПЧ ОБСЕ и состоящая из одного-двух предложений, оглашается на пресс-конференции, проводимой на следующий день после дня голосования и всегда широко освещаемой мировыми информационными агентами, «заглушая» не только любые другие альтернативные оценки, но и информацию организаторов выборов. Такое оценочное суждение, сопровождаемое комментариями экспертов и аналитиков, в виде цитат широко и оперативно используется средствами массовой информации, что, в свою очередь, создает информационное давление на избирательные комиссии, для которых избирательная кампания еще не завершилась. В это время они устанавливают итоги голосования, определяют и обнародуют результаты выборов, рассматривают поступившие жалобы.

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

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

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

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

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

Надо отметить, что эта тема поднималась и в российской прессе <sup>3</sup>.

### **Применяемые в России методики международного наблюдения за выборами**

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

---

<sup>3</sup> <http://www.pnp.ru/newspaper/detail/78994>. Статья президента фонда «Российский общественно-политический центр» (РОПЦ) Алексея Трубецкого под названием «Оценка выборов зависит от политической конъюнктуры» (Парламентская газета. 2015. 19 марта).

и развернутая демократическая правовая база организации и проведения международного наблюдения не только за выборами, но и за референдумами.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Условия, определенные БДИПЧ ОБСЕ как необходимые для наблюдения, затрагивают интересы государственного суверенитета и должны быть пересмотрены. В частности, количество наблюдателей должно определять не БДИПЧ, а Постоянный совет ОБСЕ; аккредитацию должны получать не все, а только те, кто соответствует статусу международного наблюдателя; встречаться необходимо не только «с представителями гражданского общества и всеми остальными

лицами по своему выбору», а в первую очередь с организаторами выборов; передвигаться по стране нужно не свободно, а в соответствии с национальным законодательством и т. д. Возможность делать публичные заявления без ограничения по срокам и ссылок на внутреннее законодательство нередко противоречит внутреннему законодательству государств, где проводится наблюдение.

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

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

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

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

Согласно Протоколу по осуществлению миссий по наблюдению за выборами Межамериканского союза избирательных органов (UNIORE), целью миссий по наблюдению за выборами и содействию в электоральной сфере UNIORE является представление внешнего, беспристрастного и независимого мнения об избирательном процессе в той или иной стране с технической точки зрения организаторов

выборов Американского континента, которая не претендует на сертификацию результатов выборов, а прежде всего нацелена на помощь принимающей стране в области использования лучших возможностей в сфере организации выборов и в разрешении противоречий по мере возможностей, опираясь на стандарты и эффективный опыт стран Американского континента».

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

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

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

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

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

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

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

13. Для подготовки объективного итогового отчета в рамках ОБСЕ должны быть разработаны четкие оценочные критерии, исключающие возможность позитивной оценки тех государств, где выборы фактически превращаются в революции, где действия и решения государственных органов, избирательных комиссий, судебной системы диктуются разгулом внутриполитических страстей, а избирательный процесс становится заложником уличной стихии.

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

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

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

\* \* \*

К сожалению, в условиях, когда по прихоти одной державы нарушен существующий миропорядок, международное право перестало служить правовым регулятором взаимоотношений между

государствами, а во всех сферах отношений, в том числе связанных с демократическими избирательными процессами, виден циничный диктат одного государства и безропотное подчинение остальных, считающих себя «независимыми и суверенными». Даже международные избирательные стандарты могут использоваться не только для развития и совершенствования избирательного процесса, но и для разрушения и дискредитации его результатов.

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

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

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

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

«революция зонтиков» в Гонконге;

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

Возвращаясь к методологии БДИПЧ и ее двойным стандартам, приведу всего лишь пару строчек из заявления о предварительных выводах и результатах наблюдения за внеочередными выборами народных депутатов Украины 26 октября 2014 года: *«Внеочередные выборы народных депутатов Украины, состоявшиеся 26 октября 2014 года, стали важным шагом в попытке Украины провести демократические выборы в соответствии с международными обязательствами».*

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

Поскольку выборы на Украине проводятся с 1991 года, возникает также вопрос, содействовали ли выборы 2014 года развитию и укреплению демократических институтов, в частности, могут ли эти выборы считаться свободными и справедливыми, прогрессом

в организации избирательного процесса по сравнению с предыдущими избирательными кампаниями?

Ответов на эти вопросы в предварительном заключении БДИПЧ нет.

### **Дистанционный мониторинг избирательных кампаний**

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

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

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

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

Итоги состоявшихся выборов нельзя назвать убедительными также и с учетом того, что победу Бараку Обаме обеспечило начавшееся, в зависимости от положений законодательства отдельных штатов, за 30–45 дней до дня голосования 6 ноября досрочное голосование, в котором приняло участие около 33 процентов всех зарегистрированных американских избирателей.

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

Решение о проведении дистанционного мониторинга было обусловлено двумя основными факторами:

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

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

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

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

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

Анализ голосования по избирательным округам ФРГ выявил достаточно существенную группу избирателей, легально лишенных

своего «второго» голоса, – более 53 тысяч человек (фактически лишенных права голоса из-за политических убеждений).

Таким образом, полное обеспечение соблюдения международных принципов проведения демократических выборов и международных обязательств ФРГ (принципы всеобщего избирательного права, равного избирательного права, тайного голосования, открытых и гласных выборов, подлинных и справедливых выборов, периодических и обязательных выборов) требует от властей Германии дальнейших реформ по имплементации международных стандартов в национальное законодательство о выборах.

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

### **Что предлагаем мы?**

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

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

Кстати, в этом году Копенгагенскому документу исполняется 25 лет.

Второе. Это известная инициатива стран Организации договора о коллективной безопасности по принятию подготовленных нашими странами «Базовых принципов организации наблюдения за общена-

циональными выборами по линии БДИПЧ ОБСЕ». Этот документ также был заблокирован известными государствами – членами ОБСЕ.

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

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

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

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

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

Кроме того, стандарты демократических выборов, основные параметры организации международного наблюдения, статус междуна-

родных наблюдателей, гарантии его реализации впервые в мировой практике закреплены в обязательном международном документе – Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

После опубликования (обнародования) официальных итогов голосования и результатов выборов, референдума, но не позднее, чем через два месяца после дня голосования руководитель миссии международного наблюдения или, по его поручению, заместитель руководителя миссии должен представить в коллективные органы СНГ итоговый отчет о международном наблюдении за выборами, референдумом в государстве – участнике Содружества.

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

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

## **Народный суверенитет и представительство народа: доктринальные основы и конституционная практика**

Политические лозунги, на заре демократии вдохновлявшие на борьбу с государственным абсолютизмом, нередко переживают свое время, и общество продолжает жить преданиями прошлого, на новом этапе социального развития обрастающего новыми мифами. Если два столетия назад во Франции либо столетие назад в России основным началом демократии в трудах «апостолов» двух великих революций выступало народоправство, являвшееся синонимом народного суверенитета и часто исключавшее представительство, постреволюционный конституционализм очень быстро во Франции или спустя несколько десятилетий в России отказался от подобных представлений. Воинствующая демократия революционной эпохи давно утратила свой революционный смысл и уступила свое место иным взглядам. Она стала способом рациональной организации государства и публичной власти, далеким от прежних представлений; не революция и присущее ей неизбежное разрушение, но эволюция и созидание в условиях стабильности политической системы и устойчивости правопорядка – в этом смысл современной демократии.

Однако несмотря на то, что фактические основы современного демократического конституционного строя разительно отличаются от лозунгов периода революции, в общественном мнении народоправство продолжает восприниматься в качестве едва ли не религиозного откровения. Поньше ему приписываются идеалы, далекие от

---

ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович – член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации.

современной социальной и политико-юридической реальности и их конституционного оформления.

Между тем содержание принципа народного суверенитета, служившего антитезой абсолютной монархии, существенно изменилось. Конституционализм сбросил идол самодержавия народа с пьедестала. Идентичная демократия в смысле «непосредственного народоправства» осталась в далеком прошлом, на смену ей пришло представительство, сочетающееся с прямым волеизъявлением народа лишь в строго определенных формах, не способных поставить под угрозу конституированный основным законом социальный порядок. Во Франции Руссо и Робеспьера быстро сменили аббат Сийес и Мирабо. В России этот процесс занял более восьмидесяти лет.

### **Народ в конституционном строе**

Догмат народного суверенитета составляет основание, на котором зиждется конституционализм. Термин «народ» по сей день составляет непрменный атрибут категориального аппарата, конституций, однако, содержание обозначаемого этим термином понятия и скрывающегося за ним явления не раскрыто. В исторической ретроспекции отечественного государственоведения, как и в социальной науке вообще, можно выделить два подхода к рассмотрению этого понятия.

Во-первых, народ есть исторически сложившаяся общность, как писал русский философ и публицист Л. А. Тихомиров (в молодости бывший народовольцем, позднее отрекшийся от революционных убеждений и ставший монархистом), длинный ряд последовательных поколений, сотни или тысячи лет живших наследственно передаваемой общей жизнью<sup>1</sup>. На этом акцентировал внимание русский религиозный и политический философ Н. А. Бердяев: «Народ есть великое историческое целое, в него входят все исторические поколения, не только живущие, но и умершие, и отцы, и деды наши». В связи с этим воля народа «не есть воля нашего поколения, оторвавшегося от поколений предыдущих»<sup>2</sup>. В этом смысле народ представляет собой социально-органическое явление, живущее по законам внутреннего

---

<sup>1</sup> Тихомиров Л. А. Критика демократии / Вступительная статья и комментарии М. Б. Смолина. М., 1997. Ч. IV.

<sup>2</sup> Бердяев Н. А. Новое средневековье (Размышления о судьбе России). М., 1994. С. 469–470.

развития. И именно в этом случае речь может идти об общей воле народа, являющейся результатом коллективного исторического опыта. Ее образуют традиции народа, историческая память о множестве предыдущих поколений, культура, религиозная жизнь народа и его государственный смысл.

Как подчеркивал один из самых ярких представителей либерализма в России П. И. Новгородцев, «каждый народ, образовавший из себя духовное целое, имеющий свою историю, свою культуру, свое призвание, носит в себе живую силу, которая сплавливает воедино его отдельных членов, которая из этих атомов, из этой пыли людской делает живой организм и вдыхает в него единую душу. Это – та великая сила духовного сцепления, которая образуется около святынь народных; это – сила того Божьего дела, которое осуществляет в своей истории народ. Это – святыни религиозные, государственные и национальные не в смысле общеобязательных догматов и единообразных форм, вне которых все принадлежащее к данному государству и к данной нации отбрасывается и подавляется, а в общем значении руководящих объективных начал, пред которыми преклоняется индивидуальное сознание, которые оно признает над собою господствующими»<sup>3</sup>.

Три выдающихся представителя существенно различных направлений общественной мысли России были едины в сакральном отношении к народу как великому духовному целому, неразрывно связанному с Отечеством. Народ в этом глубоком смысле является носителем государственного духа.

Во-вторых, развитие демократии как формы государства и рациональной организации публичной власти приводит к тому, что под народом понимается совокупность граждан государства, т. е. государственно-правовое объединение людей, живущих в государстве и подчиненных принятым ими самими или их представителями законам. При этом данное понятие в юридическом смысле далеко не всегда совпадает в практическом конституционализме различных государств, в ряде стран народ по сегодняшний день мыслится без граждан женского пола, долгое время содержание этого понятия ограничивалось делением граждан на активных и пассивных, многочисленными избирательными цензами, лишением в силу понятных причин избирательных прав лиц, признанных

---

<sup>3</sup> Новгородцев П. И. О путях и задачах русской интеллигенции // Сочинения. М., 1995. С. 356.

недееспособными или содержащихся по приговору суда в местах лишения свободы, и т. п.

Демократия, преодолевшая революционный синдром народоправства, обычно знает народ только в смысле избирательного корпуса, она способна выявить волю лишь живущего поколения, пребывающего в противостоянии социальных слоев, разобщенного политическими противоречиями и борьбой партий. Сама по себе она нейтральна по отношению к историческому прошлому народа, его традициям, духовному богатству, социокультурному опыту, сложившемуся в течение многих столетий и даже тысячелетий. Демократия через всеобщее избирательное право способна обеспечить формальное волеизъявление корпуса избирателей и определить то арифметическое большинство, которое решает судьбу общества.

Современные конституции часто открываются словами: «Мы, народ...» Тем самым, волей народа, совпадающего с избирательным корпусом, легитимируется та модель организации социального порядка, которая проектируется в соответствующем основном законе. Народ, понимаемый как общность, образуемая всей совокупностью граждан, обладающих избирательной правосубъектностью, выступает первичным субъектом конституционных правоотношений, в которых обязанной стороной являются государство, его органы и должностные лица. На этой идее, составляющей содержательную характеристику народного суверенитета, которая приобрела значение универсального для всякого демократического или претендующего на демократизм государства конституционного принципа, основывается конституционный правопорядок.

Народный суверенитет в современном мире утратил свое революционное содержание, дающее теперь знать только изредка в периоды острых социальных катаклизмов или формационных преобразований. В современном практическом конституционализме нет оснований для отождествления суверенитета народа с неотчуждаемой и неограниченной верховной властью, которая осуществляется им самостоятельно и независимо, а ее пределы определяются общей волей народа.

Народный суверенитет не есть сама власть, это – организационно-политический и функциональный принцип осуществления публичной власти, имеющий конститутивное значение; его смысл – в юридической институализации участия народа в реализации своей воли в установленных конституцией формах. Такое понимание суверенитета народа, реализуемого в установленных конститу-

цией формах и пределах, находит подтверждение в современных конституциях, обычно конституирующих народное верховенство и объявляющих его волю основой конституционного устройства общества. Одновременно закрепляется единство источника и носителя государственной власти, ее неотчуждаемость, неделимость и верховенство по отношению к власти учрежденной, то есть власти государства и его органов.

Причем современный конституционализм не сомневается, что в условиях демократической правовой государственности верховенство и полновластие народа, его независимость от любой иной власти носят правовой характер. «Абсолютная» власть народа есть правовая власть, в действительности обусловленная фактическими условиями и реализуемая в установленных конституцией формах. Следовательно, «суверенная власть народа» не стоит над правом. Напротив, это правовая власть, ограниченная в своих пределах правом и осуществляемая в строго правовых формах. Власть народа, оформленная конституционно, становится частью правового порядка, установленного конституцией. В этом, в частности, смысл воспроизводимых практическим конституционализмом естественно-правовых представлений о надпозитивном праве.

Однако и с точки зрения позитивистской доктрины воля народа не может легитимировать разрушение сложившегося правопорядка или санкционировать анархию и разрушение социума. Иначе говоря, утверждение, что нет ничего, что бы не было для народа, ведущего государственно-организованную жизнь, юридически невозможно («Народ в правовой сфере может все!»), не имеет под собой оснований. В равной мере «право народа на революцию» – не более чем миф. Демократическое понимание народного суверенитета как происхождения всякой власти от народа и функционирования ее при посредничестве народа неразрывно связано с идеей и принципом конституционализма, который определяет конкретные институты осуществления власти, устанавливающие пределы народного суверенитета и препятствующие его трансформации в «демократическую» тиранию<sup>4</sup>.

Отсюда в том числе следует, что народ в конституционном праве, организованный как единая государственная гражданская нация, выступает в качестве не «просто» государствообразующего субъекта

---

<sup>4</sup> См.: Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. М., 2001. С. 57 и след.

и постоянного источника власти, но и особой государственно-правовой личности, обладающей не только правоспособностью, но и дееспособностью. Ему принадлежат некоторые неотъемлемые права, каталог которых, нормативное содержание и формы реализации установлены конституцией, в том числе: на власть, свободные выборы, равноправие с другими народами, самоопределение и др. Они конститутивны, поскольку опосредуют первичные отношения между народом и государством, устанавливают их правовые состояния и неотделимы от существующего общественного и государственного строя как отражения демократического социального порядка.

В частности, современный практический конституционализм проводит достаточно четкое различие между «первичной» властью народа и «вторичной» властью государства, которая легитимируется волей народа. Государственная власть в этом смысле не первична, а производна. Государственный аппарат зависим от народа, волю которого он должен проводить в жизнь. Демократическое правовое государство из силы, стоящей над обществом, в закрепляемой конституцией идеальной модели превращается в силу самого общества; отношения между народом и государством, обусловливаемые принципом конституционализма и нормируемые в соответствии с ним, предопределяются тем, что именно воля народа легитимирует государство, обязанное выступать действительным выразителем нужд общественного бытия и выполнять функцию социального служения. Отсюда с неизбежностью вытекает вывод, что догматическим основанием государственной власти становится сама конституция.

Таким образом, из принципа конституционализма вытекает, во-первых, что воздействие народной воли на государство, его органы и должностных лиц возможно лишь в конституционных формах (выборы и референдумы, петиции и иные обращения, отзыв депутатов, если он предусмотрен, и т. п.), во-вторых, суверенный народ не может суверенно распоряжаться поведением каждого отдельного человека, индивида, личности, в своей совокупности и образующих народ. В противном случае на смену конституционному принципу верховенства и полновластия народа приходит принцип деспотизма.

Отсюда в том числе следует, что конституционализм закрепляет демократию не в смысле господства народа, основой которого могла бы быть его единодушная воля; речь идет о рациональной организации политического процесса и обеспечении политическо-

го единства народа в условиях многопартийности и плюрализма. Это, в свою очередь, обуславливает конституирование основным законом не только прямой, но и представительной демократии – равноценных по своему значению и занимаемому в системе демократии месту.

Именно такое понимание, основывающееся на отказе от интерпретации демократии как господства народа в смысле идентичной демократии, доминирует в европейском конституционализме и разделяется отечественным государствоведением<sup>5</sup>. Провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя право граждан на участие в свободных выборах и в референдуме, конституции европейских государств исходят 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 законодателя или других органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений, – с другой.

### **Делегация народом права на власть: теоретические основы и конституционное регулирование**

Теория делегации народом своей власти государству или его органам, смысл которой заключается прежде всего в том, что власть создать конституцию принадлежит только собранию, специально избранному для создания конституции, либо самому народу, не имела в прошлом и не имеет теперь всеобщего признания. Напротив, конституционная практика многих государств исходит из того, что вопрос об изменении конституции является лишь вопросом процедуры, который с успехом может быть решен обычной законодательной властью. В начале прошлого столетия видный французский государствовед М. Ориу писал, что «эта теория деле-

---

<sup>5</sup> См.: Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 333 и след.

гации учредительной власти, являвшаяся логическим дополнением доктрины делегации суверенитета и имевшая в свое время огромный успех, в настоящее время совершенно дискредитирована»<sup>6</sup>. В немалой степени эта позиция обуславливалась тем, что теория делегации учредительной власти не раз проявляла себя в прошлом в качестве опасного орудия диктатуры. Тот же М. Ориу писал, что нет гарантий от того, что какая-либо политическая организация или какой-нибудь глава государства «не возьмут инициативу пересмотра конституции, прибегнут к плебисциту, чтобы добиться необходимой делегации, необходимого мандата от народа и затем снова подвергнут плебисциту сочиненную ими конституцию. Посредством такого ловкого фокуса делегация национального суверенитета приведет к диктаторской конституции»<sup>7</sup>. Представляется, что это опасение имеет под собой достаточно серьезные основания и не может игнорироваться и теперь.

Антитезой теории делегации народом права на власть государству, при том что пределы этого права и накладываемые на государство ограничения устанавливаются актом делегации, выступила теория самоограничения государства своим позитивным правом, выдвинутая Р. Иерингом во второй половине XIX века<sup>8</sup>. Доктрина естественного права, казалось бы, безвозвратно сошла в небытие вместе с потускневшей под влиянием органической теории государства верой в либеральные ценности, а государство, сложившееся на развалинах феодализма, уже не нуждалось в нравственном обосновании. Соответственно, задача некритичной позитивистской юриспруденции заключалась в формальном анализе позитивного права, «отыскании формально-юридического принципа каждого института и в выведении, путем логических и чисто абстрактных операций, всех последствий этого принципа»<sup>9</sup>. Отсюда следовало, что государство, обязывая законом подданных, само остается над ним: «то, что для подданного – будь то частное лицо или орган государства – является правом, для самого государства не есть право. Иначе говоря, если мы смотрим с высоты государства в низины права, мы находим лишь пустое место. Всякое право есть для государства неправо, правовое ничто, чуждое и остающееся чуждым ему самому, но навязываемое

---

<sup>6</sup> Ориу М. Основы публичного права. С. 630.

<sup>7</sup> Там же. С. 632.

<sup>8</sup> Иеринг Р. Цель в праве / Пер. с нем. Т. 1. СПб., 1881.

<sup>9</sup> Очерки науки о государстве / Со вступит. статьей А. С. Ященко. М., 1909. С. 6.

им его подданным и таким образом возвышаемое для последних на степень права».

Именно с этих позиций уже в конце XIX века теория самоограничения государства была подвергнута критике. В частности, по мнению Л. Дюги, «если государство связано лишь законом, который оно создает, который оно может не создавать и который оно может переделать посредством другого закона, то в действительности оно несколько не связано законом». Знаменитый французский ученый далее указывал, что государство лишь в том случае связывается правом, если допустить существование объективного права, стоящего над ним. Только в этом случае государство обязано уважать изданные им законы именно потому, что они являются выражением этого высшего права, какое бы основание ему ни давать – естественные и индивидуальные права или солидарность»<sup>10</sup>.

Несомненно, что теория связанности государства собственным правом, обязывающим не только подчиненных этому праву, но обязательным и для него самого, имела прогрессивное значение. Из нее вытекало, что «на высшей ступени правового развития правовой оценке подлежит и правотворческая деятельность самого государства», поскольку акт правотворчества может содержать в себе нарушение права. В этом заключалась и гарантия для подчиненных всеобщности права, поскольку органы государства обязаны были соблюдать закон, так как только он являлся основанием принимаемых ими решений.

Взаимная оппозиция этих теорий в современном конституционализме существенно смягчается, если не сказать преодолевается, общим согласием с тем, что опасность нарушения закона государством или его агентами может быть минимизирована лишь при адекватной этой цели организации публичной власти, в том числе признании различных форм прямого народного волеизъявления, правотворчества государства и разделения властей, наличия независимого суда и др. Что же касается легальной основы организации и деятельности государства, то ею является конституция, обладающая верховенством и снабженная должными социальными и юридическими гарантиями, в том числе в форме ревизии судом законодательных актов с точки зрения их соответствия конституции.

---

<sup>10</sup> Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства / Пер. с франц. М., 1909. С. 61, 62.

После Второй мировой войны теория делегации народом права на власть получила более широкое признание на фоне возрождения естественного права, и сама явилась следствием такого возрождения. Конституционная практика ряда европейских государств вновь вернулась к ней и с теми или иными модификациями закрепила ее в текстах основных законов.

Восприятие отечественным конституционализмом данной теории обусловлено стремлением создателей Конституции обеспечить стабильность и постоянство Конституции, предопределивших порядок ее пересмотра и внесения в нее поправок. Согласно Конституции Российской Федерации, учредительная власть принадлежит только и исключительно народу. Следовательно, никакой орган или должностное лицо не могут претендовать на осуществление учредительной власти, которая выражается в том, что только народ может принять решение о конституционном проекте, одобрив либо отвергнув его, или избрать Конституционное Собрание (т. е. конституанту), предоставив ему право на создание конституции.

Иными словами, народ, избирая депутатов Государственной Думы, главу государства и т. п., делегирует им не всю полноту власти. Это так называемая простая делегация, при которой законодательному органу передается конституционная власть, которая может и должна осуществляться в предусмотренных конституцией формах и установленных ею пределах. Парламент обладает лишь конституционной властью в смысле действовать в соответствии с положениями Основного закона, содержащимися в главах 1, 2 и 9 Конституции, но не менять их. Учредительная власть сохраняется за народом.

В отличие от простой делегации, чрезвычайная делегация означает предоставление специальному органу, созываемому народом и обладающему специальным поручением, права изменить существующие конституционные власти. Конституанта по выполнении возложенной на нее задачи прекращает свое существование. В частности, согласно Конституции России, если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции будет поддержано квалифицированным большинством голосов от общего числа членов палат парламента, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Оно либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект нового Основного закона, который может быть принят самим Конституционным Собранием дву-

мя третями от общего числа его членов или вынесен на всенародное голосование. Что же касается поправок к главам 3–8 Конституции, то они принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации.

Как видим, теория делегации власти в современной конституционной практике России имеет свои модификации, но общая ее посылка остается прежней: учредительная власть отлична от власти законодательной. Как и последняя, она имеет своим источником народ, который прямым волеизъявлением избирает делегатов Конституционного Собрания, созываемого в установленном Федеральным конституционным законом порядке, а не обычных выборов.

Но и в этом случае учредительная власть остается за народом, поскольку участники Конституционного Собрания остаются лишь представителями учреждающего народа. Конституционное собрание может само принять новую Конституцию лишь при условии, что оно специально уполномочено народом на принятие Конституции. В противном случае проект Конституции выносится на всенародное голосование.

Таким образом, законодательная, исполнительная и судебная власть есть не учредительная, но учреждаемая власть. Ее пределы установлены суверенной волей народа, выраженной в Конституции, особенно в тех ее положениях, которые составляют фундаментальные основы конституционного строя и содержат сущностные характеристики политической и правовой организации народа. Отсюда вытекает несколько выводов, имеющих значение для характеристики принципа народовластия:

– демократия представляет собой форму и способ ограничения государственной власти, право на которую предоставляется только на время и пределы которой установлены Конституцией;

– конституция является формой рациональной организации публичной власти, осуществляемой народом непосредственно, но только в установленных Конституцией формах либо посредством органов государственной власти и местного самоуправления, которым народ передает право на власть, причем только на определенный срок;

– народное представительство выступает в качестве атрибутивного элемента демократической организации власти в России, место

которого в ее системе, статус, полномочия predeterminedляются принципом разделения властей, а содержание деятельности отражает идеологическое многообразие и многопартийность;

– народное представительство не есть нечто внешнее по отношению к государству; оно является не органом общества, противостоящим государству или государственной власти, но частью механизма государства, а парламент – органом государственной власти, в условиях разделения властей осуществляющим возложенные на него функции и установленные Конституцией полномочия;

– конституция определяет в качестве органа народного представительства Федеральное Собрание Российской Федерации в целом, организационно состоящее из Государственной Думы и Совета Федерации, порядок формирования которых существенно различен. При этом не имеет принципиального значения способ формирования Совета Федерации, поскольку его представительная природа и проистекающие из нее полномочия легитимированы непрерывностью народной воли, выраженной на референдуме 12 декабря 1993 года;

– парламент представляет многонациональный народ Российской Федерации и строится с учетом многопартийности и конкурентности самой демократии. В силу этого мандат дается не избирательным округом или субъектом Российской Федерации, население которого голосует за избрание кандидатов, а единой в политическом отношении государственной гражданской нацией – многонациональным народом Российской Федерации.

В силу этого воля парламента базируется на праве на власть, врученном ему народом в процессе выборов. Народ как субъект конституционно-правовых отношений, обладающий не только правоспособностью, но и дееспособностью, выступает в качестве органического целого, а его воля не является простым сложением воли избирателей или населения различных субъектов. Избрание парламента – мандат всего народа, а не какой-либо его части, в силу чего парламент не агент избирателей, действующий по доверенности избирателей, парламент – доверенный народа, обладающий собственной легитимностью и полномочиями, основывающимися на законе. Данный вывод, составляющий содержательную характеристику свободного мандата, справедлив в отношении как парламента в целом, так и его палат, независимо от способа их формирования, равно как характеристики статуса отдельных депутатов.

## **Природа депутатского мандата: обзор исторического развития и современное видение**

Чтобы составить адекватное представление о существе ведающихся в отечественной юриспруденции споров относительно природы депутатского мандата и сделать должные выводы, вытекающие из действующего Основного закона России, уместно отметить, что они были характерны уже для раннего российского конституционализма. В частности, выдающийся русский государствовед А. Д. Градовский еще в 1885 году писал: «Акт выбора не может быть подведен под понятие доверенности, даваемой одним гражданином другому; он не может быть сведен к акту полномочия, даваемого даже целым округом; полномочие, даваемое депутатам, хотя они и избираются по отдельным округам, является поручением общенациональным; депутаты представляют всю нацию, не связаны инструкциями и являются самостоятельным элементом государственной власти»<sup>11</sup>.

Этот вывод, несколько десятилетий доминировавший в отечественном государствоведении, позднее был оспорен под влиянием особенностей исторического развития России, наложивших отпечаток на развитие как представительных учреждений, так и объясняющих их доктрин. В преддверии революции 1905 года, а также накануне Великой российской революции 1917 года некоторые видные государствоведы с сожалением писали, что «в средние века существовало хорошее учреждение ответственности депутатов перед избирателями, которое исчезло в новое время. Теперь господствуют иные взгляды и иные нормы положительного права». При этом доминировала социально-политическая аргументация, обусловленная доктриной классового противостояния: «Утверждения, что депутат есть представитель всего народа и что он не ответственен перед избирателями, чрезвычайно выгодны для тех буржуазных политических партий, которые заманивают на выборах избирателей в свою лавочку, любят наобещать им с три короба, лишь бы только одержать победу на выборах. Безответственность членов этих партий, попавших в депутаты, перед избирателями дает им возможность не исполнять принятых на себя обещаний. Это учение не менее выгодно присяжным поли-

---

<sup>11</sup> Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав: Лекции, читанные в 1885 г. / Издано под ред. Н. М. Коркунова. СПб, 1895. С. 240.

тиканам и политическим авантюристам, выступающим на выборах в качестве «диких», беспартийных и т. д.»<sup>12</sup>.

Уже в период революции 1905 года в Уставах Советов рабочих депутатов ряда городов (Тверь, Кострома и др.) было записано право отзыва (или право перевыборов) депутатов (делегатов, уполномоченных) Советов. Еще более широкое признание данное требование получило в революционном нормотворчестве рабочего класса в период от февраля до октября 1917 года<sup>13</sup>.

Наиболее последовательной в его отстаивании была партия большевиков. В частности, вскоре после Революции 1917 года В. И. Ленин в написанном им проекте Декрета о праве отзыва, развивая взгляды К. Маркса и опыт Парижской коммуны, подчеркивал необходимость официального признания в будущем права населения «отзывать в любое время всех и всяких выборных, должностных лиц, представителей», ибо «какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных. Это основное, принципиальное положение истинного демократизма, относясь ко всем без исключения собраниям представителей, относится также и к Учредительному собранию»<sup>14</sup>. Принцип «сменяемости всех без изъятия делегатов и выборных в любое время по решению большинства их избирателей» был закреплен в декрете ВЦИК от 21 ноября (4 декабря) 1917 года «О праве отзыва делегатов»<sup>15</sup>, а затем – в соответствующих статьях всех со-

---

<sup>12</sup> Очерки науки о государстве В. И. Дунаева и А. А. Никитского / Со вступительной статьей А. С. Яценко. М., 1909. С. 87, 89–90. Наиболее последовательно принцип императивного мандата в этот исторический период с позиций социал-демократии отстаивал известный социолог и историк К. М. Тахтарев (От представительства к народовластию. К изучению новейших стремлений политического развития современного общества. СПб., 1907). В советский период отечественного конституционализма, пожалуй, наибольшую известность приобрела книга В. Ф. Котока «Наказы избирателей в социалистическом государстве: Императивный мандат» (М., «Наука», 1967).

<sup>13</sup> См.: Лепешкин А. И., Ким А. И., Мишин Н. Г., Романов Г. И. Курс советского государственного права. Т. 2 / Под общ. ред. А. И. Лепешкина. М., 1961. С. 362.

<sup>14</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 106.

<sup>15</sup> Любопытная оценка Декрета ВЦИК «О праве отзыва делегатов» содержалась в учебнике «Советское государственное право» / Под ред. С. С. Кравчука (изд. 2-е, перераб. и доп. М., 1975. С. 379), которая исчезла в последующих изданиях: «Как известно, смысл Декрета состоял тогда прежде всего в том, чтобы обеспечить

ветских конституций. В частности, согласно пункту 78 Конституции РСФСР 1918 года «избиратели, пославшие в Совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы согласно общему положению». Аналогично формулировалось это право в статье 75 Конституции РСФСР (без трех последних слов), утвержденной постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 года. Этот вывод был вполне логичен с точки зрения глубоких формационных преобразований и утверждения монопартийности и идеологического единообразия. Депутат выступал в качестве «посланника», и в действительности он был скорее не депутатом, обладающим собственной легитимностью и в силу этого широкой свободой усмотрения, а делегатом, воля которого всецело определялась волей пославших его избирателей<sup>16</sup>.

Конституционному развитию Советского государства нельзя отказывать в рациональности. Уже в статье 142 Конституции СССР 1936 года акцент был смещен: депутат «может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке»<sup>17</sup>. Если в период становления советского типа государственности и народного представительства право отзыва служило средством «очистения» Советов от «классово чуждых» элементов<sup>18</sup>, то в последующем главными основаниями отзыва ста-

---

возможность отзыва депутатов Учредительного собрания, которое было избрано по спискам, составленным еще до Октябрьской революции и не отражавшим нового, сложившегося в результате революции соотношения классовых сил, влияния партий».

<sup>16</sup> В связи с этим небезынтересно, что Конституция РСФСР 1925 года пользовалась обоими терминами. В частности, в пункте 24 главы 6 «О Всероссийском Съезде Советов Рабочих, Крестьянских, Красноармейских и Казачьих депутатов» использовался термин «депутат», но в двух примечаниях к нему употреблялся термин «делегат».

<sup>17</sup> Указанный порядок отзыва был определен союзным и республиканскими законами об отзыве лишь спустя более двух десятилетий, в 1959–1960 годах, а затем и в законе о статусе депутатов. Принятие Конституции СССР 1977 года повлекло утверждение этих законов в новой редакции решениями Верховных Советов союзных республик. Со времени принятия законов о порядке отзыва депутатов по 1981 год было отозвано из местных Советов свыше 8 тысяч депутатов, из Верховных Советов союзных и автономных республик – более 120, из Верховного Совета СССР – 12 депутатов. См.: Конституция СССР: Политико-правовой комментарий. М., 1982. С. 291.

<sup>18</sup> В толковании И. В. Сталина ст. 142 Конституции СССР выглядела следующим образом: «Депутат должен знать, что он слуга народа, его посланец в Верховный Совет. И он должен вести себя по линии, по которой ему дан наказ народом». Что

ли плохое выполнение депутатских обязанностей и совершение действий, недостойных высокого звания депутата (преступление, серьезный административный проступок, грубое нарушение норм социалистической морали).

Продолжая прежнюю традицию организации представительной системы, Конституция СССР 1977 года, а вслед за ней конституции союзных и автономных республик так же не дали прямого ответа на вопрос о юридической природе депутатского мандата. Сохранив институты отчета депутатов о своей работе в Совете перед избирателями, перед коллективами и общественными организациями, выдвинувшими их кандидатами в депутаты, а также отзыва депутатов, который мог последовать за «неоправдание доверия избирателей» (статья 107), Основной закон СССР определил депутата как «полномочного представителя народа», а не избирательного округа, «запросы населения» которого только «учитываются депутатом» и он «добивается претворения в жизнь наказов избирателей» (статья 103).

Это означало, что невыполнение наказов избирателей, как и ранее, в действительности не служило основанием для отзыва депутата, что, в свою очередь, означало завуалированное неприятие института конкретного императивного мандата. Не случайно, что в упомянутом

---

же касается вопроса «чего нужно вообще требовать от своих депутатов, если взять из всех возможных требований наиболее элементарные требования?», Сталин отвечал на него следующим образом: «Избиратели, народ должны требовать от своих депутатов, чтобы они оставались на высоте своих задач, чтобы они оставались на посту политических деятелей ленинского типа, чтобы они были такими же ясными и определенными деятелями, как Ленин; чтобы они были такими же бесстрашными в бою и беспощадными к врагам народа, каким был Ленин; чтобы они были свободны от всякой паники, от всякого подобия паники, когда дело начинает осложняться и на горизонте вырисовывается какая-нибудь опасность, чтобы они были так же свободны от всякого подобия паники, как был свободен Ленин; чтобы они были так же мудры и неторопливы при решении сложных вопросов, где нужна всесторонняя ориентация и всесторонний учет всех плюсов и минусов, каким был Ленин; чтобы они были так же правдивы и честны, каким был Ленин; чтобы они так же любили свой народ, как любил его Ленин» (Сталин И. В. Речь на предвыборном собрании избирателей Сталинского избирательного округа г. Москвы 11 декабря 1937 г. / Сочинения. Т. 14. М., 1997. С. 241–242).

Как видим, деление общества на «партию хороших граждан» и «партию врагов народа», которым нет места в депутатском корпусе, составляло политическое основание института лишения мандата депутата. Но об отзыве депутата как санкции за неисполнение наказов избирателей речи нет.

«Политико-правовом комментарии Конституции СССР 1977 года», подготовленном самими авторами ее проекта, императивный мандат ни разу не упоминается. Он уже не вписывался в развивавшуюся Основным законом СССР концепцию народного суверенитета и обусловленную ею систему представительства, ядро которого составляла монопартийность. Указанный отказ во многом обуславливался и плановой системой ведения народного хозяйства, которая, в свою очередь, требовала корреляции доктринального осмысления природы наказов избирателей.

В частности, наказами избирателей, согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 1 сентября 1980 года, являлись одобренные предвыборными собраниями имеющие общественное значение поручения избирателей своим депутатам, направленные на улучшение деятельности Советов народных депутатов по руководству государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством, обеспечение комплексного экономического и социального развития на их территории, удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей<sup>19</sup>.

Речь не идет о конкретных поручениях избирателей депутатам, выполнение которых гарантировано возможностью применения санкции в виде отзыва. При этом депутаты, в свою очередь, выступают не агентами населения соответствующего округа, а полномочными представителями советского народа<sup>20</sup>. Это означало, что отечественное конституционное право по существу восприняло концепцию генерального императивного мандата, то есть обязанности депутата поддерживать то направление политики, которое было одобрено народом, проголосовавшим на выборах за «нерушимый блок коммунистов и беспартийных». Что же касается конкретных наказов избирателей, в качестве таковых (например, открытие фельдшерско-акушерского пункта, ремонт школы и пр.) обычно оформлялось то, что уже во-

---

<sup>19</sup> См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 36. Ст. 736.

<sup>20</sup> «Советский депутат – представитель государственной власти. Это значит, что в своей работе он должен прежде всего руководствоваться общегосударственными интересами, интересами всего советского народа. Вместе с тем в своей деятельности он учитывает запросы населения, экономические, культурные и иные особенности союзной, автономной республики, автономной области, автономного округа, от которых он избран или на территории которых находится его избирательный округ». Советское государственное право: Учебник. – 2-е изд., испр. и доп. М., 1985. С. 318.

шло в планы социально-экономического развития соответствующей территории.

Действующая Конституция России, оформившая глубокие формационные преобразования, переживаемые страной, принципиально обновила природу депутатского мандата. Отказ от института императивного мандата – не злой умысел «политических партий, присяжных политиканов и политических авантюристов», а конституционно-правовая рефлексия объективных закономерностей свободного рынка и идеологического многообразия и многопартийности в их конституционно-правовом выражении на сферу отношений народного представительства.

Между политикой и экономикой существует тесная взаимозависимость, и возможны лишь определенные комбинации политического и экономического устройства и присущих такому устройству институтов. Децентрализация экономики, свободный рынок и полноценные товарно-денежные отношения, сердцевиной которых выступает частная собственность, являются фундаментом плюралистической демократии, выражаемой в народном представительстве. В свою очередь, плюралистическая демократия оказывает обратное воздействие на характер регулирования экономики и социальной сферы и предопределяет формы государственного руководства социально-экономическим развитием общества, в числе методов которого императивному мандату не остается места.

С этой точки зрения не выдерживает критики мнение о неопределенности Конституции или закона о статусе членов парламента в части установления природы депутатского мандата. В самой констатации факта, что депутат является представителем народа, резюмируется, что он не связан поручением части избирателей либо той или иной социальной группы, или общественного объединения; он представляет единую государственную гражданскую нацию и должен действовать в интересах общего блага и в соответствии с собственной совестью.

Этим гарантируется представительный статус депутата и свобода его мандата. Он действует в силу собственной легитимности, приобретенной в результате выборов; он профессиональный политик, состоящий в политической партии или входящий в ее фракцию, будучи беспартийным, участвующий в парламентском волеобразовании и тем самым содействующий интеграции отдельных граждан в единую государственную гражданскую нацию. Смысл его деятель-

ности заключается в том, чтобы сводить и объединять представления граждан в сверхиндивидуальную общую волю<sup>21</sup>.

Аргументы противников свободного мандата в течение более чем столетия не меняются и сводятся к тому, что он якобы не вписывается в современную конституционную реальность, предопределяемую ролью политических партий, играющих существенную роль в функционировании демократии<sup>22</sup>. Свободный мандат депутата объявляется фикцией, поскольку не соответствует практике взаимоотношений депутатов с избирателями и политическими партиями. Отсюда следует вывод о полусвободном (смешанном) характере мандата парламентария<sup>23</sup>. Нет недостатка и в утверждениях, что императивный мандат, характерный для прошлого и изживший себя, сегодня заменен не свободным, а также императивным мандатом, отражающим, однако, не зависимость депутата от избирателей, а зависимость депутата от воли политической партии.

Представляется все же, что подобные утверждения методологически несовместимы с принципами конституционного строя России и статусом федерального парламента, а также правовыми основами его деятельности в условиях плюралистической демократии. Речь идет о бесплодности самих попыток реанимации исторически изживших себя форм депутатского мандата, присущих обществу, построенному на базе идеологического и политического монизма, которые объективно нереализуемы в плюралистическом обществе. К тому же, в нарушение требований логики конституционного регулирования, часть (наказы, отчеты или отзыв) отождествляется с целым. Ни один из элементов мандата депутата сам по себе не может расцениваться как определяющий в оценке его природы. В частности, отзыв депутата мог бы трактоваться как аргумент в пользу императивности

---

<sup>21</sup> См.: Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 286 и след.; Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 162.

<sup>22</sup> Еще в 1909 году А. А. Никитский, вторя К. М. Тахтареву, писал о «расхождении конституционного права и юридических теорий с конституционной практикой», усматривая причины такого расхождения главным образом в партийном эгоизме. См.: Никитский А. А. Народное представительство // Очерки науки о государстве. Со вступительной статьей А. С. Яценко. М., 1909. С. 87; Тахтарев К. М. От представительства к народовластию. К изучению новейших стремлений политического развития современного общества. СПб., 1907. С. 77 и след.

<sup>23</sup> См.: Нудненко Л. А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. М., 2004. С. 139. Варлен М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы. М., 2011. С. 92–93.

депутатского мандата лишь при условии, что это есть юридическая санкция за невыполнение мандатарием столь же юридически обязательных наказов избирателей<sup>24</sup>.

Не связаны отдельный депутат или фракция и предвыборными программами или обещаниями политических партий. Они не обладают юридической силой, обязывающей мандатария под страхом утраты мандата; в противном случае партии были бы лишены возможности политических маневров и компромиссов, вне которых политическая деятельность в принципе невозможна. В данном контексте во взаимоотношения депутата с его избирателями не вписывается и так называемый общий или генеральный императивный мандат, смысл которого заключался бы в обязанности депутата поддерживать то направление политики, которая была поддержана народом на выборах: «народ голосовал за политическую линию». Влияние народа ограничивается велениями, проистекающими из основ конституционного строя, общественным мнением и возможностью отказать депутату или партийному списку на следующих выборах, следовательно, не выходит за рамки предоставления мандата на весь срок легислатуры без возложения иных обязательств, которые бы гарантировались правом отзыва депутата избирателями.

С этой точки зрения свободный мандат выполняет две важнейшие функции, которые вытекают из принципа демократического государства и непосредственно связаны с принципом многопартийности и политическим плюрализмом:

во-первых, он обеспечивает взаимодействие и сотрудничество партий в парламенте в процессе выработки его решений, поскольку не связывает их, в том числе предвыборными программами самих

---

<sup>24</sup> Именно в этом – смысл правовой позиции Конституционного Суда России, на которую вопреки ее действительному содержанию обычно ссылаются для доказательства «полусвободного» характера депутатского мандата. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 года № 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации (СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348).

<sup>o</sup>днако и эта ссылка теряет значение в связи с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2012 года по делу о проверке конституционности пункта 11 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором Суд отдал безусловное предпочтение принципу свободного мандата (СЗ РФ. 2012. № 11).

партий или обещаниями депутатов, избранных по их спискам. Вне такого взаимодействия и сотрудничества, требующего компромисса и уступок, за исключением случаев, когда одна из представленных в парламенте партий обладает абсолютным большинством голосов, функционирование плюралистической демократии невозможно;

во-вторых, свободный мандат, не ставя под сомнение связь депутатов со своими партиями и их добровольное подчинение решениям партии или ее фракции в парламенте, исключает из этих отношений юридическую ответственность за поведение, не согласующееся с позицией партии или фракции. Речь идет о невозможности правового принуждения депутата к солидарному с фракцией голосованию, что в свою очередь является гарантией демократического развития политической партии.

Разумеется, это не исключает возможности политического нажима на члена парламента в целях обеспечения фракционной солидарности, включая преследующую каждого депутата угрозу не быть включенным в партийный список кандидатов на следующих выборах в парламент. Но сам по себе выход депутата из партии или его исключение из фракции в силу принципа свободного мандата не должны влечь утрату мандата.

В данном контексте свободный мандат служит достижению по меньшей мере двух целей: во-первых, он призван гарантировать свободу депутата в его отношениях с партией или фракцией, способствует развитию внутрипартийной демократии как основы функционирования многопартийности, являющейся атрибутом демократического конституционного строя; во-вторых, служит развитию политического процесса, в рамках которого формируется общая воля народа конституционного строя.

Этим не ставится под сомнение актуальность выработки действенных правовых средств против узурпации народного суверенитета несколькими сотнями депутатов или прошедшими в парламент политическими партиями, подмены партийным своекорыстьем действительных интересов общества либо самовласть лидеров нескольких партий, прошедших в парламент, то есть принципиальной совместимости организации внутрипартийной жизни с принципами демократического правового государства. В связи с этим нельзя игнорировать опасность, заключенную в устойчивости и дисциплине партийных фракций, которые могут использоваться как средство навязывания узкопартийных, ведом-

ственных и лоббистских решений. Правовое регулирование статуса депутата, избранного в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, должно, с одной стороны, обеспечивать его независимость, в том числе от чрезмерного партийного давления, а с другой – способствовать реализации политической воли народа, выраженной на выборах путем голосования за выдвинутые политическими партиями списки кандидатов как сторонников определенной партийной позиции.

Такой подход позволяет соотнести вводимое законодателем регулирование с развитием системы политических партий, качеством отношений между политической партией и депутатами, избранными в парламент по выдвинутому ею списку кандидатов, их обоюдной готовностью следовать конституционным началам народовластия, заявленной на выборах политической позиции, принципам разумности и сдержанности, учесть, насколько устойчивы правила, которым следуют в своей деятельности политические партии, их парламентские фракции и входящие в состав этих фракций депутаты, каково влияние мнения избирателей на поведение депутатов в соотношении с влиянием партий, включая реальные риски уклонения депутатов от обязательств как перед избирателями, так и перед партиями.

Существенно важное значение свободный мандат имеет в качестве гарантии единства и целостности государства, особенно в контексте его федеративного устройства. Российское государство в социальном, политическом, экономическом, территориальном и иных отношениях представляет собой не гетерогенное объединение разнородных сочленов, а единую в государственно- и международно-правовом смыслах систему. Свобода депутатского мандата, гарантирующая «надрегиональность», равно как «наднациональность» и «надконфессиональность» депутата, представляющего многонациональный народ страны и выступающего от имени Российской Федерации в целом, является одним из условий целостности указанной системы и способом блокирования регионального эгоизма.

Отсюда не следует, что права народа как носителя суверенитета и источника власти в его отношениях с парламентом исчерпываются однократным актом голосования за того или иного кандидата или выдвинутый политической партией список кандидатов либо против него. Напротив, избрание парламента или иного выборного органа порождает между народом-сувереном и избранным им органом устойчивую правовую, а также социально-политическую,

нравственную и психологическую связь и является источником политической силы и морального авторитета избранного органа, гарантией независимости от бюрократического аппарата и самостоятельности в осуществлении возложенных на него функций и соответствующих им полномочий.

Характер этой связи обусловлен сущностью Конституции и особенностями конституционных правоотношений, участниками которых являются многонациональный народ Российской Федерации и парламент в целом, политические партии как субъекты плюралистической демократии и их фракции в парламенте, отдельные депутаты. В частности, для парламента или депутатов и их объединений неприкосновенны главы 1 (Основы конституционного строя), 2 (Права и свободы человека и гражданина) и 9 (Конституционные поправки и пересмотр Конституции) Конституции Российской Федерации. Указанные главы ни при каких условиях не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием, это – прерогатива Конституционного Собрания. Параметры свободы депутатского мандата ограничиваются правом группы численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы внести предложения о поправках и пересмотре положений Конституции<sup>25</sup>. В остальном на парламенте лежит обязанность действовать в пределах своих полномочий, установленных Конституцией и федеральными законами, а также на основе сложившихся конституционных обычаев и принятых самим парламентом процедур, установленных в регламенте его палат.

Из представительного характера парламента и депутатского мандата вытекает обязанность использовать свои полномочия добросовестно и служить общему благу. Конституция не предусматривает принесение депутатами Государственной Думы или членами Совета

---

<sup>25</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина, Л. Л. Лазарева. М., 2009. С. 1033–1035. В комментарии, как представляется, верно подчеркивается, что пересмотр Конституции «никогда не может простирается до отмены идентичности Конституции как государственно-правовой формы рациональности и стабильности общества в условиях демократии, то есть до отказа от демократии, прав человека и верховенства права, составляющих краеугольную основу развития современной цивилизации. Речь идет о том, что как поправки к Конституции, так и ее пересмотр имеют некоторые объективные пределы – демократия, верховенство права, права человека и гражданина, которые легитимно не могут быть преодолены. Этим в свою очередь предопределяются пределы конституционной инициативы и полномочия субъектов, участвующих в процессе новации Конституции».

Федерации присяги, но с точки зрения содержательной характеристики ответственности и обязанностей как парламента в целом, так и его членов возможна аналогия с частью 1 статьи 82 Конституции Российской Федерации: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». По существу, это клятва действовать в полном соответствии с тем мандатом, который вручен народом-сувереном.

Параметры этого мандата, то есть полномочия и ответственность мандатария, как и пределы его неприкосновенности, устанавливаются Конституцией и соответствующими ей законами. В частности, особенность конституционного регулирования статуса членов парламента заключается в том, что право неприкосновенности входит в компетенцию палат. Следовательно и в данном случае, поскольку речь идет не о санкции за неисполнение наказов избирателей, конституционное регулирование не выходит за рамки сложившихся представлений о природе свободного мандата.

## **Конституция и современная государственность России: государство и личность сквозь призму практического конституционализма**

Обильный событиями 1993 год оказался кульминационным пунктом в определении будущего России. Историки проникнут во все тайны бытия и причинности событий начала 1990-х годов, социологи установят взаимосвязи и взаимодействия между фактами, философы осмысляют проблему в целом. Конституционное совещание, оцениваемое в широком контексте эпохи и как результат социально-экономического, политического, духовного развития, ждет своих исследователей. Причем за пределами их внимания не должна остаться одна из особенностей доминировавшей социально-психологической атмосферы: общество сильно желало перемен, смутно представляя себе их цели, но вовсе не оправдывало те методы преобразований, которые использовала власть под звучащие рефреном лозунги о демократии и правовом государстве, свободном рынке и будущем изобилии.

Тем более, что под этот убаюкивающий рефрен цинично разворовывалась публичная собственность, созданная трудом многих поколений, а вдруг проявившееся всемогущество денег и продажность политической власти, как ржа железо, разъедали отечественную государственность. Торжествовали не лучшие, а самые пронырливые и вороватые, равнодушные к государственной бытийности России и ее цивилизационной идентичности. С этой точки зрения Конституционное совещание было шансом. Для одних – сохранить и возродить Российское государство, для других – добиться желанных целей социального устройства России, для третьих – удовлетво-

---

ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович – член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации.

ритель собственную корысть, ибо во все времена в Отечестве нашем были беспринципные хищники, гребущие под себя, и подвижники, служившие общему благу; были люди, жаждущие своей правды, и люди, ищущие правды для всех.

\* \* \*

Доминирующей тенденцией этого периода выступала философия свободы, казалось бы, эклектично соединявшая в общественном сознании ценности индивидуализма и коллективизма, свободы, воспринимаемой как освобождение от государственного патернализма, и равенства и справедливости, невозможных вне государственного регулирования. «Меньше государства – больше свободы» – с одной стороны, и обширные социальные ожидания – с другой, ожидания, которые демократия в принципе не в состоянии удовлетворить. Конституция, разрабатывавшаяся в этих условиях, не могла не отразить в своем содержании различные течения общественной мысли, которые при всей разности их исходных посылок и конечных выводов были едины в выборе демократии, которая для одних выражалась в минимизации государства и превращении его в «ночного сторожа», а для других – в восстановлении функции социального служения государства как фактора благополучия народа и прогресса общества.

Несмотря на то, что во взглядах многих участников Совещания, относящихся, казалось бы, к разным социальным и политическим течениям, доминировал примат индивидуального в конструировании будущего государства и его взаимоотношений с человеком, попытка отдать коллективизм под суд научной философии не удалась. Не удалась и попытка слепо копировать чуждую духу нашего народа и его тысячелетнему опыту государственной бытийности социальную организацию, в которой государство будет ограничиваться чисто полицейской ролью и не станет касаться ни экономики, ни морали, ни образования, науки, культуры, литературы или религии.

Возможно, именно это – преодоление противоположности между индивидуальным и коллективным и закрепление их баланса в организации взаимоотношений личности и общества – и есть главное в характеристике действующего Основного Закона, делающее честь современному практическому отечественному конституционализ-

му. Коллективизм, исходивший первоначально из права общества распоряжаться своими сочленами по собственному усмотрению, пришел к осознанию права личности на общество, которое обязано заботиться о его нуждах и способствовать его развитию. Такое осознание вылилось в конституционном провозглашении социального государства и экономических, социальных и культурных прав. Индивидуализм, изначально основанный на признании равенства перед законом и судом и с неизбежностью приходящий к согласию с социальными привилегиями, проистекающими из обладания собственностью, удовлетворился провозглашением принципа правового государства.

Результатом такого синтеза явилось демократическое социальное правовое государство. Такое решение не есть обманчивая политико-юридическая форма, явившаяся данью противоречивой эпохе конца 80-х – начала 90-х годов минувшего века. Это – отражение объективной диалектики взаимодействия личности и общества на современном этапе цивилизационного развития России и ответ на вызовы социальной практики, повелительно требующей соединения свободы личности и силы государства, которое ответственно не только за поддержание правопорядка, но и за социальное благополучие народа. Тем самым был положен конец великому социальному эксперименту, начало которому было положено революцией, а страна возвращена на дорогу естественно-исторического эволюционного развития.

Другое дело, что в течение последних двух десятилетий Российское государство развивалось преимущественно под влиянием устаревших трендов промышленного капитализма и мифологемы «свободного рынка», не отвечающих потребностям ускорения прогресса страны. Власть в России всегда была главным двигателем культуры и прогресса. Этого нельзя забывать, как нельзя не замечать, что глобальная конкуренция, присущая постиндустриальному развитию человечества, остро ставит и вопрос о способности Российского государства гарантировать национальные интересы страны, сохраняя при этом ее цивилизационную и государственную идентичность. Современная демократия с действительно характерными для нее конституализацией межгосударственных и интернационализацией внутригосударственных отношений не в состоянии сама по себе гарантировать интересы России и не исключает попыток экономической или политической и даже военной экспансии отдельных

государств или их группировок, связанных тесными узами, чем в том числе предопределяется роль Российского государства не только во внутригосударственных отношениях, но и в международном общении<sup>1</sup>.

В связи с этим, основная задача отечественной науки о государстве и праве и практики государственного строительства, требующая решения на данном этапе развития России, заключается в том, чтобы найти такую государственно-правовую организацию общества, которая существование стабильного в своих устоях и динамичного в развитии государства и прочного правопорядка как необходимого условия поступательного развития общества могла бы соединить с другим императивом эпохи – свободой личности. При этом следует предостеречь от попыток нарисовать заманчивый образ будущего и навязать его обществу; речь должна идти о конституциализации самой организации и деятельности государства. Действующая Конституция дает ключ к решению этой задачи как раз потому, что базируется на преодолевающем крайности индивидуалистического и коллективистского представлений о сочетании и взаимодействии индивидуального и коллективного, балансе интересов личности и общества, способном гарантировать личность от произвола общества, а общество – от анархического своеволия личности, чреватого разрушением общества и неисчислимыми страданиями самого человека.

Эта базовая для солидаристской теории идея имеет глубокие корни в отечественной социогуманитарной науке, прежде всего философии, социологии, социальной психологии, этике, а также юриспруденции<sup>2</sup>. Она преодолевает односторонность этатизма и либерального

<sup>1</sup> См.: Путин В. В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2012. С. 5.

<sup>2</sup> Учение о социальной солидарности обычно связывают с именами немецкого историка и социолога Георга Зиммеля (1858–1917), а также французских социологов Эмиля Дюркгейма (1858–1917) и юриста Леона Дюги (1859–1928). В действительности это учение имеет неизмеримо более глубокие корни, оно активно разрабатывалось отечественной социальной наукой. См. подробно: Соловьев В. С. Оправдание добра. СПб., 1897; Бердяев Н. А. О человеке, его свободе и духовности: Избранные труды. М., 1999; Новгородцев П. И. Об общественном идеале. М., 1991; Чичерин Б. Н. Собственность и государство. Ч. 2. М., 1897; Яценко А. Я. Очерки науки о государстве. М., 1909; Ковалевский М. М. Взаимоотношение свободы и общественной солидарности // Вехи. Интеллигенция в России. М., 1991; Гусейнов А. А. Золотое правило нравственности. 3-е изд. М.,

индивидуализма, тем самым открывая возможность мобилизации на основе согласования их интересов всех социальных субъектов и прогресса социума при сохранении его цивилизационной и государственной идентичности.

Солидаризм, разумеется, не гарантирует совпадение интересов личности и общества или иных социальных структур, или слияния этих интересов в нечто единое. Общество никогда не было простой совокупностью своих членов, подобно этому общественные интересы не есть лишь сумма личных интересов. Интересы индивида и интересы коллектива, общества, государства – объективная реальность, развивающаяся по законам диалектики.

Но это, вопреки распространенному мнению, не означает, что социализация и индивидуализация исключают друг друга. Напротив, в их синтезе, соединяющем справедливость и свободу в ее сопряжении с равенством, заключено будущее отечественной государственности и права. Существо современного решения проблемы может и должно заключаться в том, что оно, отрицая характерные для прошлого гипертрофированные представления об индивидуальном или коллективном начале в юридической доктрине вообще и концепции прав человека и его взаимоотношений с обществом и государством, иными формами коллективного бытия, в частности и особенности, признает необходимость органичного соединения в содержании прав и обязанностей человека и личных, и коллективных начал во всем многообразии форм ассоциированного бытия людей.

В адекватном правовом отражении такого равновесия во власти, суверенитете, свободе личности, организации федеративных отношений и регулировании собственности, налоговой и бюджетной системе и т. д. – неперемнное условие прочности конституционного

---

1988; Эбзеев Б. С. Конституция. Демократия. Права человека. М., 1992; Оболонский А. В. Драма российской политической истории: система против личности. М., 1994; Мальцев Г. В. Социальные основания права. М., 2007; Гинс Г. К. Современный капитализм и предстоящая эпоха (философия солидаризма) // Портрет солидаризма. Идеи и люди. М., 2007; Спиридонова В. И. Эволюция идеи государства в западной и российской социально-философской мысли. М., 2008; Лукашева Е. А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение. М., 2009; Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011; Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011; Невинский В. В. Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти. М., 2012 и др.

стройка и стабильности самого государства и его правовой основы. В противном случае солидаристская идея останется не более, чем риторикой, используемой властью в качестве способа ее дополнительной легитимации или основания для требования односторонней лояльности общества и его сочленов, или ее принудительного обеспечения.

Если перевести эту дискуссию в плоскость конституционного обустройства России, речь в том числе идет о сохранении или отказе от функции социального служения государства и закономерностях современного этапа цивилизационного развития общества, которое в российской действительности невозможно вне социальной солидарности. Отказ от функции социального служения государства с неизбежностью приводит к отрицанию вмешательства государства в социальную и экономическую сферы, что было характерно для более ранних этапов развития либеральной мысли. Между тем даже неолиберализм такого вмешательства, правда, в ограниченных масштабах, не отрицает, следовательно, признает и наличие у граждан не только гражданских и политических, но также социальных и экономических прав, так называемых прав-притязаний, из которых органично проистекают особенности конституционного регулирования отношений собственности.

Конституция, закрепив синтетическую модель организации социума и правового статуса человека и гражданина как ее части, соединила ценности свободы, включая здоровый индивидуализм, предприимчивость и инициативу, с ценностями ответственности, присущей коллективизму, в том числе взаимные обязанности личности и государства, а также сочленов общества как формы и способа выражения социальной необходимости. Именно эта социально-либеральная модель оказалась наиболее востребованной обществом.

Мудрые берут из исторического прошлого не пепел, а огонь. Коллективизм в его гипертрофированном виде, доминировавший в недавнем прошлом, рухнул. Но нельзя на его развалинах позволить расти чертополоху агрессивного индивидуализма, не облагороженного культурой и традицией, и принося ему в жертву великие коллективные интересы – фундаментальную науку, литературу, искусство, само Российское государство как главного движителя развития и прогресса, – которые связывают чувства и умы и являются самой сильной крепой естественного человеческого общежития.

В этом – смысл солидаристского понимания парадигмы государственно-правового бытия социума, существенно отличающегося от традиционных для индустриального общества представлений, основывающихся на либеральном индивидуализме, либо доминировавшего в нашем недавнем прошлом этатизма. Из такого понимания и вытекает соединение принципа сильного и дееспособного государства, способного эффективно и правовым образом воздействовать на все сферы общественной действительности во имя утверждения социальной справедливости, с прочной гарантированностью свободы личности.

Другое дело, что принцип социального государства во многом остается нереализованным, а политика в социальной сфере нередко бывает далека от установленных Основным Законом ориентиров. И проблема далеко не всегда заключается в состоянии экономики, а в избранных властью социальных ориентирах и ее экономической политике. Но в этом нет вины Конституции, которая, как и общество в целом, во многом продолжает оставаться жертвой мифа о том, что имманентная «свободному рынку» функция саморегуляции якобы исключает государственное управление социально-экономическими процессами, а это, в свою очередь, ведет к игнорированию конституционных обязанностей публичной власти, вытекающих из принципа социального государства. Воистину нет ничего опаснее для новой истины, чем старое заблуждение.

Но в описываемый исторический период общество еще плохо представляло себе смысл принципа социального государства. Что же касается идеи правового государства, то именно она общественно-политической и юридической мыслью России конца 80 – начала 90 годов XX века была выдвинута в обоснование грядущих преобразований. Тем самым была выполнена критическая по отношению к недавнему прошлому отечественной государственности работа. Но одновременно эта идея дала современному обществу оружие, в данных исторических обстоятельствах единственно пригодное для упрочения демократических преобразований. Если это оружие обществом будет утрачено, то останется только сила и неизбежный возврат к старым ошибкам.

Конституция не содержит определения правового государства. Что же касается конституционно-правовой доктрины России, то в ней имеется согласие относительно существенных элементов правового государства, но нормативное содержание этих элементов,

их юридическая, а нередко и политическая природа объясняются неоднозначно, и поэтому целостная картина правовой государственности в Российской Федерации выглядит по-разному, в зависимости от исходных посылок исследователей.

Во многом это связано с тем, что понятие правового государства в России, как и многие иные фундаментальные категории государственности, интерпретируется в отрыве от Конституции. Напротив, сама Конституция нередко интерпретируется сквозь призму априорных теоретических представлений о правовом государстве, сложившихся до или вне Конституции, и в случае несоответствия между ними корректируется не доктрина; под сомнение ставится «конституционность» самой Конституции. Между тем объяснение правовой государственности в России должно основываться не на абстрактных представлениях, сложившихся вне Конституции, а на ее воплощении в Основном Законе Российской Федерации и практике реализации принципов правового государства, как они закреплены в Конституции, в деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти.

Один из основных признаков такого государства заключается в том, что государственная власть в нем ограничена. Речь идет не об объективной ограниченности государства экономическими, социальными или геополитическими факторами, а об установлении Конституцией и действующим законодательством пределов государственной власти, которые последней не могут быть преодолены правовым образом. В действительности речь идет об обязанности всех государственных властей и их должностных лиц соблюдать Конституцию и действовать совместимым с законом образом.

При этом ограничение государственного вторжения в сферу индивидуальной автономии личности осуществляется посредством признаваемых за человеком и гражданином неотъемлемых прав и свобод, которые не могут быть нарушены или произвольно ограничены государством. Именно благодаря этим правам – экономическим, социальным и культурным, а также гражданским и политическим – государственная власть не только ограничивается по сферам своего проявления и способам воздействия, но и становится подзаконной. Наличие у индивида гарантированных прав и свобод превращает его в «равноправного партнера» государства, способного предъявлять к последнему правовые притязания, обоснованность которых уста-

навливает суд, и тем самым способствует утверждению законности в деятельности государства.

Основные принципы правового государства – легитимность публичной власти, взаимная ответственность государства и личности, разделение властей, новый, более высокий уровень законности, единство естественного и позитивного права и связанная с ним тенденция сближения права и морали – оказывают решающее влияние на его организацию и функционирование. Конституционному государству присуща определенная организация власти. Не подавление властью индивида как отдельной личности, так и совокупного человека – народа, а участие их в организации власти в правовом государстве. В основе правового государства лежит народный суверенитет; юридический догмат народной воли, выдвинутый в период борьбы с абсолютизмом и как противовес ему, хотя и претерпел в течение более чем двух столетий серьезные изменения (от «народ в правовой сфере может все» до «народ в правовой сфере может не все, ибо пределы его суверенитета ограничены правами и свободами человека и гражданина»), продолжает оставаться краеугольной основой современного государства и права.

Конституционно-правовое содержание принципа правового государства, однако, не ограничивается установлением правовых пределов государственной власти, соблюдение которых контролируется судом, во имя свободы и неотъемлемых прав личности. Из Конституции вытекает, что и само государство также создает такие нормы и правила, которые гарантируют политическое единство народа и формируют основы правопорядка. Тем самым развитие политических процессов не ставит под сомнение идентичность государства и его жизнеспособность, половодье демократии, как раз выражаемой фразой «народ в правовой сфере может все», способное угрожать самому существованию общества, усмиряется гранитными берегами конституционализма. Речь в том числе идет о стабильном функционировании государства путем создания органов, осуществляющих его функции и действующих независимо от периодической смены политических элит, приходящих к власти в результате свободных выборов.

При этом важно иметь в виду, что, согласно Конституции, в основе правовой государственности лежат не только принципы, закрепленные в отечественной правовой системе, но и принятые в международном сообществе правила. Принцип правового государства выполняет

в современных условиях интегративную функцию, обеспечивает взаимодействие сообщества правовых государств на основе получивших общее признание субъектов международно-правовых отношений принципов и норм, служит преодолению характерной для прошлого и во многом искусственной изоляции страны от международного сообщества.

\* \* \*

Концепция демократического социального правового государства невозможна вне адекватного решения проблемы личности, занимающей одно из ведущих мест во всей социальной науке. По общему признанию, важнейшая отличительная особенность понятия личности в юридической науке состоит в том, что она рассматривается в качестве носителя прав и обязанностей, состоящего в определенных взаимоотношениях с государством. Права и обязанности личности – форма ее самоопределения и самовыражения. В них, в том числе, устанавливаются общие рамки независимости и социально активной деятельности человека и одновременно эти права и обязанности являются способом поощрения той деятельности, которая выгодна и угодна обществу, способствует упрочению конституционного строя, который, в свою очередь, создает юридические условия для развития самой личности в общении с себе подобными и процессе их воздействия на природу и общественные отношения.

Государство признает и охраняет достоинство личности и истекающие из него права, являющиеся атрибутивными качествами всякого человека и не зависящие от государственного признания, причем в иерархии конституционных ценностей человек, его права и свободы занимают доминирующее положение. Тем самым человек выступает в качестве цели, а не средства достижения неких надличностных целей.

Отсюда не следует, что Конституция абстрагируется от конкретных исторических условий либо конструирует личную свободу вне общества. Личность не является ни изолированным от общества индивидом, ни безликой его частицей. Гарантируемые Конституцией свобода и права личности не устраняют ее зависимости от других лиц, семьи, общины, образующей местное самоуправление, и особенно от государства, поскольку личность выступает в качестве носителя

конституционных и иных обязанностей человека и гражданина. Тем самым Конституция нормирует статус личности, состоящей в множестве отношений и определяемой ими, а также несущей свою долю ответственности за формирование и поддержание той социальной общности, сочленом которой она состоит. В таком балансе индивидуального и социального заключено базовое начало конституционного нормирования статуса личности.

Проблема личности в юриспруденции имеет еще один аспект, обычно остающийся за пределами внимания науки, хотя он непосредственно вытекает из закрепленного в Конституции России принципа правовой государственности. Эффективность функционирования правового государства обусловлена тем, насколько оно сопрягается с правовым обществом и правовой личностью. Как еще в начале XX в. писал известный русский государствовед Б. А. Кистяковский, в идеале правовой личности две стороны: личности, дисциплинированной правом и устойчивым правопорядком, и личности, наделенной всеми правами и свободами и свободно пользующейся ими<sup>3</sup>.

Развитая демократия отличается совпадением интересов личности и общества в обретении свободы. Старое понимание прав человека только как способа самоопределения личности в ее противостоянии с чуждыми ему обществом и государством давно устарело. Речь сегодня идет о том, что права человека есть одновременно способ социализации. Непременным условием такой социализации выступает законопослушание, базирующееся не на равенстве в несправедливости, а на равенстве в правах и равенстве в обязанностях, и свободе.

В связи с этим следует решительно отвергнуть тезис о противостоянии свободы и равенства. Оснований для утверждения, что развитие свободы шло в ущерб развитию равенства, невозможно отыскать. Не следует открывать склеп, в котором покоятся останки давно изживших себя теорий. В современной понимании правовая личность – не оторванная от реалий общественной жизни цель и не совершенное воплощение в человеке определенных качеств. В основе «правовости» личности – конституированные правом индивидуальные и социальные интересы и вытекающие из них требования и соответствие поведения личности этим требованиям.

Концепция правовой личности находится в особенно тесной связи с требованиями социальной солидарности, базирующейся, в свою

---

<sup>3</sup> См.: Кистяковский Б. А. В защиту права (Интеллигенция и правосознание) // Философия и социология права. СПб., 1998. С. 364.

очередь, на разделении труда, – механической, поддерживаемой силой государства и принуждением, и органической, поддерживаемой самой организацией социально-экономических отношений и соответствующим этим отношениям законодательством. Она не только не чужда Конституции России, напротив, уже в преамбуле Основного Закона с высокой степенью формальной определенности выражены обе стороны правовой личности – ее свобода и ответственность. Если попытаться дать нормативное определение правовой личности, то в системе ее свойств и качеств можно указать, что правовая личность – это прежде всего свободная личность, обладающая духом гражданственности и готовая защищать конституционный строй России, способная осознанно нести тяготы во имя общего блага, являющегося основой коллективного бытия социума, готовая возникающие споры и конфликты разрешать в рамках установленных Конституцией и законом способов и в соответствии с принятыми правовыми процедурами. «Правовость» личности вовсе не исключает критики и политической свободы, напротив, она может формироваться как раз в условиях свободы. Гражданский дух ведет к формированию той общей воли, которая направлена на общее благо и в которой выражается душа государства. Правовая личность есть гражданин, способный противостоять антиконституционным действиям, от кого бы они ни исходили – от власти или от толпы. В случае возникновения споров и конфликта интересов правовая личность ищет их разрешения не в стихии улицы и в «кулачном праве», а в суде.

Единство людей и существующие формы их коллективности в демократическом правовом государстве вытекают не из государственного принуждения. Коллективность, понимаемая в самом широком смысле (семья, трудовой коллектив, общественное объединение, нация, народ и т. д.), имеет в своей основе естественную солидарность людей, которая благодаря Конституции обретает государственную организацию. Поэтому главный вопрос – не о допустимости конституционного признания коллективных форм жизнедеятельности социума, а о границах автономии индивида и пределах ее ограничения в общественных интересах или интересах иных сочленов общества, а также ограничения государства в смысле недопустимости его вмешательства в гарантируемую Конституцией сферу собственного усмотрения индивида.

Государство, как, впрочем, и иные формы коллективного бытия, при этом есть постоянная угроза человеку и его правам. Однако

человек не может находиться и вне государства и его конституции как способа закрепления универсального принципа свободы и ответственности, субъектами которых являются все участники конституционных правоотношений, а не только личность. Что же касается исходящей от государства угрозы правам человека, то в демократии она нейтрализуется бдительным общественным контролем, разделением властей и развитыми судебными институтами; тем самым преодолевается и характерное для прошлого патерналистское видение свободы, а индивидам предоставляется широкий простор в сфере организации их отношений.

Конституция в связи с этим выполняет стабилизирующую и рационализирующую функцию, которая рефлексировывает не только на гражданское общество и весь конституировавший себя в лице Российского государства народ, но и на каждого отдельного человека. Это означает, что правовая личность в демократии есть свободная личность, пользующаяся принадлежащими ей правами и свободами и готовая бороться за свои права в предусмотренных Конституцией и законом формах; это личность, дисциплинированная демократическим правопорядком, добросовестно исполняющая обязанности человека и гражданина, ответственная за государство и готовая отстаивать его конституционный строй вне зависимости от своих политических, социальных, религиозных или иных взглядов и представлений.

Это – самая общая дефиниция, которая многим может показаться оторванным от действительности или даже недостижимым идеалом. Но в том и особенность социальной науки, что, будучи воспринята обществом, она способна оказать на него огромное влияние в качестве одного из факторов развития. При условии, однако, что личность и государство в равной мере освоят принцип общего блага, составляющий смысл развитой демократии и предопределяющий организацию и деятельность всех государственных институтов и демократической личности. То есть личности, которая в отличие от либеральной личности, не тождественна атомистическому распаду общественной жизни, но, напротив, ответственна и несет свою долю тягот во имя общего блага.

Вопреки сложившимся взглядам, концепция общего блага не была чужда отечественной религиозной, политической и правовой мысли, в которой, однако, в качестве парадигмы принципа общего блага выступали не идеи свободы и юридического равенства граждан, пра-

вового государства и господства права, а идеи сотрудничества власти и общества во имя единства и целостности Российского государства. Лишь в конце XIX – начале XX века понимание общего блага утратило свой государственно-монархический смысл, заключающийся в трактовке просвещенного абсолютизма как воплощения высшего блага народа и справедливости; на смену этим представлениям пришли взгляды о «росте в русском человеке морали альтруизма и общественности» и социальной солидарности на принципах правового государства, равенства и справедливости, в основе которых как раз и лежит общее благо.

При этом главная особенность интерпретации общего блага отечественной социально-политической мыслью этого периода заключалась в том, что акцент делался не на индивидуалистическом либеральном начале, несомненно присутствующем в нем, а на учете индивидуально-коллективного характера общества. Отсюда проистекало понимание свободы не только как автономии личности от общества или государства, но и как способа ее социализации. Именно с этой точки зрения отечественная философия права отвергала одну из основных посылок классического либерализма, декларирующего ту мысль, что реализация частных целей имеет приоритет перед целями социальными.

Восприятие Россией общедемократических стандартов и их закрепление в действующей Конституции актуализировало концепцию общего блага и ее государственно-правового оформления. Речь идет о ценностях, которые являются значимыми для общества и его сочленов. В концепции общего блага «представлена правовая модель выявления, согласования, признания и защиты различных, во многом противоречащих друг другу, интересов, притязаний, воле членов данного общества»<sup>4</sup>.

Общее благо не есть арифметическая сумма ценностей членов общества, общее благо и благо каждого – не одно и то же. В своем государственно-правовом бытии оно не равно ни частному благу, ни сумме всех благ. Стремление основать общее благо на началах индивидуализма в силу собственной логики ведет к минимизации роли государства, которая сводится к защите жизни, свободы и безопасности граждан, и отрицанию универсальных ценностей, в рамках которых осуществляется общественное развитие<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Нерсесянц В. С. Философия права: Учебник для вузов. М., 1997. С. 70.

<sup>5</sup> По замечанию Н. А. Бердяева, «индивидуализм есть судорога старого Ада-

В философии социального реализма речь идет об обеспечении равновесия индивидуального и коллективного как условия эволюционного (а не революционного) развития общества. Восприятие этого универсального закона Конституцией и адекватное правовое отражение такого равновесия в организации власти, суверенитета, свободы личности, федеративных отношений и конституционном регулировании собственности – неперенное условие прочности конституционного строя и стабильности самой Конституции. Что же касается государства, то оно является инструментом общественного согласия и компромисса, формирования определенного баланса индивидуальных и коллективных интересов. Соответственно и Конституция в этом случае выступает как легитимация социального согласия и партнерства, гражданского мира, а не узурпированное меньшинством средство обеспечения его интересов.

В модели развития, избранной и закреплённой в Конституции Российской Федерации 1993 года, именно взаимоотношения государства и индивида в солидарном развитии всего многообразия легальных интересов, объективно развивающихся в обществе, занимают, пожалуй, главное место. Сегодня речь по существу идет об адекватности сложившейся на основании Конституции политической, а также социальной и экономической систем потребностям цивилизационного прогресса, невозможного, с одной стороны, без восстановления потенциала государственного управления, а с дру-

---

ма, ветхой свободы... Свобода в индивидуализме есть свобода отъединения, отчужденная от мира». Развивая эту мысль, философ подчеркивал, что «индивидуальность и индивидуализм противоположны. Индивидуализм – враг индивидуальности», – «В индивидуализме свобода получает ложное направление и теряется. Индивидуальность и ее свобода утверждаются лишь в универсализме». Бердяев Н. А. О человеке, его свободе и духовности: избранные труды. М., 1999. С. 72. Спустя много десятилетий А. И. Солженицын пророчески предупреждал, что «существование общества «необузданных прав» невозможно. Устойчивость общества может быть достигнута не на равенстве сопротивлений, но на сознательном ограничении... Свобода хватать и насыщаться есть и у животных. Человеческая же свобода включает добровольное самоограничение в пользу других. Наши обязательства всегда должны превышать предоставленную нам свободу». Солженицын А. Как нам обустроить Россию? Посильные соображения // Литературная газета. 1998. № 38. Через несколько лет он вновь предостерегал: «Понятие «свободы»... внесено до полного забвения обязанностей человека и до свободы от всякой ответственности. А между тем мы только до той грани человеческие существа, пока... чувствуем на себе, над собою – наш долг» (Он же. Россия в обвале. М., 1998. С. 47).

гой – подлинной свободы личности и сохранения индивидуальности человека.

Общее благо невозможно вне справедливости, равенства и свободы, социального мира и согласия, а также деятельности государства в русле сбалансированных индивидуальных и социальных интересов. Индивидуальный интерес не может быть удовлетворен вне рамок тех ценностей, которыми располагает общество либо менее универсальная ассоциация людей. Отсюда – востребованность не просто сотрудничества и взаимодействия людей, но всеобщей солидарности как парадигмы организации и функционирования социально-политического сообщества людей – свободных и равноправных, реально пользующихся двумя великими правами, синтезирующими все иные права и свободы человека и гражданина, – правом на жизнь и правом на развитие в их самом широком понимании.

Этим предопределяются роль, значение, функции государства как высшей объективной формы материализации социального сознания народа. Не индивидуализм, крепостной стеной отделяющий человека от себе подобных, должен определять вектор развития, а реальные потребности общества в целом и его сочленов. С этой точки зрения, для общего блага в его конституционно-правовой интерпретации характерны социальность человека, объективированная в его общественной и государственной бытийности и выраженная в категориях «человек», «гражданин», «личность», государство как высшая объективная форма социального сознания народа и его самоопределения, общедоступность составляющих общее благо ценностей, которыми располагает общество, должные гарантии конституционной модели организации государства и «правовости» власти, а также модели свободы и прав личности, основанные на равенстве и справедливости, а также ответственности. В данном контексте общее благо в его конституционном воплощении выступает в виде системного единства взаимодействующих и взаимопроникающих конституционных ценностей индивидуальной и социальной жизни, в числе которых – свобода, равенство и справедливость, Российское государство и его демократический конституционный строй, гражданский мир, согласие и прочный правопорядок, основывающийся на Конституции и правовом законе, наука, образование, культура, искусство, литература.

С этой точки зрения именно Конституция как способ закрепления и выражения высших правовых норм является так на-

зываемой абсолютной нормой, тем правовым началом, которое представлено в общем благе и которое не отрицает различий интересов, притязаний, воли, целей и т. д. отдельных субъектов, а предусматривает общее условие их возможностей. Конституция выступает формой признания общего блага в его социальной и индивидуальной интерпретации и устанавливает правовые механизмы его реализации, объективирует субъективное понимание общего блага, определяет цели и средства их достижения во имя общего блага и устанавливает границы усмотрения государства по его достижению.

\* \* \*

Сетовать на обстоятельства истории- есть то же самое, что быть в обиде на природу за климат или на время за его неумолимость. Объективные условия становления и развития отечественной государственности и обусловленная ими социокультурная среда предопределили постоянное усиление власти, которая на известном этапе нашей истории стала едва ли не единственным двигателем всей системы. В течение столетий для нашей страны было характерно слияние государства с носителем власти, как бы он ни назывался, и воплощение в нем: если власть зачастую и не произвольна, то, во всяком случае, она ничем не ограничена, кроме ее собственных представлений об интересах государства и выгоде его подданных, судить о которой дано только ему. Именно это сыграло столь значительную роль в утверждении начал власти, единственно способной сплотить малочисленный народ, населяющий огромные пространства, в единое государство.

Этим предопределялась главная задача власти, заключавшаяся в сохранении и преумножении своего могущества. Все иные задачи были подчинены этой главной задаче и главному принципу устройства и функционирования государства. Перед лицом всемогущей власти обращалось в ничто право индивида.

В этом была своя особая логика. Если воздержаться от следования распространенному обычаю судить о прошлом с позиции современных идеалов, следует признать, что именно такая практика государственного строительства, суровая и часто жестокая, требующая отказа от частных интересов во имя государства и добивающаяся этого силой, способствовала величию Российского государства на различных

этапах его развития, включая наше недавнее прошлое. Революция и вызванный ею социальный разлом, гражданская война и иностранная военная интервенция, разруха, угроза оказаться в хвосте исторического развития, постоянная опасность агрессии, Великая Отечественная война, потребовавшая мобилизации практически всех сил народа, и послевоенное восстановление, растянувшаяся на многие десятилетия холодная война, вполне реальная угроза ядерной войны.

Восприятие же Россией общедемократических стандартов организации и функционирования общества обусловило потребность в соединении этих двух начал – власти и права. В преодолении взаимного отчуждения власти и общества, восстановлении доверия и уважения граждан к государству и его институтам заключено главное условие стабильности России в своих конституционных устоях и динамичности в развитии, а также ее цивилизационной и государственной идентичности, которые в условиях глобальной конкуренции подвергаются серьезному испытанию.

Угрозы единству и целостности государства могут исходить извне, например, в виде агрессии, но могут быть вызваны внутренними причинами, включая захват власти или деятельность антиконституционных сил, препятствующих функционированию установленного Конституцией правового режима. В последнее десятилетие все чаще наблюдается консолидация этих сил с участниками глобальной конкурентной борьбы, в которой активно используются средства политического, экономического, информационного и даже военного давления.

Этим предопределяется значение учета властью потребностей экономического, социального, политического и культурного развития страны, которое не может основываться ни на игнорировании собственного социокультурного опыта, ни на слепом копировании чужих образцов. Такой учет требует глубокого осмысления особенностей движения России к демократии и правовому государству, базирующемуся на верховенстве права как универсальной основе современной цивилизации. Речь при этом не должна идти об отказе от начал власти и заполнении образовавшегося вакуума началами права, а об их сочетании и взаимодействии. Именно в таком синтезе заключена предпосылка и гарантия обеспечения национальных интересов России, а также единства и целостности Российского государства как формы политико-юридического бытия многонационального народа страны.

В связи с этим нуждаются в научном осмыслении и новации, привнесенные демократией в представления о суверенитете. С демократическим видением организации социума несовместима доктрина так называемого абсолютного суверенитета, по которой суверен не ответствен и не несет никаких обязанностей. Фундаментальный принцип конституционного статуса законодательной, исполнительной и судебной властей заключается в признании и конституционном закреплении доминирующего положения в обществе и государстве народа, выступающего в качестве особой юридической личности, которая стоит над всеми властями и обладает первоначальным и неотчуждаемым верховенством, является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации. В силу этого, источником государственного суверенитета является суверенитет многонационального народа Российской Федерации, который, принимая Конституцию и сохраняя за собой учредительную власть, определяет пределы полномочий учреждаемой ею государственной власти, возлагаемые на государство обязанности перед народом, различными социальными структурами, личностью и пр.

Однако из этого не следует делимость суверенитета государства как формы организации политико-юридического бытия многонационального народа – единой государственной гражданской нации России. Суверенитет есть свойство государственной власти, организационно-политический и функциональный, а также юридический принцип ее организации и функционирования, выражающийся в верховенстве государства на своей территории и его независимости во внешних сношениях. Он един и неделим и не может дробиться между составными частями государства или органами государства; в нем – основополагающее начало государственного развития народа.

В данном контексте уместно отметить, что теория делимости суверенитета в истории политико-правовой мысли дважды выставлялась с политическими целями. Первый раз – в период борьбы с абсолютизмом и утверждения принципов правовой государственности для обоснования ограничения власти монарха и создания «идеального государства», в основе которого разделение властей, каждая из которых сама является суверенной.

Второй раз теория делимости суверенитета служила обоснованию конструкции союзного государства. В известной мере она была воспринята и отечественной конституционной практикой на советском

этапе ее развития. В частности, ст. 15 Конституции СССР 1936 года провозглашала, что суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в статье 14 Конституции СССР, которая перечисляла предметы ведения Союза ССР (внешние сношения, вопросы войны и мира, охрана государственной безопасности и т. п.). «Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно». Одновременно в статье 17 устанавливалось, что «за каждой союзной республикой сохраняется право свободного выхода из СССР».

Нетрудно заметить, что эта теория, как и основывавшаяся на ней конституционная практика, базировалась на смешении понятий государственной власти и суверенитета и отождествлении суверенитета как свойства государственной власти с опасными для единства и целостности государства представлениями о суверенитете государственного органа. В действительности делится не суверенитет; рациональная организация государства и власти обуславливают разграничение предметов ведения и полномочий различных звеньев единой публичной власти<sup>6</sup>.

Сегодня теория делимости суверенитета оказывается вновь востребованной и вновь с политическими целями, в частности, в связи с процессами европейской интеграции. Так, членами Европейского Союза 29 ноября 2004 года был подписан «Договор, устанавливающий Конституцию для Европы». С этой точки зрения реанимация данной теории в государствах, участвующих в этом процессе, имеет под собой основание и вполне оправданно, что, однако, едва ли может служить аргументом в ее пользу в отечественной юриспруденции.

Российская Федерация – не гетерогенное объединение различных сочленов и не союзное государство. Это – единое и целостное государство, органично синтезирующее единый народ, единую территорию и единую верховную власть. Именно Российская Федерация выступает в качестве единого и единственного суверена, обладающего неотчуждаемым верховенством на всей территории Российской Федерации.

Конституция принципиально исключает деление государственного суверенитета между Российской Федерацией и ее субъектами. Последние обладают при этом рядом исключительных прав, реализуемых

---

<sup>6</sup> См.: Еллинек Г. Право современного государства. Т. 1. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 365.

ими самостоятельно, но с соблюдением установленных федеральной Конституцией пределов. Федеративное устройство России служит сохранению многообразия различных регионов, включая национальную государственность различных этносов, при безусловном характере общенационального единства, и одновременно выступает способом рационального распределения компетенций и полномочий по вертикали – между федерацией и ее субъектами.

Автор сознает, что найдется некто, кто поспешит уличить его в некомпетентности, ссылаясь при этом на то, что, согласно названию и преамбуле Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 года (с протоколом к нему), республики являются суверенными государствами. Разработчики Договора, казалось бы, проигнорировали противоречие, заложенное в самом его названии (суверенные государства в составе другого государства), поскольку суверенность государственной власти связывали не с территориальным верховенством, а с компетенцией, предметами ведения и полномочий. Это был скорее рефлекс на характерную для предшествующего этапа развития отечественной государственности жесткую централизацию властных полномочий, чем констатация политико-юридического состояния взаимоотношений федеральных властей и властей субъектов Российской Федерации. На содержании Федеративного договора сказался и кризис государственности, спровоцированный федеральными властями и отмеченный принятием в начале 90-х годов большинством республик в составе России деклараций о государственном суверенитете, что получило название «парада суверенитетов».

Важно другое. В мире нет народа или государства, гарантированных от крутых исторических поворотов, надломов или кризисов, вызываемых разными причинами. Мудрость народа и жизнеспособность государства как раз и определяются способностью не потеряться в истории и выйти из кризиса готовыми ответить на вызовы времени. С этой точки зрения совершенно логично, что действующая Конституция Российской Федерации, принятие которой явилось первым актом выхода из кризиса начала 90-х, разграничив предметы ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти ее субъектов, а также допустив возможность их перераспределения на основе внутривластной

ных договоров, признает суверенный характер исключительно за Российской Федерацией, но не за ее субъектами, включая республики. В равной мере Конституция не предусматривает возможность деления суверенитета России с международным сообществом, что получило особенно выпуклое выражение в Постановлении Конституционного Суда России от 9 июля 2012 года по делу о проверке конституционности Протокола о присоединении России к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО<sup>7</sup>. Потрепанный в бурях государственного строительства Феникс делимости государственного суверенитета даже в тех исторических условиях, когда принималась Конституция, оказался бесценен перед Державным орлом. Именно суверенитет Российского государства, единый, неделимый, непогашаемый и неотчуждаемый, составляет политико-юридическую основу единства и целостности России, ее государственной и цивилизационной идентичности, сопрягаемой с открытостью новому и готовностью отвечать на вызовы времени.

Практикой конституционного регулирования различных государств выработаны правовые способы борьбы с угрозами государственности извне и внутригосударственными кризисами порядка функционирования конституционного строя. В частности, Конституция России для защиты от внешней или внутренней угрозы, а также поддержания общественного порядка предусматривает введение особых правовых режимов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Тем самым государство, само являющееся главным звеном механизма обеспечения единства и целостности отечественной государственности, обладает необходимым инструментарием, гарантирующим идентичность той политико-юридической формы, в которой конституировал себя в качестве единой государственной гражданской нации многонациональный народ Российской Федерации. Именно государство в лице соответствующих властей обеспечивает идентичность России как единого государства и противостоит опасностям, исходящим как от частных лиц, так и от организованных групп.

---

<sup>7</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П и развивающее его Определение от 27 июня 2000 года № 92-О (СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728). Уместно заметить, что эти два акта Суда сыграли особо заметную роль в утверждении единства конституционного пространства России и реализации в социально-правовой практике конституционной (а не договорной или договорно-конституционной) модели Российской Федерации. См.: Комментарии к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. С. Эбзеев. Т. 3. М., 2002.

Эта обязанность оберегает сферу публичных интересов и ограждает ее от неправомерного вторжения частных лиц.

Конституционная обязанность защиты, возложенная на государство, обеспечивается не только посредством особых правовых режимов функционирования власти. Она раскрывается самой Конституцией в ряде иных ее положений и опосредуется федеральными конституционными и иными федеральными законами. Непосредственно Конституцией запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Одновременно Конституция гарантирует государственное единство и лежащую в ее основе солидарность посредством установления запретов, обращенных к гражданам, и путем ограничений их прав федеральным законом, поскольку это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Существенное значение имеет актуализация конституционных обязанностей, т. е. их перевод на язык отраслевого законодательства, формирование механизма их исполнения, установление ответственности и т. п.

Кризис может быть вызван и актами самого государства, и его конституционных органов или должностных лиц. Казалось бы, направленные на децентрализацию государства и в этом смысле на утверждение гражданской свободы и политической конкуренции, на деле способны стать угрозой единству и целостности государства, если в обществе возобладает дух разрушения, а не созидания<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Выдающийся отечественный государствовед Б. Н. Чичерин предостерегал: «Демократия в основании всей государственной жизни полагает свободу, из которой истекает и равенство; этому началу дается первое место в ряду общественных элементов. Но свобода благотворна только для тех, кто умеет ею пользоваться. Это меч обоюдоострый, который может быть пагубен для неспособного владеть им. Свобода, не знающая себе пределов, во всяком случае, представляет значительные опасности. И отдельный человек, предоставленный себе, не всегда достигает должного равновесия своих стремлений. Нередко, увлекаемый страстями, непослушный голосу разума и нравственного чувства, он падает и погибает в бесплодной или преступной жизни». Чичерин Б. Н. О народном представительстве. Изд. 2-е. Тамбов, 2011. С. 77.

Демократические институты, являющиеся императивом эпохи (свобода слова, митингов и собраний, свобода политической конкуренции и т. п.), имеют свои естественные пределы. Мудрость законодателя заключается в адекватном определении этих пределов, исходя при этом не из абстрактных мифологем, а реальных условий развития собственной страны и ее места в современном мире. Институты демократии, закрепленные в Конституции России и нормируемые федеральным законодателем с учетом особенностей переживаемого страной исторического этапа и потребностей общества, должны быть гарантированы от использования в целях, противных их назначению, включая дезорганизацию государства или подрыв его конституционного строя. Особенно важно учитывать, что в многопартийности, поскольку она не выкристаллизована социокультурным опытом самого народа и не обрела должной устойчивости, заключены определенные риски, слабости и даже пороки.

\* \* \*

Находящейся в процессе становления демократии угрожают две опасности. Революционный дух требует постоянных реформ, дух консервативный видит сохранение государственной идентичности в неприкосновенности сложившихся организационных и политических форм. Противостояние между ними влечет периодические кризисы и даже кровавые конфликты. Что же касается указанных конституционных средств и способов блокирования негативных тенденций или их преодоления, их ценность всегда относительна, поскольку ими лечатся симптомы, но не сама болезнь. Логика революции, продиктованная мистической верой в созидательную силу разрушения, не считается с конституцией.

Юристы, в силу профессии и воспитания склонные к преувеличению роли закона, должны согласиться: доминирующее место в системе гарантий единства и целостности государства принадлежит не праву и его институтам, а гражданскому патриотизму. Юристам же надлежит выявить его правовое содержание.

Любовь к Отечеству – не слепое чувство. Дух гражданственности, основой которого является осознание народом ценности государственного бытия, социальной необходимости тягот, возлагаемых таким бытием, и проникновение в смысл общего блага, и готовность нести тяготы во имя его достижения, заключается в любви и преданности

России и доверии к отечественной государственности и ее конституционному строю. Быть патриотом – значит не только с уважением и любовью относиться к своей истории, хотя, безусловно, это очень важно, а прежде всего служить обществу и стране<sup>9</sup>.

Дух гражданственности является духом свободы и потому не упраздняет критики, различий в социальных, политических и прочих взглядах и представлениях. При этом свобода слова, печати, митингов и демонстраций, деятельности политических партий и иных ассоциаций, поскольку они никогда не могут простираться до разрушения государства, являются формами проявления гражданского духа. Он не нуждается в политической организации, связывающей его с государственной властью, ибо в противном случае на нет будет сведена свобода критики, что, в свою очередь, породит новые вызовы и угрозы государственной идентичности России.

Гражданский дух требует лояльности по отношению к государству, особенно в периоды, когда идентичность государства и его конституционный строй ставятся под угрозу. На задний план отступает и политическая борьба, уступая место гражданскому патриотизму. Существенно возрастает значение ответственности и добросовестности граждан в пользовании правами и выполнении обязанностей. В этом последнем случае речь идет о месте и роли именно гражданина в механизме обеспечения единства и целостности Российского государства, его ответственности и готовности к служению общему делу. Поэтому в период становления демократии, более чем когда-либо, необходимы не только осторожность самой власти в выборе путей реформирования политической системы общества, но и воспитание ответственности гражданина за общество и государство. В этом смысле ответственность – своеобразный рефлекс свободы выбора личностью того или иного варианта поведения, что, в свою очередь, и составляет существо демократии.

В связи с этим речь идет и о воспитании законопослушания и добросовестного отношения к выполнению обязанностей человека и гражданина, которые обусловлены государственной организацией общества и сочленством индивида в государстве и составляют основу правового порядка. Эти обязанности носят не абстрактный характер, они связаны с типом государства, действуют в рамках конституци-

---

<sup>9</sup> Путин В. В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2012. С. 7.

онной организации Российского государства как государства демократического, федеративного, социального, правового.

Будучи отражением преимущественно публичных интересов (соблюдать Конституцию и законы, платить законно установленные налоги и сборы, защищать Отечество и нести военную службу в соответствии с федеральным законом), обязанности составляют ту базу, на которой развивается государство как единое и целостное образование и публично-правовое оформление общества. Государство без лично-правовой связанности индивидов и обусловленных ею обязанностей граждан, не важно, декларированы они в его учредительном акте или нет, существовать не может в принципе; обязанности – атрибутивное свойство всякого государственно-организованного общества, а их добросовестное выполнение – условие его стабильности и развития.

Отсюда, однако, не следует, что единство и целостность государства формируются именно основными обязанностями. Последние конституируют отношения между государственной властью и гражданами и гарантируют государственное единство; но само государственное единство имеет своим источником прежде всего волю многонационального народа Российской Федерации, а не волю, пусть самую конструктивную, отдельного правообязанного лица. Именно единство многонационального народа России, конституировавшего себя в качестве единой государственной гражданской нации, а именно в этом прежде всего заключается смысл положения преамбулы Конституции «мы, многонациональный народ Российской Федерации», и составляет самую фундаментальную основу единства государства и обуславливает полномочия всех властей и их должностных лиц по его поддержанию.

Граждане же участвуют в этом процессе постоянного воспроизводства государственной идентичности России трояким образом: во-первых, участвуя в свободных выборах федеральных органов государственной власти и управлении делами государства; во-вторых, посредством законопослушания и сохранения гражданского мира, то есть воздержания от поведения, которое могло бы поставить под угрозу единство государства или его конституционный строй; в-третьих, путем несения военной службы и посильного участия в формировании материально-финансовой базы существования государства и обеспечения условий реализации его функций (уплата налогов), а в случае необходимости – защиты Отечества, то

есть посредством выполнения публичных тягот, гарантирующих функционирование государства как единого и целостного организма. Тем самым Конституцией формируется ориентированная на единство и целостность Российского государства солидарность граждан, из которой проистекает их ответственность не только «перед», но и «за».

С этой точки зрения, установленные Конституцией обязанности, исключают оппозицию государства и гражданина. Что же касается прав и свобод, то они в силу своей природы – «узды для власти» – в известном смысле противопоставляют их носителя государству. Но такая оппозиция может развиваться только в легитимированных Конституцией формах и осуществляться соответствующими ей способами, и никогда не должна простирается до отказа от законопослушания или разрушения гражданского мира. В противном случае вводится в действие механизм юридической ответственности, эффективность которого, однако, относительна. В связи с этим речь может и должна идти о формировании в обществе и воспитании в гражданах наряду с духом гражданственности юридического духа, ориентирующего граждан на поиск решений политических конфликтов не на улицах и площадях, а в органах правосудия. В этом сегодня проявляется государственный смысл нашего народа, в равной мере далекий и от психологии рабского подчинения, и от психологии революционного обновления в погоне за очередной несбыточной социальной химерой.

## **Современный конституционализм и глобализация: два вектора развития**

Четверть века назад исчезла биполярная система. Не стало великого государства, павшего жертвой бесталанности собственного руководства, оказавшегося неспособным ответить на вызовы эпохи, ожидания собственного народа и непрекращающуюся информационную войну. Мир, однако, не стал более стабильным, деградируют ключевые международные институты, подрываются основы современного мироустройства. Безответственные эксперименты грубого внешнего вмешательства в жизнь стран и народов стали обычным инструментом геополитики и передела сфер влияния<sup>1</sup>.

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

Едва ли можно оспорить мнение, что глобализация есть объективная реальность, обусловленная замкнутостью планеты, формированием мирового хозяйства, глобальными коммуникациями и т. д. Обычно ее связывают с качественно более высокими уровнями интегрированности, целостности и взаимозависимости мира. Отсюда понимание глобализации как геоэкономического, геополитического

---

ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович – член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации.

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

и геогуманитарного явления, которое в том числе требует юридического осмысления и решения, основанного на единых для участников этого процесса организационных и регулятивных стандартах. Речь при этом обычно ведут об универсализации позитивного мирового опыта во всех основных сферах общественной жизни и повышении темпов становления гуманной, справедливой и высокоразвитой мировой цивилизации<sup>2</sup>.

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

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

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

Для глобализирующегося мира в его правовом развитии характерны два взаимосвязанных встречных процесса: интернационализация

---

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

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

внутригосударственного регулирования, особенно в гуманитарной сфере, а также в сферах торговли, транспорта и т.д., и вполне отчетливо проявляющаяся тенденция конституционализации международных отношений. Последняя отражает процессы становления наряду с национальным также регионального, континентального и даже глобального конституционализма. Это, в свою очередь, влечет «взаимозависимость и взаимную ответственность государств, не свойственных традиционному пониманию государственного суверенитета». Важным шагом на пути к конституционализации международного сообщества является существование одновременно с международным законодательством института независимой судебной власти<sup>4</sup>.

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

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

В развитие положений преамбулы часть 4 статьи 15 Конституции устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила междуна-

---

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

родного договора. Словосочетание «общепризнанные принципы и нормы международного права» содержится также в статьях 17, 63, 69 Конституции.

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

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

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

Во-вторых, общепризнанные принципы и нормы международного права содержательно сопрягаются с учредительной функцией Конституции, которой Российская Федерация оформлена в ее современном состоянии демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления; она легитимирована не только волей единой государственной гражданской нации России, но и получившими всеобщее признание в современном мире началами организации и функционирования межгосударственной

системы (преамбула); эти принципы составляют интегральную часть правовой системы России (ч. 4 ст. 15); являются критерием, которым руководствуется Российское государство, признавая, то есть определяя, круг, объем и пределы, и гарантируя, то есть юридически, организационно и материально обеспечивая, права и свободы человека и гражданина (ст. 17, 55); устанавливают пределы усмотрения государства при предоставлении убежища политическим эмигрантам (ч. 1 и 2 ст. 63); наконец, составляют основу конституционного статуса коренных малочисленных народов и обязывают государство гарантировать этот статус на уровне не ниже, чем это предусмотрено указанными принципами и нормами (ст. 69)<sup>5</sup>.

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

---

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

по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу».

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

В том числе: суверенное равенство государств; невмешательство в их внутренние дела; равноправие и самоопределение народов; неприменение силы или угрозы силой; мирное урегулирование споров; нерушимость границ; территориальная целостность государств; уважение прав человека и основных свобод; сотрудничество государств; добросовестное выполнение международных обязательств<sup>6</sup>. Причем, Декларация 1970 года особо оговаривает, что указанные принципы взаимно связаны и каждый из них должен рассматриваться в контексте всех других принципов, что принципиально важно для их непротиворечивого толкования и применения<sup>7</sup>.

Эти принципы являются тем фундаментом, на котором формируется следующий, более конкретный и формально определенный с точки зрения прав и обязательств участников международного общения пласт международного правопорядка. В данном случае,

---

<sup>6</sup> В отечественной юриспруденции порой общепризнанные принципы международного права безосновательно отождествляются с упоминаемыми в статье 38 Статута Международного Суда ООН наряду с договорами и международными обычаями «общими принципами права» (они упоминаются также в части 2 статьи 7 Европейской конвенции 1950 г.). См.: Конюхова И. А. Конституционное и международное право: теория и практика взаимодействия. М., 2006. С. 39. В действительности под «общими принципами права» в смысле статьи 38 Статута Международного Суда ООН понимаются традиционные юридические постулаты, известные еще римскому праву (закон не имеет обратной силы, специальный закон имеет преимущество перед общим законом, договоры должны соблюдаться, право не может возникнуть из правонарушения и т.д.). Они действительно свойственны как международному, так и национальному праву, что, однако, не позволяет указанные принципы интерпретировать как тождественные общепризнанным принципам международного права.

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

однако, также нельзя забывать, что международное право выросло и развивалось как результат отношений именно между государствами, которые и ныне продолжают оставаться основными субъектами международного права; оно, в свою очередь, создается путем согласования воли участников межгосударственных отношений, которые участвуют в этих отношениях на основе юридического равенства и по собственному волеизъявлению становятся субъектами международно-правовых отношений.

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

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

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

Таким образом, из Основного закона России никоим образом не следует надконституционность общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, которые в основном покрывают сферу межгосударственных отношений. Но эти принципы и нормы, выражающие универсальные ценности

и соответствующие интересам всех народов, не являются чем-то внешним по отношению к Конституции, а в силу волеизъявления конституционного законодателя выступают частью российской конституционной системы. Данные принципы «вмонтированы» в ткань Конституции и составляют ее содержательную характеристику, а нормы Конституции, ориентирующие внешнюю политику государства или закрепляющие права и свободы человека и гражданина, должны толковаться и применяться согласно этим принципам и нормам и конкретизирующим их актам и не могут вступать с ними в коллизию.

При этом Конституция в самой себе содержит механизм интеграции в правовую систему России новых принципов и норм, а также ее международных договоров. Тем самым опосредуются основные тенденции мирового развития, предопределяемые глобализацией, которой не препятствует сложившийся в результате Второй мировой войны миропорядок.

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

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

Инструментарий, используемый лидерами глобализации, уверовавшими в свою избранность, весьма разнообразен: от откровенного насилия до управляемых «цветных» революций, оправдываемых якобы принесением в страны, ставшие жертвами их политики, прав челове-

ка. Особенность современного этапа мирового развития заключается в том, что права человека, особенно в части их защиты, становятся средством формирования регионального или глобального правопорядка, доминирующего над национальным конституционализмом.

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

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

Несомненно, однако, что изначально присущий Декларации характер рекомендации требовал дополнения ее договорами, которые налагали бы на государства конкретные обязательства по содержанию Декларации и, кроме того, устанавливали бы определенные санкции в случае нарушения своих обязательств. Эта задача была

решена двумя Международными пактами 1966 года – о гражданских и политических и об экономических, социальных и культурных правах, выросших из Декларации 1948 года и предусматривающих конвенционные обязательства государств-участников.

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

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

В связи с этим защита прав человека и сегодня остается в основном внутренним делом государств<sup>8</sup>. Но это вовсе не означает, что государство вправе по своему усмотрению подвергать дурному обращению граждан и иных лиц, пребывающих под его юрисдикцией. Напротив, из Устава ООН и принятых в развитие его положений актов следует, что защита прав человека принципиально относится

---

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

к области международного права. Без учета этих взаимосвязанных аспектов, адекватный вывод об институте международной защиты прав человека и действующих в его рамках правовых механизмах невозможен.

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

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

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

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

за соблюдением прав человека, что ликвидирует их зависимость от возможных изменений самой Конституции или даже ее отмены<sup>9</sup>. Столь же часто утверждается, что самым совершенным и эффективным договором в области прав человека в мире является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, подписанная 4 ноября 1950 года в Риме.

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

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

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

Что же касается действующей Конституции России, то, согласно ей, Конвенция обладает в отечественной правовой системе статусом федерального закона. Она не имеет общего примата над националь-

---

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

ным правом, хотя в силу прямого указания Конституции обладает приоритетом в применении в случае обнаружившейся коллизии с федеральным законом. Отсюда, в частности, вытекает, что Конвенция для России непосредственно не является масштабом конституционно-судебной проверки или критерием конституционности того или иного акта. Ратификация Россией Европейской конвенции 1950 года и признание юрисдикции ЕСПЧ не означает уступки правозащитной функции Российского государства.

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

Этим обусловлена и тенденция к возрастанию роли суда в упрочении взаимодействия между национальной и международной правовыми системами, в обеспечении все более активного вхождения России в международное правовое пространство, в том числе в правовое поле Европы<sup>10</sup>. В частности, международно-правовая аргументация используется российскими судами трояким образом: в качестве дополнительного довода в пользу своих правовых позиций, вырабатываемых на основе Конституции; для разъяснения смысла и значения конституционного текста; для выявления конституционно-правового смысла проверяемого закона или его нормы, то есть конституционного истолкования закона и его применения в соответствии с таким истолкованием. В этом последнем случае речь часто идет о проверке адекватности международно-правовым обязательствам России, конкретизации законодателем механизма реализации прав человека, включая устанавливаемые им запреты и ограничения.

Высшие суды тем самым не только реализуют конституционное положение об общепризнанных международно-правовых принципах и договорных нормах как интегральной части российской правовой

---

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

системы, но и утверждают признаваемые и разделяемые Россией принципы и нормы международного права в качестве важного критерия, которому должны соответствовать законодательство и практика правоприменения.

В связи с этим уходят в прошлое и классические представления, основанные на противопоставлении двух правовых систем – континентальной и общего права, поскольку оно не отвечает ни современным реалиям, ни опирающимся на них потребностям правовой модернизации: мы действительно являемся свидетелями постепенной конвергенции двух правовых систем<sup>11</sup>. Сегодня нуждаются в пересмотре устаревшие представления об источниках российского права и роли в нем прецедентов<sup>12</sup>.

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

---

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

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

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

И проблема не только в том, что европейский консенсус как единая система защиты прав человека, которая предполагает одинаковый уровень защиты во всех государствах – участниках Конвенции, складывался постепенно и поэтапно, хотя и это немаловажно<sup>13</sup>. Во многом различны представления народов о естественном праве. Безусловного уважения требуют и национальные конституционные традиции участников Конвенции, особенно когда речь идет о государствах, не ориентированных на создание «государства государств» и формирование единого европейского конституционного правопорядка.

Так, 4 июля 2013 года ЕСПЧ вынесено постановление по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации», которым был сделан вывод о нарушении положений статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции в связи с отсутствием у заявителей, содержащихся в местах лишения свободы, активного избирательного права. Причем норма, устанавливающая запрет гражданам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, избирать и быть избранными, предусмотрена статьей 32 Конституции России. Ему предшествовал ряд иных решений ЕСПЧ, в которых Суд, самоуверенно полагая, что он действует «в своем праве», попытался опрокинуть выработанные Конституционным Судом России правовые позиции<sup>14</sup>.

---

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

<sup>14</sup> Коллизия, порожаемая указанным решением, имеет характер тенденции. В частности, решением Суда от 6 октября 2005 года по делу «Херст против Соединенного Королевства» было установлено нарушение статьи 3 Протокола

Причем выводы ЕСПЧ, основанные на его интерпретации Конвенции, связаны с текстом толкуемых норм едва видимой паутинкой, если связаны вообще. Эта паутинка не становится более заметной от того, что ЕСПЧ пытается недостаток собственных аргументов восполнить ссылками на мнение Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право), которое ни в какой мере не может поставить под сомнение волю народа, выраженную в процессе принятия конституции того или иного государства<sup>15</sup>. ЕСПЧ, как и никакому иному международному органу, не предоставлено право проверять Конституцию России. Напротив, любой международный договор России может быть проверен на оселке конституционности, причем монополия на толкование Конституции принадлежит Конституционному Суду России.

В связи с этим неперенным условием совместимости решений ЕСПЧ с отечественным правопорядком и оценки порождаемых его некоторыми актами коллизий также имеет требование о легитимности

---

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

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

власти, в основе которой лежит воля народа, выражаемая либо народом непосредственно, либо парламентом. Но именно это завоевание конституционализма как раз и подвергается угрозе покушениями на национальные конституции, поскольку тем самым под вопрос ставится их демократическая природа как результата народного волеизъявления. В транснациональном конституционализме Западной Европы явственно прослеживается подмена демократии господством права, между тем господство права как таковое не обязательно демократично<sup>16</sup>, тем более что для европейской юридической мысли аксиоматично, что различие права и закона, сохраняющееся по сегодняшний день, не дает основания для неисполнения или нарушения позитивного закона.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

Но сегодня теория делимости суверенитета оказывается вновь востребованной Западной Европой, и вновь с политическими целями, в частности, в связи с процессами европейской интеграции. Европейский конституционализм все более приобретает характер транснационального феномена, для которого присуще самоограничение суверенитета государствами – членами ЕС в пользу наднациональных органов власти (ч. 2 ст. 9 Конституции Австрии, ч. 1 ст. 23 Основного закона ФРГ, ч. 3 ст. 28 Конституции Греции и т. д.).

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

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

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

## **О творческом потенциале действующей Конституции Российской Федерации**

Тот факт, что Конституции 1993 года исполнилось уже 20 лет, говорит о том, что этот основополагающий документ по-прежнему сохраняет свою актуальность и творческий потенциал. Впервые в истории конституционного развития России содержание действующей Конституции не ограничивается лишь текстом самого Основного закона. Конституцию составляют семь ключевых элементов:

базовый текст Конституции Российской Федерации;

федеральные конституционные законы и федеральные законы, принятие которых прямо предусмотрено нормами Конституции;

решения Конституционного Суда Российской Федерации (содержащие толкование норм Основного закона);

договоры, принятые для реализации частью 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации;

судебная практика прямого применения норм Конституции Российской Федерации;

указы Президента Российской Федерации об изменении наименований субъектов Российской Федерации;

международные договоры Российской Федерации, связанные с участием России в межгосударственных объединениях (на основании ст. 79 Конституции).

Представляется целесообразным все эти акты, составляющие неотъемлемые «элементы» действующей Конституции, издавать вместе с текстом Основного закона.

Во всем мире успешные государства и ответственные элиты, заинтересованные в государственной целостности, стараются избегать конституционных ревизий, поскольку даже небольшое формальное

---

ШАХРАЙ Сергей Михайлович – проректор МГУ им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

вмешательство может привести к десакрализации Основного закона и открыть ящик Пандоры политической нестабильности. Российским политическим элитам также крайне важно научиться использовать существующие творческие возможности действующей Конституции Российской Федерации для закрепления результатов актуального политического творчества, не занимаясь редактированием, а по существу – ревизией Основного закона.

Творческие возможности Основного закона далеко не исчерпаны, и это также является гарантией обеспечения политической стабильности и поступательного развития. Далее будет продемонстрирован ряд актуальных примеров, позволяющих без вмешательства в текст Конституции обеспечивать юридическое закрепление результатов общественного творчества, новых политических традиций.

### **О федеральном конституционном законе «О Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации»**

Интерес к идеям парламентаризма и парламенту объективно возрастает в ситуациях перелома, когда речь идет о выборе новой модели развития страны и общества. В таких условиях именно парламент становится ключевой площадкой, где в итоге происходит согласование интересов различных общественных групп по поводу стратегии и целей реформ. И одновременно именно от парламента затем зависит эффективное правовое обеспечение новой модели развития страны.

При этом сам парламент и в России, и в мире является живым политическим организмом, который постоянно меняется и совершенствуется в ответ на разнообразные вызовы современности – как внутривнутриполитические, так и глобальные. Эта способность к динамичному развитию крайне важна для обеспечения жизнеспособности парламента и политической системы в целом. Но здесь необходимо соблюдать баланс между темпами нововведений и сохранением базовых принципов, на которых стоит любой парламентаризм. В противном случае парламент как идея и как институт либо вырождается в пустую формальность, за которой скрываются разного рода отхождения от демократии – как в сторону авторитарного режима, так и в сторону «власти толпы» – охлократии. Либо парламент превращается в бесформенную и потому беспомощную и бесполезную структуру, потому что слишком быстрые темпы

изменений приводят к невозможности наладить на практике профессиональную законодательную работу.

Внутрипарламентские механизмы согласования интересов начинают буксовать в болоте дурно понятой многопартийности, как это было в России накануне Октябрьской революции и в 90-х годах XX века. Но порой сами депутаты неадекватно понимают, что значит быть созвучными современности, и начинают реагировать законодательными инициативами едва ли не на каждую «горячую» новость СМИ. В результате за всеми этими формально резонансными, но, по сути, локальными решениями может быть утеряна стратегическая перспектива.

Чтобы сохранить необходимый баланс между новизной и преемственностью в становлении современного парламентаризма и демократии, важно, с одной стороны, способствовать развитию политического творчества, расширению формальных рамок процедур и отношений, постоянно совершенствовать законодательство при сохранении духа парламентской идеи и парламентаризма. С другой стороны, требуется сохранять в неизменности базовые конституционные принципы парламентаризма и других основ государства и общества, поскольку стабильность Основного закона является краеугольным камнем политической стабильности.

Для того, чтобы эффективно решать эти задачи, представляется целесообразным поставить вопрос о разработке и принятии Федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации».

Появление такого закона позволило бы ликвидировать один из немногих оставшихся за 20 лет действия российской Конституции пробел в конституционно-правовом регулировании, а именно – не реализованный в полной мере принцип разделения и самостоятельности ветвей власти, провозглашенный статьей 10 Основного закона.

В соответствии с Конституцией Федеральное Собрание Российской Федерации является не только законодательным, но и представительным органом власти (ст. 94). В статусе и структуре российского парламента отражается федеративная природа государства и принципы многопартийной политической системы. И если в действующих законах в той или иной мере регулируются законодательные функции парламента, то остальные его характеристики практически не нашли своего последовательного и системного выражения в правовых актах. Специальный закон о парламенте позволил бы упорядочить и придать

системность нормам, отражающим сущностные особенности этого органа в системе высшей государственной власти.

Следует исходить из того, что федеральный конституционный закон о Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации призван играть роль инструмента практической реализации норм Конституции и потому должен носить преимущественно процедурный характер, закрепляя и развивая механизмы и алгоритмы взаимодействия парламента со всеми конституционными институтами и всеми сферами общественной жизни.

Вместе с тем, начиная с советского времени и до настоящего момента, в России не существовало специального общего (комплексного) закона о статусе высшего представительного органа государственной власти. При этом имеется целый ряд актов, регулирующих отдельные аспекты организации и деятельности Федерального Собрания Российской Федерации (например, федеральные законы «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации», «О парламентском расследовании» и др.). При этом активно развивалось законодательное регулирование статусов и деятельности других ветвей власти – исполнительной и судебной (см., например, действующие федеральные конституционные законы «О Правительстве Российской Федерации», «О Конституционном Суде Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации», «О военных судах Российской Федерации», «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и др.).

Непосредственно деятельность палат Федерального Собрания до настоящего времени регулируется главным образом нормами Конституции Российской Федерации и регламентами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Поскольку регламенты палат Федерального Собрания являются правовыми актами ограниченной сферы действия, которые не формируют общеобязательных для всех участников законодательного процесса правил взаимодействия, на практике возникает множество

пробелов и коллизий, влияющих на эффективность законодательной деятельности, на качество принимаемых законов и стабильность законодательства в целом.

Как отмечают исследователи отечественного парламентаризма, «причины многих сбоев в законотворческой и иной деятельности парламентов нередко лежат за их стенами»<sup>1</sup>. В ежегодных Докладах Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не раз отмечалась необходимость «поднять вопрос о принятии органических конституционных законов, детально регламентирующих законопроектную и законодательную деятельность», в частности – разработать и принять федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации», в котором «детализировать и развить положения Конституции Российской Федерации о парламенте, обеспечить необходимый объем правового регулирования парламентской деятельности»<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что за рубежом существует обширная и разнообразная практика принятия законов в развитие конституционных положений о статусе, организации и порядке функционирования законодательной ветви власти. Например, в США текущее законодательство играет «значительную роль в развитии регламента и расширении объема предметной компетенции Конгресса... К нему относятся акты о реорганизации легислатуры (Конгресса США) 1946 и 1970 годов, которые, в частности, внесли изменения в комитетскую систему, сократив число постоянных комитетов и уточнив их компетенцию и полномочия; закон о перераспределении мест в Конгрессе 1929 года, дополненный в 1941 году и зафиксировавший численность нижней палаты Конгресса – Палаты представителей – равной 435

<sup>1</sup> Степанов И. М., Хабриева Т. Я. Понятие и место парламентского права в системе права // Парламентское право / Под ред. Т. Я. Хабриевой. – М.: Юристъ. 2003. С. 23–24; Овсяян Ж. И. Парламент как основа демократического конституционного строя (проблемы и перспективы развития в Российской Федерации) // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2 (59). С. 9–17; Овсяян Ж. И. О создании специального законодательства о статусе Федерального Собрания (Парламента) РФ и законодательном процессе (Экспертное заключение в Комиссию Совета Федерации) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2006. № 4. С. 3–16.

<sup>2</sup> См., например: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики. /Е. С. Автономов, В. Д. Алехин, В. А. Анисимов и др.; Под общ. ред. С. М. Миронова, Г. Э. Бурбулиса. – М.: Норма, 2007. – 352 с.

депутатам... Конкретные полномочия Конгресса США определяются в законодательстве, регламентирующем его деятельность в определенных сферах. Так, законы о бюджетных полномочиях Конгресса США и об исполнении бюджета США, принятые в 1990 году, содержат указание на ряд принципов деятельности Конгресса в сфере финансов и налогообложения в целях сокращения дефицита национального бюджета в 1995 году»<sup>3</sup>.

Во Франции, помимо Конституции 1958 года, источниками парламентского права также являются различные законодательные акты. Например, в специальном Ордонансе от 17 ноября 1958 года «О функционировании парламентских ассамблей» регулируются и кодифицируются практически все вопросы парламентской деятельности, оставшиеся без внимания в Конституции и органических законах<sup>4</sup>. В частности, в этом документе содержатся нормы о юридической ответственности французских парламентариев за отсутствие на заседаниях постоянных комиссий Национального Собрания. Если член постоянной комиссии пропускает более трети ее заседаний в период одной и той же сессии без уважительных причин, то Председатель Национального Собрания исключает этого депутата из состава комиссии. Причем выбывший из комиссии парламентарий не имеет права в течение года входить в состав другой комиссии, а его жалование сокращается на одну треть до открытия следующей сессии Национального Собрания<sup>5</sup>.

В ряде государств регламентам парламентов придается форма законов (Швеция, Китай, Австрия, Колумбия, Мексика). Например, в Китае действует регламент в форме закона, именуемый «Закон об организации Всекитайского собрания народных представителей» (1982). По мнению исследователей, принятие регламентов в форме закона помогает придать обязательный характер нормам, регулирующим отношения «внепарламентских органов и должностных лиц, которых по идее нельзя обязывать к чему-либо внутренним актом палаты парламента»<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Егоров С. А., Никифорова М. А. Конгресс США // Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Под ред. акад. Б. Н. Топорнина М.: ИГП РАН, 1993. С. 52–53.

<sup>4</sup> Крутоголов М. А., Ковлер А. И. Парламентское право Франции // Там же. С. 85–86.

<sup>5</sup> Керимов А. Д. Парламентское право Франции. М.: Норма, 1998. С. 43.

<sup>6</sup> Рыжов В. А., Страшун Б. А. Парламентское право // Конституционное (государственное) право зарубежных стран в 4-х томах. Т. 1–2. М.: Издательство БЕК, 1999. С. 481.

В Австрии, Венгрии, Казахстане, Словении, Швейцарии, Великобритании, Австралии приняты специальные законы о парламентах, с помощью которых осуществляется комплексное регулирование деятельности высших органов законодательной (представительной) власти этих стран. Кроме того, актами в форме законов деятельность парламентов регулируется в Мальте, Португалии, Швеции.

Как уже отмечалось, до настоящего времени практически не получила правового раскрытия представительная природа Федерального Собрания Российской Федерации. Вместе с тем, представительная сущность парламента проявляется, как минимум, в четырех ипостасях.

Во-первых, это участие в формировании от имени избирателей целого ряда основных конституционных органов государства (включая назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (п. «ж», ч. 1 ст. 102), назначение Генерального прокурора Российской Федерации (п. «з», ч. 1 ст. 102), формирование Счетной палаты Российской Федерации (п. «и», ч. 1 ст. 102; п. «д» ч. 1 ст. 103), назначение Уполномоченного по правам человека (п. «д» ч. 1 ст. 103), назначение Председателя Центрального банка Российской Федерации (п. «г» ч. 1 ст. 103), а также дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 103).

Во-вторых, это обеспечение гарантий «парламентскому меньшинству» и оппозиции на представительство интересов и свободное выражение позиции, отличной от мнения большинства, на право конструктивно критиковать и быть услышанными, на доступ к СМИ и пр.

В-третьих, речь идет о необходимости развития действенного парламентского контроля от имени общества за качеством государственного управления, включая оценку эффективности и рациональности расходования общенациональных ресурсов (финансовых средств, государственной собственности, природных богатств, человеческого капитала)<sup>7</sup>.

В-четвертых, это обеспечение постоянного взаимодействия с институтами гражданского общества и обществом в целом, что позволяет

---

<sup>7</sup> В том числе с учетом новелл, внесенных Федеральным законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 31 декабря.

парламенту, помимо прочего, выполнять функции одного из важнейших механизмов стабилизации политической системы.

Специальный федеральный конституционный закон о Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации мог бы быть построен на следующих принципиальных основаниях:

- обеспечение эффективной реализации принципов независимости, равноправия, самостоятельности и согласованного взаимодействия ветвей власти;

- четкое закрепление принципов и процедур взаимоотношений Федерального Собрания с другими ветвями государственной власти и государственными органами в процессе законодательной деятельности;

- акцент на законодательном урегулировании вопросов (принципы, процедуры, гарантии), отражающих представительный характер российского парламента;

- закрепление и развитие «специализации» палат Федерального Собрания и согласованности их работы;

- отражение федеративной природы государства в деятельности парламента, включая содержательное урегулирование принципов и процедур взаимодействия Федерального Собрания с законодательными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по предметам совместного ведения, либо представляющим взаимный интерес;

- гарантии открытости и профессионализма деятельности Федерального Собрания.

Основное содержание проекта федерального конституционного закона о Федеральном Собрании Российской Федерации выстраивается в несколько логических блоков:

- конституционный статус, принципы деятельности, функции, полномочия и общая структура Федерального Собрания;

- законодательный процесс;

- участие в формировании высших органов государственной власти и других государственных органов;

- реализация контрольной функции парламента;

- взаимоотношения с Президентом Российской Федерации;

- взаимодействие с Правительством и федеральными органами исполнительной власти;

- взаимоотношения с субъектами Российской Федерации;

– взаимоотношения с институтами гражданского общества, включая современные формы интернет-демократии.

Необходимо отметить, что урегулирование принципов взаимодействия Федерального Собрания с законодателями на всех уровнях власти позволило бы не только оптимизировать процедуры сотрудничества в законодательном процессе, но и обеспечить повышение эффективности исполнения федерального законодательства на местах.

Не менее важной задачей является развитие конституционных положений о порядке (механизмах) представительства в палатах парламента – Совете Федерации и Государственной Думе, урегулирование взаимоотношений палат и их комитетов и комиссий, а также законодательное закрепление ключевых элементов внутренней структуры палат Федерального Собрания Российской Федерации – системы постоянных комитетов и комиссий.

Как известно, постоянные комитеты и комиссии палат Федерального Собрания являются основными органами, где осуществляется каждодневная работа парламентских депутатов. Регулирование статуса комитетов и комиссий на законодательном уровне является актуальным, поскольку, как отмечают исследователи парламентаризма, «принадлежность к той или иной постоянной комиссии предполагает и вместе с тем порождает специализацию парламентариев в определенной области законодательной деятельности»<sup>8</sup>, что представляется целесообразным с точки зрения повышения уровня профессионализма и качества работы депутатов и парламента в целом. Как минимум, необходимо законодательно установить основы организации и деятельности постоянных комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации, перечень обязательно учреждаемых комитетов и комиссий, вопросы их ведения, права и обязанности, порядок работы.

Кроме того, в федеральном конституционном законе о Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации могли бы быть закреплены принципы и наиболее действенные механизмы обеспечения постоянной связи российского парламента с гражданским обществом, с формами непосредственного народовластия.

Одним из возможных решений могло бы стать учреждение соответствующего специального подразделения и установление особых процедур в парламентской системе для оперативного реагирования на требования массовых демократических движений, непартийных

---

<sup>8</sup> Керимов А. Д. Парламентское право Франции. М. Норма. 1998. С. 37.

общественных объединений, митингов. Наличие такого механизма крайне важно как для создания эффективного механизма обратной связи парламента и общества, так и для профилактики социальной напряженности.

Несмотря на очевидные плюсы и актуальность принятия федерального конституционного закона о Федеральном Собрании (парламенте) Российской Федерации, у ряда правоведов и самих парламентариев существует опасение, что регулирование деятельности Федерального Собрания в законодательной форме «нарушает в известной мере парламентскую автономию, поскольку «внепарламентские субъекты, обладающие правом законодательной инициативы» могут оказывать влияние на содержание закона, а само его вступление в силу, в определенной степени, зависит от главы государства<sup>9</sup>.

Тем не менее представляется, что отсутствие конституционного закона о парламенте при наличии конституционных законов обо всех других ветвях власти является очевидным нарушением принципа их независимости, самостоятельности и равенства. Одновременно данный факт свидетельствует не столько о существовании реальных юридических проблем, сколько о недостаточной развитости культуры политического сотрудничества и сохранении своего рода психологического недоверия между ветвями власти, особо остро проявлявшего себя на всем протяжении 1990-х годов.

### **О возможности реализации модели правительства парламентского большинства**

Идея о том, что в России возможна реализация модели правительства парламентского большинства, была впервые официально обозначена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в 2003 году в его Послании Федеральному Собранию. Как отметил глава государства, «я уже говорил, что поддерживаю общий курс на усиление роли партий в общественной жизни. И с учетом итогов предстоящих выборов в Государственную Думу считаю возможным сформировать профессиональное, эффективное правительство, опирающееся на парламентское большинство»<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> См., например: Рыжов В. А., Страшун Б. А. Парламентское право // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – С. 481.

<sup>10</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Рос-

Конституция не содержит запретов на переход к такой модели. Если идея правительства парламентского большинства окажется политически востребованной, достаточно будет внести необходимые изменения в регламенты обеих палат и в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».

Более того, в российской политической практике начала 1990-х годов уже были прецеденты, когда глава правительства назначался особой процедурой: например, путем рейтингового голосования. Конституция дает политикам и законодателям коридор возможностей, в границах которого может развиваться политическое и правовое творчество. Иногда на практике сила вновь созданных или уже существующих политических традиций оказывает на поведение элит более сильное стимулирующее воздействие, чем санкции закона. Таким образом, закрепление в законе норм, выработанных политической практикой или здравым смыслом законодателя и направленных на конкретизацию процедуры образования федеральных органов государственной власти, не только не противоречит, но и прямо соответствует букве и духу Конституции Российской Федерации.

Действующая Конституция Российской Федерации не препятствует становлению политической практики формирования Правительства на основе парламентского большинства.

Сама идея формирования правительства парламентского большинства не противоречит ни духу, ни букве модели президентско-парламентской республики, в которой правительство имеет двойную ответственность – перед президентом и парламентом.

С правовой точки зрения не существует формальных запретов и препятствий ни для создания конституционно-правового обычая, согласно которому Президент Российской Федерации может представлять на утверждение парламенту в качестве Председателя Правительства Российской Федерации лидера парламентского большинства или парламентской коалиции, ни для юридического закрепления подобной практики.

Для реализации этой модели не требуются изменения Основного закона.

Статья 71 (п. «г»)) Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти,

порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. А в статье 76 (ч. 1) Конституции закреплено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Из этого следует, что поскольку Правительство Российской Федерации в соответствии со статьей 110 Конституции Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, то согласно пункту «г» статьи 71 установление порядка его организации и деятельности является предметом исключительного ведения Российской Федерации, по которым согласно части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы.

Таким образом, закрепление принципа формирования правительства на основе парламентского большинства может быть осуществлено без изменения Конституции Российской Федерации путем принятия либо изменения действующего федерального конституционного закона о Правительстве Российской Федерации, а в определенных случаях и обычного федерального закона.

Может возникнуть вопрос следующего характера. В части 2 статьи 114 Конституции Российской Федерации указано: «порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом». Не означает ли это положение, что федеральный конституционный закон может определять только порядок деятельности Правительства, но не порядок его образования?

Как уже отмечалось выше, Правительство Российской Федерации в соответствии со ст. 110 Конституции Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти. Поэтому установление порядка его организации и деятельности является предметом исключительного ведения Российской Федерации, по которым принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы (п. «г» ст. 71, ст. 76).

В действующем Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» содержатся статьи «Назначение Председателя Правительства Российской Федерации и освобождение от должности Председателя Правительства Российской Федерации» (ст. 7) и «Назначение на должность и освобождение от должности

заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров» (ст. 9)<sup>11</sup>.

Таким образом, законодатель уже считал необходимым поместить в федеральный конституционный закон не только нормы, касающиеся порядка деятельности Правительства Российской Федерации и его полномочий, но также и нормы о порядке формирования Правительства Российской Федерации. Очевидно, что законодатель усмотрел нецелесообразным умножать акты, касающиеся одного и того же органа, а потому изложил статутные, процессуальные и основные организационные нормы о Правительстве Российской Федерации в едином федеральном конституционном законе.

Следовательно, внесение в уже существующие нормы федерального конституционного закона изменений и дополнений, направленных на конкретизацию процедур формирования Правительства Российской Федерации, не означает расширения предмета регулирования данного закона.

В статье 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» дана отсылочная норма: «Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации».

Однако в Конституции Российской Федерации урегулированы только основные, ключевые этапы формирования Правительства Российской Федерации:

Президент Российской Федерации вносит кандидатуру Председателя Правительства на согласование в Государственную Думу (п. «а» ст. 83; ч. 1,2 ст. 111);

Государственная Дума в определенной процедуре выражает свое согласие или несогласие (п. «б» ч. 1 ст. 103; ч. 3,4 ст. 111);

---

<sup>11</sup> Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. Федерального конституционного закона от 7 мая 2013 г. № 3-ФКЗ) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2013. № 19. Ст. 2294.

вновь назначенный Председатель Правительства представляет на утверждение Президенту Российской Федерации структуру Правительства и кандидатуры членов Правительства (п. «д» ст. 83; ст. 112).

Основной закон не регламентирует процедурные отношения, касающиеся как порядка отбора Президентом Российской Федерации кандидатов на пост Председателя Правительства, так и порядка отбора Председателем Правительства кандидатов на посты своих заместителей и федеральных министров. Подробности, конкретизирующие порядок участия Государственной Думы в согласовании кандидатуры Председателя Правительства, также изложены не в Конституции Российской Федерации, а в соответствующем разделе Регламента Государственной Думы<sup>12</sup>.

Например, в главе 17 Регламента Государственной Думы указано, что кандидат на должность Председателя Правительства должен представить Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства (ч. 2 ст. 145 Регламента). Описаны процедуры голосования депутатов и оформления полученных результатов.

Более того, в отечественной политической практике известны случаи реализации процедур, касающихся порядка назначения Председателя Правительства, которые были вообще не урегулированы никаким правовым актом. В частности, речь идет о так называемой процедуре мягкого рейтингового голосования по кандидатуре главы российского Правительства. Эта процедура зарекомендовала себя как один из эффективных способов достижения согласия между парламентом и Президентом Российской Федерации при выборе наиболее авторитетного претендента.

Так, в 1992 году из числа нескольких кандидатур, предложенных Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным по результатам предварительного рейтинга, на окончательное голосование народных депутатов России ставилась кандидатура, получившая относительное большинство голосов депутатов. Подобные туры голосования не были прямо предусмотрены ни в законе, ни в ре-

---

<sup>12</sup> См. Глава 17 «Дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации» (ст. 144–148) Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года N2134-II ГД (в ред. постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 ноября 2012 г. № 1120–6 ГД).

гламенте парламента. Тем не менее они оказались эффективным инструментом как для достижения согласия между ветвями власти, так и для обеспечения устойчивости работы кабинета министров. Избранный впервые в процедуре «мягкого рейтингового голосования» Председатель Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдин оказался в 1990-х годах самым стабильным премьером. Он руководил федеральной исполнительной властью с декабря 1992 года по август 1996 года.

Исходя из вышеизложенного, правовая регламентация процедуры выбора Президентом Российской Федерации кандидатов на пост Председателя Правительства, а также внесение в федеральный конституционный закон соответствующих уточнений и дополнений соответствуют Конституции Российской Федерации.

В качестве аналога законодательного акта, подробно регламентирующего процедуру формирования важного конституционного органа и саму процедуру выбора Президентом Российской Федерации кандидатов на соответствующие государственные посты для согласования с законодательным органом власти, можно привести Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>13</sup>.

Каким образом общие процедурные принципы образования Конституционного Суда Российской Федерации установлены в Конституции Российской Федерации и в соответствующем федеральном конституционном законе?

Часть 1 статьи 125 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей», а в части 1 статьи 128 указывается общее правило, согласно которому «Судьи Конституционного Суда Российской Федерации,

---

<sup>13</sup> См. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. Федерального конституционного закона от 5 апреля 2013 г. № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2013. № 14. Ст. 1637. Правда, в ч. 3 ст. 128 Конституции Российской Федерации прямо указано, что федеральным конституционным законом устанавливаются «полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов...». Но, как уже было указано выше, отсутствие буквального повторения этой записи в норме, касающейся Правительства Российской Федерации, не означает, что в федеральном конституционном законе в принципе запрещено упоминать нормы, касающиеся порядка образования Правительства Российской Федерации.

Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации».

Часть 1 статьи 4 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» гласит: «Конституционный Суд Российской Федерации состоит из девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации». При этом комментаторы данного закона отмечают, что «численный состав Конституционного Суда и основы порядка его образования, учитывая важность этих вопросов, регламентируются непосредственно Конституцией», а часть 1 статьи 4 федерального конституционного закона просто «сводит воедино положения трех конституционных норм (п. «е» ст. 83, п. «ж» ст. 102, ч. 1 ст. 125)»<sup>14</sup>.

Порядок и процедуры назначения на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации подробно изложен в ст. 9 рассматриваемого Федерального конституционного закона:

«Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации могут вноситься Президенту Российской Федерации членами (депутатами) Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями.

Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации в срок не позднее четырнадцати дней с момента получения представления Президента Российской Федерации.

Каждый судья Конституционного Суда Российской Федерации назначается на должность в индивидуальном порядке тайным голосованием. Назначенным на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации считается лицо, получившее при голосовании большинство от общего числа членов (депутатов) Совета Федерации.

В случае выбытия судьи из состава Конституционного Суда Российской Федерации представление о назначении другого лица на

---

<sup>14</sup> Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий / Отв. ред. Н. В. Витрук, Л. В. Лазарев, Б. С. Эбзеев. – М.: Изд-во «Юридическая литература», 1996. С. 51.

вакантное место судьи вносится Президентом Российской Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии».

Очевидно, что часть 1 данной статьи, регламентирующая отдельные вопросы процедуры выбора Президентом Российской Федерации кандидатов на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, не могла появиться иначе, как из политической практики и усмотрения законодателя, поскольку в Конституции Российской Федерации не содержится никаких указаний на такой порядок действий Президента Российской Федерации.

В комментариях к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» основы появления указанной нормы объясняются следующим образом: «Запись в части 1 данной статьи о том, кто может вносить Президенту предложения о кандидатах на должности судей Конституционного Суда, появилась в результате дебатов в Государственной Думе в ходе обсуждения законопроекта в первом чтении. Представители ряда фракций утверждали, что предоставленное Президенту частью 1 статьи 128 Конституции право вносить в Совет Федерации кандидатуры судей, если оно не будет дополнено правом других участников политического процесса предлагать Президенту кандидатов в судьи, не способно обеспечить сбалансированный состав Конституционного Суда. Так появилась часть 1 статьи 9. Вместе с тем предложения, вносимые Президенту, не связывают его в выборе – последнее слово остается за ним. Парламент же способен серьезно повлиять на состав Суда на самом завершающем этапе, поскольку назначение судей производит Совет Федерации»<sup>15</sup>.

Таким образом, закрепление в законе норм, выработанных политической практикой или здравым смыслом законодателя и направленных на конкретизацию процедуры образования федеральных органов государственной власти, соответствует букве и духу Конституции Российской Федерации.

Необходимо отметить, что процедуры формирования Правительства Российской Федерации можно урегулировать не только федеральным конституционным законом, но и иными нормативными правовыми актами.

---

<sup>15</sup> Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий / Отв. Ред. Н. В. Витрук, Л. В. Лазарев, Б. С. Эбзеев. М.: Изд-во «Юридическая литература», 1996. С. 63–64.

Поскольку процедура выбора Президентом Российской Федерации кандидатур на пост Председателя Правительства Российской Федерации для внесения в Государственную Думу не регламентирована (в Конституции Российской Федерации такой нормы нет, а пункт 2 статьи 114 формально устанавливает, что федеральный конституционный закон должен урегулировать лишь «порядок деятельности» Правительства), то можно констатировать пробельность законодательства в этом вопросе.

Рассматривая аналогичную правовую ситуацию, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 27 января 1999 года № 2-П по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации указал следующее:

«По смыслу статей 71 (пункт «г»), 72 (пункт «н»), 76 (части 1 и 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, определение видов федеральных органов исполнительной власти, постольку поскольку оно взаимосвязано с регулированием общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти в целом, осуществляется посредством федерального закона. Однако этим не исключается возможность регулирования указанных вопросов другими нормативными актами исходя из предписаний Конституции Российской Федерации, устанавливающих полномочия Президента Российской Федерации (статьи 80, 83, 84, 86, 87 и 89), а также регламентирующих порядок образования и деятельности Правительства Российской Федерации (статьи 110, 112, 113 и 114).

Как следует из статей 90, 115 и 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам ведения Российской Федерации.

Таким образом, само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона.

Следовательно, до принятия соответствующих законодательных актов Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности...

Однако такого рода акты не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (часть 1 статьи 15, часть 3 статьи 90, часть 1 статьи 115 Конституции Российской Федерации)»<sup>16</sup>.

Из буквального прочтения положений части 2 статьи 114 Конституции Российской Федерации следует, что Конституция Российской Федерации исключает возможность принятия указов Президента Российской Федерации, касающихся регламентации порядка деятельности Правительства Российской Федерации, поскольку в данной статье устанавливается необходимость принятия по этому вопросу именно федерального конституционного закона.

Таким образом, все остальные вопросы (установление системы федеральных органов власти, определение порядка организации Правительства Российской Федерации и пр.) могут быть урегулированы не только законом, но и Указом Президента Российской Федерации до принятия соответствующего федерального закона (федерального конституционного закона).

Разумеется, практическая реализация модели правительства парламентского большинства может порождать новые вопросы, не урегулированные ни законодательством, ни существующими политическими обычаями.

Например, может возникнуть вопрос следующего характера: должен ли председатель правительства парламентского большинства формировать свой кабинет исключительно из депутатов фракций, составляющих парламентское большинство (входящих в коалицию), либо он может предлагать иных кандидатов?

Как известно из мировой практики, жестких требований выдвигать в состав правительства парламентского большинства только депутатов победившей партии или коалиции не существует. Однако, например, в Великобритании все члены Кабинета министров продолжают заседать в парламенте.

---

<sup>16</sup> См. пункт 3 констатирующей части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

Очевидно, что полностью избежать включения депутатов в состав нового правительства невозможно, поскольку это нарушает идеологические принципы такой модели. Но, поскольку федеральное законодательство прямо запрещает совмещение депутатами своего поста с работой в иных органах государственной власти, необходимо учитывать тот факт, что в этом случае часть депутатов будет заведомо избираться на очень короткий срок – до формирования правительства парламентского большинства.

Эта проблема легко разрешается, если депутаты – предполагаемые члены будущего правительства парламентского большинства избираются только по партийным спискам. В этом случае их выбытие из состава депутатского корпуса не требует проведения новых выборов, вдобавок подобный механизм автоматически сохраняет сложившиеся количественные параметры парламентского большинства.

В европейской практике функционирования правительств парламентского большинства не раз возникали проблемы, связанные с тем, что ни одной партии не удавалось получить абсолютное большинство голосов в парламенте. В этом случае Кабинет министров формируют несколько партий.

Правительство, которое образуют две или более политические партии, представленные в парламенте, принято называть коалиционным, хотя, по сути, оно является все тем же правительством парламентского большинства. Однако в отличие от однопартийного правительства парламентского большинства, коалиционное правительство менее устойчиво, поскольку зависит от стабильности парламентской коалиции, поддержание которой требует гораздо больших усилий.

Коалиционное правительство – продукт парламентарной формы правления (хотя оно возможно и в президентской республике) и наличия в стране сложившейся стабильной партийной системы.

Коалиционное правительство создается путем соглашения нескольких политических партий, каждая из которых не имеет в парламенте абсолютного большинства мандатов. Поэтому коалиционных правительств практически не бывает при двухпартийной системе, поскольку одна из двух ведущих партий, как правило, опирается на необходимое большинство мандатов.

Однако случается и так, что шансы двух ведущих партий настолько уравновешены, что ни одна из них не может рассчитывать на твердое большинство в парламенте; тогда одна из них вступает в коалицию с небольшой третьей партией, предоставив ей в каче-

стве «оплаты» несколько министерских постов. В такой ситуации устойчивость Кабинета министров фактически зависит от позиции этого меньшинства.

Тем не менее узкие правительственные коалиции отличаются большей стабильностью и устойчивостью, чем широкие, в которых представлено несколько партий достаточно различной политической ориентации. Такие правительства подвержены частым сменам (например, на протяжении многих лет это происходило в Италии). В них сильны внутренние противоречия. Формирующий такое правительство премьер-министр (обычно лидер партии, имеющей наибольшую фракцию в парламенте) связан в подборе министров позицией участвующих партий.

Редко, но случаются ситуации, когда не самые крупные партийные фракции, объединившись, получают парламентское большинство и формируют коалиционное правительство в обход наиболее крупной партийной фракции.

Еще более редкий случай – так называемая большая коалиция, когда правительство образуют все политические партии, представленные в парламенте. В коалиционные правительства могут привлекаться независимые депутаты, но это не меняет того, что коалиционное правительство – это партийное правительство, сформированное по принципу представительства партий и их парламентских фракций. Не является коалиционным правительство, члены которого принадлежат к различным партиям, но участвуют в правительстве в личном качестве, а не в итоге межпартийных договоренностей. В такой форме правительство ближе к понятию беспартийного правительства. К этой модели ближе всего оказались правительства, формировавшиеся в Российской Федерации после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года<sup>17</sup>.

В случае реализации на практике модели правительства парламентского большинства, в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации необходимо предусмотреть нормы, регламентирующие создание парламентских коалиций.

Например, следует определить «количественные параметры» коалиции, составляющей парламентское большинство, процедуры ее образования и функционирования. Технически закрепить создание парламентской коалиции можно путем подписания фракциями

---

<sup>17</sup> См.: Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. – М.: Издательство БЕК, 1998. С. 184–185.

(депутатскими группами) соглашения о создании коалиции, которое затем должно быть утверждено постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

На случай, если парламентская коалиция окажется неспособной договориться о кандидатуре Председателя Правительства, необходимо зафиксировать положение, согласно которому Президент Российской Федерации вправе самостоятельно предложить «техническую» кандидатуру на пост Председателя Правительства.

При этом возможны два варианта.

Во-первых, можно отказаться от идеи коалиционного правительства в принципе и законодательно установить, что процедура формирования Правительства на основе парламентского большинства может быть реализована только в том случае, если одна партия (в крайнем случае, две способные к созданию коалиции партии) получит абсолютное большинство мест в парламенте. В противном случае сохраняется ныне действующий порядок образования Правительства, согласно которому Президент Российской Федерации представляет Государственной Думе своего кандидата: «Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы» (п. «а» ст. 83; ч. 1 ст. 111 Конституции Российской Федерации).

Во-вторых, принять решение согласиться с возможностью существования коалиционного правительства. В этом случае необходимо подробно описать в федеральном законодательстве и Регламенте Государственной Думы процедурные вопросы, касающиеся создания парламентской коалиции, ее участия в формировании Правительства, а также заранее урегулировать порядок действий Президента Российской Федерации и Государственной Думы в случае, если парламентская коалиция не приходит к согласию по кандидатуре Председателя Правительства.

Например, согласно Конституции Греции, Премьер-министр назначается Президентом Республики. При этом Премьер-министром назначается руководитель политической партии, располагающей в Палате депутатов абсолютным большинством мест. Если же ни одна из политических партий не располагает абсолютным большинством мест в Палате депутатов, Президент Греческой Республики поручает руководителю партии, обладающей относительным большинством мест, выяснить возможность формирования правительства, пользующегося доверием Палаты. В случае неудачи

Президент может поручить такую же миссию руководителю партии, занимающей второе по влиянию место в Палате. И наконец, если депутаты парламента не могут прийти к единому мнению по кандидатуре Премьер-министра, Президент может назначить на этот пост лицо, которое, по заключению Совета Республики, может получить доверие Палаты.

Важным является вопрос, какая судьба ждет правительство парламентского большинства в случае, если парламент не принимает предлагаемых правительством законов (т.е. фактически отказывает ему в доверии), либо распадается парламентская коалиция, сформировавшая Кабинет Министров,

Обычно во всех вышеперечисленных случаях происходит правительственно-парламентский кризис. В результате либо правительство уходит в отставку, либо досрочно распускается парламент. При реализации модели правительства парламентского большинства устанавливается довольно жесткая система взаимной ответственности парламента и правительства парламентского большинства.

Однако юридическое закрепление такой взаимной ответственности в российских условиях формально означает необходимость внесения изменений в Конституцию Российской Федерации, поскольку все основания досрочного роспуска Государственной Думы, как и основания для ухода Правительства в отставку исчерпывающе изложены в Конституции Российской Федерации.

Для того, чтобы сформировать систему взаимной ответственности парламента и правительства, свойственную государствам, где существует правительство парламентского большинства, но не менять текст Основного закона, необходимо внести в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» дополнение, согласно которому в случае распада парламентской коалиции либо отказа парламента принимать представленные Правительством законы, Правительство обязано поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии.

Таким образом, ситуация, формально выходящая за рамки действующей Конституции Российской Федерации, будет возвращена в конституционное поле, «переключена» на стандартные процедуры, урегулированные конституционными нормами.

Еще один вопрос, который может возникнуть на практике: ограничивает ли модель правительства парламентского большинства

самостоятельность Президента Российской Федерации при решении вопроса об отставке действующего кабинета министров?

Никаких правовых ограничений самостоятельности Президента Российской Федерации в решении вопроса об отставке действующего Правительства Российской Федерации не существует, поскольку часть 2 статьи 117 Конституции Российской Федерации гласит: «Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации».

Такая формулировка конституционной статьи означает, что «отставка Правительства по решению Президента (п. 2 ст. 117) не требует соблюдения каких-либо предварительных условий (к примеру, предупреждения об отставке и т. д.). Она может быть осуществлена в любое время и независимо от отношения парламента к деятельности Правительства. Раньше по закону о Совете Министров – Правительстве Российской Федерации (ст. 11) решение об отставке Правительства по инициативе Президента принималось им с согласия парламента»<sup>18</sup>.

При принятии решения об этом Президент не связан никакими правовыми условиями. Конституция предоставляет ему право свободного усмотрения, исходя из роли, которая возложена на него статьей 80, – обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти<sup>19</sup>.

Необходимо также отметить, что законодательное утверждение процедуры формирования Правительства Российской Федерации на основе парламентского большинства абсолютно не означает смены формы правления и перехода России к парламентской республике. Речь может идти лишь о некотором изменении баланса элементов президентской и парламентской модели в уже существующей в России смешанной, «полупрезидентской» форме правления.

Как известно, «классическая» парламентская республика предполагает наличие слабого президента, избираемого не прямым волеизъявлением народа, а парламентом либо специально им созданным органом. При этом президент, являясь главой государства, обладает гораздо меньшими полномочиями, чем председатель правительства.

---

<sup>18</sup> См. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательство БЕК, 1994. С. 365.

<sup>19</sup> См. Конституция Российской Федерации. Комментарий / Общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. – М.: «Юридическая литература», 1994. С. 497–498.

В государствах с парламентской формой правления принцип разделения властей действует в специфическом проявлении: безусловно независимыми признаются законодательная и судебная власти, в то время как исполнительная власть, формируемая парламентом, находится под его контролем<sup>20</sup>.

Однако сама Конституция Российской Федерации, содержащиеся в ней принципы и механизмы являются гарантией от перехода к модели «классической» парламентской республики. В Основном законе содержится целая система мер, защищающих Президента Российской Федерации от возможных попыток ограничить его полномочия и свободу политического усмотрения.

Как уже отмечалось, согласно Конституции, Президент Российской Федерации ничем не ограничен в своем праве самостоятельно решать вопрос об отставке Правительства. При этом Президент Российской Федерации волен не согласиться с отставкой Правительства и распустить Государственную Думу. Но в ситуации, когда действует принцип формирования Правительства на основе парламентского большинства, досрочный роспуск Государственной Думы будет означать и косвенную отставку Правительства. Поскольку в этом случае возникнет необходимость формировать новое Правительство на основе нового парламентского большинства.

Как уже говорилось выше, в «классической» парламентской республике парламент несет ответственность за действия Правительства и обязан поддерживать его. Если парламент не принимает важных правительственных законов, правительство должно поставить вопрос о доверии либо подать в отставку. Но в этой ситуации вопрос о том, какой орган останется функционировать – парламент или правительство решает опять-таки Президент Российской Федерации, причем по своему собственному усмотрению.

Таким образом, Конституция Российской Федерации дает не только свободу политическому творчеству, но одновременно содержит мощную систему сдержек и противовесов, гарантирующих от его эксцессов, ведущих к смене политической системы, государственного устройства или нарушению баланса ветвей власти.

---

<sup>20</sup> См.: Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. – М.: Издательство БЕК, 1998. С. 304–305.

## **О возможностях совершенствования принципов формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации**

Одна из наиболее обсуждаемых тем последнего времени – совершенствование принципов формирования верхней палаты российского парламента, возвращение к выборности членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Как уже отмечалось ранее, в 1990-х годах этот вопрос не ставился в повестку дня ни оппозицией, ни руководством страны, поскольку все главы законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации проходили процедуру избрания населением региона. Таким образом, Совет Федерации того времени формировался из глав законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, избранных на конкурентной основе и представляющих интересы регионального электората.

Представляется, это была самая эффективная политико-правовая модель. Избранные главы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации действительно представляли интересы своих избирателей и потому в полном смысле слова принимали решения на федеральном уровне от имени регионов, а затем обеспечивали реализацию принятых федеральных законов на территории субъектов Российской Федерации. Когда в середине 1990-х годов возникали различные кризисные ситуации, именно верхняя палата российского парламента, состоящая из руководителей субъектов Российской Федерации, не раз помогала сохранить стабильность в стране, действуя как коллективный голос всей России.

Когда в 2012 году начались дискуссии о необходимости возвращения к выборности членов Совета Федерации, многие предлагали урегулировать эти вопросы путем внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию Российской Федерации. Автору пришлось приложить немало усилий, разъясняя, что решить эти вопросы можно и нужно, не прибегая к таким экстренным мерам. В результате был использован механизм принятия соответствующего федерального закона<sup>21</sup>, что являлось адекватным и эффективным решением.

---

<sup>21</sup> См.: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 299 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 7 дек.

Как известно, новым законом были установлены две различные процедуры наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа и члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В первом случае был сохранен в основном действующий порядок наделения полномочиями члена Совета Федерации, когда такое решение принимает законодательный орган субъекта Российской Федерации.

Что касается представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, то новый порядок предусматривает, что при проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых в случае его избрания будет наделена полномочиями члена Совета Федерации. Соответствующее решение высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации должно принять не позднее, чем на следующий день после дня вступления в должность.

Существует ещё более простая, но не менее эффективная и демократичная модель выбора представителя в верхнюю палату российского парламента от исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Это модель, когда на выборах главы исполнительной власти региона одновременно избирается его «заместитель по работе в Совете Федерации» (региональный аналог института вице-президента) в качестве члена Совета Федерации. В такой политико-правовой конструкции прошедший горнило региональных выборов член Совета Федерации будет не только обладать максимально возможной для его статуса легитимностью, но также действительно будет представлять интересы избирателей всего региона.

## **О возможностях модификации избирательной системы**

Из буквального толкования норм Конституции Российской Федерации следует, что, декларируя в целом право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32), Основной закон конкретизирует принципы избирательного права только применительно к выборам Президента Российской Федерации. Согласно

части 1 статьи 81 Президент Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Однако Конституция не содержит формулировок, четко определяющих принципы избирательного права, на которых должны быть основаны выборы депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации и органов власти на местах. Этот вопрос отдан на усмотрение законодателя.

Более того, принцип «всеобщности» избирательного права на практике является достаточно условным.

Во-первых, сама Конституция устанавливает ограничения для реализации активного и пассивного избирательного права для ряда категорий населения: «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» (ч. 2 ст. 32), а также возрастные и иные цензы пассивного избирательного права для кандидатов на пост Президента Российской Федерации<sup>22</sup> и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации<sup>23</sup>.

Во-вторых, в Российской Федерации законами установлены различные цензы пассивного избирательного права как на федеральном, так и на региональном уровне.

Например, активно действует возрастной ценз, который означает, что регистрация гражданина в качестве кандидата на выборах возможна только после достижения им определенного возраста. Так, кандидатом в Президенты Российской Федерации может стать гражданин, достигший 35 лет, а кандидатом в депутаты Государственной Думы – 21 года. Законы некоторых субъектов Российской Федерации содержат ограничения максимального возраста – пассивного избира-

---

<sup>22</sup> Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет (ч. 2 ст. 81). Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд (ч. 3 ст. 81).

<sup>23</sup> Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах (ч. 1 ст. 97). Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 97).

тельного права лишаются лица, достигшие определенного возраста (обычно 60–65 лет).

Для многих выборных должностей существует ценз оседлости, который предполагает наличие установленного законом срока проживания гражданина на определенной территории. Например, Президентом Российской Федерации может стать гражданин, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет (ст. 81 Конституции Российской Федерации). На региональном уровне существуют многочисленные версии ценза оседлости, которые связаны как с обязательным сроком проживания, так и с требованиями к самому проживанию (преимущественное, постоянное, непрерывное проживание).

В ряде субъектов Российской Федерации, где наряду с русским языком в качестве государственного закреплён язык титульной национальности, неоднократно предпринимались попытки установления языкового ценза для пассивного избирательного права (например, в Адыгее, Башкортостане, Марий Эл и др.).

Эта практика была оспорена в Конституционном Суде Российской Федерации, который в своем Постановлении от 27 апреля 1998 года № 12-П указал следующее: «Конституция Российской Федерации (статья 68, часть 2) закрепляет право республик устанавливать свои государственные языки, которые употребляются в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации, что обусловлено государственной целостностью Российской Федерации, единством системы государственной власти, особенностями федеративного устройства Российской Федерации и служит интересам сохранения двуязычия (многоязычия) их многонациональных народов. Из этого, однако, не вытекает ни обязанность республик устанавливать государственные языки, ни необходимость специальных требований к знанию этих языков в качестве условия приобретения пассивного избирательного права, в том числе при выборах главы государства»<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1998 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2063.

Существуют также ценз судимости (гражданам, имеющим не снятую или не погашенную в установленном порядке судимость, запрещено занимать выборные должности), образовательный ценз (требование наличия у кандидата на выборную должность высшего образования), ценз предыдущего избрания (запрет на многократное избрание одного и того же лица на выборную должность). Например, пункт 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации установил, что «одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд».

Таким образом, формально существуют широкие возможности модификации порядка формирования выборных органов (особенно на уровне регионов и местного самоуправления) путем введения различных дополнительных цензов пассивного и активного избирательного права, не противоречащих Конституции Российской Федерации.

Например, на уровне местного самоуправления, особенно на территориях со смешанным национальным составом, можно использовать принципы пропорционального представительства граждан. Таким образом, могут быть созданы условия, когда инструментом решения проблем национальной политики будет на федеральное министерство, а институт национально-культурной автономии, реализуемый на уровне местного самоуправления.

В принципе возможны ситуации, когда эффективным для реализации целей и задач, стоящих перед конкретными местными органами, будет использование принципа представительства от профессиональных сообществ.

Еще одна интересная модель – принятие решения о том, что на уровне местного самоуправления голосуют только добросовестные налогоплательщики. Такой подход соответствует самой сути местного самоуправления, поскольку граждане, выбирая соответствующие органы, не только осуществляют власть «под свою ответственность», но и за свои деньги.

### **Об особом статусе Калининградской области**

Конституция Российской Федерации предоставляет широкие творческие возможности и необходимые правовые инструменты для решения сложных вопросов геополитического характера. Речь,

в частности, идет о защите интересов России на эксклавной части ее территории, которой является Калининградская область.

Как известно, Калининградская область – единственный субъект Российской Федерации, чья территория отделена от остальной части страны территориями иностранных государств, а административная граница области имеет статус государственной границы Российской Федерации. В силу своего уникального географического положения этот регион имеет особое значение для национальной безопасности России, а также внешнеполитических, оборонных и экономических интересов государства на Балтике и в Европе в целом.

После распада СССР, когда в условиях глубокого кризиса российский эксклав оказался экономически и фактически отрезан от «материковой» России, остро встал вопрос о статусе Калининградской области. В регионе, исторически имевшем самые тесные связи с Европой, широко обсуждались идеи его присоединения к Польше или Литве.

Для того чтобы решить наиболее острые вопросы социально-экономического развития Калининградской области (в первую очередь сохранения в области определенного экономического потенциала и уровня жизни населения, насыщения региона необходимыми товарами и услугами в условиях его изоляции от основной территории Российской Федерации), было принято решение о создании на территории региона особой экономической зоны. Эта зона действует с 1996 года и имеет преимущественно компенсационный характер.

Тем не менее этот инструмент не является достаточным в динамично меняющихся внешне- и внутривнутриполитических условиях. Курс России на стратегическое партнерство с Европейским союзом является государственным приоритетом. Калининградская область как пилотный регион взаимовыгодного партнерства должен стать образцом новых отношений в Европе. Здесь должны отрабатываться вопросы формирования совместной системы обеспечения российско-европейской безопасности, создания трансконтинентальных транспортных коммуникаций с сопутствующей инфраструктурой, энергетической основы единого российско-европейского экономического пространства, а также систем управления российско-европейскими интеграционными процессами.

При этом крайне важным остается соблюдение баланса между активно развивающимися процессами экономической интеграции

Калининградской области с Балтийским регионом и Евросоюзом в целом и обеспечением суверенитета и интересов Российской Федерации на части своей территории.

Представляется, что эффективным инструментом могло бы стать принятие федерального конституционного закона об изменении статуса Калининградской области.

Внесение изменений в статус субъекта Российской Федерации не означает необходимости инициирования процедуры изменения Конституции Российской Федерации, поскольку согласно части 5 статьи 66 Конституции Российской Федерации, статус субъекта Российской Федерации может быть изменен федеральным конституционным законом, а внесение соответствующих изменений в части 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, согласно решениям Конституционного Суда Российской Федерации, не означает необходимости принятия специального закона о поправках в Конституцию Российской Федерации в рамках процедуры, предусмотренной статьей 136 Конституции Российской Федерации.

Особенности статуса Калининградской области могут быть описаны в федеральном конституционном законе с использованием термина «статус территории федерального значения».

Исходя из объективных особенностей Калининградской области и интересов Российской Федерации в этом регионе, закон должен быть направлен на решение следующих задач:

– совершенствование системы государственного управления в Калининградской области и укрепление федерального присутствия на эксклавной части территории Российской Федерации;

– обеспечение социальной и политической стабильности в регионе, имеющем особую стратегическую значимость для национальных интересов Российской Федерации;

– создание правовых и институциональных условий для обеспечения экономического роста и благоприятного инвестиционного климата в Калининградской области, которая является форпостом Российской Федерации в Евросоюзе.

Суть законопроекта заключается в юридическом закреплении ряда особенностей в статусе<sup>25</sup> Калининградской области как субъекта

---

<sup>25</sup> Статус субъекта Российской Федерации включает в себя, в частности, наличие: собственной территории; административных границ; населения; органов государственной власти, самостоятельных в сфере своей компетенции; законодательства субъекта Российской Федерации по предметам его исключительного

Российской Федерации, среди которых можно назвать, в частности, следующие:

1. Изменение общих принципов организации государственной власти и местного самоуправления в регионе:

Губернатор (высшее должностное лицо Калининградской области и глава высшего исполнительного органа власти) не избирается населением, а назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации.

Эти ограничения в статусе Губернатора компенсируются расширением компетенции высшего должностного лица области путем придания ему статуса полномочного представителя Президента Российской Федерации в Калининградской области. Такой статус позволяет Губернатору области координировать деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в регионе (включая силовиков), обеспечивать непосредственный федеральный контроль в финансовой сфере и т.п., то есть выполнять функции «инструмента федерального вмешательства» в дела Калининградской области.

В целях повышения оперативности в формировании необходимой законодательной базы в Калининградской области, Губернатору может быть предоставлено право издавать акты (указы), имеющие силу закона Калининградской области, при условии, что такие акты не противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу (Основному закону) и законам Калининградской области, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов

Главы районов области назначаются Губернатором Калининградской области.

Руководители силовых структур Калининградской области являются по должности заместителями министров соответствующих федеральных министерств и ведомств.

Статус Калининградской областной Думы не меняется. Она является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Калининградской области. Единственное ограничение касается следующих вопросов:

---

ведения, а также в рамках полномочий региона по предметам совместного ведения с Российской Федерацией; символики субъекта Российской Федерации и пр.

– в случае вынесения недоверия Губернатору вопрос о его отставке решает не Калининградская областная Дума, а Президент Российской Федерации;

– в случае преодоления Калининградской областной Думой решения Губернатора об отклонении закона Калининградской области, Губернатор может использовать механизм отлагательного вето (отложить на шесть месяцев подписание спорного закона и создать согласительную комиссию).

2. Установление особенностей в применении общенационального законодательства на территории области:

В Калининградской области могут устанавливаться временные изъятия из общенационального законодательства (налогового, таможенного, бюджетного и др.) законодательства;

Президент Российской Федерации может своими указами регулировать особенности экономической деятельности в Калининградской области до принятия соответствующих федеральных законов.

Калининградская область раньше, чем Россия в целом, может быть подключена в качестве ассоциированного участника к процессу расширения Европейского союза (на основе международных договоров и соглашений Российской Федерации, а также соответствующего федерального законодательства).

В целях усиления централизации государственного управления Калининградской областью и проведения единой экономической политики можно было бы в дальнейшем использовать такие косвенные механизмы, как установление дополнительных количественных ограничений (предельный объем дефицита бюджета, предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, предельный объем заимствований) и качественных требований (обеспечение минимальных государственных стандартов финансирования бюджетных услуг) к бюджетной политике и бюджетному процессу в Калининградской области.

\* \* \*

Приведенные выше примеры показывают, насколько широки с формально-юридической и практической точек зрения креативные возможности действующей Конституции Российской Федерации, как велика ее способность оставаться актуальной, отвечать потребностям текущего общественно-политического творчества.

Фактически, действующая Конституция Российской Федерации не содержит препятствий даже для восстановления СССР, точнее, для вступления России в новый союз государств на территории постсоветского пространства. Согласно статье 79 Основного закона «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации».

Указанная норма была успешно реализована в процессе укрепления интеграционных связей Российской Федерации и Республики Беларусь, ознаменовавшихся учреждением в 1999 году Союзного государства<sup>26</sup>. Этот политический и юридический опыт может быть использован в процессе дальнейшей реинтеграции государств на постсоветском пространстве.

---

<sup>26</sup> Интеграционные процессы России и Белоруссии активно начались в 1996 году, когда 2 апреля 1996 г. в Москве был подписан Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии (СЗ РФ. 1996. № 47. Ст. 5300). Союзное государство было создано 8 декабря 1999 г. подписанием в Москве соответствующего Договора двух государств.

## **Этапы развития избирательного законодательства в Российской Федерации**

На первом этапе (1994–1999 гг.) формирования правовой системы избирательного законодательства, реализующего конституционные принципы непосредственного выражения принадлежащей народу власти путем демократических, свободных выборов и референдума, встал ряд законодательных актов. Это Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 17.05.1995 № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральный закон от 21.06.1995 № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 10.10.1995 № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

В указанных нормативных правовых актах были закреплены основополагающие принципы проведения демократических выборов и заложены основы гарантий реализации избирательных прав граждан, включая нормы, устанавливающие активные и пассивные избирательные права граждан и ограничения этих прав при проведении выборов всех уровней, а также референдума Российской Федерации. Эти принципы остаются актуальными и в настоящее время.

Вместе с тем в них содержался ряд институтов, которые утратили свою силу по объективным причинам. К примеру, Федеральный за-

---

ПЛИГИН Владимир Николаевич – кандидат юридических наук, Председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, заслуженный юрист Российской Федерации.

кон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» допускал ценз оседлости для реализации пассивного избирательного права не более одного года и голосование «против всех».

Федеральным законом от 21.06.1995 № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливалась смешанная избирательная система, согласно которой 225 депутатов избирались по мажоритарной системе относительного большинства и 225 депутатов избирались по пропорциональной системе с 5-процентным заградительным барьером по единому федеральному избирательному округу. Списки кандидатов выдвигались избирательными объединениями и избирательными блоками и разбивались на региональные группы, в центральной части которых было не более 12 кандидатов. При этом закон содержал положение, согласно которому подписи, собранные в поддержку зарегистрированного кандидата, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу, включались в число подписей в поддержку федерального списка кандидатов, выдвинутого этим избирательным объединением, избирательным блоком. Выборы признавались несостоявшимися, если в них приняло участие менее 25 процентов избирателей.

Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» стал новой редакцией действовавшего закона, где впервые в основу организации и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов были положены такие базовые принципы избирательного права, как обязательность и периодичность выборов, а также включены нормы, гарантирующие право граждан на участие в референдуме. Данный федеральный закон стал иметь приоритет над другими специальными федеральными и региональными законами о выборах, отменялась возможность установления ценза оседлости для реализации пассивного избирательного права, устанавливалось право граждан на самовыдвижение.

В 1999 году впервые в текст закона были включены нормы, содержащие дополнительные требования к кандидатам, обязывающие их сообщать о своей судимости и иностранном гражданстве, а также представлять сведения о доходах и имуществе. Законом предусматривалась возможность регистрации кандидата (списка

кандидатов) на основании избирательного залога. В целях реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года в закон внесена норма, согласно которой выборы по пропорциональной системе признавались несостоявшимися в случаях, если менее двух списков получили право принять участие в распределении мандатов или если за списки, получившие право принять участие в распределении мандатов, проголосовало менее 50 процентов избирателей.

Вслед за этими изменениями последовали обновления редакций Федерального закона 24.06.1999 № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федерального закона от 31.12.1999 № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Дальнейшее развитие избирательного законодательства было вызвано существенными изменениями правоотношений, связанными с укреплением позиций политических партий. Изменения, внесенные в 2001–2013 годах в законодательство о выборах и о политических партиях, принципиально поменяли роль партии в политической системе. В результате политические партии стали обеспечивать формирование политически структурированных законодательных (представительных) органов государственной власти, призванных учитывать в своей деятельности широкий спектр социальных предпочтений.

Новой вехой, обозначившей следующий – второй этап в совершенствовании избирательного законодательства, стал Федеральный закон от 11.7.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях». Закон установил равенство перед законом политических партий независимо от идеологии, целей и задач, обеспечивал соблюдение законных интересов политических партий, закрепил право граждан Российской Федерации на объединение в политические партии на добровольной основе в соответствии со своими убеждениями. Федеральным законом впервые введено понятие «политическая партия», установлены требования к созданию политической партии и принципы ее деятельности, а также ограничения на создание и деятельность политических партий, обязательность государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений, основания для отказа в регистрации, основные принципы внутреннего устройства, права и обязанности политической партии. Системообразующую роль сыграли нормы о государственной поддержке и государственном

финансировании политических партий, установлен контроль за их финансовой деятельностью.

Основным прорывом в законодательстве, регулирующем сферу правоотношений общественных объединений и государства в избирательном процессе, стали нормы, признающие политическую партию единственным видом общественного объединения, обладающего правом самостоятельно выдвигать кандидатов, списки кандидатов в депутаты и претендовать на иные должности в органах государственной власти. Новеллы законодательства о политических партиях запустили динамичный процесс совершенствования избирательного законодательства, ориентированного на усиление роли политических партий в формировании органов представительной власти. Изменения в законодательстве обозначили стартовые позиции демократических преобразований.

В 2002 году Государственная Дума приняла ряд новых законов:

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

Федеральный закон от 20.12.2002 № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»;

Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации»;

Федеральный закон от 04.07.2003 № 93-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва».

Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были обновлены и систематизированы применявшиеся нормы избирательного законодательства, установлен порядок применения избирательных систем на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и глав субъектов РФ, определен рамочный порог явки, унифицированы принципы формирования избирательных комиссий, освобождены от необходимости сбора подписей или внесения залога кандидаты (списки кандидатов), выдвинутые партиями и избира-

тельными блоками, допущенными к распределению депутатских мандатов на выборах в Государственную Думу. Предусматривалось право в порядке эксперимента голосовать по почте на региональных выборах.

Третий этап совершенствования избирательного законодательства был связан с изменениями в общественно-политическом спектре нашей страны, обусловленными последовательными шагами по развитию реальной многопартийности в России. Среди мер по обеспечению единства страны, укреплению государственных структур, предложенных в 2004 году Президентом Российской Федерации, предусматривался переход к выборам депутатов Государственной Думы исключительно по пропорциональной избирательной системе.

Концептуальные положения Федерального закона от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» логически встраивались в систему федерального законодательства, регулирующего сферу правоотношений, связанных с подготовкой и проведением выборов, наряду с перечисленными нормативными правовыми актами, а также с обновленными нормами Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федерального закона от 20.12.2004 № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основной его новеллой явилось изменение действующего порядка формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, согласно которому все депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты. Выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями, имеющими право принимать участие в выборах, и в том числе выдвигать списки кандидатов. Такая новация была направлена на усиление роли партий в политической жизни страны, повышение их ответственности перед избирателями.

Дальнейшие изменения в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах предусматривали реализацию идеи самостоятельного участия политических партий в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления без возможности заключения межпартийных соглашений по объединению в так называемые избирательные блоки. В этот же период, в середине 2005 года принимается норма, согласно которой осуществляется переход к единому дню голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Новый вектор развития конституционного законодательства был обозначен Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 05.11.2008 года предложением о расширении конституционных прав Федерального Собрания, наделив его новыми полномочиями, предусматривающими контрольные функции в отношении исполнительной власти, и увеличение сроков конституционных полномочий Президента Российской Федерации до 6 лет, Государственной Думы – до 5 лет. Предложения были реализованы Государственной Думой в законах Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации и в изменениях к Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» с установлением конституционной нормы, обязывающей Правительство Российской Федерации ежегодно отчитываться в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом.

Реализация задач, намеченных в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в ноябре 2008 года и ноябре 2009 года в сфере законодательной деятельности, была направлена на систематизацию избирательного законодательства с целью обеспечения устойчивого развития отечественной политической системы, и укрупнения политических партий на федеральном уровне.

Другим направлением стало инициированное Президентом России совершенствование правовых норм в целях повышения уровня и качества народного представительства во власти, развития возможности разных партий быть представленными в законодательных (представительных) органах государственной власти на всех уровнях, т.е. развития политической системы на уровне субъектов Российской Федерации.

Этот период реформирования избирательного законодательства отмечен такими знаковыми событиями, как рассмотрение и принятие Государственной Думой федеральных законов об отмене использования избирательного залога на выборах всех уровней, о поэтапном снижении минимального количества членов организации, требуемых для регистрации новой политической партии и введении нормы об обязательной ротации руководящего партийного аппарата, согласно которым одно и то же лицо не может занимать определенную руководящую должность в аппарате партии дольше определенного срока, а также предоставлены гарантии равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами.

Федеральным законом от 09.02.2009 № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» предписывалось осуществлять регистрацию списка кандидатов на выборах всех уровней на основании представленных в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документов, предусмотренных нормами статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения списка кандидатов, исключив при этом возможность внесения избирательного залога как иной обеспечительной формы выдвижения списка кандидатов на выборах всех уровней.

Необходимость сбора подписей избирателей в поддержку федерального списка кандидатов, выдвинутого политической партией на выборах в Государственную Думу, должна была служить побудительным мотивом для активизации работы политических партий, не представленных в Государственной Думе, в течение всего избирательного цикла. Такая норма не только налагала на указанные политические партии обязанность интенсивнее использовать свой агитационный потенциал, но и создавала условия более активного участия граждан Российской Федерации в политических процессах нашей страны.

Федеральным законом от 28.04.2009 № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности» предусматривались поэтапное снижение минимальной численности членов политических партий, требуемых для регистрации новой политической партии,

и норма об обязательной ротации руководителей коллегиальных постоянно действующих руководящих органов политической партии и ее региональных отделений в соответствии с уставом политической партии.

Федеральный закон от 03.06.2009 № 108-ФЗ (ред. от 02.05.2012) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и уточнением оснований для регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» установил, что без сбора подписей избирателей осуществляется также регистрация кандидата, списка кандидатов, выдвинутых политической партией, списки кандидатов которой были допущены к распределению депутатских мандатов в законодательных (представительных) органах государственной власти не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации, и регистрация кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых региональными отделениями или иными структурными подразделениями такой политической партии (если это предусмотрено уставом политической партии).

Федеральный закон от 05.4.2009 № 42-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» направлен на установление порядка участия общественных объединений в выборах в органы местного самоуправления.

Закон разработан с целью установления новых форм участия общественных объединений, не являющихся политическими партиями, в выдвижении кандидатов на муниципальных выборах во взаимодействии с политическими партиями, обеспечения представительства таких общественных объединений в органах местного самоуправления, а также повышения качества работы органов местного самоуправления.

Законом предусматривается, что на выборах в представительные органы муниципальных образований политическая партия является единственным видом избирательного объединения, которое имеет право самостоятельно выдвигать списки кандидатов.

Вместе с тем, общественным объединениям общероссийского, соответствующего межрегионального, регионального или местного уровня, которое в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» создало союз с политической партией (без образования юридического лица), не являющимся политическими партиями, предлагается предоставить право принимать участие в предложении кандидатур, вносимых в состав списков кандидатов политических партий на указанных выборах.

Для реализации этого права указанные политическая партия и общественное объединение должны предварительно заключить договор об участии такого общественного объединения в муниципальных выборах совместно с данной политической партией.

Общественное объединение при этом должно соответствовать требованиям, установленным подпунктом 25 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а именно: «при проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования».

В этом случае партия должна включить в свой список кандидатов кандидатуры, предложенные общественным объединением, но не более 15 процентов кандидатур общественного объединения от общего числа кандидатов в списке кандидатов политической партии. Если в результате применения данного требования окажется, что число предложенных общественным объединением или его соответствующим структурным подразделением кандидатур, которое может быть включено в список кандидатов, будет составлять менее единицы, в список включается одна кандидатура. В случае если от таких общественных объединений не поступило предложений по

включению кандидатур в список кандидатов партии, такая партия выдвигает список кандидатов самостоятельно.

В правовом регулировании партийной системы важное место занял Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами». Закон направлен на регулирование отношений, связанных с освещением деятельности парламентских партий государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами в периоды между выборами. В нем дано определение термина «парламентская партия», под которой понимается политическая партия, федеральный список кандидатов которой был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации на основании официально опубликованных результатов ближайших ко дню освещения ее деятельности соответствующим государственным общедоступным теле- или радиоканалом выборов депутатов Государственной Думы.

Действие предложенных норм не распространяется на отношения, связанные с обеспечением гарантий прав граждан на получение и распространение информации о политических партиях в период проведения выборов и референдумов в Российской Федерации, которые регулируются нормами действующего законодательства о выборах и референдуме, в частности, Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Правоотношения, связанные с освещением деятельности органов государственной власти, а также с выпуском и распространением специализированных государственных общедоступных телеканалов и радиоканалов, таких как детские, культурные и др., также не являются предметом регулирования данными нормами. Законом установлены общие принципы освещения деятельности парламентских партий государственным общедоступным телеканалом или радиоканалом, среди которых концептуальным является принцип распространения информации о деятельности каждой парламентской партии в равном объеме.

Обеспечению равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами стала разработка Федерального закона от 19.07.2009 № 203-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации».

Законом изменены условия предоставления политическим партиям бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади организациями телерадиовещания и редакциями периодических печатных изданий для проведения предвыборной агитации. Предусмотрено предоставление эфирного времени и печатной площади в зависимости от уровня поддержки избирателями политических партий и кандидатов, выдвинутых политическими партиями.

Согласно принятым нормам бесплатное эфирное время и бесплатная печатная площадь не предоставляются политической партии, если на ближайших предыдущих выборах Президента Российской Федерации кандидат, выдвинутый этой политической партией, получил менее 2 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, а также если федеральный список кандидатов на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы получил менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не был допущен к распределению депутатских мандатов.

Эти же ограничения распространяются на политическую партию, являющуюся правопреемником другой политической партии, получившей по результатам последних предыдущих выборов депутатов Государственной Думы поддержку менее 3 процентов голосов избирателей, а на президентских выборах – менее 2 процентов, за исключением случая, когда федеральный список кандидатов партии-правопреемницы получил на указанных соответствующих выборах более 3 и более 2 процентов голосов избирателей соответственно.

При этом нормами закона отменяется обязанность политических партий, выдвинувших кандидатов или списки кандидатов, которые получили менее установленного соответствующим законом числа голосов избирателей, возмещать стоимость бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади, предоставленных им ранее организациями телерадиовещания и редакциями периодических печатных изданий для проведения предвыборной агитации.

Согласно нормам действующего законодательства, политические партии, имеющие непогашенную задолженность по возмещению стоимости бесплатного эфирного времени (бесплатной печатной площади), не вправе до возмещения указанной стоимости пользоваться бесплатным эфирным временем и бесплатной печатной площадью при проведении всех последующих выборов соответствующего уровня. При этом задолженность политической партии, образовавшаяся при проведении агитационных мероприятий на выборах депутатов Государственной Думы, служила препятствием для получения бесплатного эфирного времени на выборах Президента Российской Федерации.

Законом предусматривается, что указанные выше партии не могут безвозмездно получить эфирное время (печатную площадь) для проведения агитации, однако, вправе получить свою долю в общем объеме безвозмездно предоставляемого эфирного времени и печатной площади, в том числе для проведения совместных агитационных мероприятий, но уже за плату по установленным расценкам (которые не могут превышать стоимости платного эфирного времени (печатной площади)). Аналогичный порядок безвозмездного получения политической партией эфирного времени (печатной площади) может быть введен на выборах в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В 2009 году Государственной Думой была успешно реализована идея увеличения представительности малых партий в Государственной Думе. Так называемым малым партиям, получившим от 5 до 7 процентов голосов, гарантированно распределялось 1 или 2 депутатских мандата, что позволяло, с одной стороны, сохранить систему поощрений и укрепления крупных партий, составляющих каркас национальной политической модели, с другой – дать парламентскую трибуну малым партиям, представляющим интересы достаточно значительного числа людей.

На четвертом этапе (2010–2013 гг.) в развитии законодательства о выборах Государственная Дума уделила особое внимание совершенствованию правовых норм по укреплению демократических институтов на региональном уровне. Так, в 2010 году принят целый ряд федеральных законов, регулирующих широкий спектр вопросов по совершенствованию политической системы.

Введен единый критерий установления численности депутатов законодательных (представительных) органов государственной

власти субъектов Российской Федерации. Это реализовано в Федеральном законе от 05.04.2010 № 42-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с установлением требований к числу депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

Предоставлено право всем политическим партиям, представленным в региональных парламентах, формировать свои фракции. Депутатам, избранным в составе списков и работающим на постоянной основе, предоставлено право замещать руководящие должности в этом законодательном органе. Эти нормы установлены Федеральным законом от 04.06.2010 № 118-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с повышением представительства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и установлением требований к условиям осуществления депутатской деятельности».

Установлены гарантии представительства в региональном законодательном органе для партий, преодолевших на региональных выборах пятипроцентный барьер (таким спискам кандидатов, допущенных в соответствии с законом к распределению депутатских мандатов, должно быть определено не менее одного депутатского мандата). Освобождены от сбора подписей для участия в региональных выборах соответствующего региона политические партии, не представленные в Государственной Думе, но имеющие фракции в законодательных собраниях субъектов Российской Федерации. К тому же, политическим партиям, списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов и (или) спискам кандидатов которых переданы депутатские мандаты в законодательных (представительных) органах государственной власти не менее, чем в одной трети субъектов Российской Федерации, предоставлено право без сбора подписей осуществлять регистрацию кандидата, федерального списка кандидатов таких партий на выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Кроме того, политические партии, спискам которых переданы депутатские мандаты, наделяются правом представлять предложения по формированию избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, нижестоящих комиссий, назначать в эти комиссии по одному члену с правом совещательного голоса (Федеральный закон от 22.04.2010 № 63-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и освобождением от сбора подписей избирателей политических партий, списки кандидатов которых получили депутатские мандаты в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Расширена возможность малых политических партий публично высказывать свое мнение по различным аспектам общественно-политической жизни наравне с политическими партиями, составляющими ядро политической системы страны. Предоставлено право политическим партиям, не представленным в Государственной Думе, а также в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, участвовать в пленарных заседаниях этих органов (Федеральный закон от 04.06.2010 № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»).

Согласно нормам закона, на пленарное заседание Государственной Думы приглашаются все политические партии, не представленные в ней. А на пленарное заседание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – все политические партии, не представленные в этом органе, независимо от того, действуют ли на территории субъекта Российской Федерации региональные отделения этих политических партий. Неучастие политической партии в пленарном заседании не является основанием для проведения дополнительного пленарного заседания с ее участием.

В целях борьбы с неправомерными действиями участников избирательного процесса уточнен порядок применения досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления, а также на референдуме субъекта Российской Федерации и местном референдуме. Предусматривается его применение только в исключительных случаях, когда соответствующая комиссия вправе разрешить

провести досрочно (но не ранее, чем за 15 дней до дня голосования) голосование всех избирателей, участников референдума на одном или нескольких избирательных участках, участках референдума, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях. А также при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации ЦИК России вправе разрешить провести досрочно (но не ранее чем за 15 дней до дня голосования) голосование всех избирателей, участников референдума на одном или нескольких избирательных участках, участках референдума, образованных за пределами территории Российской Федерации, и (или) голосование групп избирателей, участников референдума, проживающих за пределами территории Российской Федерации (Федеральный закон от 31.05.2010 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с изменением порядка досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления»).

Распространено обеспечение гарантий равенства политических партий при освещении их деятельности региональными СМИ для политических партий, представленных в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации (Федеральный закон от 06.05.2010 № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О политических партиях»).

Таким образом, унифицированы условия таких гарантий, которые должны соответствовать общим принципам и требованиям освещения деятельности парламентских партий, закрепленных в Федеральном законе «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами», которые заключаются в распространении информации о деятельности каждой парламентской партии в равном объеме, в публичности государственного контроля, в творческой независимости и профессиональной самостоятельности редакций телеканалов или радиоканалов, во всестороннем и объективном информировании телезрителей и радиослушателей о деятельности таких партий.

Федеральным законом от 27.07.2010 № 222-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации

в связи с установлением дополнительных гарантий обеспечения равных условий предоставления помещений для встреч с избирателями, участниками референдума) установлены дополнительные гарантии обеспечения на равных условиях помещениями зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума и прописан механизм реализации таких гарантий. Предусмотрена административная ответственность за нарушение установленных законодательством сроков уведомления избирательной комиссии о факте предоставления таких помещений названным участникам избирательного процесса.

Федеральный закон от 04.10.2010 № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением порядка использования открепительных удостоверений при проведении выборов и референдумов» предусматривает принятие необходимых мер для предотвращения незаконных действий с открепительными удостоверениями при проведении выборов и референдумов.

Нормами закона установлен учет открепительных удостоверений и контроль за их использованием, при этом предполагается сделать российскую избирательную систему более прозрачной, повысить уровень доверия к избирательным технологиям. Законом установлено, что открепительные удостоверения, являющиеся документами строгой отчетности, имеют единую нумерацию на всей территории проведения выборов, референдума. При их изготовлении в целях защиты от подделки должны использоваться специальные элементы защиты, в том числе бумага с водяными знаками и (или) с нанесенной типографским способом надписью микрошрифтом.

Законом предусмотрена уголовная ответственность за незаконное изготовление открепительных удостоверений и хранение или перевозку незаконно изготовленных открепительных удостоверений (для этого внесено дополнение в часть третью статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Внесением изменений в статью 5.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и дополнением новой статьей 5.58 повышены требования к выдаче и использованию открепительных удостоверений. Предусматривается также административная ответственность за нарушение порядка их выдачи, незаконное получение избирательного бюллетеня, в том числе по

открепительному удостоверению, за использование заведомо поддельного открепительного удостоверения.

В 2010–2013 годах принят ряд федеральных законов, уточняющих порядок избирательных действий, отдельные процедуры и условия их осуществления. В целях совершенствования порядка выдвижения и регистрации кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам при проведении выборов в субъектах Российской Федерации Государственная Дума также приняла Федеральный закон от 01.07.2010 № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Законом предусматривается единообразный подход к заверению списков кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, унифицируются соответствующие процедуры, а также устанавливаются единые основания для отказа в заверении списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам.

Закон направлен на установление возможности субъекта Российской Федерации предусматривать своим законом непосредственное выдвижение кандидатов избирательным объединением единым списком, в котором определяется, по какому одномандатному (многомандатному) избирательному округу выдвигается кандидат. Законом также ограничено право субъекта Российской Федерации устанавливать своим законом основания для отказа в регистрации списка кандидатов по единому избирательному округу и исключена возможность изменения избирательного округа кандидату, выдвинутому избирательным объединением.

Таким образом, обеспечивается равенство прав кандидатов, выдвигаемых избирательными объединениями единым списком по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, а также в составе списка кандидатов по единому избирательному округу вне зависимости от территории проведения выборов.

В целях совершенствования регламентации деятельности избирательных комиссий, Государственная Дума приняла Федеральный закон от 04.06.2010 № 117-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с изменением срока полномочий избирательных комиссий».

Законом изменены сроки полномочий избирательных комиссий с четырех до пяти лет, а именно: Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований и территориальных избирательных комиссий.

Такое изменение сроков полномочий избирательных комиссий прежде всего обусловлено увеличением срока полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации до пяти лет. Также учтено, что законодательство большинства субъектов Российской Федерации предусматривает пятилетний срок полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Расширен доступ политических партий к средствам массовой информации: предоставлено право для вновь зарегистрированной партии публиковать основные положения своей программы в «Российской газете» на безвозмездной основе в объеме не менее двухсот газетных строк. «Российская газета» обязана опубликовать их не позднее чем через 15 дней со дня представления политической партией указанных положений (Федеральный закон от 03.11.2010 № 289-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 15 Федерального закона «О политических партиях»).

Увеличены избирательные фонды на выборах депутатов Государственной Думы. Сумма общего избирательного фонда возросла с 400 до 700 миллионов, сумма региональных фондов также меняется в сторону увеличения (Федеральный закон от 23.12.2010 № 384-ФЗ «О внесении изменений в статью 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Увеличено количество кандидатов, представленных в федеральной части партийного списка, с трех до десяти кандидатов (Федеральный закон от 29.11.2010 № 325-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Перечисленные выше принятые федеральные законы не охватывали полностью всего комплекса проблем, связанных с оптимизацией и достаточностью правового регулирования в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека, но создали прочный фундамент для дальнейшего развития форм реализации демократических прав граждан.

В 2011 году Государственная Дума приступила к реализации следующего этапа процесса реформирования системы избирательного права путем гармонизации федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации с целью унификации норм избирательного законодательства.

В целях дальнейшего развития политической системы государства по направлениям, определенным Президентом России в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года, Государственная Дума приняла Федеральный закон от 20.03.2011 № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов», предусматривающий норму, согласно которой не менее половины депутатских мандатов в представительном органе муниципального района и городского округа с численностью 20 депутатов и более распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Аналогичные нормы действуют с 2002 года в отношении депутатов законодательных собраний субъектов Российской Федерации.

Государственной Думой были приняты несколько законов по инициативе представителей всех партий с учетом рекомендаций, подготовленных на основе анализа итогов недавних избирательных кампаний.

Так, первым из них предусматривается унификация подписных листов с подписями избирателей, участников референдума в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов (списков кандидатов), устанавливаются их единые формы для выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных образований, представительных органов муниципальных образований, а также для сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума.

При этом форма подписного листа с подписями избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на должность Президента Российской Федерации, порядок его заполнения и заверения, а также порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными устанавливаются соответствующим федеральным законом, а форма подписного листа в поддержку выдвижения членов выборного органа местного самоуправления, порядок его заполнения и заверения, а также порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Установлены единые требования к заполнению подписных листов избирателем и заверению их лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, участников референдума, порядку подсчета подписей, составлению итогового протокола и организации их проверки.

Предлагаемыми нормами устанавливаются также единые основания признания подписей недостоверными и недействительными, чем устраняется возможность расширенного толкования этих терминов и неправомерного установления дополнительных требований к проверке достоверности собранных подписей.

Другим законом, согласованным и поддержанным всеми фракциями в Государственной Думе, устанавливаются дополнительные требования к порядку голосования вне помещения для голосования и вводятся условия определения максимального количества используемых переносных ящиков для голосования на территории одного избирательного участка, участка референдума в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на нем.

Закон определил максимальное количество используемых в день голосования переносных ящиков для голосования вне помещения для голосования на одном избирательном участке, участке референдума в зависимости от числа избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории избирательного участка, участка референдума:

1) до 501 избирателя, участник референдума – 1 переносной ящик для голосования;

2) от 501 до 1001 избирателя, участника референдума – 2 переносных ящика для голосования;

3) более 1000 избирателей, участников референдума – 3 переносных ящика для голосования.

Расширены основания для принятия решения вышестоящей комиссии по увеличению количества используемых переносных ящиков для голосования вне помещения для голосования в случае совмещения дней голосования на нескольких выборах, когда избиратель имеет возможность проголосовать одновременно более, чем по двум избирательным бюллетеням.

Устанавливается также, что заявления (устные обращения) могут быть поданы в участковую комиссию в любое время с начала ее работы, но не позднее чем за шесть часов до окончания времени голосования, а поступившее позднее указанного срока заявление (устное обращение) не подлежит удовлетворению, о чем уведомляется избиратель, участник референдума, либо лицо, оказавшее содействие в передаче обращения, уведомляется устно непосредственно в момент принятия заявления (устного обращения).

Предлагаемые нормы также гармонизируют вопросы учета укрепительных удостоверений в законодательных актах о выборах и референдумах, отдельные вопросы организации голосования, что очень важно для организации и проведения ближайших избирательных кампаний.

С целью унификации норм, распространяющихся на региональный уровень, с нормами действующего законодательства на федеральном уровне, Государственная Дума в 2011 году реализовала предложение Президента Российской Федерации об установлении единого порядка замещения вакантных депутатских мандатов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъекта Российской Федерации.

В законе уточнен порядок досрочного прекращения полномочий депутата и установлен срок, в течение которого законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган муниципального образования должен принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата. Законом определен порядок замещения вакантных депутатских мандатов и основания для исключения кандидатов из списков кандидатов, которые допущены к распределению депутатских мандатов или которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственная Дума уделила особое внимание реализации избирательных прав инвалидов и людей с ограниченными возможностями. Так, Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан», внесенный депутатами Государственной Думы М. Б. Терентьевым, В. С. Селезевым, О. Н. Смолиным, направлен на приведение российского законодательства о выборах в соответствие с нормами Конвенции ООН о правах инвалидов (2006). Законом предусмотрены нормы, которые позволяют гражданам с ограниченными физическими возможностями всесторонне участвовать в политической и общественной жизни страны наравне с другими гражданами, в том числе обладать правом и возможностью голосовать и быть избранными. Для этого установлены специальные гарантии осуществления гражданами, являющимися инвалидами, избирательных прав в процессе выдвижения указанных лиц кандидатами, при информировании указанных лиц о выборах, в том числе в помещениях для голосования, а также при их голосовании.

Весной 2012 года Государственная Дума приняла три федеральных закона, имеющих принципиальное значение в процессе обновления политической структуры гражданского общества и демократизации политических процессов формирования новых общественных движений, согласно которым:

– политические партии освобождены от сбора подписей избирателей при регистрации для участия в выборах в представительные органы всех уровней, за исключением выборов Президента Российской Федерации, при этом требование о сборе подписей сохранено только для общественных объединений, не являющихся политическими партиями и обладающих статусом избирательного объединения для участия в выборах в органы местного самоуправления. Изменения направлены на расширение политического спектра российского общества, представляющего интересы различных социальных слоев населения, и усиление активности политических партий, не представленных в Государственной Думе;

– предусмотрено снижение требований к минимальной численности членов политической партии (не менее 500 членов политической партии). Отмена требований о минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях, уменьшение нормы представительства делегатов на учредительном съезде политической партии от субъектов Российской Федерации, а также

увеличение сроков периодичности представления в федеральный уполномоченный орган информации о продолжении деятельности политической партии и копии сводного отчета политической партии о поступлении и расходовании средств в отчетном периоде. Данные предложения логически продолжают начатый до 1 января 2010 года поэтапный процесс по снижению численности членов политической партии в целях упрощения их регистрации;

– вновь проводятся выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Заключительным аккордом в весенней сессии заседаний Государственной Думы 2013 года прозвучали предложения об унификации требований, запрещающих кандидатам на выборные должности, кандидатам в члены Совета Федерации, а также лицам, замещающим государственные должности, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности в органах местного самоуправления, их супругам и несовершеннолетним детям в целях борьбы с проявлениями коррупции открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Эта законодательная инициатива, исходящая от Президента Российской Федерации и поддержанная депутатами Государственной Думы, обрела форму в виде Федерального закона от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» и Федерального закона от 07.05.2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». Нормы этих двух Федеральных законов будут применяться на выборах, назначенных на единый день голосования во второе воскресенье сентября 2014 года.

В осеннюю сессию 2013 года Государственной Думой принят *Федеральный закон от 02.11.2013 № 303-ФЗ «О внесении измене-*

*ний в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части распределения депутатских мандатов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также законодательных (представительных) органах муниципальных районов, городских округов с численностью двадцать и более депутатов).*

Закон изменил порядок формирования региональных органов представительной власти и представительных органов местного самоуправления, предоставив им бóльшую возможность *самостоятельно определять* процентное соотношение депутатских мандатов, распределяемых при применении смешанной избирательной системы на соответствующих выборах. При этом законопроектом предусматривается нижний процентный порог, когда *не менее 25 процентов депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации* либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Соответствующие изменения внесены в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

*Целевые изменения* также внесены в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для *предоставления права субъектам Российской Федерации самостоятельно законом субъекта определять условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях* в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Принятые нормы не распространяются на города федерального значения Москву и Санкт-Петербург, а также законом установлен необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов, который не может быть более *7 процентов* от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом

минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Данные изменения отвечают новым тенденциям в гражданском обществе, где стала заметно выделяться роль отдельных политических персоналий, а в наиболее активной части гражданского общества усилился интерес к участию в формировании органов представительной власти в регионах и на местах.

Федеральным законом от 21.02.2014 № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по вопросу ограничения избирательных прав некоторых категорий граждан Российской Федерации) внесены изменения в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 19-ФЗ) в связи с принятием Федерального закона от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также во исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10.10.2013 № 20-П (далее – постановление Конституционного Суда Российской Федерации).

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации установлено, что осужденные граждане не могут быть навсегда лишены права баллотироваться на выборах. И федеральному законодателю с тем, чтобы обеспечить проведение выборов, которые будут назначены после вступления постановления в силу, надлежит руководствоваться Конституцией Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных в постановлении, установить процессуальные гарантии, обеспечивающие возможность восстановления пассивного избирательного права граждан, судимость которых снята или погашена, в случае принятия нового уголовного закона, в соответствии с которым совершенное ими деяние более не признается тяжким или особо тяжким преступлением. Позиция Конституционного Суда Российской Федерации направлена на защиту правовой демократии, ограждение от злоупотреблений и криминализации публичной власти.

Федеральным законом № 19-ФЗ уточняются нормы, вводящие запрет на занятие выборных публичных должностей для лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления.

Статья 18 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнена пунктом 33, согласно которому не имеют права быть избранными на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) граждане Российской Федерации:

– осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

– осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;

– осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;

– осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, если на таких лиц не распространяется действие указанных выше норм;

– подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

– в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1

статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по избранию на указанную должность в течение срока полномочий должностного лица, для избрания которого назначено голосование.

Если деяние, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом не признается тяжким или особо тяжким преступлением, действие вышеуказанных ограничений прекращается со дня вступления в силу этого уголовного закона.

Если тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается особо тяжким преступлением или если особо тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается тяжким преступлением, ограничения действуют до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости.

Корреспондирующие изменения внесены в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Одним из наиболее значимых событий в начале весенней сессии 2014 года стало принятие Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», внесенного Президентом Российской Федерации. В нем реализованы прозвучавшие в Послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года предложения *о возвращении к смешанной системе выборов в Государственную Думу по партийным спискам и по одномандатным округам с целью обеспечения равного доступа всех политических партий к участию в выборах (принят в первом чтении 16 апреля 2013 года).*

Сроки представления поправок неоднократно продлевались в связи с тем, что шел *поиск оптимальной модели* воплощения основной *идеи концепции*, заложенной Президентом Российской Федерации в законопроекте о формировании Государственной Думы на основе смешанной избирательной системы.

Определенно можно говорить о том, что предложенные Президентом Российской Федерации изменения *порядка и процедуры проведения выборов* в Государственную Думу являются ответом на общественные запросы по формированию *новой политической структуры* гражданского общества, его *возрастающей политической активности* и проявлением *ответственного отношения* к конституционному принципу *суверенного и непосредственного народовластия*.

Введены *новый порядок и процедура проведения выборов* в Государственную Думу на основе смешанной избирательной системы, согласно которым на территории Российской Федерации образуются *225 одномандатных избирательных округов*, каждый из которых будет представлен одним депутатом в Государственной Думе, остальные 225 мандатов будут распределены между депутатами, избранными по *федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей*, поданных за федеральные списки кандидатов.

*Новацией* является норма, обеспечивающая возможность *непосредственного выдвижения* кандидатов по одномандатным избирательным округам *в порядке самовыдвижения, а также политическими партиями*, в то время как *выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов* осуществляется *политическими партиями*. В федеральный список кандидатов могут быть включены *кандидаты*, выдвинутые политической партией *по одномандатным избирательным округам*.

Вместе с тем *механизм реализации концепции* данного законопроекта *не представлял собой завершенный вариант* решения обозначившихся проблем, и Государственная Дума в течение 2013 года искала возможные пути решения этой непростой задачи.

*Открытые обсуждения* по этой тематике состоялись в Государственной Думе в рамках парламентских слушаний, «круглых столов», на встречах Председателя Государственной Думы с экспертным сообществом в формате Открытой трибуны.

В основу *текста, подготовленного ко второму чтению*, легли предложения, сформулированные *лидерами всех фракций* в Государственной Думе. *Всего было внесено 639 поправок*.

Принципиальные уточнения внесены в главу 6 законопроекта «Выдвижение и регистрация федеральных списков кандидатов, кандидатов по одномандатным избирательным округам». Предлагаемые изменения связаны с установлением *необходимых условий для регистрации* федерального списка кандидатов, кандидата на выборах депутатов Государственной Думы, которые выражаются в *поддержке их выдвижения избирателями*.

Этот вопрос также открыто обсуждался в Государственной Думе, звучали различные предложения, в большинстве случаев выражалось мнение, что для участия в выборах Государственной Думы политическая партия должна заслужить доверие избирателей на региональных или муниципальных выборах, получить поддержку избирателей.

Вопрос заключался лишь в том, *в какой форме* должна выражаться поддержка политических партий избирателями.

Согласно тексту закона, *необходимым условием регистрации федерального списка кандидатов, кандидата является поддержка их выдвижения избирателями*, наличие которой определяется *по результатам последних выборов* депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации *либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей*, собранных в поддержку выдвижения.

Выдвижение политической партией федерального списка кандидатов, кандидата по одномандатному избирательному округу *считается поддержанным избирателями* на основании результатов последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и *не требует сбора подписей избирателей* в любом из следующих случаев:

1) федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был *допущен к распределению депутатских мандатов* или получил *не менее 3 процентов голосов* избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

2) список кандидатов, выдвинутый политической партией, был *допущен к распределению депутатских мандатов в законодательном* (представительном) органе государственной власти *хотя бы одного субъекта* Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы;

3) списку кандидатов, выдвинутому политической партией в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным пунктом 17 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», *был передан депутатский мандат в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы (этот критерий связан с нормами в законодательстве субъектов Российской Федерации, когда малым партиям, получившим процент голосов избирателей меньше допустимого предела, выделяется один или два мандата).*

Кроме того, в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов политической партией, на которую *не распространяется* действие предыдущих критериев, должно быть собрано *не менее 200 тысяч подписей* избирателей, при этом *на один субъект* Российской Федерации должно приходиться *не более 7 тысяч подписей* избирателей, зарегистрированных в данном субъекте Российской Федерации. При этом выдвижение кандидата по одномандатному избирательному округу такой политической партией, зарегистрировавшей федеральный список кандидатов, *считается поддержанным избирателями и не требует сбора их подписей.*

В поддержку выдвижения политической партией кандидата по одномандатному избирательному округу, на которого *не распространяется действие перечисленных выше условий, самовыдвижения кандидата* должно быть собрано *не менее 3 процентов* от указанного в федеральном законе об утверждении схемы одномандатных избирательных округов общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей – не менее трех тысяч подписей избирателей.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации *не позднее чем через десять дней* со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы *составляет* на основании данных, содержащихся в ГАС «Выборы», *список политических партий*, для регистрации федерального списка кандидатов которой не требуется сбора подписей избирателей.

Указанный список публикуется в общероссийском государственном периодическом печатном издании и размещается на сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Другой блок изменений носит технологический характер, синхронизирует нормы данного Федерального закона с принятыми новыми нормами в Федеральном законе «*Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*» (в частности, касающимися реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации об уточнении нормы об ограничении пассивного избирательного права для граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления).

Эти нормы синхронизированы с нормами Федерального закона № 19-ФЗ.

Согласно обновленным нормам, не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы гражданин Российской Федерации: *осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;*

*осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, – до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;*

*осужденный к лишению свободы за совершение особо тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости;*

*осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление, если на такого гражданина Российской Федерации не распространяется действие пунктов 2 и 3 настоящей части.*

Если срок действия ограничения пассивного избирательного права истекает в период избирательной кампании до дня голосования, гражданин Российской Федерации, пассивное избирательное право которого было ограничено, вправе в установленном законом порядке быть выдвинутым кандидатом на этих выборах.

Если деяние, за совершение которого был осужден гражданин Российской Федерации, новым уголовным законом больше не признается тяжким или особо тяжким преступлением, действие ограничения

пассивного избирательного права прекращается со дня вступления в силу этого уголовного закона.

Если тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, новым уголовным законом признается особо тяжким преступлением или если особо тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, новым уголовным законом признается тяжким преступлением, ограничение пассивного избирательного права действует до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости.

Согласно части 12 граждан Российской Федерации, в отношении которого вступил в законную силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата на выборах депутатов Государственной Думы, если голосование на выборах состоится до истечения установленного судом срока.

Кроме того, в законе реализованы нормы, касающиеся обязанности гражданина Российской Федерации, выдвинутого кандидатом на выборах депутатов Государственной Думы, в том числе в составе федерального списка кандидатов, к моменту представления в соответствующую избирательную комиссию документов, необходимых для его регистрации в качестве кандидата, регистрации соответствующего федерального списка кандидатов, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов (часть 13 статьи 4 законопроекта).

Уточнены вопросы сбора подписей избирателей, проверки подписных листов, условий проведения предвыборной агитации, порядок замещения вакантных депутатских мандатов, реализовано право граждан на обжалование итогов выборов на конкретном избирательном участке.

Федеральный закон от 02.04.2014 № 51-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» принят в целях реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.2013 № 8-П. Предоставлено право на обращение в суд избирателям, участникам референдума с жалобами на решения, действия (бездействие) участковой комиссии, связанные с установлением итогов голосования на том избирательном участке, участке референду-

ма, на котором они принимали участие в выборах, референдуме. Ранее такого права для отдельных граждан, принимавших участие в выборах в качестве избирателей, не предусматривалось.

С этой целью внесены изменения в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», устанавливающие основания для отмены судом соответствующего уровня решения комиссии об итогах голосования, о результатах референдума и для принятия решения о проведении повторного голосования. С целью реализации необходимых процессуальных действий в установленные законом сроки изменения также внесены в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон от 05.05.2014 № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» направлен на унификацию подходов к совершенствованию норм избирательного законодательства по формированию законодательных (представительных) органов государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Введены новые нормы, предусматривающие в качестве *необходимых условий регистрации кандидата*, списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти *наличие поддержки* выдвижения кандидата, списка кандидатов *избирателями*, которая определяется *по результатам выборов либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей*, собранных в поддержку выдвижения.

Соответствующие нормы синхронизированы с нормами Федерального закона № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и устанавливают необходимые условия регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образований, которыми являются *поддержка выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями по результатам вы-*

*боров либо подтверждение такой поддержки необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения.*

*Механизм регистрации кандидатов, списков кандидатов на основе выраженной поддержки избирателями распространен на уровень региональных и муниципальных выборов.*

*В целях реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15.04.2014 № 11-П, в закон включены нормы, реализующие процедуру досрочного голосования в расширенном формате.*

*Основной новацией является норма, согласно которой при проведении выборов в органы государственной власти, в органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, если законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, избирателю, участнику референдума, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья и иные уважительные причины) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, участке референдума, на котором он включен в список избирателей, участников референдума, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно.*

*Законопроектом предусматривается также, что в случае совмещения дня голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдуме субъекта Российской Федерации, на выборах в органы местного самоуправления, местном референдуме с днем голосования на иных выборах, референдуме, в ходе которых законом предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, избиратель, участник референдума может проголосовать досрочно (но не ранее чем за 10 дней до дня голосования) в помещении той комиссии, которая выдает открепительные удостоверения.*

*При проведении досрочного голосования должны соблюдаться все условия обеспечения свободного и тайного волеизъявления избирателями, исключена возможность искажения волеизъявления избирателя, участника референдума, обеспечены сохранность бюллетеня и учет голоса избирателя, участника референдума при установлении итогов голосования.*

Синхронизированы с действующим законодательством нормы о снижении с 7 до 5 процентов заградительного барьера, который может устанавливаться законом субъекта Российской Федерации на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления для допуска списков кандидатов к распределению депутатских мандатов.

Установлены унифицированные требования к форме и содержанию подписного листа, а также к количеству подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, списков кандидатов и составляет 0,5 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, за исключением предусмотренных федеральным законом случаев, когда оно не может составлять менее 10 подписей.

Федеральным законом от 04.06.2014 № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлены нормы, позволяющие гражданам Российской Федерации выражать свое волеизъявление на свободных выборах в форме голосования *против всех кандидатов* (против всех списков кандидатов).

В этих целях внесены изменения в Федеральный закон от 26.01.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Конституционный принцип приоритетности прав человека и гражданина предъявляет оправданные повышенные требования к качеству действующего законодательства и объективно определяет направление его совершенствования в целях обеспечения рационального и эффективного правового регулирования системы взаимоотношений человека, общества и власти в современных условиях. В настоящее время осуществлены меры по обеспечению эффективных законодательных гарантий для функционирования многопартийной системы в Российской Федерации, представляющей конституционный фундамент для общественно-поли-

тической системы страны в целом, на котором формируется механизм реализации народного представительства во власти.

### **Выборы высшего должностного лица**

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, при непосредственном участии политических партий, выдвигающих кандидатуры на данную должность.

Высшее должностное лицо, как отмечено в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005 № 13-П, входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь, по существу, главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации и ответственно за обеспечение высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации исполнения на территории этого субъекта Российской Федерации не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Изменения внесены в ряд статей Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), и в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Согласно пункту 3 статьи 18 Федерального закона № 184-ФЗ, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства

либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. К кандидатам на указанную должность также применяются общие требования, установленные к кандидатам на выборные должности Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Законом также установлено, что кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации выдвигаются политическими партиями, которые вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Установлено право Президента Российской Федерации по своей инициативе и в определенном им порядке проводить консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Закон предусматривает особый порядок для выдвижения кандидатами граждан Российской Федерации, ранее замещавших указанную должность и освобожденных от нее в силу объективных причин. Новеллой избирательного законодательства, примененной впервые в данном законе, является установление института поддержки кандидата на указанную должность представительными органами муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Выдвижение кандидата политической партией и в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. В числе лиц, поддержавших кандидата, должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее, чем в трех четвертях

муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. Предусматривается, что депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения. Подлинность подписи должна быть нотариально засвидетельствована.

Кандидату на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации проводятся в соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации.

В новой редакции статьи 19 Федерального закона № 184-ФЗ расширены полномочия Президента по отрешению от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и впервые детально регламентирована процедура его отзыва избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации, на основании и в порядке, установленными названным Федеральным законом и принятым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, в котором должны предусматриваться основания и процедура отзыва.

Установлен перечень оснований, по которым возможен отзыв высшего должностного лица субъекта Российской Федерации:

а) нарушение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации законодательства Российской Федерации и (или) законодательства субъекта Российской Федерации, факт совершения которого установлен соответствующим судом. Отзыв по данному основанию не освобождает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от иной ответственности, предусмотренной федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

б) неоднократное грубое, без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации своих обязанностей, установленное соответствующим судом.

Процедура отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации проводится по инициативе граждан Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации и обладающих активным избирательным правом, в порядке, установленном для проведения референдума субъекта Российской Федерации, с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Инициатива проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации может быть выдвинута не ранее, чем по истечении одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В поддержку инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации собираются подписи избирателей, количество которых определяется законом субъекта Российской Федерации и должно составлять не менее одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Принятие законов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, предписывалось осуществить до 1 июля 2012 года. Законы субъектов Российской Федерации, регулирующие порядок отзыва избирателями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, необходимо было принять не позднее 31 декабря 2012 года. Первые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации состоялись во второе воскресенье октября 2012 года. В 2013 году и в последующие годы выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации будут проводиться в единый день голосования года, в котором истекает срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 02.10.2012 № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

в референдуме граждан Российской Федерации» установлен единый день голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления – второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов.

Новые политические реалии 2013 года, необходимость обеспечения стабильности федеративного устройства страны, предупреждения террористической угрозы и обеспечения мира и безопасности в отдельных регионах Российской Федерации явились предпосылкой для установления дополнительных возможностей порядка формирования института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 02.04.2013 № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» введен иной порядок и процедура выдвижения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Законом предусмотрена возможность избирания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации из тройки кандидатов.

Решение о применении такой нормы субъект Российской Федерации принимает самостоятельно, предусматривая в конституции (уставе), законе субъекта Российской Федерации положение о том, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

К кандидатам на указанную должность применены общие требования и ограничения для выдвижения, которые установлены в избирательном законодательстве для кандидатов на выборные должности, согласно которым не имеют права быть избранными на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации граждане Российской Федерации:

- осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями;

- осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации;

Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

– подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование по избранию на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

– в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования по избранию на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации в течение срока полномочий должностного лица, для избрания которого назначено голосование.

Законом предусматривается, что кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представляются Президентом Российской Федерации по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. При этом каждая из указанных партий вправе представлять Президенту Российской Федерации не более трех кандидатур на указанную должность, которые могут являться членами данной или иной политической партии, а также не состоять членами

политических партий. Порядок внесения Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации устанавливается Федеральным законом «О политических партиях».

Порядок рассмотрения Президентом Российской Федерации предложений о кандидатурах, формы необходимых документов, порядок проведения консультаций устанавливаются Президентом Российской Федерации.

Законом внесены изменения в статью 33 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которыми унифицированы требования, предъявляемые к кандидату на прямых выборах, представлять сведения:

– о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведения о таких обязательствах его супруга и несовершеннолетних детей,

– а также сведения о своих расходах, а также о расходах своего супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

Предусматривается также, что кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации обязан к моменту его регистрации закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и осуществить отчуждение ценных бумаг иностранных эмитентов.

Федеральным законом № 19-ФЗ уточняются нормы, вводящие запрет на занятие выборных публичных должностей для лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления.

## **Национальная государственность в конституционном строе России (природа, особенности, статус)**

Национальная государственность в составе России как объект юридического исследования отражает фрагмент политико-правовой и социальной практики Российского государства, одну из ее сторон с устойчивыми характеристиками, которые воспроизводятся и наблюдаются в социальной исторической действительности. Научное осмысление указанного объекта анализа основывается на бережном отношении к прошлому и критическом подходе к доктринам и представлениям, не отвечающим потребностям современного общества и целям его развития, и с учетом этого, как совершенно справедливо отмечает Б. С. Эбзеев, «вопрос не должен оставаться в плоскости персоно- или системоцентризма. Юриспруденция будет ближе к истине, если она откажется от искусственного монизма, неизбежно ведущего к односторонности, и согласится с менее удобным, но соответствующим многообразию социальной действительности плюрализмом»<sup>1</sup>.

Предметом анализа данной статьи является совокупность свойств и закономерностей (юридических и иных), в соответствии с которыми национальная государственность в составе России возникла, развивалась, функционировала, отражая глубинные, закономерные, сущностные ее стороны. Историческое знание и реальность социально-исторических или государственно-правовых явлений в обществе и государстве исходит из их социологической интерпретации. Знание социальной реальности одновременно конструирует саму эту реальность, включая ее прошлое, настоящее и будущее<sup>2</sup>.

---

ИВАЙЛОВСКИЙ Дмитрий Александрович – кандидат юридических наук, председатель Избирательной комиссии Республики Бурятия.

<sup>1</sup> Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 12.

<sup>2</sup> См.: Савельева И. М. Знание о прошлом: теория и история. Т. 1: Конструиро-

Социально-территориальное пространство России на протяжении второй половины XVII – начала XX века увеличилось в 1,55 раза (с 14,1 до 21,8 млн. кв. км), а население – в 25,4 раза (с 7 до 178 млн. человек). В этих условиях менялось соотношение населения центральной части России и присоединенных территорий: если в конце 1670-х годов жители новых земель составляли 14,3 процента (1,6 млн. из 11,2 млн.), то в конце XVIII века население национальных регионов составляло 36,4 процента (13,6 млн. из 37,4 млн.), а в начале XX века – 59,1 процента (105,4 млн. из 178,4 млн.). Изменялся и этнический состав России: в XVIII, XIX и XX веках русские составляли 70,7, 48,9 и 44,6 процента от общего числа населения соответственно. Во второй половине XVII–XVIII веках в состав России вошли Украина (Малороссия), Белоруссия и Литва (Западные губернии), Прибалтика (Остзейские губернии), финские земли (Старая Финляндия). На восточных рубежах – Сибирь, Аляска. В первой четверти XIX века была присоединена Грузия (1801 г.), Великое княжество Финляндское (1808–1809 гг.), Бессарабия (1812 г.), Царство Польское (1815 г.). При этом «включение в состав Российской империи территорий с иноязычным населением, – отмечал историк В. С. Дякин, – каждый раз ставило перед властью проблему его интеграции в общую правовую и административную систему»<sup>3</sup>.

Образований, официально признанных автономией, в Российской империи не было, превалировал территориальный принцип построения с допуском различных форм самоуправления отдельных его частей, которые не влияли на унитаризм России<sup>4</sup>. Автономия как институт в русской правовой литературе чаще всего сводилась к использованию его за рубежом.

Наряду с этим существование автономий в России признавали многие исследователи, так, Н. М. Коркунов писал: «... разрастанием территории России, границы ее охватывают собою одно за другим множество самостоятельных прежде всего государств или владений других держав, и русская власть нередко сохраняла за присоединенными областями их местные законы и учреждения, предоставляя им

---

вание прошлого / И. М. Савельева, А. В. Полетаев. СПб., 2003. С. 5, 244.

<sup>3</sup> Воспроизводится по: Кодан С. В. Местное право национальных регионов Российской империи в политике верховной власти (вторая половина XVII – начало XX в.) / С. В. Кодан, С. А. Февралев // Российский юридический журнал. – 2012. – № 6. – С. 225.

<sup>4</sup> См.: Акишин М. От приказа до крайисполкома. Исторический опыт губернского управления в Сибири // Российская газета. – 2008. – 25 декабря.

иногда более или менее широкую местную автономию. ... Если все части русской территории инкорпорированы, присоединены, они составляют ее подчиненные части. Русский монарх представляет тогда единую государственную власть, распространяющую свое действие одинаково на все области»<sup>5</sup>.

На использовании русской верховной властью начал автономии в этнополитике и управлении национальными регионами обращал внимание Б. Э. Нольде. Он писал: «В XVII, XVIII, XIX вв. в русском государственном быту рядом с элементами коронного управления и элементами самоуправления всецело подчиненного русскому закону, существовали... явления... с государственной автономией отдельных местностей. Начиная с Бессарабии и кончая Финляндией, западная окраина Русского государства представляла пояс автономных областей со своеобразным политическим устройством, отношение которых к остальной России определялось на совершенно иных началах, нежели к целому и центру других ее частей... Система складывалась исторически и сохраняла всю пестроту исторического уклада»<sup>6</sup>.

В России (1800–1850 гг.) были апробированы следующие модели обеспечения государственного единства, где государственно-правовое устройство России включало общеимперскую систему управления, законодательство и местное право отдельных национальных регионов:

– *национально-автономистская* – сложилась в первой четверти XIX века. В состав империи вошли территории с традициями государственного существования или самоуправления, населенные народами с развитой национальной культурой. Система управления выступала за максимальное сохранение, прежде всего, действовавших органов государственного управления и самоуправления, источников местного права. Национальный регион включался в систему общегосударственного управления, устанавливалась непосредственная связь с главой Российского государства (Великое княжество Финляндское, Бессарабия – до 1828 г., Царство Польское – до 1832 г.). У них сложились и в некоторых пределах существовали автономные партикулярные системы права.

– *административно-автономистская* – сложилась во второй половине XVII – начале XIX веков. В состав России вошли тер-

---

<sup>5</sup> Цит. по: Кутафин О. Е. Российская автономия / О. Е. Кутафин. – М., 2006. С. 5–6.

<sup>6</sup> Цит. по: Кодан С. В. Указ. соч. С. 232; См. также: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 42–80.

ритории, где местное управление и правовое регулирование хотя и имели свои традиции, но во многом устанавливались владевшими ими государствами. Их положение определялось сохранением некоторых элементов местного управления и правового регулирования, преимущественно в сфере сословного статуса коренного населения и гражданско-правовых отношений (Малороссия, Западные губернии, Остезейский край, Грузия). Им соответствовало и местное право в национальных регионах<sup>7</sup>.

Использование властью данных моделей организации управления и правового регулирования в национальных регионах обеспечивало достижение сугубо прагматических целей, так как власть представляла себе масштабы политических и организационных трудностей распространения общегосударственных институтов управления и общего права на население новых национальных регионов. Ею учитывалось рациональное начало в предоставлении определенной автономии национальным регионам в управленческом плане, отмечал В. В. Ивановский, так как некоторые из этих земель имели хорошо организованное административное устройство, а в политическом отношении некоторые из них стояли даже выше России. Политика оставления им прежнего административного устройства или ввода нового, но согласованного с условиями местной жизни (Финляндия, Царство Польское, Остезейские губернии и проч.), обуславливалась одним весьма важным обстоятельством – организовать чисто русское управление в приобретенных владениях было делом не только далеко не легким, но иногда и прямо невозможным<sup>8</sup>.

Следует учитывать и то, что народы национальных регионов входили в число российских подданных добровольно или в результате завоевания Россией новых территорий<sup>9</sup>. Это определяло зависимость государственно-правового положения их населения от российского императора. Верховная власть учитывала комплекс обстоятельств, «которые до крайности затрудняли распространение на всю государственную территорию одних и тех же гражданских правовых норм, таких, как культура, строй и уклад семейного и экономического быта. Особенно когда они нашли выражение в законодательстве, в существенных частях более совершенном,

---

<sup>7</sup> См.: Кодан С. В. Указ. соч. С. 231.

<sup>8</sup> Цит. по: Кодан С. В. Указ. соч. С. 232.

<sup>9</sup> Но не соглашений, как отмечает Б. С. Эбзеев. См.: Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 463.

чем то, что действует в коренной части государства», – указывал Н. М. Рейнке<sup>10</sup>.

В рамках юридической политики верховной властью проводилась унификация общеимперского законодательства с сохранением в том или ином объеме юридической силы местных национальных узаконений и регуляторов как приоритетных или санкционирование обычаев и перевод их на уровень обычного права. Подчеркивалось сохранение прежнего правового статуса для новых российских подданных, проводилась идея единства и общего Отечества с русским царем во главе, пропагандировался патримониальный характер власти. Сохранение местных управленческих структур и правовых систем в национальных регионах обуславливалось необходимостью реализации главного принципа организации государственной власти – полновластия российского царя как политической целесообразности в целях соблюдения общегосударственных интересов. Обеспечение государственно-правового единства Российской империи и сосуществования общегосударственного и местного права требовали решения двуединой задачи: сохранить самодержавную власть на всем социально-территориальном пространстве Российской империи и учесть при ее поддержании социальные интересы и культурные особенности населения национальных регионов, уровень их государственно-правового развития<sup>11</sup>.

Верховенство власти главы Российского государства определяли основные государственные законы в Своде законов Российской империи 1832–1892 годов, а положения о единстве политико-правового пространства России были откорректированы в редакции от 23 апреля 1906 года.

Государствовед Б. Э. Нольде подчеркивал: «Единство и неразделимость государства юридически заключается в том, что государство в своем территориальном составе подчинено одной верховной власти ... русская государственная власть господствует на всей русской территории»<sup>12</sup>. Данные положения были отнесены и к местным правовым системам и, как писал А. Д. Градовский, «местные законы считаются точно так же истекшими от этой власти (власти самодержавной, императорской), как и всякий другой закон. По изменившимся обстоя-

---

<sup>10</sup> Цит. по: Кодан С. В. Указ. соч. С. 226.

<sup>11</sup> Цит. по: Кодан С. В. Указ. соч. С. 226–229.

<sup>12</sup> Цит. по: Кодан С. В. Указ. соч. С. 229.

тельствам эта власть ... вправе видоизменять содержание местных законов и даже отменить их»<sup>13</sup>.

Это было связано и с проявлением лояльности национальных элит к российской власти, признание ее верховенства что напрямую зависело от характера включения народов и территорий в состав России. При добровольном переходе в российское подданство или этнической и конфессиональной близости к русскому населению и надежде на перемену положения, российская власть могла не только предоставлять и поддерживать автономное положение местного управления и права, но и сужать автономию региона (Малороссия, Западные губернии). При отсутствии собственной государственности или ее поглощении (резком ограничении) более сильными соседними государствами, российская власть для поддержания управляемости края предоставляла региону больше самостоятельности (Прибалтика, Грузия, Великое княжество Финляндское, Бессарабия). При присоединении народов, имевших развитую государственность, правовую систему, утрата государственного суверенитета рассматривалась ими как ущемление национального самосознания. Исторические корни и менталитет новых российских подданных при сохранении имевшихся ко времени присоединения к России местных правовых систем, систем управления использовались *как инструмент политико-правового воздействия на население национального региона*. Тем самым в развитии Российского государства обозначилась сложная социальная, политическая и юридическая проблема – проблема отношения к местным системам управления и правового регулирования народов и регионов, вошедших в состав России, и которая в политике российской власти стала приоритетной<sup>14</sup>.

Сообразно с этим выделяется совокупность свойств и закономерностей в деятельности верховной власти по организации управления в присоединенных территориях, которые, на наш взгляд, предопределяли возникновение национальной государственности в составе России как государственно-правового явления.

Рост политической активности в России в конце XIX – начале XX века обозначили для России иной характер понятия «автономия». Правоведы рассматривали ее и как инструмент децентрализации государственной власти, и как один из способов решения

---

<sup>13</sup> Цит. по: Там же. С. 229.

<sup>14</sup> Цит. по: Кодан С. В. Указ. соч. С. 233.

национального вопроса<sup>15</sup>. Провозглашением России федеративным государством Всероссийским Учредительным собранием (начало января 1918 г.) идея децентрализации государственной власти была материализована, но не был решен национальный вопрос. «Автономия», но уже как механизм разрушения Российской империи, строительства Советского государства через объявление гарантий народам России права на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства был реализован большевиками<sup>16</sup>.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов (10–18 января 1918 г.), провозглашала: Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик; ограничивается установлением коренных начал федерации Советских Республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации право принять самостоятельное решение: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях. Декларация стала составной частью Конституции РСФСР (1918 г.)<sup>17</sup>. Положения о федерации были развиты в резолюции Съезда «О федеральных учреждениях Российской Республики» с уточнением способа установления отношений между центральной властью и органами будущих республик. И. В. Сталин, говоря о возникавших конфликтах между СНК и окраинами, подчеркивал, что они создавались не вокруг национального вопроса, а вокруг вопросов о власти. Он обращал внимание на то, что пока не кончилась борьба между националистической контрреволюцией и Советской властью, то не может быть и речи о Конституции, где

---

<sup>15</sup> См.: Кутафин О. Е. Российская автономия. Монография. М.: Изд-во «Проспект», 2006. С. 5–41.

<sup>16</sup> См: Ленин В. И. Тезисы по национальному вопросу (С. 213–221) (июнь 1913 г.) // Ленин В. И. О государстве и праве. Т. 1.–М: Госиздат юрид. лит. 1958. С. 213–214, 216; Ленин В. И. О праве наций на самоопределение (из статьи февр.–май 1914 г.) // Там же. С. 239–240, 243–244, 250, 252; Ленин В. И. Итоги дискуссии о самоопределении (июль 1916 г.) // Ленин В. И. ПСС 5-е изд. Т. 30.–М.: Политиздат, 1980. С. 42; Сталин И. В. Об отмене национальных ограничений (март 1917 г.) // Сталин И. В. Соч. Т. 3.–М.: ОГИЗ полит. лит. 1946. С. 19; Сталин И. В. Против федерализма (март 1917 г.) // Там же. С. 27.

<sup>17</sup> Конституция РСФСР (1918 г.) // СУ РСФСР. 1918. № 51. ст. 582; Система ГАРАНТ Платформа F1 ЭКСПЕРТ.

ясно и точно определялись все детали государственного устройства советских республик<sup>18</sup>.

Национальная государственность в составе России как государственно-правовое явление была обозначена Конституцией РСФСР (10 июля 1918 г.). Конституция закрепляла федеративный принцип организации единой российской государственности, устанавливала порядок образования на территории России автономий по национальному принципу: советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могли объединиться в автономные областные союзы, во главе которых стояли областные съезды советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входили на началах федерации в Российскую Социалистическую Советскую Республику. Так, мнение И. В. Сталина о субъектах федерации, высказанное в апреле 1918 года по вопросу организации Российской Федеративной Республики, было реализовано Конституцией<sup>19</sup>. Принятие в состав РСФСР новых членов Советской Республики и признание выхода из Российской Федерации отдельных ее частей находилось в предметах ведения Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК. Наряду с этим, на X съезде РКП(б) (8–16 марта 1921 г.) И. В. Сталиным было заявлено: «В Программе (партии) говорится не о национальном самоопределении – лозунг совершенно расплывчатый, а о лозунге, более ... определенном, о праве народов на государственное отделение»<sup>20</sup>.

С многообразием форм территориальных образований (вплоть до уездных «республик» – середина 1918 г.) возникла необходимость приведения административно-территориального устройства страны к единообразию. Однако процесс формирования административно-территориальных границ сопровождался усилением противоречий между проводившимися в жизнь сугубо экономическими принципами районирования и национально-политическими требованиями автономного образования; проявлением сопротивления, прежде всего среди руководящих партийных и советских работников соседних губерний по вопросу принадлежности отдельных, экономически

---

<sup>18</sup> См.: Выступления на III Всероссийском съезде Советов Р., С., и К. Д. 10–18 января 1918 г. // Сталин И. В. Соч. Т. 4. С. 31; 33.

<sup>19</sup> См.: Сталин И. В. Организация Российской Федеративной Республики (3–4 апреля 1918 г.) // Сталин И. В. Соч. Т. 4. С. 69–70.

<sup>20</sup> См.: X съезд РКП(б) (8–16 марта 1921 г.) // Сталин. И. В. Соч. Т. 5. М., 1953. С. 43.

значимых территорий, хозяйственных и транспортных связей, так как по времени процесс образования национальных автономий часто опережал окончательное определение границ губерний. Общее укрупнение масштаба управления, связанное с индустриальными перспективами развития страны, влекло замену административно-территориального деления «губерния – уезд – волость», на «область – округ – район», которое осуществлялось с отклонениями от первоначальных проектов Госплана, что в значительной степени было связано с компромиссными уступками центра территориальным притязаниям национальных автономий<sup>21</sup>.

Тем самым в 1920-х годах сложились и фактически действовали два основных принципа административно-территориального устройства России: хозяйственно-географический и этнополитический. При формировании крупных административно-территориальных образований, приоритет отдавался экономическому районированию. Национальные автономии конструировались в виде относительно небольших административно-территориальных образований не столько в целях функционально-производственных, сколько из-за преодоления так называемого фактического неравенства, «подтягивания в хозяйственном и культурном развитии этих отставших в большинстве объединений»<sup>22</sup>, формы которых зависели от степени самостоятельности в управлении местными делами, предоставляемой государством<sup>23</sup>.

Таким образом, декларирование права рабочих и крестьян каждой нации на принятие самостоятельного решения о желании и условиях участвовать в федерации Советских Республик России, признание выхода субъекта из Российской Федерации явились отражением сущностной стороны возникновения и функционирования национальной государственности в составе России. А совокупность свойств и закономерностей развития формы национальной государственности в составе России была представлена как условие их образования. Процессы становления национальных образований сопровождались противоречиями между сугубо экономическими принципами райо-

---

<sup>21</sup> См.: Азиатская Россия в геополитической и цивилизационной динамике XVI–XX веков / В. В. Алексеев, Е. В. Алексеева, К. И. Зубков, И. В. Побережников. Ин-т истории и археологии Уро.– М.: Наука, 2004. С. 366–373.

<sup>22</sup> См.: Азиатская Россия в геополитической и цивилизационной динамике... С. 376–381.

<sup>23</sup> См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 88–131, 137–147.

нирования и национально-политическими требованиями автономий у центра уступок их территориальным притязаниям.

Для исследования вопросов, регулирующих государственно-правовые отношения Российской Федерации в целом с ее субъектами, ВЦИК была создана Комиссия (15 февраля 1920 г.)<sup>24</sup>, это способствовало законодательному закреплению ВЦИК и СНК РСФСР правового положения названий «автономная республика» и «автономная область»<sup>25</sup>.

Трудовые коммун (созданные в 1918 г.) были преобразованы в автономные республики (1923 г.). С созданием национальных округов автономии получили малочисленные народы России, проживающие в северных и северо-восточных районах страны<sup>26</sup>. Первый национальный округ (Коми-Пермяцкий) был образован в 1925 г.; автономии получили наиболее отсталые народы Крайнего Севера (в социализм из родоплеменного строя (конец 1920-х гг.); ЦИК и СНК РСФСР было утверждено Временное положение «Об упразднении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР» (1926 г.), допускающее возможность создания «родовых туземных Советов»<sup>27</sup>.

Формирование автономий проходило в соответствии с волеизъявлением с мест на основе законов центральной власти, изданием общероссийского закона о провозглашении автономии, созыва учредительного съезда Советов автономных единиц, где реализовывался акт провозглашения автономии<sup>28</sup>. Обобщая итоги национально-государственного строительства в первые годы Советской власти, В. И. Ленин писал: «Мы дали *всем* нерусским национальностям *их собственные* республики или автономные области»<sup>29</sup>. Конституция РСФСР (1925 г.) установила две формы автономии – автономную республику и автономную область, где автономная республика являлась

---

<sup>24</sup> См.: Коркмасова К. Д. О советской автономии / К. Д. Коркмасова // Правоведение. – 1968. – № 4. – С. 28.

<sup>25</sup> См.: История государства и права России. Учебник / под ред. Ю. П. Титова. – М.: Велби, 2003. С. 140.

<sup>26</sup> См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 134–135.

<sup>27</sup> Воспр. по: Лукьянова Е. А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993) / Е. А. Лукьянова. – М., 2000. С. 45.

<sup>28</sup> Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 133–134.

<sup>29</sup> Цит. по: Лепешкин А. И. Основные принципы социалистической автономии и их осуществление в СССР // Советское и государственное право. – 1972. – № 11. – С. 23.

высшей формой автономии. Однако вопрос о форме государственного устройства в связи с дискуссиями о принципах создания союзного государства оставался открытым. «Национальные коммунисты» хотели как можно больше юридически закрепленных гарантий прав своих республик в отдельных статьях союзной Конституции (1924 г.)<sup>30</sup>. На процесс перехода многих народов России к новым формам национальной государственности<sup>31</sup> оказывала влияние этнополитическая ситуация в стране, которая затрагивала глубинные, закономерные и существенные стороны национальной государственности в составе России. Национальная доктрина большевиков, нашедшая поддержку у национальных движений, была сведена к двум основным факторам: признание этнической группы, обладающей определенной характеристикой, в качестве основы нации и признание условием ее существования, развития и наличия у нее собственной государственности. Этническая группа, в интересах которой создавалось государство, объявлялась коренной нацией, остальные – некоренное население. К середине 1920-х годов этнические группы, отличающиеся высоким уровнем модернизации, получили статус социалистических наций, менее модернизированные – социалистических народностей. Социалистические нации получили право на национальные государства – союзные и автономные республики, социалистические народности – на другие формы автономии.

Из-за соприкосновения трех правопорядков – союзного, союзной республики, национальной земли (терминология В. Н. Дурденевского)<sup>32</sup>, по мнению многих ученых, в РСФСР положение автономных республик в системе советского федерализма представлялось достаточно сложным.

Так, к ведению СССР в лице его высших органов государственной власти и управления относилось утверждение образования новых автономных республик и автономных республик в составе союзных республик; закрепление перечня автономных республик, находящихся в составе РСФСР; установление представительства АССР в Совете Национальностей Верховного совета СССР; наделение правом АССР

---

<sup>30</sup> См.: Архипова Т. Г. Государственность современной России: учеб. пособие / Т. Г. Архипова. – М., 2003. С. 12.

<sup>31</sup> См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 134–135.

<sup>32</sup> См.: Дурденевский В. Н. Автономные республики в системе Союза ССР // Сборник трудов Иркут. гос. ун-та. Т. XVI, Выпуск 1. Факультет права и местного хозяйства, правовое отделение. – Иркутск: ИГУ, 1929. С. 79.

иметь свои конституции, которые соответствуют Конституции СССР и конституциям союзных республик, учитывают особенности АССР. Конституции СССР (1936, 1977, 1988 гг.) содержали главу, посвященную высшим органам государственной власти АССР, суду, арбитражу и прокуратуре. Верховные суды АССР, судьи которых избирались Верховным советом АССР, являлись элементами судебной системы СССР, прокуроры назначались Генеральным прокурором СССР. Верховный совет союзной республики наделялся правом утверждения конституций АССР, определения границ их территорий (Конституция СССР 1936 г.); Совет Министров – правом приостанавливать исполнение постановлений и распоряжений советов министров АССР. В исключительном ведении верховных советов автономных республик устанавливалось право принятия конституций АССР, внесение в них изменений, утверждение государственных планов экономического и социального развития, государственного бюджета АССР; образование подотчетных органов, принятие законов АССР. Верховные советы входили в единую систему органов государственной власти, неприкосновенность депутатов и другие гарантии устанавливались законодательными актами СССР, союзных и АССР (Конституция СССР 1977 г.).

АССР вне пределов прав СССР и союзной республики самостоятельно решали вопросы, относящиеся к их ведению. Их территории не могли быть изменены без их согласия. Через высшие органы государственной власти и управления СССР и союзной республики АССР участвовали в решении вопросов, отнесенных к ведению СССР и союзной республики, способствовали осуществлению на своей территории их полномочий; координировали и контролировали деятельность предприятий, учреждений и организаций союзного и республиканского (союзной республики) подчинения по вопросам, относящимся к их ведению. АССР обеспечивали комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории (конституции СССР 1977, 1988 гг.). По Конституции СССР 1936 года Верховный совет АССР являлся единственным законодательным органом АССР и избирался гражданами республики; высшими органами государственной власти АССР определялись: Верховный Совет (конституции СССР 1936, 1977 гг.), съезды народных депутатов АССР (Конституция СССР 1988 г.). Верховный совет АССР как постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти АССР был подотчетен Съезду народных депутатов АССР. Съезды

народных депутатов и верховные советы входили в единую систему представительных органов государственной власти – Советы народных депутатов. Председатели Верховного совета, Совета министров АССР были подотчетны Съезду народных депутатов и Верховному совету АССР (Конституция СССР 1988 г.).

Правопорядок Союза содержал также ряд норм, относящихся и к федеральному режиму автономных республик, например, положение о бюджетных правах или основы судостроительства СССР гарантировали АССР наличие главных или высших судов и народных комиссариатов юстиции (НКЮ). Приговоры, решения, определения судебных и судебно-следственных органов АССР приводились в исполнение на всей территории СССР. Подчеркивалась необходимость употребления в судопроизводстве языка большинства местного населения с гарантиями для меньшинств. Бюджет автономной республики включался в единый бюджет СССР в составе бюджета соответствующей союзной республики<sup>33</sup>. В Конституции СССР<sup>34</sup> автономные образования изначально были прописаны в связи с формированием Совета Национальностей Центрального исполнительного комитета СССР. С правом решающего голоса они принимали участие в законодательных и бюджетных делах Союза; в обсуждении вопросов политической и экономической жизни, в области равноправия языков, земельных законов, вопросов судостроительства и регулирования торговли, субвенционных фондов и дополнительных ассигнований на цели культурного строительства в отсталых национальных окраинах; обладали правом законодательной инициативы и запроса. Неотъемлемым правом являлось присутствие с правом совещательного голоса на заседаниях Президиума Центрального исполнительного комитета по затрагиваемым их делам, в частности, в финансово-бюджетной сфере<sup>35</sup>. Система инстанций судопроизводства могла быть изменяема в автономных республиках лишь Президиумом ЦИК СССР по представлениям ЦИК союзной республики. Развитие судебного аппарата автономных республик в сторону создания судебно-административных органов (земельных комиссий и т. д.) осуществлялось под контролем союзной республики и с ее согласия<sup>36</sup>. Федеративные

---

<sup>33</sup> См.: Дурденевский В. Н. Указ. соч. С. 84.

<sup>34</sup> Конституции СССР (1924 г.). [http://www.constitution.mvk.ru/cotent/view/211/259/lanq\\_russian/](http://www.constitution.mvk.ru/cotent/view/211/259/lanq_russian/) (5мая 2009).

<sup>35</sup> Там же. С. 82–85.

<sup>36</sup> См.: Дурденевский В. Н. Указ. соч. С. 87.

связи АССР с общесоюзными органами были predetermined созданием представительства при Народном Комиссариате по делам национальностей (1920–1923 гг.), а с их упразднением, на институт представительства АССР при Президиуме ВЦИК<sup>37</sup>.

Система высших органов государственной власти АССР была изменена Конституцией СССР 1936 года<sup>38</sup>. Верховный совет АССР избирал Президиум Верховного совета АССР и образовывал Правительство АССР – Совет народных комиссаров (СНК) АССР. АССР не имели прямой связи с системой союзного, «наркоматовского» управления. Однако косвенная связь, помимо высших органов власти СССР, создавалась через объединенные народные комиссариаты АССР, которые подчинялись ЦИК и СНК АССР, и в то же время они находились в подчинении (двойном) у одноименных комиссариатов союзной республики, обязанных, в свою очередь, проводить директивы и задания одноименных комиссариатов СССР<sup>39</sup>.

Большое значение в установлении организационно-правовой основы национальной государственности в составе России имели конституции РСФСР, которые содержали нормы, отражающие самостоятельную роль РСФСР в установлении правоотношений с автономными республиками.

Конституции РСФСР устанавливали: обязательность и одинаковую силу законов РСФСР на территории автономных республик; полномочия Правительства АССР в издании постановлений и распоряжений на основе и во исполнение законов СССР, РСФСР, постановлений и распоряжений правительств СССР и РСФСР, проверки их исполнения; проведение выборов депутатов в верховные советы АССР на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (конституции 1937, 1978, 1989 гг.); полномочия высших органов государственной власти и органов управления РСФСР в утверждении границы и районном делении АССР, отмене постановлений и распоряжений СНК АССР (конституции 1937, 1978 гг.); руководство осуществлением бюджетов АССР; направление и проверка работы СНК АССР; частичную регламентацию работы Верховного совета АССР (Конституция 1937 г.); вхождение пред-

---

<sup>37</sup> См.: Архипова Т. Г. Государственность современной России: Учебное пособие / Т. Г. Архипова. – М.: РГГУ, 2003. С. 29.

<sup>38</sup> Конституция СССР (1936 г.). [http://www.constitution.mvk.ru/cotent/view/212/259/lanq\\_russian/](http://www.constitution.mvk.ru/cotent/view/212/259/lanq_russian/) (5мая 2009).

<sup>39</sup> См.: Дурденевский В. Н. Указ. соч. С. 85–86.

ставителей АССР в число заместителей председателя Президиума Верховного совета РСФСР (Конституция 1978 г.); статус АССР как советского социалистического государства, находящегося в составе РСФСР (конституции 1978, 1989 гг.).

Правопорядок союзной республики определял, что в совместной компетенции находились вопросы продовольствия, финансов, труда, рабоче-крестьянской инспекции (РКИ), Совета народного хозяйства (СНХ), путей сообщения, почты и телеграфа. Иные вопросы республики решали самостоятельно. Автономные области также имели представительства в Москве, в государственном делопроизводстве использовали язык коренной национальности. Границы территорий АССР и автономных областей указывались в актах об их создании. К исключительному ведению Всероссийского съезда Советов было отнесено окончательное утверждение конституций АССР; к ведению Центрального исполнительного комитета – установление границ АССР, утверждение их конституций, разрешение споров между АССР и другими частями Федерации, отмена постановлений съездов Советов АССР, нарушающих Конституцию РСФСР или постановления верховных органов РСФСР. По требованию ЦИК, не менее шести АССР предоставлялось право созыва чрезвычайной сессии ВЦИК. Отдельные главы конституций в общих чертах определяли конструкцию государственного механизма, границы компетенции АССР и автономной области.

В законах об образовании АССР до 1925 года не было формулы «АССР – социалистическое государство». Эта формула в законодательстве появилась в отношении Таджикской АССР, ставшей в последующем союзной республикой. Автономные республики РСФСР последовали данному примеру, и проекты их конституций (1925–1930 гг.) определяли АССР как социалистические государства рабочих и крестьян, входящие в состав РСФСР<sup>40</sup>. Проекты конституций АССР строились по структуре Конституции РСФСР, в их основу были заложены права как закрепленные за АССР действующим законодательством РСФСР, так и с учетом их расширения. Конституция РСФСР (1925 г.) не определяла точно и системно юридическое положение АССР, устанавливала только ее общее положение, указывала, что юридическое положение АССР должно излагаться в конституциях этих республик с установлением порядка их законодательного прохождения, но не устанавливала порядок определения

<sup>40</sup> См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 172.

этого положения. Сообразно с этим каждая автономная республика принимала проект Конституции на своем Съезде Советов, затем проект рассматривался ВЦИК, и по утверждению Всероссийским Съездом Советов становился законодательным актом<sup>41</sup>. Тем самым юридическое оформление АССР исчерпывалось в основном законами об их образовании. В связи с этим по проектам конституций АССР возникали разногласия по их государственно-правовой квалификации и отдельным полномочиям, дискутировался вопрос о том, является ли АССР государством. Рассмотрение конституций АССР Комиссией ВЦИК было отложено до установления общих начал выработки проектов конституций<sup>42</sup>. Положения о государственном устройстве АССР (утвержденные ВЦИК в 1923 г.) действовали до принятия Конституции РСФСР 1937 года. Между федеральными и автономными органами проблемными оставались вопросы разграничения прав по законодательству и управлению, об организации власти на местах, издании законодательных актов о строении, составе и функциях органов власти<sup>43</sup>.

Таким образом, в создании организационно-правовых основ национальной государственности в составе России, их функционирования, особая роль принадлежала конституциям СССР с их центральной ролью и союзных республик, а конституции автономных республик приводились в соответствие с ними с учетом своих особенностей<sup>44</sup>.

В связи с тем, что создание этнонациональных образований происходило на территориях, где проживали представители различных этносов, то во многих случаях в состав новых государственных образований были включены территории с преобладающим иноэтническим населением. Проводилась политика коренизации: подготовка, выдвижение и использование национальных кадров – специалистов в государственных и общественных органах и организациях, в промышленности, здравоохранении, в науке, просвещении; создание и поддержка престижных институтов национальной государственности (академии наук, высшая школа, средства массовой информации, творческие союзы); ликвидация экономической и культурной

---

<sup>41</sup> См.: Лазовский И. «О конституциях автономных республик» // Власть Советов. – 1926. – № 16. – С. 2–3.

<sup>42</sup> См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 198.

<sup>43</sup> Там же. С. 5.

<sup>44</sup> См.: Ивайловский Д. А. Национальная государственность Республики Бурятия: монография / Д. А. Ивайловский. – М., 2009. С. 181–194.

отсталости стала решающим фактором консолидационных процессов формирования наций-этносов. Со временем это не могло не породить конфликтных ситуаций, особенно в сочетании с идеей независимой государственности в достижении конечной цели – суверенитета. Кроме того, определение о том, что АССР есть советское социалистическое государство, было установлено Конституцией РСФСР 1978 года, однако, конституции автономных республик, содержали это положение с 1937 года, что в последующем, на наш взгляд, в функционировании национальной государственности в составе России имело свои последствия.

В начале 90-х годов XX века АССР, оставаясь субъектами РСФСР, в силу разных причин объявили себя субъектами Союза ССР. Таким образом, форма государственного устройства РСФСР оказалась в кризисе. Одним из первых законодательных актов, признавших АССР субъектом СССР, был Закон СССР от 10 апреля 1990 года «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик». Закон СССР от 26 апреля 1990 года «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» отнес АССР к социалистическому государству и субъекту федерации – СССР. Для участия в союзном договорном процессе союзным и автономным республикам необходимо было принять свои декларации о государственном суверенитете<sup>45</sup>.

Первым Съездом народных депутатов РСФСР (12 июня 1990 г.) была принята Декларация «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»<sup>46</sup>, было заявлено о вхождении в состав обновленного СССР, о расширении прав автономных республик. Съезд народных депутатов России (1991 г.) установил новое официальное их наименование – «республики в составе РСФСР». Верховные советы республик (июль 1990 г. – январь 1991 г.) приняли декларации о государственном суверенитете<sup>47</sup>, закрепляющие следующие положения: республики – суверенные государства; земля, недра, природные богатства и другие ресурсы на территориях республик являются исключительной собственностью их народов; государственная власть осуществляется по принципу

---

<sup>45</sup> См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 221–223.

<sup>46</sup> Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. // ВВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

<sup>47</sup> См.: Абдулатипов Р. Г. Федерализм в истории России. Кн. 3. Ч. 1. / Р. Г. Абдулатипов [и др.]. – М., 1993. С. 81–103.

разделения на законодательную, исполнительную, судебную. Все это усиливало сепаратистские настроения, многие регионы игнорировали законы Российской Федерации<sup>48</sup>.

31 марта 1992 года большинство республик подписали Федеративный договор<sup>49</sup>. Съезд народных депутатов Российской Федерации 21 апреля 1992 года принял Конституцию Российской Федерации – России с включением Федеративного договора как ее составной части<sup>50</sup>.

Эта Конституция содержала новеллы, отличные от предшествующих конституций, а также взаимоисключающие положения отдельных статей: изменение конституционно-правового статуса республик, их разделение и объединение могли быть осуществлены только на основе волеизъявления большинства избирателей, проживающих в них, с утверждением Съездом народных депутатов Российской Федерации. Республикам гарантировалось представительство в федеральных органах государственной власти; республика являлась государством, обладала на своей территории всей полнотой государственной власти, кроме тех полномочий, которые отнесены к ведению Российской Федерации; Совет Национальностей Верховного совета Российской Федерации формировался от национально-территориальных избирательных округов по нормам – три депутата от каждой республики; глава исполнительной власти республики являлся высшим должностным лицом республики и входил в единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Полномочия, порядок избрания и деятельности глав исполнительной власти республик определялись конституциями и законами республик; республики являлись самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, если это не противоречило Конституции РСФСР и федеральным законам. По взаимной договоренности с Центром определялся статус федеральных природных ресурсов. Для ввода чрезвычайного положения на территории республики требовалось предварительное согласие органов государственной власти этой республики, которые могли ввести чрезвычайное положение с уведомлением Президента Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации, осуществляя его в соответствии

---

<sup>48</sup> См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 278–283.

<sup>49</sup> См.: Абдулатипов Р. Г. Указ. соч. С. 144–146.

<sup>50</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России. – М.: Известия, 1992. – 112 с.

с федеральным законом. По соглашению между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик передавалось осуществление части своих полномочий. Статья 9 Конституции определяла: «Основным направлением развития политической системы советского общества является дальнейшее развертывание социалистической демократии...», «Россия есть суверенное федеративное государство». Нужна была новая Конституция Российской Федерации, и она была принята на общероссийском референдуме 12 декабря 1993 года.

Конституция Российской Федерации 1993 года<sup>51</sup> содержит перечень равноправных субъектов в составе Российской Федерации, в том числе и республик, и определяет, что республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство и вправе устанавливать свои государственные языки, они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации; обозначены две формы автономии – автономная область и автономный округ. Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики. В случае несоответствия положениям Конституции положений Федеративного договора – Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации действуют положения Конституции Российской Федерации. Устанавливая равноправность субъектов Российской Федерации, ею было исключено понятие суверенности республик (государств)<sup>52</sup>.

С принятием Конституции Российской Федерации (1993 г.), изменившей общественно-политическую и экономическую основу государства, установившей новое федеративное устройство России, на наш взгляд, следует по иному оценивать и сущность национальной государственности в составе Российской Федерации.

Новые конституции республик (1992–1994 гг.), их содержание в силу концепции «самостоятельного развития» в своей основе были нацелены на образование суверенного государства. Это конституции республик (государств) – Северная Осетия – Алания, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Чувашская, Удмуртская, Мордовия, Марий

---

<sup>51</sup> Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. – М., 2008. – 64 с.

<sup>52</sup> См. также: Пастухова Н. Б. Проблемы государственного суверенитета / Н. Б. Пастухова. – М., 2006. С. 164.

Эл, принятые во второй половине 1970-х годов с дальнейшими поправками и дополнениями; республики Татарстан, Саха (Якутия), Чеченская, Тыва, принятые в первой половине 1990-х годов, принятые до 12 декабря 1993 года; республики Башкортостан, Бурятия, Ингушская, Коми, Калмыкия принятые после 12 декабря 1993 года. Тексты конституций были исследованы по ряду позиций на соответствие Конституции Российской Федерации (1993): отражение их статуса республики (государства); регулирование гражданства и государственных языков; регулирование действий Конституции Российской Федерации и федеральных законов; разграничение предметов ведения; организация системы органов государственной власти и местного самоуправления; регулирование прав человека и гражданина. Это позволило установить: отдельные республики считали себя суверенными демократическими государствами; каждый гражданин республики являлся гражданином Российской Федерации; закреплялось право приема в гражданство республики, право регулирования (добровольно переданное в ведение Российской Федерации) вопросов действия Конституции Российской Федерации и федеральных законов; делегирование ряда полномочий республики в ведение Российской Федерации; назначение прокуроров республик их законодательными органами, принятие законов о воинской службе<sup>53</sup>. Региональные власти использовали договора и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республики о разграничении предметов ведения и полномочий для обоснования своих действий, противоречащих Конституции и законодательству<sup>54</sup>.

Таким образом, содержание новых конституций, договоров и соглашений субъектов Российской Федерации с Россией не соответствовали Конституции Российской Федерации.

Процессы суверенизации субъектов Российской Федерации вызвали неоднозначную оценку у представителей научной общественности России<sup>55</sup> и предопределили официальную правовую оценку Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующими Кон-

---

<sup>53</sup> См.: Единая конституционная система Российской Федерации // Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике. – М., 1994. С. 103–113.

<sup>54</sup> См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 289–294; 296–298.

<sup>55</sup> См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 298–319.

ституции Российской Федерации положения статей оспариваемых основных законов республик, определяющих суверенный характер государственности субъектов Российской Федерации, их право на регулирование вопросов, относящихся к ведению Российской Федерации<sup>56</sup>. Конституция Российской Федерации (1993 г.) признает суверенный характер исключительно за Россией<sup>57</sup>.

В информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 года было обращено внимание государственных органов и должностных лиц на вопросы исполнения данных решений как важнейшего звена обеспечения конституционной законности в стране<sup>58</sup>.

Конституция Российской Федерации, определяя федеративное устройство, не затрагивает понятий «национально-территориальный» или «территориальный принцип», но сохраняя при этом названия субъектов в составе Российской Федерации. В нормах Конституции Российской Федерации (1993) доминирует принцип равноправия всех субъектов России, нашедший отражение в пункте 4 части 1 статьи 5, части 2 статьи 72, части 4 статьи 76 Конституции, которая не позволяет говорить о принципиальных статусах субъектов Российской Федерации вообще. По мнению О. Е. Кутафина, речь нужно вести *об особенностях их правового статуса*, о таких правах каждого субъекта, которые не ставят под сомнение общий статус равноправных субъектов России, конкретизируют статус субъекта в силу связанных с ними исключительных обстоятельств<sup>59</sup>.

Вместе с тем, для обустройства Российской Федерации предлагалось все: от губернизации до республиканизации страны. На это

---

<sup>56</sup> Постановление от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 2000. – 21 июня; Определение от 27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций республик Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Северная Осетия – Алания и Татарстан // Российская газета. – 2000. – 25 июня.

<sup>57</sup> См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 319–321; См. также: Пастухова Н. Б. Указ. соч. С. 164; Чиркин В. Е. Государственная власть субъекта Федерации // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 5–12; Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 487.

<sup>58</sup> Режим доступа: <http://ksrf.ru/News/publishingImages/210520091.jpg> (10 июня 2009).

<sup>59</sup> См.: Кутафин О. Е. Указ соч. С. 333.

совершенно справедливо было замечено Б. С. Эбзеевым: «создается искусственная дилемма: или «национальная», или «территориальная» модель федеративного государственного устройства»<sup>60</sup>.

По мнению Т. Г. Архиповой, это вопрос о разделении власти по вертикали, а не концентрация внимания на национальной проблематике<sup>61</sup>. На наш взгляд, это умаление роли многонационального народа Российской Федерации в образовании суверенного Российского государства. Российское государство представляет собой цельное, способное по своему потенциалу обеспечить в условиях равенства конституционного статуса субъектов Российской Федерации их многообразие и самобытность<sup>62</sup>.

Конституцией Российской Федерации (1993 г.) «многонациональный народ Российской Федерации» рассматривается как единая социальная общность, построенная на гражданской правовой основе. Поэтому еще в Послании Федеральному Собранию (1994 г.) Президент России заявлял, что национальные проблемы в стране «будут решаться на основе заложенного в Конституции понимания нации как согражданства»<sup>63</sup>. Договор об общественном согласии (1994 г.) предписывал: «Участники Договора обязуются строго придерживаться принципа, ... источником власти на всей территории Российской Федерации является многонациональный народ. Ни одна этническая общность не обладает исключительным правом контроля над территорией, институтами власти и ресурсами»<sup>64</sup>. Поэтому развитие федеративных отношений, национальная государственность в составе России, через соответствие конституций республик (государств) Конституции Российской Федерации приобретает принципиальный характер<sup>65</sup>. Российская Федерация образована по воле ее многонационального народа, предметно изложенной в Преамбуле

---

<sup>60</sup> См.: Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 475.

<sup>61</sup> См.: Архипова Т. Г. Указ. соч. С. 33–34.

<sup>62</sup> См.: Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 476.

<sup>63</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Об укреплении Российского государства (основные направления внутренней и внешней политики)». – М.: Юрид. лит. 1994. С. 47.

<sup>64</sup> Договор об общественном согласии. Официальное издание. – М.: Юрид. лит. 1994. С. 18.

<sup>65</sup> Ивайловский Д. А. К вопросу о роли многонационального народа Российской Федерации в установлении новой российской государственности, формировании российской демократии / Д. А. Ивайловский // Государство и право. – 2011. – № 12. – С. 83–87.

Конституции Российской Федерации, как учредителя Конституции. Многонациональный народ России является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации (ч. 1 ст. 3); осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3); высшим непосредственным выражением его власти являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3). Понятие «многонациональный народ Российской Федерации» охватывает всех граждан Российской Федерации независимо от возраста и национальной принадлежности<sup>66</sup>, социального статуса и выражает единение народов России.

Вместе с тем в юридической литературе имеет место суждение о наличии вместе с народом России народов субъектов Российской Федерации. В преамбулах конституций республик (государств), кроме Республики Мордовия, прописана воля многонационального народа (народа) данных республик<sup>67</sup>. На наш взгляд, это юридически не выверенный и некорректный подход по формированию общности на территории субъекта Российской Федерации – наделение его статусом «народы субъекта Российской Федерации» аналогично единой общности как граждане Российской Федерации. Это устанавливает правовую неопределенность такого субъекта Российской Федерации. Единая общность на уровне субъектов в составе Российской Федерации не формируется, она уже сформирована. Граждане Российской Федерации, проживающие в границах данных территорий, представляют собой население субъекта в составе России и, реализуя свое право на участие в референдуме, выборах законодательных органов государственной власти субъекта в составе России, представляют собой многонациональный народ Российской Федерации.

В связи с отказом от конфедеративного типа отношений между Российской Федерацией и национально-территориальными республиками (государствами) в составе России, в современном российском конституционном праве нация в этническом смысле уже не может рассматриваться в качестве субъекта конституционно-правовых

<sup>66</sup> См.: Авакьян С. А. Конституционное право России [Текст]: Учебный курс: в 2 т. / С. А. Авакьян. – М., 2010. – Т. 2. С. 95.

<sup>67</sup> См.: Ивайловский Д. А. К вопросу о народах субъектов Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. – 2011. – № 3, – С. 28–30; См. также: Демидов В. Н. Конституция Республики Татарстан и российский федерализм (опыт деятельности Конституционного суда Татарстана) // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 45.

отношений. В этническом смысле нация – скорее субъект международного права<sup>68</sup>, и самоопределение народа в форме суверенного государства, в том числе путем отделения от другого суверенного государства, может быть осуществлено лишь в случае, если народ будет признан на международном уровне одновременно как нация, имеющая право на суверенную государственность<sup>69</sup>.

Право народов на самоопределение – это общепризнанный в международном праве принцип. Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (1966) и Международным пактом о гражданских и политических правах (1966) установлено: «Все народы имеют право на самоопределение ... свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие»<sup>70</sup>. Согласно Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества в соответствии с Уставом ООН (1970) способами осуществления народом права на самоопределение рассматриваются создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, либо установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом<sup>71</sup>. Это означает предоставление каждому народу возможности свободно и независимо избирать форму своей государственности или другие пути собственного развития, в том числе и отказ от насильственного удержания, в составе данного государства.

Таким образом, в политико-правовой и социальной практике Российского государства мы наблюдаем устойчивые характеристики как отражение совокупности свойств и закономерностей в социально-территориальном пространстве России, которые неоднократно воспроизводятся в социальной исторической действительности. В самодержавной Российской империи обеспечение и сохранение российской государственности достигались посредством учета социальных интересов и культурных особенностей населения национальных регионов присоединенных территорий, уровня их

---

<sup>68</sup>См.: Конюхова И. А. Конституционное право Российской Федерации: Курс лекций / И. А. Конюхова. – М., 2003. С. 219.

<sup>69</sup>См.: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма / И. А. Умнова. Перераб. и доп. – М.: Дело, 2003. С. 153.

<sup>70</sup>Цит. по: Умнова И. А. Указ. соч. С. 151.

<sup>71</sup>Там же. С. 151.

государственно-правового развития при поддержании верховной власти, проявления лояльности национальных элит, представляющих собой инструмент политико-правового воздействия на население национального региона. В советский период России – через соответствие конституций автономных республик конституциям СССР и РСФСР, привлечение национальных элит к управлению союзными и российскими государственными делами. В демократической России, с установлением нового федеративного устройства, где носителем суверенитета и единственным источником власти является ее многонациональный народ, многообразие и самобытность национальностей в России обеспечивается конституционным равноправием субъектов в составе Российской Федерации, выражающим, на наш взгляд, интеграцию свойств и закономерностей развития социально-территориального пространства России.

## **Президент в конституционном механизме власти в Российской Федерации**

### **Современные представления о статусе Президента Российской Федерации**

Двадцатилетие действия Конституции Российской Федерации показало, что одной из наиболее востребованных и актуальных тем конституционно-правовых исследований является определение места Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти. Данное обстоятельство объясняется не только значимостью института президента, но и допускающими противоречивую интерпретацию формулировками статей 10 и 11 Конституции Российской Федерации. Если статья 10, закрепляющая принцип разделения властей даже не упоминает о Президенте, то статья 11, перечисляя органы, осуществляющие государственную власть в Российской Федерации, отводит ему первое место. В результате отечественная юридическая наука не выработала единого подхода к определению места Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти, а существующие по этому вопросу научные позиции авторов не способствуют разрешению сложившейся юридической коллизии.

Например, группа авторов определяют роль Президента Российской Федерации в качестве символа единства государства и ответственности, арбитра в повседневной деятельности государственных органов (в той или иной интерпретации). В частности, О. Е. Кутафин

---

ОСАВЕЛЮК Елена Алексеевна, кандидат юридических наук, профессор, декан юридического факультета ИМПЭ им. А. С. Грибоедова.

ОСАВЕЛЮК Алексей Михайлович, доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного, административного и финансового права Европейского института Justo.

указывал, что «глава государства выступает как символ единства государства и преемственности, арбитр и примиритель в повседневной деятельности государственных органов, как представитель национального единства, обеспечивающий нормальное функционирование государственных институтов»<sup>1</sup>. М. В. Баглай отмечает, что «он призван «цементировать» государственную власть, обеспечивать конституционным путем разрешение всех кризисов и конфликтов между органами государственной власти»<sup>2</sup>.

Но подобное определение места Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти не дает ответа на ряд важных правовых вопросов: как «символ единства» может «определять основные направления внутренней и внешней политики государства» (ст. 80 Конституции Российской Федерации), назначать и освобождать высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации (ст. 83), отменять постановления Правительства Российской Федерации, приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 85, 115), если указанные выше конституционные полномочия должны принадлежать органу, наделенному властными полномочиями? Как он может быть «символом единства», если статья 11 Конституции прямо относит его к органам государственной власти?

Наоборот, конституции государств с парламентской формой правления (например, ст. 1, 3, 4 Конституции Японии 1947 г., ст. 56 Конституции Испании 1978 г., ст. 87 Конституции Италии 1947 г. и др.), где глава государства как раз и провозглашается таким «символом единства», лишают его государственно-властных полномочий<sup>3</sup>. Прежде всего, глава государства как символ среди всех органов государственной власти должен формально занимать верхнюю ступеньку в государственной иерархии. Вместе с тем, занимая такое высокое место в государственной иерархии, он не должен заниматься вопросами повседневного управления делами государства, т. е. непосредственным (конкретным) управлением. Как образно

---

<sup>1</sup> Кутафин О. Е. Глава государства: монография. – Москва: Проспект, 2013. С. 6. На следующих страницах, он, правда соглашался с теми, кто относит Президента Российской Федерации к исполнительной власти. См.: с. 16, 321.

<sup>2</sup> Баглай М. В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия: монография – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 7.

<sup>3</sup> Подробнее см.: Осавелюк А. М. Конституционное право зарубежных стран. 2-е изд. испр. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 188–194.

охарактеризовал такое положение японского Императора бывший Премьер-министр Японии Я. Накасонэ, Император – «лицо, стоящее над всеми. Его не касаются обывательские дразги. Вернее, этого нельзя допускать»<sup>4</sup>.

Некоторые авторы, вопреки закрепленному в Конституции Российской Федерации принципу разделения властей, отмечают, что «Президент воплощает единство государственной власти, обеспечивает конституционно-правовые механизмы и содержание генетических, структурных и функциональных типов целостности государства»<sup>5</sup>.

Встречаются в отечественной юридической литературе концепции, похожие на попытку выдать желаемое за действительное. Так, ряд ученых полагают возможным выделение отдельной – «президентской» власти<sup>6</sup>. Но в Конституции Российской Федерации имеется только одна статья (ст. 10), посвященная принципу разделения властей, и в ней места президентской ветви власти не предусмотрено. Другие авторы, наоборот, считают, что полномочия Президента отнесены ко всем ветвям власти, так как его деятельность как главы государства является отправной для всей системы государственных органов<sup>7</sup>, хотя положения глав 4–7 Конституции не дают для этого оснований.

Следовательно, независимо от того, является ли он еще одной – «президентской» – ветвью власти или «растворяется» в других ветвях власти, указанные в предыдущем абзаце утверждения не основаны на положениях Конституции Российской Федерации. Еще древние знали о том, что равный не может судить равного себе. Как еще одна

---

<sup>4</sup> Накасонэ Я. Политика и жизнь. Мои мемуары / Пер. с японск. М.: Прогресс, Универс, 1994. С. 291.

<sup>5</sup> Радченко В. И. публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). – Саратов, 2003. С. 76. См. также: Березка С. В. Конституционно-правовой статус главы государства в России и Украине (сравнительно-правовой аспект). Автореф. дис... к. ю. н. – М., 2003. С. 13.

<sup>6</sup> Боев В. М., Городинец Ф. М., Григонис Э. П. Правовое государство: реальность, мечты, будущее / Под ред. В. П. Сальникова. – СПб., 1999. С. 164–165; Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России. – М., 1999. С. 219; Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 338.

<sup>7</sup> Энтин Л. М. Разделение властей. Опыт современных государств. – М., 1995. С. 168.

ветвь власти может распоряжаться судьбой таких же по статусу других властей? Более того, если по Конституции (ст. 83, 111, 117) Президент принимает решение о судьбе других ветвей власти, то наделение его «статусом» еще одной ветви власти, смеем утверждать, противоречит Конституции.

Большинство отечественных ученых в большей или меньшей степени определенности придерживаются мнения, что функции Президента Российской Федерации фактически связаны с исполнительной властью<sup>8</sup>. В. В. Гончаров однозначно утверждает, что Президент является частью исполнительной власти: «На федеральном уровне исполнительная власть представлена Президентом Российской Федерации; Правительством Российской Федерации, которое в соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» состоит из Председателя Правительства России, его заместителей и федеральных министров; федеральными министерствами, службами и агентствами, а также их территориальными и местными подразделениями; органами исполнительной власти со специальными полномочиями (полномочными представителями Президента Российской Федерации, Государственным Советом России); органами исполнительной власти совещательного, консультационного, обеспечивающего, надзорного характера (например, Администрацией Президента Российской Федерации, многочисленными коллегиальными органами при главе государства, Правительстве Российской Федерации)»<sup>9</sup>. Правда, современным конституциям не известны случаи, когда исполнительная власть имеет право роспуска органов законодательной власти, а статьи 111 и 117 Конституции Российской Федерации наделяют Президента Российской Федерации именно таким правом. Зато конституции наделяют главу государства правом роспуска парламента как высшее должностное лицо (орган государственной власти) в государстве.

---

<sup>8</sup> См., например: Авакьян С. А. Конституционное право Российской Федерации. Учебный курс: в 2 т. – 4-е изд. перераб. и доп. Т. 2. – М., 2010. С. 298–299; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. – М., 2006. С. 378; Правительство Российской Федерации / Под ред. Т. Я. Хабриевой. – М., 2005. С. 480; Суворов В. Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации. Автореф. дис... д. ю. н. – М., 2000. С. 14–15.

<sup>9</sup> В. В. Гончаров. Место и роль Президента Российской Федерации в системе исполнительной власти в стране / Юридический мир. 2010. № 3. С. 55–60.

Наоборот, если в соответствии с положениями раздела 1 статьи II Конституции Соединенных Штатов Америки 1787 года «Исполнительная власть вверяется Президенту Соединенных Штатов Америки», то Конституция США не позволяет Президенту распускать палаты конгресса. То ли потому, что «никто не может быть судьей в собственном деле», то ли потому, что «равный не может судить равного»... Думается, что по мере того, как глава государства будет по юридическому статусу или фактически приближаться к исполнительной власти, он все больше и больше будет становиться «равным».

Авторы учебника «Конституционное право России» в целом верно отмечают, что «Президент в системе органов государственной власти России занимает особое место и непосредственно не входит ни в одну из известных трех ветвей власти (законодательную, исполнительную, судебную)» и «статус Президента России не дает никаких оснований трактовать президентскую власть ни как стоящую над всеми иными ветвями властями, ни как зависящую от них». Но дальнейшим утверждением, что «каждая ветвь власти в Российской Федерации осуществляет закрепленные за ней полномочия, функционирует во взаимодействии с другими, обеспечена определенными рычагами влияния, что и обеспечивает необходимый консенсус, баланс интересов»<sup>10</sup>, они противоречат своей позиции.

Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин также отмечают, что принципиально новая дефиниция статуса Президента, содержащаяся в Конституции Российской Федерации, означает, что Президент занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит непосредственно ни в одну из ее ветвей. Однако данное положение не дает никаких оснований трактовать президентскую власть как стоящую над другими властями, зависящими от нее. Каждая из них осуществляет свои конституционно закрепленные за ней полномочия, функционирует во взаимодействии с другими властями, обеспечена определенными рычагами влияния на иные власти и на Президента Российской Федерации<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Конституционное право России. Учебник / под ред. Б. С. Эбзеева, А. С. Прудникова. – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 438, 439; Васильева С. В., Виноградов В. А., Мазаев В. Д. Конституционное право России: учебник. – М.: Эксмо, 2010. С. 334.

<sup>11</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. 3-е изд., перераб. и доп. С. 396.

Но, если президентская власть не стоит «над всеми иными ветвями властями», то как Президент может отменять постановления Правительства, распускать Государственную Думу и осуществлять другие значимые действия в отношении органов разных ветвей власти?

Наиболее близки к положениям Конституции и нашей концепции относительно правового статуса Президента Российской Федерации и его места в системе органов государственной власти точки зрения Б. С. Эбзеева, а также А. Н. Кокотова и М. И. Кукушкина. В частности, Б. С. Эбзеев указывает, что, как вытекает из 25 решений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых Суд анализировал нормативное содержание комментируемой статьи, оставаясь вне пределов традиционно вычленяемых трех ветвей единой государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной, Президент интегрирует российскую государственность и, будучи наделен Конституцией значительными нормотворческими полномочиями, контролируя исполнительную власть и выполняя некоторые квазисудебные функции в качестве арбитра в спорах между органами государственной власти, он юридически и фактически «присутствует» во всех властях, определяет эффективность и действенность всех институтов государственной власти в Российской Федерации<sup>12</sup>.

В другой своей работе он более точно определяет место Президента в системе органов государственной власти: «Согласно Конституции, Президент является первым органом государственной власти. Именно с него ст. 11 Основного Закона начинается перечисление органов государственной власти, чем в дальнейшем определяется очередность конституционного описания их статуса в гл. 4, 5, 6 и 7»<sup>13</sup>. К сожалению, Б. С. Эбзеев не раскрывает главного: каково содержание первенства (это первенство чести, т. е. «первый среди равных»), или первенство статуса, основанное на властных полномочиях), на каком основании Президент Российской Федерации является «первым органом государственной власти», а также что дает такое первенство, каков организационно-правовой механизм первенствования, его источник, а также средства его обеспечения и т. д.

---

<sup>12</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е издание. Под ред. В. Д. Зорькина. Норма: Инфра-М, 2011.

<sup>13</sup> Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 210.

А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин упоминают о праве «верховного управления (президентское право, дополненное конституционно-правовым институтом правительства)»<sup>14</sup>. Оценивая выделение указанными авторами подобного «права» (президентское право, дополненное конституционно-правовым институтом правительства), необходимо отметить (опираясь на положения Конституции, имеющиеся теоретические исследования), что очень трудно (если вообще возможно) разглядеть «верховное управление» в таком едином тандеме.

Во-первых, потому, что трудно себе представить верховную власть в лице исполнительной власти, которая по определению должна заниматься исполнением положений Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и указов Президента Российской Федерации (ст. 114 Конституции).

Во-вторых, установленная Конституцией форма правления выводит Правительство из-под непосредственного подчинения Президенту Российской Федерации, что не всегда позволяет им «соединиться» в «верховном управлении».

В-третьих, как будет показано в следующем разделе, даже в до-революционный период, когда Государь император обладал абсолютной властью и правительство подчинялось непосредственно ему, ученые-государствоведы четко отделяли верховное управление императора, осуществляемого им исключительно единолично, от исполнительного (подчиненного) управления<sup>15</sup>.

### **Положения о верховенстве государственной власти**

В отличие от Конституции Российской Федерации, закрепляющей принцип разделения властей, с конституциями, закрепляющими организацию деятельности органов государственной власти на основе принципа единства власти, подобных проблем с определением места высшего органа государственной власти не возникает, поскольку один из органов государственной власти они наделяют верховными

---

<sup>14</sup> Подробнее см.: Кокотов А. Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение, структура // Правоведение. 1998. № 1. С. 21–22; Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 38–40.

<sup>15</sup> См., например: Коркунов Н. М. Русское государственное право. – СПб., 1909. С. 3–5; Градовский А. Д. Начала русского государственного права. – СПб., 1876. Т. 1. С. 143; Казанский П. Е. Власть Всероссийского Императора. – М.: Москва, 1999. С. 44–46.

властными полномочиями. При этом верховенство подобного органа государственной власти от формы правления напрямую не зависит.

В связи с этим следует согласиться с А. С. Алексеевым (в той части, где он пишет о верховенстве одного органа государственной власти, а не о верховенстве нескольких органов), который отмечал, что «Верховная Власть во всех государствах одинакова, **везде она является неограниченной**, но не во всех государствах она одинаково организована. В одних государствах **верховными органами государственной власти являются коллегии**, как в республиках, в других – **отдельное лицо**, как в монархиях; в одних носителем Верховной Власти является **только один орган**, в других – **несколько**. Власть государственная в конституционной монархии так же неограниченна, как и в монархии абсолютной, но в ней нет органа, который обладал бы всей полнотой Верховной Власти, который бы пользовался неограниченной властью. Так, законодательная власть так же неограниченна в конституционной монархии, как и в монархии абсолютной: она обладает неограниченной компетенцией и может регулировать любые общественные отношения в любом направлении; она находит предел своей деятельности лишь в нормах, ею самой установленных, и могущих поэтому быть видоизмененными ею же во всякое время. Но эта **неограниченная законодательная власть не принадлежит ни королю, ни народному представительству**, а лишь тому и другому вместе; ни один закон не может получить своего совершения без утверждения короля, а король не может утвердить ни одного закона, который не был заранее обсужден и принят народным представительством»<sup>16</sup>.

В частности, в статье 4 Основных Государственных Законов в редакции от 23 апреля 1906 года было установлено: «Императору Всероссийскому принадлежит Верховная Самодержавная власть. Повиноваться власти Его, не только за страх, но и за совесть, Сам Бог повелевает»<sup>17</sup>.

Анализируя это конституционное положение, один из крупнейших юристов Российской Империи П. Е. Казанский в книге, не имеющей по широте охвата содержащегося в ней материала и глубине его юридического анализа аналогов в русской литературе, отмечал, что «прилагательное «верховная» (в ст. 4 Основных Законов.– авт.)

---

<sup>16</sup> Алексеев А. С. Русское государственное право.– М., 1892. С. 174.

<sup>17</sup> Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Том 9.– М.: Юрид. лит., 1994. С. 44.

употребляется нашими законами для обозначения особого свойства именно Императорской Власти. Все проявления ее носят названия «верховных». Так, то государственное управление, в котором Государь Император действует непосредственно, носит название верховного. Верховный характер отличает его от управления подчиненного, которое распадается на низшее и высшее»<sup>18</sup>.

Из этого следует, что дореволюционная наука государственного права не ставила знак равенства между самодержавием и абсолютизмом. Например, широко известно, что при Иване Грозном (и после него – вплоть до Петра I, превратившего самодержавие в абсолютизм) заседала Боярская дума, созывались земские соборы<sup>19</sup> для решения важнейших государственных дел и принятия основополагающих законодательных актов. Только при Иване IV созывалось несколько земских соборов. В 1549 году Иван IV созвал самый первый Собор («Собор примирения», на котором рассматривалась проблема отмены кормлений и злоупотреблений чиновников на местах), а также принят Судебник 1550 года – сборник законов периода сословной монархии в России, первый в русской истории нормативно-правовой акт, провозглашенный единственным источником права. Впоследствии такие соборы стали называться Земскими; слово «земский» могло обозначать «общегосударственный» (то есть дело «всей земли»). Самый ранний собор, о деятельности которого свидетельствует дошедшая до нас Приговорная грамота (с подписями и перечнем участников думного собора) и известия в летописи, состоялся в 1566 году, на нем главным был вопрос о продолжении или прекращении кровопролитной Ливонской войны. Судьбе политического устройства страны был посвящен Земский собор 1565 года, когда Иван IV уехал в Александрову слободу. Следовательно, ни Боярская дума, ни земские соборы не только не мешали ему чувствовать себя на престоле самодержавным царем, а, скорее, помогали в борьбе с отдельными строптивыми боярами, на что он указывал в своей переписке как с иностранными монархами, так и с бывшим своим подданным А. Курбским<sup>20</sup>. Да, Иван IV вел борьбу с конкретными нарушителя-

<sup>18</sup> Казанский П. Е. Власть Всероссийского Императора. – М.: Москва, 1999. С. 225.

<sup>19</sup> Высшее сословно-представительское учреждение Российского царства с середины XVI до конца XVII века, собрание представителей всех слоёв населения (кроме крепостных крестьян) для обсуждения политических, экономических и административных вопросов.

<sup>20</sup> См.: Иван Грозный. Государь / Сост. и примеч. В. Г. Манягина. – М.: Инст-т русской цивилизации, 2010. С. 67–70, 81, 108–113, 136–139, 176–204.

ми закона, но не упразднял таких институтов власти, как Боярская дума, Земский собор, главу церкви – митрополита. Это позволяло ему, с одной стороны, быть самодержавным монархом, а с другой – не нарушать основы государственной власти.

Самодержавие в отличие от абсолютизма базируется на принципиально иных духовных, нравственных и правовых основах. Поэтому Иван IV относился к власти царя как богоустановленной (а не поддерживаемой дворянами, как при Петре I). «У него, конечно, не было и мысли видеть в Земском Собрании представительство власти народа как верховного вершителя дел. Верховной властью была его царская власть, и все права ее вытекали из ее обязанностей, миссии, свыше возложенной; права его были ограничены не правами его подданных, а их обязанностями по отношению к Богу. Где верховная власть требует неповиновения Богу, там кончается повиновение ей, ибо она выходит тогда из своей компетенции. Но подданные обязаны содействовать Царю в устройстве государственных дел, когда он призывает их, и решать их, когда он им приказывает это; само право на это определяется их обязанностью содействия Царю»<sup>21</sup>.

«Верховная Власть до тех только пор может быть на деле и властью, и верховной, пока она органически связана с народом, во главе которого стоит, пока она национальна»<sup>22</sup>.

Верховная власть от всех других властей отличается характерными признаками. Как следует из Основных Законов Российской Империи, такая власть отличается верховенством над всеми остальными властями и неограниченностью. Статья 10 этого документа устанавливала: «Власть управления во всем ее объеме принадлежит Государю Императору в пределах всего Государства Российского. В управлении верховном власть Его действует непосредственно; в делах же управления подчиненного определенная степень власти вверяется от Него, согласно закону, подлежащим местам и лицам, действующим Его Именем и по Его повелениям»<sup>23</sup>.

Расшифровывая понятия верховенства и неограниченности, П. Е. Казанский отмечал, что «если верховенство понимается как власть, стоящая над правом и над подзаконным управлением, то

---

<sup>21</sup> М. Зызыкин. Предисловие // Иван Грозный. Государь. С. 46.

<sup>22</sup> Казанский П. Е. Указ. соч. С. 22. См. также: Катков М. Н. Империя и крамола. – М.: Изд-во «ФондИВ», 2007. С. 90, 247, 284, 408.

<sup>23</sup> Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Том 9. С. 45.

неограниченность есть отрицание всяких возможностей, при которых эта власть могла бы оказаться ниже какой-либо другой или хотя бы на одной плоскости с какой-либо другой, а в результате этого подправной. Неограниченность есть действительно только отрицательное выражение верховенства»<sup>24</sup>. Одним из проявлений подобной надправности и неограниченности верховной власти является принадлежащее ей право помилования.

М. Смолин добавляет: «Монарх неограничен в праве издания, изменения и отмены законов, но самоограничен в обязанности подчиняться этому закону, пока не пришло время его изменения или отмены. Законы для Верховной власти имеют, таким образом, лишь нравственное значение. Как только нравственная правда закона перестает работать, как только закон перестает обеспечивать поддержание правды в обществе, Верховная власть теряет необходимость самоограничиваться в отношении такого закона и либо изменяет, либо отменяет его вовсе»<sup>25</sup>.

Подобное отношение к неограниченной власти высказывали, например, Екатерина II и Александр II. В частности, Екатерина II в разговоре со своим внуком (будущим Александром I) отмечала: «Когда я наперед уверена в общем одобрении, тогда выпускаю я мое повеление и имею удовольствие видеть то, что ты называешь слепым повиновением; и вот основание власти неограниченной»<sup>26</sup>.

Кроме того, верховным органам принадлежит высший надзор за деятельностью подчиненных органов, имеющий целью обеспечить согласованность правительственной деятельности с юридическими нормами и политическими директивами, установленными верховными органами. Из этого вытекает еще один признак верховной власти – верховное нормотворчество, т.е. право принимать нормативные правовые акты, обладающие высшей юридической силой и обязательные для исполнения всеми, в т.ч. и верховной властью. Верховная власть среди других властей выступает «как единственная универсальная, сохраняющая в себе все функции (законодательную, судебную, исполнительную)»<sup>27</sup>. Кроме того, она есть источник всякого

---

<sup>24</sup> Казанский П. Е. Указ. соч. С. 306.

<sup>25</sup> Захаров Н. А. Система русской государственной власти. – М.: Москва, 2002. С. 26.

<sup>26</sup> Подробнее см.: там же. С. 81–82.

<sup>27</sup> Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. – М., 1905. Ч. IV. С. 214.

права: никакое изменение в общем правовом строе государства не может произойти без согласия верховной власти<sup>28</sup>.

Выше мы отмечали, что верховная власть может принадлежать как единоличному, так и коллегиальному органу государственной власти. Например, Конституция СССР 1977 года в статье 108 также провозглашала, что «высшим органом государственной власти СССР является Верховный Совет СССР. Верховный Совет СССР правомочен решать все вопросы, отнесенные настоящей Конституцией к ведению Союза СССР»<sup>29</sup>. Эта же статья Конституции конкретизировала важнейшие из указанных полномочий: принятие Конституции СССР, внесение в нее изменений, принятие в состав СССР новых республик, утверждение государственных планов экономического и социального развития СССР, государственного бюджета СССР и отчета об их исполнении, образование подотчетных ему органов Союза СССР и др.

Аналогичный статус статьи 104 Конституция РСФСР 1978 года закрепляла за Верховным Советом РСФСР: «Высшим органом государственной власти РСФСР является Верховный Совет РСФСР. Верховный Совет РСФСР правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и настоящей Конституцией к ведению РСФСР»<sup>30</sup>.

Таким образом, и Конституция СССР, и Конституция РСФСР официально именуют соответствующие верховные советы «высшими органами государственной власти». Но, помимо названия, имеются в указанных конституциях положения, устанавливающие полномочия верховных советов, а наука конституционного права вырабатывает признаки верховенства соответствующих органов государственной власти.

Если же попытаться проанализировать конституционные полномочия соответствующего Верховного Совета, то получается, что вопреки официальному определению его правового статуса (как «высшего

---

<sup>28</sup> Подробнее о признаках верховной власти см.: Казанский П. Е. Указ. соч. С. 221–246.

<sup>29</sup> Конституция СССР и развитие советского законодательства. – М.: Юрид. лит., 1983. С. 55.

<sup>30</sup> Конституционное право России. Сборник нормативных правовых актов и документов / Сост. А. Е. Козлов. – М.: Изд. БЕК, 1996. С. 73. После принятия Закона РСФСР от 27 октября 1989 г. о внесении изменений в ст. 104 Конституции РСФСР указанные полномочия перешли к Съезду народных депутатов Российской Федерации.

органа»), по названию (Верховный Совет) и по осуществляемым полномочиям это верховный орган государственной власти. Так, только этот орган государственной власти был наделен правом решать все вопросы, отнесенные Конституцией к ведению Союза СССР (РСФСР). Конституции СССР (РСФСР) наделяли свои верховные советы правом принятия Конституции, внесения в нее изменений (для Верховного Совета СССР – принятия в состав СССР новых республик), утверждения государственных планов экономического и социального развития государства, государственного бюджета и отчета об их исполнении, образования подотчетных ему органов государственного управления (Совета Министров, Верховного Суда, Генерального прокурора и др.).

Авторы двухтомного «Курса советского государственного права» выделяют целый ряд отличительных признаков Верховного Совета как органа государственной власти, которые характеризуют его как верховный орган государственной власти. Одним из таких признаков является полновластие. Потому что только верховный орган может быть полновластным: «Полновластие Верховного Совета СССР выражается, в частности, в том, что у нас нет другой конкурирующей власти. Верховный Совет не связан изданными ранее законами в том смысле, что он может изменить их или вовсе отменить, если найдет это целесообразным»<sup>31</sup>.

Следующим признаком верховенства является то, что источником этого полновластия Верховного Совета является народ: «Сам советский народ главным образом через своих представителей в высших органах государственной власти определяет, какие вопросы должны быть исключительной прерогативой представительных органов государства. Их полновластие выражается и в том, что издаваемые ими акты обладают юридическим приоритетом в отношении актов других органов нашего государства»<sup>32</sup>.

О полновластии Верховного Совета свидетельствует также то, что «акты представительных органов обладают теми юридическими свойствами, что они являются источниками властных полномочий для соответствующих исполнительных и распорядительных органов»<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Курс советского государственного права. В 2-х т. / Под общ. ред. А. И. Лепешкина. Т. 1. – М.: Госуд. изд-во «Юр. лит-ра», 1961. С. 264.

<sup>32</sup> Там же. С. 264–265.

<sup>33</sup> Там же. С. 266.

Важным признаком верховенства является не только упоминавшееся выше право Верховного Совета формировать другие органы государства, но и право осуществления контроля за их деятельностью<sup>34</sup>.

Как верховный орган государственной власти Верховный Совет призван «осуществлять суверенитет и полновластие нашего народа во всей ее полноте на всей территории страны. В СССР нет другого государственного органа, который по своему правовому положению стоял бы выше Верховного Совета СССР или даже был бы равен ему. Особое положение Верховного Совета в системе государственного механизма, свойство воплощать в своем лице народный суверенитет не только влияет на компетенцию этого органа, но и определяет его организацию, порядок формирования и формы деятельности»<sup>35</sup>.

Законом СССР от 1 декабря 1988 г. № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» в статью 108 Конституции были внесены изменения, в соответствии с которыми полномочия Верховного Совета СССР перешли к Съезду народных депутатов СССР<sup>36</sup>. Анализируя положения указанной статьи Конституции СССР, О. Е. Кутафин пришел к выводу, что Съезд народных депутатов СССР обладает всей полнотой власти<sup>37</sup>.

### **Признаки верховенства правового статуса Президента Российской Федерации**

После проведенного предварительного рассмотрения различных вариантов правового статуса и места главы государства в системе органов государственной власти попытаемся еще раз обратиться к тексту Конституции Российской Федерации и определить место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти, опираясь на ее положения и рассмотренные выше признаки верховенства как единоличных, так и коллегиальных органов государственной власти.

Из рассмотренных нами позиций ясно, что только лишь «символом единства государства», равно как самостоятельной «президентской»

---

<sup>34</sup> См.: Там же. С. 266–267.

<sup>35</sup> Там же. С. 382.

<sup>36</sup> Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727.

<sup>37</sup> Кутафин О. Е. Высшие органы государственной власти страны. 1989–1992. – М.: Юрид. лит., 1991. С. 13, 14.

ветвью власти, а также составной частью исполнительной власти (или «раствориться» в других ветвях власти) Президент Российской Федерации быть не может.

Мы считаем, что в правовом статусе Президента Российской Федерации как главы государства явно видны определенные признаки верховенства его правового статуса в разных сферах деятельности.

Понятно, что таким верховенством, о котором мы писали применительно к Императору Российской Империи или верховным советам СССР и РСФСР, Президент Российской Федерации не обладает. Тем не менее, во-первых, это единственный орган государственной власти Российской Федерации, который избирается «на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (ст. 81 Конституции). То есть он получает властные полномочия от носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации – ее многонационального народа, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3). Данное обстоятельство является определяющим в выделении признака верховенства статуса Президента и определении его места в системе органов государственной власти Российской Федерации.

Во-вторых, именно поэтому, как отмечалось выше, с Президента в статье 11 Конституции Российской Федерации начинается перечисление органов государственной власти. Кроме того, среди глав Основного Закона, посвященных закреплению правового статуса органов государственной власти Российской Федерации (гл. 4–7), глава, посвященная Президенту, также первенствует. Причем, это не формальное первенство чести (уважения), а первенство государственной власти, которое выражается в том, что Президент, в отличие от органов законодательной, исполнительной и судебной власти, осуществляющих свои полномочия в соответствующих сферах, как глава государства наделен полномочиями в отношении Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и в отношении органов судебной власти (в частности, он принимает участие в формировании других органов государственной власти, координации их деятельности и т. д.). Президент Российской Федерации – орган государственной власти по сравнению с другими органами государственной власти (но не

по отношению к таким источникам права, как Конституция Российской Федерации и федеральные законы) обладает некоторыми другими признаками верховенства.

В-третьих, в сфере нормотворчества указы Президента Российской Федерации по юридической силе уступают только Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а в отношении самих федеральных законов он наделен правом вето и правом законодательной инициативы; он вправе отменять постановления Правительства Российской Федерации и приостанавливать действие нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Федерации (ст. 90, 85, 115 Конституции).

Мы считаем, что в реальности верховенство Президента Российской Федерации в сфере нормотворчества благодаря государственному режиму<sup>38</sup> может как осуществляться в более широких пределах, так и сужаться. Например, когда Президент Б. Н. Ельцин сосуществовал с прокоммунистическим большинством в Государственной Думе, то, имея мало шансов на проведение своей политики посредством федеральных законов, он многие вопросы государственного управления решал своими указами, которые носили временный характер (до урегулирования этих вопросов соответствующими федеральными законами). Думается, в нынешних условиях такое сосуществование при определенных обстоятельствах было бы невозможным в силу того, что члены правительства получили право быть членами политических партий<sup>39</sup>.

Когда политическая приверженность Президента Российской Федерации и партийное большинство депутатов в Государственной Думе совпадают, его нормотворческая активность может снижаться за счет того, что многие вопросы, представляющие для него как главы государства интерес, он может регулировать, опираясь на «свое» партийное большинство в Государственной Думе, федеральными законами.

Расширение возможностей верховенства Президента в нормотворческой сфере реально может иметь место (как это показывает де-

<sup>38</sup> Под государственным режимом мы понимаем основанный на юридических признаках формы правления реальный порядок функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти и других элементов политической системы, складывающийся под влиянием различных политических сил (существующей партийной системы, избирательной системы, итогов и очередности выборов и др.) в указанных структурах.

<sup>39</sup> СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1147.

тельность президентов Франции, где установлена аналогичная с Российской Федерацией форма правления еще в 1958 г.) и в тех случаях, когда речь идет о выполнении им функций гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина; охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; определении основных направлений внутренней и внешней политики государства (ст. 80 Конституции). А также в выполнении обязательств присяги, которую Президент Российской Федерации приносит народу при вступлении в должность (ст. 82 Конституции)<sup>40</sup>.

Подобное расширение возможностей верховенства Президента Российской Федерации в связи с выполнением им указанных функций многократно являлось предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации и получило его поддержку в соответствующих решениях. Например, Конституционный Суд Российской Федерации высказал свою правовую позицию в указанном смысле в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта»<sup>41</sup>; в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 года № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти

---

<sup>40</sup> Даже главы государств с парламентской формой правления, которые по конституции являются всего лишь «символами единства», когда речь идет о выполнении данной ими присяги, отказываются быть нейтральными. Как подчеркивает индийский автор Н. Палкхивала, если президенту дается со стороны правительства совет, заставляющий его действовать в явном противоречии с конституцией, он ни в коей мере не может иметь обязательного для главы государства характера из-за того, что при вступлении в должность он принимает присягу защищать и охранять конституцию, которой обязан руководствоваться в критический момент. // Times of India. 1990. 24 October.

<sup>41</sup> СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом»<sup>42</sup>; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 года № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации»<sup>43</sup>.

Правда, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 1998 года № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» по существу лишило Президента Российской Федерации возможности оспорить действия палат Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе – в порядке разрешения дела о конституционности федерального закона<sup>44</sup>. В этом вопросе мы солидарны с особым мнением судьи Конституционного Суда Российской Федерации Э. М. Аметистовым, который ссылается на то, что в абзаце четвертом пункта 5 мотивировочной части Постановления от 22 апреля 1996 года указывается, что Президент в силу части 2 статьи 80 (т.е. выполняя свои функции гаранта Конституции Российской Федерации) и части 1 статьи 107 Конституции (предусматривающей, что Президенту для подписания и обнародования направляется лишь принятый федеральный закон) вправе вернуть федеральный закон в соответствующую палату в случае нарушения установленного Конституцией порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона. При этом Президент должен указать на конкретные нарушения названных конституционных требований.

Такой закон, указывается далее в том же Постановлении, не может считаться «принятым федеральным законом» в смысле части 1 статьи 107 Конституции, а его возвращение в палаты Федерального

---

<sup>42</sup> СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>43</sup> СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

<sup>44</sup> СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1879.

Собрания – отклонением в смысле части 3 статьи 107 Конституции, поскольку установленные Конституцией требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса<sup>45</sup>.

Справедливости ради следует признать, что высказанная нами точка зрения и обозначенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (включая особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Э. М. Аметистова) по этому вопросу разделяются не всеми авторами. Многие отечественные специалисты, видимо, отталкиваясь от решений Верховного Суда США о «подразумеваемых (скрытых) полномочиях» Президента США, критически относятся к подобным позициям Конституционного Суда<sup>46</sup> как якобы необоснованно расширяющими полномочия Президента.

Не ясно, правда, почему при этом обращаются к правовому статусу Президента США, а не к деятельности Президента Франции, например. Поскольку и в России, и во Франции конституциями установлена полупрезидентская форма правления, а в США – президентская, что, соответственно приводит к принципиально иному их правовому статусу. В скобках заметим, что в этом случае можно было бы обратиться в качестве примера к статусу президента парламентской республики, где можно найти еще больше «подразумеваемых» полномочий, чем в статусе Президента США.

В отличие от Конституции Российской Федерации, Конституция США однозначно не наделяет своего Президента ни статусом главы государства, ни правом быть гарантом Конституции США, прав и свобод человека и гражданина; ни правом принимать меры по охране суверенитета США, независимости и государственной целостности, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; ни правом определять основные направления внутренней и внешней политики государства; ни представлять (по собственному праву) США внутри страны и в международных отношениях; использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти

---

<sup>45</sup> Там же.

<sup>46</sup> См., например: Конституционное право России: учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. – 4-е изд., пересмотр. и доп. С. 336–337; Васильева С. В., Виноградов В. А., Мазаев В. Д. Конституционное право России: учебник. С. 334–335.

США и органами государственной власти субъектов федерации, а также между органами государственной власти субъектов федерации (штатов).

Наоборот, первое предложение раздела 1 статьи 2 Конституции США провозглашает: «Исполнительная власть осуществляется Президентом Соединенных Штатов Америки». А часть 8 раздела 1 статьи 2 устанавливает, что «перед вступлением в должность Президент приносит следующую присягу или дает торжественное обещание: «Я торжественно клянусь (или обещаю), что буду честно выполнять обязанности Президента Соединенных Штатов и по мере своих сил сохранять, защищать и поддерживать Конституцию Соединенных Штатов».

В соответствии с положениями части 2 раздела 2 статьи 2 «он имеет право с совета и согласия Сената заключать международные договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих сенаторов; с совета и согласия Сената назначать послов и иных полномочных представителей и консулов, судей Верховного суда, а также всех других должностных лиц Соединенных Штатов, о назначении которых в настоящей Конституции нет иных постановлений, и должности которых установлены законом; однако Конгресс может посредством издания закона предоставить право назначения низших должностных лиц, каких найдет нужным, единолично Президенту, судам или главам департаментов».

А в соответствии с частью 1 раздела 3 Конституции «Президент периодически предоставляет Конгрессу информацию о положении Союза и предлагает на его усмотрение такие меры, которые сочтет необходимыми и полезными; в чрезвычайных случаях он созывает обе палаты или одну из них, а в случае разногласий между палатами по поводу времени отсрочки сессий сам переносит их на такое время, какое сочтет необходимым; он принимает послов и других полномочных представителей, обеспечивает точное соблюдение законов и определяет полномочия всех должностных лиц Соединенных Штатов»<sup>47</sup>.

Разумеется, при таком «богатстве» полномочий главы государства Верховному Суду США необходимо было искать для Президента США как главы государства «подразумеваемые полномочия» посредством расширительного толкования текста присяги и других

---

<sup>47</sup> Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В. В. Маклаков. – 8-е изд., исправл. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2012. С. 556, 558.

положений Конституции, косвенно говорящих о Президенте США как о главе государства.

В-четвертых, признак верховенства в конституционно-правовом статусе Президента Российской Федерации дает ему право, в соответствии с Конституцией, с той или иной степенью самостоятельности участвовать в формировании других органов государственной власти (назначать дату выборов и распускать Государственную Думу, назначать с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации, а по представлению последнего – назначать (и отстранять от должности) заместителей Председателя Правительства и федеральных министров; отправлять в отставку Правительство Российской Федерации, представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации и др.).

В-пятых, Президент Российской Федерации наделен Конституцией (ст. 89) правом помилования, которое в определенном смысле является надправовым и надзаконным.

Таким образом, Президент Российской Федерации, в соответствии с конституционными положениями о нем и характерными отличительными признаками его правового статуса, не может быть ни только лишь «символом единства государства», ни входить в исполнительную власть (или приближаться к ней), ни быть самостоятельной «президентской» ветвью власти и т. п., о чем пишут многие авторы, поскольку подобный его «статус» «роняет» его престиж, снижает организационно-правовые возможности и полномочия, а самое главное – не соответствует конституционным положениям о правовом статусе Президента Российской Федерации.

Президент Российской Федерации в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации наделен определенными признаками верховенства власти, которые позволяют ему доминировать как по отношению к другим органам государственной власти, так и в сфере нормотворчества, принимать участие в формировании других органов государственной власти, в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и в других вопросах.

## Конституционная идеология Российской Федерации

Проблемы Конституции Российской Федерации были и остаются предметом пристального внимания общества в текущем году – году двадцатилетия ее принятия. В современную эпоху не только юристы-конституционалисты, но, пожалуй, все публично активные люди и просто граждане апеллируют к Основному закону России. Из средства упорядочения наиболее существенных и качественных общественных отношений конституция преобразилась в юридическое самостоятельное и ценностное явление. При этом очень часто ее значение в общественном сознании идеализируется, так как она не подвластна органам государства, наоборот, сама призвана ограничивать их репрессивную деятельность.

XX век для юридической науки характерен очень внимательным, трепетным отношением к понятию и универсальным правовым характеристикам конституции. В результате сложилось целое учение о конституции как методологически самостоятельной части социально-правового исследования. Сегодня эта традиция сохраняется, и такая ориентация науки находит свое подтверждение в последних весьма содержательных работах<sup>1</sup>. Исследователи-конституционалисты стремятся уяснить и познать закономерности возникновения, развития и совершенствования конституциональных процессов и явлений во всем их многообразии.

Следует подчеркнуть, что исследование конституции, выявление ее сущности и юридических признаков практически всегда носило конкретно-исторический характер с учетом общего социально-

---

ЮСУБОВ Эльман Сулейманович – председатель Избирательной комиссии Томской области.

<sup>1</sup> См.: Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России. М.: Норма, Инфра – М.: 2013; Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование. М., Норма, ИНФРА – М, 2011.

экономического, политического и культурного развития общества и государства. Именно учитывая необходимость такой корректировки, сущность конституции не признается неизменной, а, напротив, «претерпевшей значительные изменения, обусловленные развитием социальной и интернациональной структуры общества и его местом в международном сообществе, и поэтому для правильной оценки содержания этой категории в современных условиях необходим учет как национальных, так и общечивилизационных ценностей и интересов»<sup>2</sup>.

Теория конституции имеет политическое содержание, а исследователь, будучи включенным в эту «политическую юриспруденцию», не может отрешиться от сформировавшейся идеологии. Ведь не случайно отечественные государствоведы специально занимались исследованиями по проблемам политического и идеологического содержания конституции. При этом они подчеркивали, что политика и идеология являются особенными объектами конституционного регулирования<sup>3</sup>. Конституирование и правовое опосредование идеологических основ общественного и государственного строя – одна из важнейших функций конституции. Это усиливает деятельность государства, направленную на реализацию закрепленных в Основном законе политических, социальных и экономических целей, легализует их, придает им качество правовой обязанности. Одним из важнейших факторов централизации и единства власти в СССР была официально признанная конституционная идеология о статусе коммунистической партии и ее идеологии. В Конституции СССР 1977 года закреплялось, что «вооруженная марксистско-ленинским учением, коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества»<sup>4</sup>.

Советская коммунистическая идеология, непосредственно выраженная в конституционной форме, имела особенное политическое и юридическое содержание. В тексте конституции были определены также государственно-правовые средства достижения всеобщей

---

<sup>2</sup> См.: Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Проспект. 2013. С. 37.

<sup>3</sup> См.: Степанов И. М. Конституция и политика М.: Наука. 1984; Общие начала теории социалистической конституции. М.: Наука. 1986; Советское конституционное право. Л., Изд-во Ленинградского университета. 1975; Ким А. И. Первая советская конституция и принцип всеобщих выборов для трудящихся // Труды Томского государственного университета им. В. В. Куйбышева. 1956. Т. 127.

<sup>4</sup> См.: Конституция СССР и развития советского законодательства. М.: Юридическая литература. 1981.

цели. В Советском Союзе сложилась идеология собственной идентичности. Это было явление не национальное, а более высокого уровня – социальное, наднациональное. Оно поддерживалось государственным и партийным аппаратом, а также условиями и образом жизни советских людей.

Разрушение советских ценностей имело гигантские морально-психологические последствия для людей и страны: советская власть утратила свою легитимность, государственные институты – смысл существования, общество – идентичность. В общественное сознание стала внедряться мысль об ущербности, неполноценности советской цивилизации<sup>5</sup>.

Исходя из детального анализа различных аспектов Конституции России, В. О. Лучин утверждает, что идеология выступает в виде социально обусловленной, предопределенной теоретической системы.

Однако чрезмерная идеологизация советских конституций с неизбежностью стала одной из причин деидеологизации Российской Федерации. Правовой основой достижения такого состояния стали положения статьи 13 Конституции Российской Федерации: 1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие; 2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Конституционное провозглашение идеологического многообразия в реальной жизни общества и государства в России привело к замене прежней идеологии на новую – либеральную. Иначе говоря, в процессе отрицания прежних идеологических установок сложились новые интерпретации общественных и политических явлений, необходимых для мобилизации и легитимации политического курса властей<sup>6</sup>.

Отказ от советской идеологии, закрепленной в Конституции и в многочисленных партийных документах, не освободил новую Россию от ценностей идеологического мышления в государственной практике. Многие исследователи вскоре пришли к выводу о том, что «тезис российской интеллигенции десятилетней давности о полной деидеологизации государственной деятельности был изначально фальшивым»<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> См.: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации: проблемы реализации. М.: Юнити. 2002. С. 240–244.

<sup>6</sup> См.: Малинова О. Ю. Концепт идеологии в современных политических исследованиях // Политическая наука. Политическая идеология в современном мире: сборник научных трудов. М.: 2003. С. 17–18.

<sup>7</sup> См.: Бойко А. И. Реформы, идеология и мировоззренческая культура правоповедения // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 3 (16). С. 20.

В этом смысле разрушение советского общественно-государственного уклада жизни не столько уничтожило многие идеологемы, сколько открыло новые. На практике это означало смену политических лозунгов одного типа на противоположные, но сам отказ от советского проекта носил ярко выраженный идеологизированный характер.

Феномен идеологии был предметом пристального интереса также и в дореволюционной (до 1917 года) России. Во второй половине XIX века русские мыслители находились в поиске «животворной национально-государственной идеи, способной нести в себе ношу смысла и перспектив национального творчества и созидания»<sup>8</sup>. В философии, юриспруденции, политологии сложились несколько основных представлений об идеологии Российской империи. В истории российской мысли государственная идеология неразрывно связана с созданием доктрины «Православие, Самодержавие, Народность». Автор этой триады Уваров С. С. видел в Российском государстве историческое воплощение органического единства каждого из них. Эта триада есть, по мысли автора, «необъяснимое, необходимое условие существования Империи». Для российской общественной мысли и государственной практики, которые, не уставая, продумывали и искали реальные пути дальнейшего развития, названная формула была востребована властью и по своей значимости сыграла едва ли не основную роль в политической истории дореволюционной России<sup>9</sup>.

Таким образом, история Российской государственности является доказательством общественного осознания того, что неидеологического состояния у общества и государства быть не может. Все крупные наиболее значимые вехи нашего развития непосредственно связаны с определенными духовными, материальными и политико-правовыми потребностями. Идеологический распад и крушение Российского государства в конкретные периоды истории сопровождалось разрывом идеологической преемственности и поиском новых духовных ценностей. В течение всей истории нашего государства господствовали и последовательно меняли друг друга консервативные, революционные, прогрессивные, реакционные и т. п. идеологии. В исторической ретроспективе существенным влиянием на государственную и общественную жизнь обладали также религиозные идеи.

---

<sup>8</sup> См.: Общественная мысль России XVIII – начала XX века: Энциклопедия. М.: РОССПЭН, 2005. С. 170.

<sup>9</sup> См.: Алексеев П. В. Философы России XIX – XX столетий. Биографии, идеи, труды. М.: Академический проспект. 2002. С. 997–998.

Отечественные исследователи, преодолев установку на сциентизм, в основе которой лежит вера в науку и скептическое отношение к идеологии, и другие подходы к деидеологизации общества, вернулись к пониманию обязательности публично признаваемой идеологии. Современная юридическая наука, столкнувшись с проблемой дефицита целостных идей и мировоззрений, в поисках его преодоления обратилась к Конституции Российской Федерации. В связи с этим можно согласиться с утверждением С. А. Авакьяна о том, что «конституция просто не может быть не идеологическим – в смысле мировоззренческим документом»<sup>10</sup>. Далее он делает очевидный вывод о том, что каждая отечественная конституция закрепляет свою систему общественных ценностей и «нацелена на то, чтобы на ее основе формировались соответствующие воззрения каждого члена общества»<sup>11</sup>. Эта позиция известного российского конституционалиста нашла своих сторонников, которые, несмотря на произошедшие изменения в идеологической сфере, также считают, что положения любой конституции всегда выражают определенную идеологию<sup>12</sup>. В контексте обсуждаемой проблематики заслуживает внимания позиция О. В. Мартышина, который часть 2 статьи 13 Конституции называет «архитектурным излишеством», так как «идеологический плюрализм – тоже своего рода идеология»<sup>13</sup>.

Можно также согласиться с утверждением о том, что в «концентрированном виде государственная идеология содержится, прежде всего, в Конституции России»<sup>14</sup>.

Исследователи в целом пришли к пониманию, что Конституция Российской Федерации обладает собственной идеологией и «практически каждое ее слово, все закрепленные в ней институты выражают видение желаемой социально-политической системы страны»<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> См.: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД, «Сашко». 2000. С. 14.

<sup>11</sup> Там же. С. 15.

<sup>12</sup> См.: Лебедев В. А., Киреев В. В. Суверенная демократия или суверенитет демократии. // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5. С. 17.

<sup>13</sup> См.: Мартышин О. В. Идеино-политические основы современной российской государственности. // Государство и право. 2006. № 10. С. 31.

<sup>14</sup> См.: Василенко А. В. Современное российское государство (начало XIX века): контуры идеологии // Государство и право. 2009. № 6. С. 13.

<sup>15</sup> См.: Авакьян С. А. Конституционное право России, в 2-х томах, Т. 1. М.: Норма Инфра – М. 2010. С. 166.

Конституционная идеология – специфическая среда взаимообогащения конституции, идеологии и политики Российского государства. Именно она легализует систему политико-правовых, экономических, нравственных ценностей, которые определяют поведение, цели и будущее общества и государства, а также публичные средства их достижения. Конституционная идеология является такой же неотъемлемой генетической сущностью Российской Федерации, как и суверенитет, территориальная целостность, многонациональный народ и т.д. Игнорирование любого из названных институтов представляет реальную угрозу существованию нашего государства. Как показала недавняя история, в результате тотального ухода государства из сферы конституционной идеологии и идеологической работы победили идеологемы и ценностные ориентиры, не связанные с конституционными интересами народа.

Конституционная идеология представляет собой единую систему идей, общественных убеждений, научных понятий, политико-программных документов, которые отражают ценности конституционного строя, ориентируют общественные и личные интересы и управляют обществом путем воздействия на сознание и поведение. Конституционную идеологию в юридической науке называют, используя разные термины.

Так, по мнению Н. В. Бутусовой «современные тенденции общественного развития ставят в практическую плоскость проблему формирования общенациональной государственной идеологии», а формой ее выражения выступает конституционная доктрина<sup>16</sup>.

И. А. Косарева размышляет о народной идее, которая объединяет высшие ценности и самобытность всех наций и народностей<sup>17</sup>. В. И. Якунин склонен признавать синонимичность понятий «государственная идеология», «национальная» и «конституционно-ценностная идеология»<sup>18</sup>.

В свою очередь С. Ю. Поярков вводит понятие «идеология российского конституционализма» и предлагает закрепить ее основы

---

<sup>16</sup> См.: Бутусова Н. В. О модернизации российской конституции (цели, задачи, пути осуществления) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 5–11.

<sup>17</sup> См.: Косарева А. И. Ценностные ориентиры российского общества // Российский юридический журнал. № 1. С. 30–32.

<sup>18</sup> См.: Якунин В. И. Государственная идеология и национальная идея: конституционно-целостный подход // Государство и право. 2007. № 5. С. 5–8.

в Конституции Российской Федерации<sup>19</sup>. Изложенные в научной литературе определения конституционной идеологии и ее синонимов подчеркивают систематизированное единство ценностных ориентиров общества, государства и личности, способных объединить множество существующих интересов в конституционное целое, идентификация с которым является потребностью всех. Практически все приведенные термины и словосочетания по своему семантическому содержанию включают в себя идеологемы, признанные государством и обществом.

Иногда можно столкнуться с мнением об отсутствии или отрицании наличия конституционной идеологии в отдельных государствах. В качестве примера, как правило, обращаются к опыту стран, небольших по территории и численности населения, или государств с нестабильным политическим режимом. Представляется, что конституционная идеология может выражаться и претворяться в жизнь также в нечетких структурированных формах, носить морально-этический характер и не имеет яркого нормативного правового облика. Но, вне всякого сомнения, что практически все государства имеют собственные конституционные ценности и идеи, в соответствии с которыми живут и формируют способы их распространения и воздействия на общество и его членов.

Национальная конституционная идентичность является ключом для понимания современных трудностей и проблем процесса евроинтеграции и ее перспективы. В литературе широко обсуждается вопрос идентичности и сохранения национальной идеологии государств – членов Европейского союза, а также статуса, которым они обладают внутри единой Европы. Специфическая проблема Евросоюза заключается в следующем: как сохранить собственную национально-конституционную идентичность и самостоятельность и одновременно функционировать как субъект интеграционных процессов<sup>20</sup>.

Представленный в науке дискурс убедительно показывает, что все страны и народы обладают собственной интегративной национальной идеологией, которая отражает коренные интересы данной общности. Каждый народ и каждое государство обладают

---

<sup>19</sup> См.: Поярков С. Ю. Идеология российского конституционализма как условие развития гражданского общества // Право и политика. 2009. № 8.

<sup>20</sup> См.: Конституционная культура: универсальные ценности и национальные особенности. Сборник научных трудов. М.: 2001. С. 146–149.

собственным набором ценностей. Например, всем крупным государствам свойственна непосредственная связь роли государства как гаранта внешней безопасности и величия нации с ее внутренним единством<sup>21</sup>.

В связи с этим весьма уместно обратиться к опыту конституционно-правового воплощения идеи немецкого единства. Весьма сложные и динамические процессы всего исторического процесса объединения Германии на основании положений Основного закона 1949 года являются предметом самостоятельного осмысления российских конституционалистов. Исследователи особо подчеркивают объединяющее значение конституционной идеи немецкого единства, которая была признанной частью общенациональной государственной идеологии Германии. Основной закон ФРГ учредил основополагающие идеи объединения Германии и в качестве главной цели указывает необходимость охранять немецкое единство<sup>22</sup>.

Актуальную мысль для теории конституционализма и в целом для политической философии высказал известный германский конституционалист Й. Изензее, который сформулировал основные положения легитимного взаимодействия различных идей. Согласно его мнению, плюрализм деградирует в анархию, если не имеет минимального стандарта этической и конституционной гомогенности. Частями свободного правопорядка является доля необходимого консенсуса, так же, как и доля легитимного разногласия. Конституционные ценности и идеи формируют собой знаменатель плюралистического общества. Всеобщий консенсус распространяется на основные ценности, а не на их различие. Поэтому следует задуматься о границах плюрализма и конституционных идей. Решающим при всем этом выступает роль государства, которое является гарантом плюрализма и конституционного единства<sup>23</sup>.

Идеологическая деятельность органов государственной власти России как реализация конституционно обусловленных функций не противоречит положениям Основного закона, которые провозглашают

---

<sup>21</sup> См.: Оганисян Ю. С. Национальная идея как форма идеологии // Национальная идея: страны, народы, социумы. М.: Наука. 2007. С. 409–410.

<sup>22</sup> См.: Геймбух Н. Г. Конституционно-правовое воплощение идеи немецкого единства. Томск. Изд-во Ветер. 2009; Невинский В. В. Основы современного конституционализма Австрии и Германии. Барнаул. Изд-во АЛТГУ. 1997; Германия. Вызовы XIX века. М.: Весь Мир. 2009.

<sup>23</sup> Цитируется по: Оганисян Ю. С. Национальная идея как форма идеологии // Национальная идея: страны, народы, социумы. М.: Наука. 2007. С. 409–410.

политический плюрализм. Исходящие от институтов государства универсальные ценности и идеи существуют в российском социокультурном и публично-правовом пространстве наравне с другими взглядами и мировоззрениями. Они на равных конституционных основаниях и условиях участвуют в борьбе за воздействие на сознание граждан России. Конституция Российской Федерации запрещает государству вытеснять из духовной и публичной сферы все другие ценностные ориентиры и насаждать идеологический монизм. Конституционная идеология России предусматривает цель объединения всех граждан независимо от социально-экономического и политического положения в обществе, пола, возраста, национальности, вероисповедания и т. д.

Вместе с тем Российское государство, признающее многообразие идей и взглядов, не имеет права допускать публичную идеологическую деятельность, направленную на раскол общества и свержение конституционного строя. В этих случаях Конституция Российской Федерации предусматривает возможность ограничения прав и свобод граждан в целях охраны основ конституционного строя (ч. 3 ст. 17, ч. 3 ст. 55).

Конституция Российской Федерации установила универсальный принцип ограничения прав и свобод: они могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства<sup>24</sup>. В данном контексте важное значение имеет правовая позиция Конституционного Суда, состоящая в том, что ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений. При допустимости ограничения прав и свобод человека в соответствии с конституционно защищаемыми ценностями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры<sup>25</sup>.

На основе данной правовой позиции Конституционного Суда России, изложенной в нескольких постановлениях и определениях, в конституционно-правовой науке выработана юридическая конструкция критериев ограничения прав человека в Конститу-

---

<sup>24</sup> См.: Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Проспект. 2013. С. 192.

<sup>25</sup> Постановление Конституционного Суда от 30 октября 2003 года.

ции Российской Федерации. Под критериями ограничения прав понимаются основания ограничения этих прав и пределы их ограничения<sup>26</sup>.

Таким образом, определение оснований и границ (пределов) допустимого ограничения прав человека является частью конституционной идеологии, конституционным механизмом, обеспечивающим идеологическое многообразие и свободу убеждений. Кроме того, ограничение прав и свобод исключает возможности существования и открытой пропаганды идей, направленных на раскол и формирование неприязни в обществе, неконституционное изменение общественно-политического строя. Российская Федерация в силу закона запрещает функционирование в идеологической сфере различных институтов гражданского общества, занимающихся распространением идей, которые противоречат единой конституционной идеологии, формируют и распространяют различные угрозы. Современному российскому обществу необходимо задуматься и определить границы идеологического многообразия и идеологического монизма. Представляется, что ведущая роль в этом процессе принадлежит Российскому государству как гаранту общественного и политического плюрализма.

Следует заметить, что общесоциальные идеи российского общества закреплены в Конституции весьма фрагментарно. Так, например, в Основном законе отсутствуют нормы о взаимоотношениях личности и общества, о гражданском обществе, об экономической структуре общества, о социальной функции кооперации, которые исключают спекуляцию и т.д.

Поэтому базой конституционной идеологии в России наряду с Конституцией стала позитивная общественная практика. Постепенно многие начала социальной ответственности и солидарности были признаны принципами обновления конституционного строя России. Российское государство стало чувствовать и признавать свои обязанности не только во взаимоотношениях с отдельным, «единичным» человеком, но и перед различными социальными группами граждан (ветераны, пенсионеры, лица с ограниченными физическими возможностями здоровья, работники бюджетной сферы и т.д.) и всем обществом. Уяснение этого явления стимулирует

---

<sup>26</sup> См.: Лапаева В. В. Критерии ограничения прав человека и гражданина в Конституции Российской Федерации // Государство и право. 2013. № 2. С. 24.

исследование такого фундаментального социокультурного понятия, как социальная солидарность.

В этом плане справедливо утверждение, что научные поиски формирования социальной практики должны основываться на базовой идее солидаризма. Солидаризм заключается в том, что, отрицая характерные для нашей прошлой истории гипертрофированные представления об индивидуальном и коллективном начале в концепции прав человека и его взаимоотношений с обществом и государством, иными формами коллективного бытия, признается необходимость органичного соединения в содержании прав и обязанностей человека и личных, и коллективных начал<sup>27</sup>.

Сегодня социальная солидарность как конституционная практика и идеология не вызывает неприятия и вполне соответствует задачам прогрессивных преобразований. Именно социальная солидарность как позитивный тип правопонимания обладает высоким потенциалом примирения общественно-политических сил и выступает основанием сохранения и приумножения базовых ценностей всех социальных групп и национальных общностей. Социальное согласие должно быть стабильным, независимо от колебаний парламентского большинства и воли законодателей, а для этого государство обязано гарантировать расширение конституционных форм демократизма и народовластия в законодательстве и общественной практике.

Глубоко справедлива идеологическая обязанность Российского государства по формированию уважительного отношения к государственным и социальным институтам, без которых существование общества и личности невозможно. Одно из реальных условий формирования социальной справедливости заключается в устранении факторов зарождения и распространения экстремизма, национальной и религиозной нетерпимости. Органы государственной власти решают сложные социальные задачи в расчете на то, что межнациональные отношения как следствие экономических проблем будут преодолены. Вместе с тем решение этой, пожалуй, самой сложной задачи современной России посредством только экономических механизмов, без участия закрепленных в конституции идеологических установок, невозможно.

Особое место в создании атмосферы социальной солидарности занимает конституционная идеология единой российской граждан-

---

<sup>27</sup> См.: Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Проспект. 2013. С. 16–18.

ственности. Общероссийская гражданственность на основе единства прав и обязанностей человека способна преодолеть объективно существующие различия и мировоззрения. При этом различия во взглядах на устройство и функционирование общества и государства не должны быть препятствием для развития творческого потенциала личности.

Конституция Российской Федерации определяет принципы российского гражданства как основы преодоления недоверия между социальными и национальными группами, воспитания российско-го патриотического сознания. Конституционная идеология российской гражданственности имеет непосредственное отношение к формированию чувства конституционного патриотизма, то есть готовностью гражданина идентифицировать себя с принципом конституционного строя. Конституционный патриотизм – это форма непосредственной связи и единства личности и Российского государства, которая формируется и развивается с демократическими принципами Конституции.

Конституция формирует у граждан ассоциации, представления и чувственные переживания во взаимосвязи с системными юридическими идеями. Таковыми следует признать слова и словосочетания «человек», «республика», «федеративное государство», «демократия», «правовое государство», «многонациональный народ», «достоинство», «честь и доброе имя», «национальная принадлежность», «материнство, детство, семья», «близкие родственники» и т. д. Идеи в тексте Конституции России неравнозначны: например, знак «федеративное государство» значительно шире и богаче знака «субъект Российской Федерации», а «основы конституционного строя», в свою очередь, доминируют практически над всей Конституцией. Следовательно, у разных идей в тексте Конституции разный объем скрывающейся за ними юридической информации. Его можно измерять, используя понятие «интерпретационный радиус конституционной нормы»<sup>28</sup>.

Конституционная идеология отражает исторический путь развития государственности и формирования культуры «совместного проживания на своей земле». Можно смело утверждать, что эти идеи – результат осознанной деятельности, и поэтому они превращают прошлое в положительный опыт для настоящего. Настоящее

---

<sup>28</sup> См.: Гаджиев Г. А. Официальное толкование конституции: сочетание онтологического и эпистемологического подходов // Правоведение. 2012. № 1. С. 134.

Российского государства находится в «единой логике непрерывной российской истории, взаимосвязи всех ее этапов»<sup>29</sup>.

знаком нашего времени преамбула Конституции России провозглашает также идею о сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождение на ее основе суверенной государственности, а также благополучие и процветание народов. Эти положения Конституции созвучны с идеями великих русских мыслителей XIX века о том, что Россия как культурно-исторический тип является цветущей сложностью духовного, культурного, языкового единства ее народов<sup>30</sup>.

Изложенные слова и словосочетания как идеи – это не только конституционная патетика, исполненная чувственности и эмоциональной возвышенности. Конституционные нормы и принципы, сформулированные на основе объединения значения слов в философском, эстетическом, историческом и антропологическом смысле, представляют собой как эмпирические, так и теоретические истины. В них скрыта юридическая метафизика российской Конституции, тайна ее связи с историческим прошлым и прежними поколениями. Метафизическая тайна конституционной идеи «соединенная общей судьбой на своей земле» призывает нас постигать прошлое, настоящее и предвидеть будущее нашего Отечества.

Таким образом, сущность конституционной идеологии связана со временем как «производительной силой» истории. Подлинная история народов России отражает продолжающийся естественный процесс постоянного развития единого «многонационального народа» как главного субъекта российской истории и Конституции. Сегодня это, как и во все предыдущие столетия, происходит на основе взаимовлияния и проникновения ценностей всех этносов, а также в результате воздействия на поведение российских граждан действующей конституционной системы и общих культурно-нравственных установок.

Конституция России является сложным правовым текстом, и поэтому учение о конституции можно признать также повествованием о ее идеологии. По мере углубления в текст конституции можно обнаружить новые смыслы. С точки зрения семантики языка наличие в тексте Основного закона союзов «если», «также» и т. д. озна-

---

<sup>29</sup> См.: Заседание Совета межнациональных отношений 19 февраля 2013 года. <http://kremlin/news/17536>.

<sup>30</sup> См.: Русская идея. М., Республика, 1992.

чает существование в конституционной норме другой, «меньшей» нормы. Из этого, в свою очередь, следует дальнейшее расчленение конституционной нормы и отсутствие ее тождества со временем реализации. В связи с этим актуализируется проблема достижения этого тождества, которая решается различными способами.

Наиболее эффективным из них признается интерпретация, осуществляемая специальным юрисдикционным органом. Таковой является деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, которая расширяет горизонты в исследованиях конституционно-правовой онтологии. С ее помощью в теорию и практику вводятся новые, иногда даже несвойственные для юридической науки идеи и понятия, а также выявляются новые смыслы и значения конституционных положений. Практическая востребованность такой работы проявляется, прежде всего, в решении сложных проблем обеспечения конституционности в Российском государстве. Так формируется тот образ конституции, который наиболее соответствует требованиям времени. Для достижения этой цели Конституционный Суд России использует сочетание юридического и литературно-повествовательного типов изложения своей правовой позиции<sup>31</sup>.

В этом случае Конституция предстает для общества в новом качестве особого феномена описания права. В свою очередь, конституционные нормы как идеи «получают практически бесконечную перспективу интерпретации». Иными словами, норма права – это не только обычный формализованный текст с определенным набором слов, а то, что делает его осмысленным и полноценным<sup>32</sup>. Текст Конституции следует рассматривать как кладезь новых конституционных знаний, делающих возможным процесс ее познания бесконечным. Интерпретационные полномочия Конституционного Суда Российской Федерации в этом случае используются как организованное разъяснение, так как благодаря им значения конституционных норм (идей) расширяются до необходимого политического и мировоззренческого предела. Таким образом, достигается общая цель включения положений конституции в контекст времени. Следовательно, пределы разъяснения прямо или косвенно влияют на устойчивость существования и взаимодействия государства, общества и личности.

---

<sup>31</sup> См.: Гаджиев Г. А. Официальное толкование конституции: сочетание онтологического и эпистемологического подходов // Правоведение. 2012. № 1. С. 132. 140–144.

<sup>32</sup> См.: Поляков А. В. Право и его интерпретация // Правоведение. 2012. № 1. С. 9.

Конституция Российской Федерации 1993 года является также результатом заимствования из конституционного права отдельных европейских стран и международных актов. Речь идет, прежде всего, о принципах организации власти, политическом многообразии, правах и свободах личности. Вместе с тем многие конституционные идеи подтверждают наличие собственных правовых традиций. Так, например, конституционная норма о защите Отечества как долге и обязанности гражданина Российской Федерации находится в генетической связи со всеми вехами российской государственности.

Стремлением к универсализации российского конституционного пространства следует считать положение Основного закона о человеческом достоинстве. Неприкосновенность человеческого достоинства была введена в политико-правовой и научный оборот России благодаря международному гуманитарному праву и европейским конституциям<sup>33</sup>.

Для российского общества «достоинство человека» – это нравственное понятие – своего рода «моральный исток происхождения прав и свобод личности»<sup>34</sup>. Именно морально-нравственные основы человеческого достоинства создали все организационные и идейные предпосылки для включения его в текст российской Конституции. Наличие достоинства человека в конституции – знак времени и серьезное моральное и политическое притязание строительства справедливого правового порядка.

Для России национальный вопрос имеет геополитический и исторический смысл, так как развитие государственности связано с объединением обширных земель и формированием многонационального народа как единой общности. Россия исторически сложилась как государство – объединение народов, интегрируемых на началах исторической общности, равноправия и сотрудничества<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> См.: Невинский В. В. Избранные научные труды. М.: Формула права. 2012; Невинский В. В. Немецкие граждане в зеркале основополагающих принципов Конституции ФРГ. Барнаул. АЛГУ. 1994; Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Т. 1. Достоинство человека как основа права и демократической государственности. М.: Зеркало. 1998.

<sup>34</sup> См.: Хабермас Ю. Концепт человеческого достоинства и реалистическая утопия прав человека // Вопросы философии. 2012. № 2. С. 68–69.

<sup>35</sup> См.: Кокотов А. Н. Русская нация и российская государственность, Екатеринбург, Изд-во УРГЮА. 1999; Заметина Т. В. Федерализм в системе конституционного строя России. М.: Изд-во «ДМК-ПРЕСС». 2010. С. 158.

Многонациональный характер Российского государства является важным конституционным состоянием. В Конституции Российской Федерации провозглашается многонациональная сущность народа как верховного носителя суверенитета и единственного источника власти (ч. 1 ст. 3). Преамбула Основного закона также содержит положения о многонациональном народе, который соединен общей судьбой на своей родной земле и призван сохранять исторически сложившееся государственное единство, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешними и будущими поколениями. Многонациональный народ России в конституционно-правовых отношениях выступает в качестве единой государственной российской нации, составляющей основу государственной идентичности России и предопределяющей характер отечественной модели федерализма, взаимоотношения различных уровней единой федеративной системы и выступающих от их имени публичных властей.

Конституция вводит объединяющее и точное определение главного субъекта Российской Федерации – понятие «многонациональный народ», которое по своей сущности является синонимом российской нации. В настоящее время нужна серьезная идеологическая работа, публично-правовые и исторические аргументы для внедрения в общественное сознание идеи о единой российской нации.

Современная российская конституционная теория и практика исходит из непосредственной идеологической связи национальных отношений с государственностью. Это, в сущности, важная методологическая посылка для исследования и изучения основных проблем Российского федеративного государства.

Национальные отношения – чрезвычайно сложная и самостоятельная сфера конституционно-правового воздействия. В России сформирована собственная и во многом уникальная государственно-правовая практика регулирования межнациональных отношений. В большинстве случаев этнические аспекты и решение проблем составляют один из элементов системы экономического, социального или политического развития.

При изучении правовых аспектов национальных отношений в России используются самые различные подходы к анализу явлений, которые непосредственно связаны с многонациональным составом населения. В течении всей истории формирования Российского государства в центре внимания находились прежде всего проблемы территориального устройства. Однако в целом государственно-право-

вые аспекты этим не исчерпываются. Межнациональные отношения связаны с комплексом организационно-правовых и идеологических мер, направленных на профилактику, предупреждение и пресечение конфликтов на национальной почве.

Процесс строительства новой России, выбор пути и социальных ориентиров дальнейшего ее развития, а также федеративного устройства остаются предметом постоянных дискуссий и в наши дни. Наша страна вступила во второе десятилетие XXI века, в котором ей предстоит решить глобальные проблемы. Однако все еще важными и актуальными для Российской Федерации признаются проблемы выбора оптимальной формы государственного устройства.

Традиционной темой идейных и научных дискуссий была и остается ценность федеративного устройства в государственном строительстве России. Оппоненты федерализма утверждают, что благодаря унитарной государственности в стране действовал стабильный режим. В течении длительного исторического периода она обеспечивала единство и неделимость России. Многие оппоненты российского федерализма требуют прежде всего ликвидации национальных республик как субъектов Федерации. Они считают, что следование национальному принципу порождает асимметрию Российской Федерации, неравноправие субъектов Российской Федерации, формирует деструктивные тенденции и ведет к всевластию этнократии.

Представляется, что бессмысленно отрицать многонациональную природу российского народа и говорить об ущербности российского федерализма. Современное Российское правовое демократическое федеративное государство как выразитель интересов всех наций и народов учитывает социальные, политические, культурные и профессиональные интересы всего общества. Желание строить однородную по субъектному составу территориальную федерацию – задача не ближайшей перспективы. Очевидно, что решение этой проблемы знаменует собой начало новой идеологии федеративных отношений в России.

На нынешнем этапе развития федеративная государственность, которая учитывает национальный фактор, исторически и политически является необходимой формой государственного устройства. Построение российской модели федеративного устройства на основе сочетания национального и территориального принципов свидетельствует об исторической особенности и конституционной уникальности Российского государства. Республики и автономные

образования являют собой конституционную гарантию национального согласия. Отрицание федерализма и требование ликвидации национально-территориальных образований как субъектов Российской Федерации могут только обострять политическую жизнь страны и генерировать серьезный неуправляемый конфликт. Предложения о пересмотре федеративного устройства умаляют ценность существующего демократического конституционного строя.

Признавая политико-правовую и практическую значимость федерализма для России в течение определенного периода истории ее развития, необходимо отметить, что федерализм в современный период – часть общественного сознания и мировоззрения. Он проявляет себя на социокультурном уровне и выполняет социальные функции федеративного государства, реализуя многонациональном обществе как интересы отдельной части, так и всего общества и государства, объединяя тем самым части в единое целое. По моему убеждению, в России сформировалась определенная федеративная политическая культура, гарантирующая единство Российского государства. Она не сводится исключительно к национальной, религиозной или иной терпимости, а во многом определяется эмоциональной и психологической привязанностью народа к статусу территории своего проживания и благополучия.

Необходимо прекратить непродуктивную, архаичную и затянувшуюся дискуссию о том, нужна федерация России или нет. На этот счет весьма убедительными являются ценности Конституции Российской Федерации, которые учреждают федеративные отношения, обусловленные обширными территорией и компактным проживанием на этой территории многочисленных наций и народов, имеющих историю своей государственности в составе Российской Федерации. Федерализм – историко-правовой выбор Российского государства, и он во многом связан с национальным вопросом.

Таким образом, конституционная идеология, оспариваемая или поддерживаемая российскими учеными, соответствует объективно существующим отношениям. Она как одна из множественных форм проявления идеологического многообразия в Российской Федерации заключает в себе универсальное мировоззрение, соединяющее интересы российских граждан, государства и общества, и в этом качестве должна поддерживаться всей мощью авторитета Российской Федерации.

## **Почему и для чего необходимо сильное государство?**

Доктринеры либерализма полагают, что роль и значение государственно-властных структур в жизни общества должны быть сведены к минимуму. Однако, несмотря на удручающе примитивные инвективы радикально настроенных либералов против государства вообще, все большее число отечественных и зарубежных ученых и политиков приходят к осознанию существования насущной потребности в могущественном и дееспособном государстве, энергично вмешивающемся в общественную жизнедеятельность, или, если выразится точнее, активнейшим образом регулирующим многие ее сферы. О целесообразности и необходимости такого государственного регулирования неоднократно говорили В. В. Путин, С. В. Степашин, даже Д. А. Медведев, отличающийся, как известно, куда более либеральными воззрениями.

Подобной позиции придерживаются и многие известные и уважаемые коллеги-юристы: Г. В. Мальцев, М. Н. Марченко, В. Е. Чиркин, Е. А. Лукашева и другие. Некоторые видные американские исследователи занимают по этому поводу схожую позицию, например, в определенной мере Ф. Фукуяма и, конечно же, нобелевский лауреат по экономике Дж. Ю. Стиглиц и др. Я также абсолютно убежден в том, что сегодня настало время не только для моральной реабилитации сильного государства, но и осуществления конкретно-практических мер по его созиданию.

Естественно, что в связи с размышлениями на заданную тему перед нами с неизбежностью встает череда по сути своей однопорядковых и при этом весьма непростых вопросов: *каковы факторы,*

---

КЕРИМОВ Александр Джангирович – член Экспертно-консультативного совета при Председателе Счетной палаты Российской Федерации, главный редактор журнала Института социально-политических исследований Российской академии наук «Политика и общество», доктор юридических наук, профессор.

*обуславливающие в современных условиях потребность в сильном государстве? Какие причины побуждают нас энергично настаивать на построении мощного государства? Почему на нынешнем этапе исторического развития человечество нуждается именно в таком государстве? Попытаемся на них ответить.*

**Первое.** В последнее столетие происходит небывалое, доселе невиданное, превосходящее самые смелые прогнозы и ожидания усложнение и ускорение буквально всех общественных процессов. На это обращают внимание многие ученые – представители различных отраслей науки. «Главная примета нового времени, его содержательная сторона, – утверждает российский экономист М. Г. Делягин, – состоит, как представляется, в том, что современный человек создал слишком сложный для себя как отдельно взятой личности, для своих индивидуальных интеллектуальных возможностей мир<sup>1</sup>».

Американский социолог, глава научной школы по социальной экологии Р. Э. Парк (1864–1944) подчеркивает: «Современное общество, очевидно, сложнее, чем общество в любой предыдущий период истории». Характеризуя мобильность нынешнего общества, он, в частности, пишет: «Любопытно, в то самое время, когда продолжительность человеческой жизни ощутимо увеличилась, темп, в котором протекает жизнь, настолько ускорился, что человека больше, чем когда-либо прежде впечатляет тот факт, что время не ждет и, по словам Макса Лернера, «за ним не угнаться». Время течет быстро, когда много чего происходит; а в сегодняшнем мире много всего происходит». «Вероятно, со времен Сократа и софистов Древней Греции, – продолжает автор, – в мире еще никогда не происходило так много событий в столь короткие промежутки времени»<sup>2</sup>.

Процессы эти становятся с каждым днем все более неуправляемыми и бесконтрольными, что, по всей видимости, представляет собой их специфическое свойство, отличительную особенность на данном этапе исторического развития. Показательны в этой связи рассуждения американского социолога и культуролога Э. Тоффлера. «Если бы только одна техника сорвалась с цепи, – настаивает он, – то и тогда наше положение было бы достаточно трудным. Смертельная опасность состоит, однако, в том, что и другие социальные процессы

---

<sup>1</sup> Делягин М. Г. Мировой кризис: Общая теория глобализации: Курс лекций. 3-е издание, переработанное и дополненное. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 13.

<sup>2</sup> Парк Р. Э. Современное общество. Личность. Культура. Общество. М., 2001. С. 150, 155, 163.

сбросили узду и бешено мчатся в неизвестном направлении, отказываясь подчиняться всем нашим попыткам управлять ими. Урбанизация, этнические конфликты, перенаселение, преступность – можно привести тысячу примеров того, что наши попытки как-то урегулировать ход перемен оказываются все более неудачными и бесплодными»<sup>3</sup>.

Аналогичным образом высказывается и М. Г. Делягин. Он подчеркивает, что сегодня человек утратил способность сознавать базовые закономерности современного мира, равно как и их изменения, *«предвидеть последствия своих усилий и направление своего собственного развития»*<sup>4</sup>.

Процессы сопровождаются стремительным возникновением огромного множества совершенно новых глобальных проблем, делающих мир чрезвычайно опасным, ставящих под сомнение возможность дальнейшего нормального существования целых стран и народов, а порою таящих в себе угрозу самому существованию цивилизации, сохранению человека в духовном и биологическом смыслах, то есть выживанию человечества, в массе своей абсолютно лишенного эсхатологической интуиции<sup>5</sup>. «К извечным философским проблемам бытия, сознания, смысла жизни и другим, постоянно обсуждаемым в философии вопросам, – справедливо отмечает А. Н. Чумаков, – современная эпоха добавила, таким образом, принципиально новую, никогда не существовавшую ранее тему единой судьбы человечества и сохранения жизни на Земле»<sup>6</sup>. А. И. Костин также подчеркивает, что от успешного решения глобальных проблем «зависит выживание цивилизации, ее дальнейшее устойчивое развитие и сокращение риска самоуничтожения, возможных угроз, которые несет научный прогресс»<sup>7</sup>.

Речь идет о все увеличивающейся во всемирном масштабе (а зачастую и в рамках отдельных государственно-организованных соци-

---

<sup>3</sup> Toffler A. Future Shock. N. Y., 1970. P. 395.

<sup>4</sup> Делягин М. Г. Мировой кризис: Общая теория глобализации: Курс лекций. 3-е издание, переработанное и дополненное. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 13.

<sup>5</sup> Обширный содержательный материал, интересные сведения и идеи по этой теме читатель найдет в энциклопедии «Глобалистика». См.: Глобалистика: энциклопедия. Гл. ред. И. И. Мазур, А. Н. Чумаков; Центр научных и прикладных программ «Диалог». М.: ОАО Издательство «Радуга», 2003.

<sup>6</sup> Новая философская энциклопедия: В 4 т. Т. I. Ин-т философии РАН, Нац. общ.-науч. фонд. М.: Мысль, 2001. С. 534.

<sup>7</sup> Политическая энциклопедия. В 2 т. Т. 1. Нац. общ.-науч. фонд. М.: Мысль, 2000. С. 263.

умов) пропасти между богатством и бедностью, продолжающемся распространении оружия массового поражения и международном терроризме, продовольственном и недавно разразившемся мировом финансовом кризисе (почти мгновенно переросшем в кризис финансово-экономический), хроническом дефиците энергоресурсов, загрязнении окружающей среды, дальнейшем расползании «зон экологического бедствия» и о вызванных безудержным, практически нерегулируемым развитием научно-технического прогресса, разрушительных природных катаклизмах, постоянно возрастающем в количестве техногенных катастроф и аварий, появлении ранее неизвестных смертельно опасных болезней, принимающих характер мировых эпидемий, перенаселении<sup>8</sup>, преступности, наркомании, гиперурбанизации, об этнических и религиозных конфликтах и многом, многом другом. Само собой разумеется, что *обуздать такого рода процессы, преодолеть кризисы, разрешить возникающие проблемы способно только сильное государство, обладающее необходимыми властными ресурсами, наделенное соответствующими полномочиями.*

Конечно, успех в этом деле самым прямым и непосредственным образом зависит и от способности государств договариваться между собой, объединять свои усилия, направлять их в единое русло, ибо названные и другие процессы и проблемы носят общепланетарный характер, их субъектом выступает человечество в целом. Однако совершенно ясно, что этого явно недостаточно. Веление времени таково, что буквально каждое отдельно взятое государственное образование должно быть достаточно сильным, дееспособным, чтобы взять на себя ответственность перед мировым сообществом за эффективное регулирование и решение глобальных по своему характеру процессов и проблем на подконтрольной ему территории. В противном случае все усилия международного сообщества окажутся тщетными и, следовательно, априори бессмысленными.

Примеров, подтверждающих истинность данного тезиса, можно привести множество. Возьмем хотя бы экологические проблемы. Невозможно себе представить, чтобы загрязнение окружающей среды,

---

<sup>8</sup> Бывший канцлер ФРГ Гельмут Шмидт утверждает: «В течение ближайших 40 лет на Земле будут жить 9 млрд. людей, что примерно в 5 раз больше, чем в начале прошлого столетия». (Шмидт Г. Положение в современном мире (Глобальный обзор). Мир перемен. Международный научно-общественный журнал. № 2, 2008. С. 131.).

варварское, хищническое отношение к природе в одной стране никоим образом не затрагивало бы соседние государства, а нередко – целый континент или весь Земной шар. То же относится и к техногенным катастрофам (в частности, авариям на атомных электростанциях), эпидемиям различных болезней, например, СПИДа и многим, многим другим явлениям, сопровождающим человеческую жизнедеятельность.

**Второе.** Состояние современного мира характеризуется все возрастающей взаимосвязанностью, взаимозависимостью и взаимообусловленностью событий и процессов. Это обстоятельство с неизбежностью предполагает, что восприятие, оценка, осмысление, а главное, регулирование этих многообразных событий и процессов, ранее неизвестных феноменов человеческого бытия, управление ими должно осуществляться комплексно и системно. Оно должно служить общечеловеческим интересам, а не интересам отдельных индивидов, узких слоев или групп. В противном случае разрушительные социальные катаклизмы неизбежны, чего, естественно, хотелось бы избежать.

Очевидно, что ни одна из существующих ныне социальных организаций (вследствие недостаточности имеющихся в ее распоряжении собственных средств и ресурсов, а также нацеленности на особенные, специфические, частные интересы, что обуславливает, как минимум, «близорукость», если не полную «слепоту» при обращении взора на процессы общественного уровня и масштаба) за исключением государства не в состоянии обеспечить такое управление социумом, которое хотя бы в какой-то степени отвечало названным качественным характеристикам, т. е. было бы системным и ориентированным на достижение всеобщего блага. Собственно говоря, в полной мере это не в состоянии сделать и само государство. Однако оно, в силу своего всеобъемлющего характера, природы, сущности и предназначения к этому в наибольшей степени приспособлено. «Каким бы развитым ни было гражданское общество, – справедливо отмечает Г. В. Мальцев, – оно никогда не утратит нужду в особой политической организации, способной решать крупные экономические и социальные проблемы универсального характера, охватывать единой системой регулирования и управления все элементы общества, придавать им согласованный вид»<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Мальцев Г. В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 496.

Само собой разумеется, что *успешно отправлять таким образом понимаемую управленческую функцию способно только государство, располагающее необходимыми силами и средствами, имеющее весьма широкую сферу влияния*. Только соответствуя этим критериям, оно будет в состоянии распространить свое эффективное и вместе с тем отвечающее требованиям социальной справедливости регулирующее воздействие на общество в целом, возвыситься над эгоистическими притязаниями его отдельных институтов и структур и управлять во имя достижения всеобщего благоденствия и процветания.

**Третье.** Человечество в своем подавляющем большинстве, похоже, наконец-то пришло к пониманию необходимости существования социального государства<sup>10</sup>, проведения им социально ориентированной политики, способствующей практической реализации в обществе принципов справедливости и солидарности. Об этом красноречиво свидетельствует не только то, что подобной точки зрения придерживается значительное число видных политических деятелей и ученых (хотя, конечно, данная позиция и по сей день продолжает энергично и резко оспариваться многими представителями, в частности, консервативного направления общественно-политической мысли, приверженцами, условно говоря, старого либерализма, как, впрочем, и неолиберализма. По точному замечанию М. Хамахер, «неолиберальные фабрики мысли упорно работают на «освобождение» рынка от обязанности диалога с социальной идеей, отрицая саму необходимость сознательной социальной политики»<sup>11</sup>).

---

<sup>10</sup> Характеризуя социальное государство, российский общественник и демограф, руководитель Центра мониторинга благополучия регионов Академии труда и социальных отношений Российской Федерации И. Гундаров справедливо отмечает: «При социальном государстве целью экономики становится рост уровня и качества жизни населения – всех и каждого. Достижение этих ориентиров невозможно без решения трех главных задач: предоставления всем возможности трудиться согласно личным способностям и потребностям; расширения творческого потенциала работников, которые становятся хозяевами своего труда; удовлетворения потребности населения в качественных товарах и услугах по доступным ценам при сохранении экологической безопасности. Это и есть здравый хозяйственный смысл, когда не люди становятся средством для самодовлеющей экономики, а экономика становится средством для развития людей». (Беседа А. Мешкова с И. Гундаровым. На рынок без идеологий. Литературная газета. Выпуск № 25 (6266). 2010.03.24: <http://www.lgz.ru/article/12022/>.

<sup>11</sup> Хамахер М. Великое противостояние. Литературная газета. 13–19.02.2008. № 6 (6158). С. 3.

Пожалуй, гораздо существенней то, что идея социального государства нашла в той или иной форме свое законодательное закрепление на конституционном уровне в целом ряде стран: России<sup>12</sup>, Франции, Италии<sup>13</sup>, ФРГ, Испании, Португалии, Швеции, Японии и др. П. К. Гончаров вообще считает, что «В настоящее время все развитые страны мира в большей или меньшей степени де-факто являются социальными государствами»<sup>14</sup>.

Нет сомнений в том, что обеспечить высокий уровень социальной защищенности всех членов общества способно только сильное государство, обладающее мощным властным потенциалом, широкими возможностями для осуществления активной деятельности по регулированию и поддержке населения, прежде всего, в экономической и социальной сферах и, конечно же, значительными собственными материально-финансовыми средствами. Иными словами, *только сильное государство может быть в реальности по-настоящему социальным*. «Как только государство сдает свои позиции, – пишет М. Хамахер, – деньги сразу стремятся к деньгам, аккумулируясь где-то наверху, средний класс катится вниз, доселе общее жизненное пространство распадается, а демократия движется к плутократии»<sup>15</sup>. Разумеется, сказанное относится и к таким признакам современного государства, как демократическое (на что и обращает внимание М. Хамахер) и правовое, то есть только дееспособное государство может в действительности быть демократическим и правовым, но именно в случае с его характеристикой в качестве социального, это, как нам представляется, особенно очевидно.

---

<sup>12</sup> Статья 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации гласит: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В. В. Путин в ежегодных посланиях Федеральному Собранию неоднократно и настойчиво высказывал мысль о необходимости эффективного государства, обеспечивающего достойную жизнь людей.

<sup>13</sup> В статье 3 (части 2) Конституции Итальянской Республики провозглашается: «Задача Республики – устранять препятствия экономического и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны». (Конституции зарубежных государств. Сост. проф. В. В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во БЕК, 2001. С. 132).

<sup>14</sup> Новая философская энциклопедия: В 4 т. Т. III. Ин-т философии РАН, Нац. общ.-науч. фонд. М.: Мысль, 2001. С. 612.

<sup>15</sup> Хамахер М. Указ. соч. С. 3.

**Четвертое.** *Слабое государство само по себе порождает многочисленные общественно значимые проблемы.* Я абсолютно согласен с мнением Ф. Фукуямы о том, что «слабые, некомпетентные или несуществующие правительства являются источником серьезных проблем, особенно в развивающемся мире», что «слабость государства – и национальный, и международный источник проблем первого порядка»<sup>16</sup>. Это вполне объяснимо. Как здесь не вспомнить хорошо известный и, несомненно, истинный постулат: природа не терпит пустоты. Он, с нашей точки зрения, в полной мере применим к реалиям общественной жизни. *Слабость государственных институтов, проявляющаяся в их неспособности регулировать и контролировать социальные процессы, в демонстрируемой ими удручающей беспомощности при необходимости решения самых разнообразных возникающих перед социумом задач, неизбежно ведет к тому, что эту роль стремятся взять на себя другие силы и структуры.* Они решительно, настойчиво и энергично устремляются в образующиеся в результате бессилия публичной власти ниши, пытаются заполнить пустоты, свободные от этатистского влияния, от государственного управления. И им это зачастую удается.

Прискорбно в данном случае то, что эти силы и структуры действуют в подавляющем большинстве случаев не во всеобщих, а в частных интересах, преследуют сугубо личные, исключительно своекорыстные, узкоэгоистические цели. Более того, некоторые из них выступают в качестве акторов, откровенно враждебных обществу, например, преступные кланы и группировки. «Пора понять, – справедливо отмечал А. С. Панарин, – что наряду с различием демократической и авторитарной власти, занимающими современные умы, существует не менее важное различие власти и безвластия, т. е. хаоса, в обстановке которого берут реванш самые темные, самые архаичные силы, отбрасывающие общество к закону джунглей, к варварству «криминальных революций» и другим теневым практикам»<sup>17</sup>.

Руководствуясь этим наиболее общим суждением, можно привести немало примеров того, какие именно проблемы создает в реальности слабое, беспомощное, условно говоря, страдающее синдромом хронического безвластия государство. Вкратце обратим внимание лишь на некоторые из них.

---

<sup>16</sup> Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке: (пер. с англ.). М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. С. 6, 8.

<sup>17</sup> Панарин А. С. Россия в циклах мировой истории. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 284.

Государство, не располагающее достаточными материальными и финансовыми ресурсами и средствами, неспособное эффективным образом регулировать экономику страны, не в состоянии, разумеется, преодолеть неизбежно при этом возникающее вопиющее социальное неравенство, справиться с унижающей человеческое достоинство бедностью, а зачастую и с грозящей вымиранием значительной части населения нищетой. Эта, сама по себе тяжелейшая, но на первый взгляд, казалось бы, сугубо внутренняя проблема в нынешних условиях с поразительной быстротой выходит за национальные рамки, приобретает гораздо более широкое, порою даже планетарное измерение, превращаясь тем самым в проблему международного масштаба. Ведь слабое государство, пораженное недугом нищеты, создает подчас почти непреодолимые трудности для других, прежде всего соседних стран, превращаясь в постоянный источник массовой и практически не поддающейся контролю иммиграции, становясь бесперебойным поставщиком несметного числа люмпенизированных и криминализованных элементов. США, Великобритания, Германия, Франция и другие развитые страны (да и не только они) в той или иной степени сталкивались в прошлом и продолжают сталкиваться по сей день с этим негативным явлением. То же в полной мере, а может быть, и в большей степени относится и к современной России.

Правящая элита слабого государства весьма подвержена чрезвычайно опасному и столь же злонамеренному искушению исправить сложившееся в экономической сфере бедственное положение, прибегнув не к цивилизованным формам и методам ее оздоровления, а к испытанному варварскому средству, то есть развязыванию агрессивной, захватнической войны. Совершенно очевидно, что в современном мире любой международный вооруженный конфликт таит в себе угрозу превращения в мировую войну, которая в свою очередь вполне может привести к гибели всего человечества.

Для слабого государства естественным образом характерна слабость господствующей элиты, что практически означает крайнюю нестабильность, неустойчивость, шаткость ее положения. Власть в таком государстве может с поразительной легкостью и быстротой перейти в руки сил откровенно реакционных и антигуманных. Об этом красноречиво свидетельствует вся история человечества.

Нетрудно привести еще множество аргументов в пользу того, что слабое, недееспособное государство в действительности создает

огромное количество трудноразрешимых и при этом серьезнейших проблем глобального порядка. Но и тех, что мы привели выше, на наш взгляд, вполне достаточно, чтобы убедиться в справедливости данного тезиса.

**Пятое.** Подавляющее большинство населения Земного шара живет в условиях более или менее развитой, в той или иной степени сформировавшейся рыночной экономики. Отсюда проистекают, как минимум, три следствия.

Во-первых, накопленный сегодня у различных стран и народов гигантский опыт, по нашему глубокому убеждению, вполне достаточен для того, чтобы прийти к твердому и однозначному выводу: *полностью саморегулирующийся рынок на современном этапе исторического развития абсолютно невозможен* (строго говоря, такой рынок нигде и никогда в прошлом не существовал), а вера в непогрешимую рациональность, четкость, стабильность и бесперебойность функционирования рыночных механизмов не имеет под собой никаких оснований.

На принципиальной невозможности эффективного функционирования полностью саморегулирующегося рынка настаивают многие видные отечественные ученые. «Предоставленный самому себе, лишенный поддержки нерыночных социальных факторов, прежде всего, политической опоры на государство, – подчеркивает Г. В. Мальцев, – он (современный рынок – А.К.) стагнирует, кренится и падает, «выращивает» в себе кризисы, инфляции и прочие беды»<sup>18</sup>. По мнению М. Н. Марченко, «рыночные механизмы как «регуляторы» преимущественно экономического развития не могут успешно действовать сами по себе, а должны органически «сочетаться» с дееспособной государственной властью, *с сильными национальными государственно-правовыми институтами*»<sup>19</sup>. Аналогичным образом высказываются и некоторые известные российские политики. «На самом деле, – пишет С. В. Степашин, – для успешного функционирования свободным рынкам необходимы сильное правительство и прочие общественные институты»<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Мальцев Г. В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 511.

<sup>19</sup> Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2008. С. 30–31.

<sup>20</sup> Степашин С. В. Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2008. С. 59.

Подобная позиция характерна и для многих серьезных исследований на Западе. Среди них выделяется работа Дж. Ю. Стиглица «Ревущие девяностые. Семена развала». По его словам, цель этой монографии – объяснить свою уверенность в том, что «рынки далеко не всегда бесперебойно организуются сами по себе, и поэтому они не могут одни решить все проблемы, и всегда будут нуждаться в государстве как важнейшем партнере»<sup>21</sup>.

Таким образом, именно сегодня рынок, по своей структуре представляющий чрезвычайно сложное, многоуровневое и при этом поразительно динамическое, интенсивно эволюционирующее явление, особенно *нуждается в эффективном регулятивном воздействии не только со стороны отдельных институтов и структур гражданского общества, но главным образом и в первую очередь со стороны государства. Само собой разумеется, что выполнить эту невероятно трудную и масштабную задачу в состоянии только сильное государство.*

Во-вторых, рыночная система, предоставленная сама себе, *не обеспечивает и в принципе не может обеспечить соблюдение социальной справедливости.* Нет необходимости подробно аргументировать данный тезис в силу очевидности того, что воздаяние каждому по заслугам (а именно в этом, как нам представляется, и состоит суть социальной справедливости<sup>22</sup>) отнюдь не характерно

---

<sup>21</sup> Стиглиц Дж. Ю. Ревущие девяностые. Семена развала. М.: Современная экономика и право. 2005. С. 23. Комментируя тезис основателя современной экономической науки А. Смита о том, что свободный рынок «как бы управляемый невидимой рукой» приводит к эффективному результату, Дж. Ю. Стиглиц в своей Нобелевской лекции (8 декабря 2001 года) остроумно замечает, что «причина «невидимости руки» заключается просто в ее отсутствии или, по крайней мере, в том, что она парализована». (Дж. Ю. Стиглиц. Информация и смена парадигмы в экономической науке. Политикам об экономике. Лекции нобелевских лауреатов по экономике. М.: Современная экономика и право. 2005. С. 352.). Он решительно не согласен с точкой зрения, согласно которой можно полностью полагаться на рынок без государственного вмешательства.

<sup>22</sup> «Общество держится тем, – считал Аристотель, – что каждому воздается пропорционально его деятельности». (Этика Аристотеля, СПб, 1908. С. 91). Многие великие мыслители придерживались подобной точки зрения: «Справедливость заключается в том, чтобы воздать каждому свое». (Цицерон); «Справедливость есть твердая и постоянная воля признавать за каждым свое право» (Б. Спиноза); «Торжество добродетели и наказание порока – две неотъемлемые составные части справедливости» (А. Солженицын). (Антология мудрости. Сост. В. Ю. Шойхер. М.: Вече, 2007. С. 250.).

для социума, в котором господствуют рыночные отношения. Раскрывая содержание понятия справедливости, отечественные философы О. Дробницкий и Ф. Селиванов обоснованно отмечают, что оно «требует соответствия между практической ролью различных индивидов (социальных групп) в жизни общества и их социальным положением, между их правами и обязанностями, между деянием и воздаянием, трудом и вознаграждением, преступлением и наказанием, заслугами людей и их общественным признанием, а также эквивалентности взаимного обмена деятельностью и ее продуктами»<sup>23</sup>.

Как нам кажется, ни у кого не возникает ни малейших сомнений в том, что в обществе, основанном на рыночной экономике, названное требование во всех перечисленных отношениях и областях зачастую не только не соблюдается, но нередко намеренно, грубо и цинично игнорируется. И это обусловлено не злой волей отдельных лиц или классов, а самой сущностью капиталистического строя. «Капитализм, – пишет российский философ А. Казин, – это рыночные отношения, распространенные на все уровни личной и общественной жизни человека. При либеральном капитализме в России продается и покупается все – тела, души, ученые и воинские звания, министерские должности, государственные секреты, дипломы любых вузов, медицинские диагнозы, мигалки на машину...»<sup>24</sup>. Нельзя не видеть, что такое положение вещей, безусловно, в разной, большей или меньшей степени, но все же характерно для всех без исключения капиталистических стран. *При капитализме, тем более без мощного регулирующего воздействия со стороны государства, социальная справедливость в полной мере недостижима в принципе.*

Между тем, по удачному выражению итальянского историка и государственного деятеля XVIII–XIX веков Пьетро Коллетта, «справедливость необходима народу более, нежели цивилизация»<sup>25</sup>. Аналогичным образом высказывались многие выдающиеся мыслители разных времен. Так, Н. А. Бердяев полагал: «Справедливость – такой же необходимый для жизни продукт, как хлеб»<sup>26</sup>. Древнегреческий

<sup>23</sup> Философская энциклопедия. / Гл. ред. Ф. В. Константинов. М.: «Советская Энциклопедия», 1970. Т. 5. С. 119.

<sup>24</sup> Казин А. Не распродать ни кресты, ни звезды. Какая власть нужна современной России. Литературная газета. 7–13 мая 2008 г. № 19 (6171). С. 4.

<sup>25</sup> Афоризмы: По иностранным источникам. Сост. П. П. Петров, Я. В. Берлин. Предисл. Н. М. Грибанчева. 3-е изд. перераб., доп. М.: Прогресс, 1985. С. 115.

<sup>26</sup> Великие мысли великих людей: Антология афоризма: В 3-х томах. Том 3: XIX–XX века. Сост. И. И. Комарова, А. П. Кондрашов. М.: РИПОЛ КЛАССИК,

поэт-лирик Пиндар (около 518–442 до н.э.) настаивал: «Непоколебимое основание государства – справедливость»<sup>27</sup>.

Подобных высказываний можно привести немало. Все они подчеркивают одну очевидную реальность: справедливость представляет собой необходимую основу, фундамент любого гармонично организованного общества. Отсюда следует, что государство призвано не только, пользуясь выражением Дж. Ю. Стиглица, корректировать провалы и ограниченность рынка<sup>28</sup>, но и *предпринимать весьма энергичные усилия, направленные на то, чтобы последовательно и неуклонно воплощать принцип социальной справедливости* в жизнь, принцип, с которым самым прямым и непосредственным образом связана моральная легитимность любой публичной власти. А для этого оно просто обязано быть сильным и эффективным.

В-третьих, *рыночные отношения, как тяжелый недуг поразившие весь общественный организм, соответствующие им ценностные ориентиры и идеологические принципы, вопреки широко распространенному мнению в значительной степени враждебны общественному прогрессу*. Дело в том, что многочисленные и разнообразные субъекты, действующие в рыночной системе, вынуждены подчиняться ее правилам и законам, сообразовывать свое поведение со сложившимися в ее рамках аксиологическими установками. А это, помимо прочего, с неизбежностью предполагает, по сути, языческий культ силы, культ успеха, причем непосредственно осязаемого, т.е. материального, ориентацию на утилитаризм, на отказ от тех видов практик или в лучшем случае на существенное ограничение тех форм деятельности, которые в принципе не могут принести ощутимой финансовой выгоды в ближайшем обозримом будущем.

Когда безраздельно господствует мораль исторически безответственного, инфантильного, гедонистически ориентированного потребительского человека, чуждого аскетической духовности, когда торжествует принцип «все имеет свою цену» или, другими словами, «все продается и все покупается», обесмысливаются, в значительной степени утрачивают право на существование все иные человеческие мотивации, кроме экономической, все то, что в принципе не поддается или почти не поддается измерению в денежном эквиваленте. В ре-

---

2003. С. 79.

<sup>27</sup> Антология мудрости. Сост. В. Ю. Шойхер. М.: Вече, 2007. С. 249.

<sup>28</sup> См.: Стиглиц Дж. Ю. Ревущие девяностые. Семена Развала. М.: Современная экономика и право. 2005. С. 23.

зультате рыночная система сама по себе не особенно приветствует, относится настороженно, в лучшем случае индифферентно к искусству и литературе, академическому образованию, фундаментальной науке и т. п. А сдержанное или негативное отношение к названным и другим формам духовного производства, в сущности, равносильно препятствованию общественному прогрессу, который в принципе неверно рассматривать как непрерывную цепь исключительно технико-технологических и экономических достижений, ибо он, помимо этого, с необходимостью предполагает постоянную заботу об интеллектуальном и духовном росте как отдельной личности, так и всего человечества.

Более того, *капитализм без всякого энтузиазма, совершенно безразлично относится и к любым начинаниям даже собственно экономического порядка, к любым инвестициям, рассчитанным на долгосрочную перспективу* и сулящим выгоды лишь в отдаленном будущем, возможно не нынешнему, а последующим поколениям. Буржуа (тем более доморощенный, отличающийся, как правило, особой алчностью) нацелен на получение прибыли в ближайшее, желательно самое ближайшее время. Вряд ли кто-либо в состоянии заинтересовать капиталиста предложением вложения денежных средств в предприятие, которое принесет отдачу лет так через сорок–пятьдесят (порой и гораздо меньшие сроки получения прибыли его не интересуют). Разве что это будет уж очень нетипичный представитель своего класса.

Учитывая изложенное, мы полагаем, что именно на современное государство, являющееся всеобъемлющей социальной организацией, ложится основное бремя ответственности и за дальнейшее продвижение человечества по пути общественного прогресса (или, по крайней мере, за создание необходимых условий для этого продвижения), и за реализацию крупномасштабных экономических проектов, нацеленных на обеспечение благосостояния будущих поколений. Ведь среди других многообразных участников рыночных отношений и в отличие от различных институтов и структур гражданского общества именно государство, в силу его сущностной специфики, высокого предназначения, проявляющихся, в частности, в ориентированности на решение общеобщественных дел, может с полным на то основанием претендовать на отстаивание перспективных, стратегических целей и интересов. Нет ни малейших сомнений в том, что *с решением названных поистине гигантских и чрезвычайно сложных задач способно*

*справиться лишь сильное государство. Только такое государство в состоянии обеспечить всемерную поддержку, устойчивое развитие фундаментальной науки, академического образования, искусства и литературы, других форм деятельности, представляющихся в крайне надменном и столь же невежественно-убогом восприятии собственников средств производства, магнатов капитала не более, чем аристократической блажью, нелепой причудой, не обещающей никаких непосредственных выгод.*

**Шестое.** *Необходимость усиления позиций современного государства обусловлена, по нашему мнению, феноменом глобализации, в значительной степени определяющей дух современной эпохи. Предлагаемых мировым научным сообществом подходов к пониманию этого явления, формулируемых отечественными и зарубежными учеными-обществоведами дефиниций данного, заметим, сравнительно нового понятия великое множество<sup>29</sup>. Мы в настоящей статье не ставим перед собой цель дать им определенную оценку и даже не стремимся акцентировать на них особо пристального внимания, а ограничимся лишь констатацией одного, как нам представляется, очевидного факта. Все или, по крайней мере, подавляющее большинство этих подходов и определений характеризуют глобализацию как процесс многогранный, затрагивающий важнейшие области человеческой жизнедеятельности и в этом смысле всеобъемлющий, вместе с тем далеко неоднозначный и крайне противоречивый. Подобная характеристика, на наш взгляд, совершенно справедлива и обоснована. А это практически означает, что воздействие глобализации на предмет нашего исследования, то есть на современное государство также неоднозначно и противоречиво.*

С одной стороны, нельзя отрицать того, что глобализация, открывая доступ к новым рынкам, знаниям и технологиям, дает современным государствам по сравнению с недавним прошлым (хотя, конечно же, далеко не всем в равной степени) неоспоримые преимущества в регулировании общественных процессов, многократно увеличивает их возможности осуществлять эффективное управление, твердо следовать избранному политическому курсу, иными словами, усиливает их

---

<sup>29</sup> См. об этом, в частности: Добренков В. И. Глобализация и Россия: Социологический анализ. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 8–24; Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2008. С. 12–13; Глобалистика: Энциклопедия / Гл. ред. И. И. Мазур, А. Н. Чумаков; Центр научных и прикладных программ «Диалог». М.: ОАО Изд-во «Радуга», 2003. С. 181, 183, 185 и др.

властный потенциал, создает необходимые предпосылки и условия для расширения сферы их влияния, вовлечения населения в активную деятельность по решению возникающих проблем.

Следует согласиться с Э. Тоффлером, настойчиво отстаивающим мысль о том, что в современном мире из трех основных, наиболее значимых источников власти – насилия, богатства и знания – именно последний представляется самым гибким, многосторонним, демократичным (им могут обладать не только могущественные и состоятельные, но слабые и бедные), в принципе неисчерпаемым (ведь что касается насилия, то всегда «существует предел приложения сил, если мы не хотим разрушить то, что должны заставить капитулировать или защитить», а относительно богатства, очевидно, что далеко «не все можно купить за деньги, и в определенный момент даже самый толстый кошелек истощается») и его использование обеспечивает «самую высококачественную власть»<sup>30</sup>. Абсолютно прав и Дж. Ю. Стиглиц, подчеркивающий, что «глобализация означает нечто большее, чем просто более свободное движение товаров, услуг и капитала через границы. Она связана с более быстрым распространением идей»<sup>31</sup>.

С другой стороны, ни у кого не вызывает сомнений то обстоятельство, что глобализация воздействует на государство, условно говоря, негативно, влечет за собой его ослабление, лишает части суверенитета. В результате на национальном уровне образуется некий властный вакуум, в который тут же устремляются многочисленные и постоянно усиливающиеся наднациональные центры влияния. Речь идет о разнообразных межгосударственных альянсах (во многих из которых ведущую роль играют США, фактически реализующие сегодня концепцию однополярного мира), транснациональных корпорациях, международных клерикальных объединениях, криминальных структурах и террористических организациях и т. д. Здесь возникают, как минимум, две серьезные и трудноразрешимые проблемы.

*Во-первых, названные и другие центры влияния, являющиеся ревностными адептами идеи глобализации власти и, разумеется, активными участниками соответствующего процесса, далеко не*

---

<sup>30</sup> Тоффлер Э. *Метаморфозы власти: знание, богатство и сила на пороге XXI века*. М.: ООО «Издательство АСТ», 2004. С. 37.

<sup>31</sup> Стиглиц Дж. Ю. *Ревущие девяностые*. Семена Развала. М.: Современная экономика и право. 2005. С. 27.

*всегда заботятся о всеобщем благе, а зачастую преследуют собственные эгоистические, порою преступные интересы.* Абсолютно прав А. С. Панарин, когда утверждает: «Главное противоречие современной глобализации власти состоит в проявляющихся тенденциях использовать ее в «неглобальных» – корыстных национальных или корпоративных целях. Складывающаяся сегодня инфраструктура глобальной власти сочетается с традиционными мотивами использования власти в угоду тех, кто получил в свои руки главные ее рычаги». «Здесь власть, – продолжает автор, – складывается явочным порядком, по принципу соотношения сил (в частности, по итогам «холодной войны») и не может считаться ни демократической, ни легитимной». «Совсем неслучайно, – пишет он далее, – в последнее время наметилась опасная тенденция подмены международных организаций универсального характера – ООН, Совета Безопасности, ОБСЕ – инстанциями блокового типа, выражающими волю и интересы отдельных стран и группировок, претендующих на особые права. Все это отражает тенденцию присвоения новых возможностей, вытекающих из глобализации власти, не в интересах мирового сообщества, а в интересах сильных и преуспевших»<sup>32</sup>.

Во-вторых, наднациональные центры влияния берут на себя властные функции и полномочия, а государства соответственно утрачивают власть там, где это совершенно не нужно, не целесообразно и даже вредно с точки зрения достижения и отстаивания как ближайших, так и перспективных целей и интересов всего человечества, обеспечения прав и свобод отдельной личности. Очевидно, что во многих случаях *при решении значительного числа жизненно важных вопросов национальная власть остается незаменимой и ее дефицит, тем более капитуляция перед натиском власти глобальной несет в себе реальную угрозу наступления деструктивных и регрессивных по своей сути и характеру последствий.* Существует великое множество процессов и проблем, которые гораздо эффективнее регулируются и решаются на национальном, региональном, местном, а отнюдь не на мировом уровне.

Принимая во внимание изложенное, мы полностью согласны с рассуждениями Ф. Фукуямы: «Те, кто выступает за «сумерки государственности» – являются ли они поборниками свободного рынка или преданы идее многосторонних договоров, – должны объяснить, что именно заменит силу суверенных национальных государств

---

<sup>32</sup> Панарин А. С. Россия в циклах мировой истории. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 283.

в современном мире<sup>33</sup>. На самом деле эту пропасть заполнило разношерстное собрание международных организаций, преступных синдикатов, террористических групп и так далее, которые могут обладать в определенной степени властью и легитимностью, но редко и тем, и другим сразу. За неимением ясного ответа нам остается только вернуться к суверенному национальному государству и снова попытаться понять, как сделать его сильным и успешным»<sup>34</sup>.

Вот, собственно, лишь некоторые аргументы в пользу того, что на современном этапе истории человечество нуждается именно в сильном и дееспособном государстве.

---

<sup>33</sup> См.: Evans, Peter B. The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics*. 1997, № 50. С. 62–87.

<sup>34</sup> Фукуяма Ф. *Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке*: (пер. с англ.). М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. С. 199.

## **Теоретико-правовые основы учредительной власти**

Новые подходы к разделению властей повлекли за собой закрепление в конституциях избирательной, контрольной, гражданской ветвей власти<sup>1</sup>. Исследователи констатируют, что в конституционных актах выделяются до шести самостоятельных ветвей власти<sup>2</sup>.

В. Е. Чиркин отмечает, что в конституциях некоторых стран прописано пять ветвей власти (например, в Конституции Венесуэлы 1999 года кроме традиционных – законодательной, исполнительной и судебной власти – названы также избирательная и гражданская власти), иногда фигурируют четыре ветви власти – три традиционные и избирательная (например, в конституциях некоторых стран Латинской Америки)<sup>3</sup>.

«В Российской Федерации, – пишет С. А. Авакьян, анализируя проблему разделения властей, – есть основания для того, чтобы выделять не менее десяти ветвей власти (учредительная, народная, президентская, законодательная, исполнительная, судебная, прокурорская, избирательная, финансово-банковская, контрольная)»<sup>4</sup>.

Однако вопрос о деятельной разработке отечественным конституционным правом теории учредительной власти, которой придерживаются в своей конституционной практике многие государства, стал достаточно актуальным только в последнее время<sup>5</sup>. Обоснование

---

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

<sup>1</sup> Alder John. Constitutional and Administrative Law. N.Y., 2007. P.180.

<sup>2</sup>Сравнительное конституционное право / Ред. колл.: А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин. М., 1996. С. 429.

<sup>3</sup> Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007.

<sup>4</sup>Авакьян С. А. Конституционное право России: Учеб. курс: В 2 т. Т. 1. М.: Юрист, 2005. С. 356.

<sup>5</sup>Бо О. Общие понятия // Исполнительная власть, судебная власть и учредительная

этого интереса видится, прежде всего, в практическом его применении, в необходимости разработки и принятия предусмотренного Конституцией Федерального конституционного закона о Конституционном Собрании.

В рамках заявленной темы остановимся на содержании избирательной и учредительной властей.

Позиция, высказанная В. И. Лысенко: «Наполнение новым содержанием понятия «власть народа» в Конституции и провозглашение, что высшим непосредственным выражением его власти являются референдум и свободные выборы, позволяют на этой основе дополнить российскую конституционную теорию и практику разделения государственной власти на три ее составные части подведением под нее новой основы – *учредительно-представительной по своей природе власти народа*, которая реализуется в избирательном процессе посредством организации и проведения референдума и выборов»<sup>6</sup>, нашла свое дальнейшее развитие в работах современных ученых, обосновавших идею учредительной и избирательной властей.

«Конституция Российской Федерации, – пишет Ю. А. Веденеев, – ввела в юридический оборот новую для отечественно-правовой теории и практики категорию – *избирательную власть*», «через демократический избирательный процесс политическая власть, носителем которой являются граждане, трансформируется в государственную, представленную парламентом и правительством»<sup>7</sup>.

Ю. А. Веденеев и В. В. Смирнов подчеркивали, что в механизме разделения властей в его российском варианте должно быть найдено место для *избирательной власти*, через которую в первую очередь реализует свой суверенитет гражданское общество, и который выра-

---

власть во Франции. М., 1993. С. 13; Токарев В. А. Понятие учредительной власти: теоретико-правовой и сравнительно-правовой аспекты // 60-летие Всеобщей декларации прав человека и 15-летие Конституции Российской Федерации: итоги и перспективы. Материалы IX Международной научной конференции. Москва, 16 апреля 2009 года. М.: РГГУ, 2009. С. 69–76.

<sup>6</sup>Лысенко В. И. Развитие демократической основы российского избирательного права // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. № 5 (31). С. 53–54.

<sup>7</sup>Веденеев Ю. А. Политическая реформа и избирательный процесс в России // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М., ИГП РАН, 1995. Редакционная коллегия: А. В. Иванченко, А. И. Ковлер, А. И. Лысенко (отв. редактор). С. 82–83.

жает фундаментальное разделение между обществом и государством функций политического государства и управления<sup>8</sup>.

В работах В. Е. Чиркина *избирательная власть* определяется как «право граждан, обладающих избирательными правами и составляющих избирательный корпус, решать все основные вопросы государственной жизни путем выборов, референдума, народной законодательной инициативы и другими способами»<sup>9</sup>.

Н. В. Колпаков определяет *избирательную власть* как «сложное публично-властное образование, основой которого является избирательный корпус, осуществляющий свою власть на выборах и референдумах и включающий систему коллегиальных избирательных органов – избирательных комиссий»<sup>10</sup>. По его мнению, классификация государственных органов, согласно которой их разделяют на законодательные, исполнительные и судебные, – неполная. ЦИК России, возглавляющая систему избирательных комиссий, является, как и другие избирательные комиссии, *организационным выражением избирательной власти*.

Некоторые исследователи концепции избирательной власти и ее конституционных основ предлагали выделить *избирательную власть* как ветвь государственной власти в существующей системе разделения властей<sup>11</sup>.

Итак, работы, посвященные избирательной власти, ее субъектом-носителем называют граждан, избирательный корпус, гражданское общество, систему избирательных комиссий. К полномочиям избирательной власти относят основные вопросы государственной жизни и трансформирование политической власти в государственную. Формами ее осуществления называют демократический избиратель-

<sup>8</sup> Веденеев Ю. А., Смирнов В. В. Роль выборов и референдумов в трансформации политической системы // Представительная демократия и электорально-правовая культура. М., 1997. С. 20–21.

<sup>9</sup> Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 246.

<sup>10</sup> Колпаков Н. В. Разделение властей в современном Российском государстве // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2.

<sup>11</sup> Избирательная власть / Автономов А. С. М.: Права человека, 2002; Теперик А. В. Концепция избирательной власти в России: конституционные основы становления и тенденции развития // Конституционное развитие России. Межвузовский сборник научных статей. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права, 2004, Вып. 5. С. 49–58; Станских С. Н. Избирательная власть» как ветвь государственной власти: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2004, № 1. С. 16–19; и др.

ный процесс – выборы, референдум, народную законодательную инициативу и др.

Сходные, но имеющие существенные отличия, позиции в отношении субъекта, полномочий и форм выявил анализ трудов, посвященных учредительной власти. Если мы обратимся к ним, то отличие найдем прежде всего в различной природе исследуемых властей.

Теодор Маунц писал: «Учредительная власть народа едина и неделима. Она не подчинена никаким лежащим в той же правовой плоскости материальным или процессуальным правовым ограничениям. Она, следовательно, является правовым источником высшего ранга или «суверенным». Лишь в ней берут начало все остальные власти». «Поэтому процедурные правила, – продолжал он, – которые для осуществления творческого акта народа возводятся на тот же правовой уровень, не могут быть сильнее, чем сам творческий акт. Народ может в случае необходимости «переиграть» эти правила посредством своего голосования. Не существует никакого содействия других органов рядом с народом при принятии конституции и не существует никакого движения по инстанциям для принятия конституции. Несомненно, что учредительная власть приобретает тем самым революционный характер. «Революционный», конечно, не в смысле насильственных действий или гражданской войны, а в правовом смысле. В этом смысле всякий правопорядок имеет «революционное» происхождение, если он возник не по образцу и не в формах непосредственно предшествовавшего правопорядка. Поэтому учредительная власть связана не существующими процедурными правилами, но лишь надгосударственными правами человека (с этой точки зрения конституция может быть «антиконституционной»; однако выражения «конституционность» и «неконституционность» конституции также употребляются, чтобы судить об отдельных положениях конституции по фундаментальным положениям или структурным принципам этой конституции)»<sup>12</sup>.

В работе Э. де Ваттеля мы находим идею Теодора Маунца о процедурных правилах и их нераспространении на волеизъявление нации в следующих случаях: «Поскольку последствия хорошей или плохой конституции столь важны, нация, обязанная сделать

---

<sup>12</sup> Теодор Маунц. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР) // Хрестоматия по конституционному праву. Том 1. Составители: Богданова Н. А., Шустров Д. Г. СПб.: Издательский дом «Алеф-Пресс», 2012. С. 780–783.

свою конституцию лучшей, имеет право на все, без чего она не в состоянии выполнить эту обязанность. Отсюда с очевидностью следует, что нация вправе сама сформулировать свою конституцию, поддерживать ее, усовершенствовать и по своей воле регулировать все, что касается правительства, без законной помехи с чьей-либо стороны. Правительство устанавливается только для нации, длящеее безопасности и счастья»<sup>13</sup>.

М. В. Баглай и В. А. Туманов дают, по мнению автора, слишком узкое определение *учредительной власти* как власти, «учреждающей конституцию в условиях, когда она является первой конституцией страны или потерял силу порядок принятия конституции, установленный ранее действующей конституцией»<sup>14</sup>.

Автору ближе позиция Б. С. Эбзеева: «Конституция Российской Федерации устанавливает ряд принципиальных начал осуществления народом принадлежащей ему учредительной власти: учредительная власть, принадлежащая многонациональному народу Российской Федерации, не совпадает с учрежденными Конституцией законодательной, исполнительной и судебной властью; учредительная власть народа не ограничена конституционными рамками, Конституция и на ее основании иные законы могут определять лишь условия и порядок осуществления учредительной власти»<sup>15</sup>.

Народ, принимая конституцию, учреждает форму конкретного государства. Право избирать собственную форму правления, сменить или изменить ее является неотъемлемым, неотчуждаемым и суверенным правом народа<sup>16</sup>.

По мнению О. Е. Кутафина, «народу принадлежит *учредительная власть*... для решения базовых, кардинальных вопросов... именно народ имеет право принимать конституцию и посредством ее уч-

---

<sup>13</sup> Де Ваттель Э. Право народов, или Принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов // Хрестоматия по конституционному праву. Том 1. Составители: Богданова Н. А., Шустров Д. Г. СПб.: Издательский дом «Алеф-Пресс», 2012 г. С. 419.

<sup>14</sup> Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: Издательство БЕК, 1998. С. 469.

<sup>15</sup> Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е издание. М., Проспект, 2013. Стр. 329.

<sup>16</sup> См.: Э. де Ваттель Э. Право народов, или Принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов (кн. I, гл. III, § 31–33). М., 1960. С. 52–53.

реждать те основы общественного и государственного устройства, которые народ для себя выбирает»<sup>17</sup>.

Н. Н. Балагурова считает, что верховенство власти народа выражается в том, что народ путем принятия конституции, а также другими способами определяет основы общественно-политического строя и государственных отношений<sup>18</sup>.

По мнению О. Е. Шишкиной *учредительная власть* – «естественное неотчуждаемое самоограничиваемое право народа учредить или изменить государственный строй, его отдельные институты»<sup>19</sup>.

Э. де Ваттель пишет, что «если в государстве возникают споры относительно управления или прав различных властей, которые участвуют в управлении, то лишь самой нации принадлежит право рассматривать эти споры и решать их в соответствии со своей политической конституцией»<sup>20</sup>.

В своем особом мнении судья Конституционного Суда Российской Федерации В. О. Лучин констатировал: «Народ, учредивший основы конституционного строя, вправе во всякое время своей непосредственной властью, являющейся высшей перед властью любых (выборных и невыборных) органов, изменить эти основы. Поэтому только народ (опять же путем референдума) вправе решать, когда и по каким вопросам можно или нельзя проводить референдум. Право на референдум является неотчуждаемым правом народа, важнейшим практическим инструментом реализации его суверенитета»<sup>21</sup>.

Существует и более широкое определение полномочий учредительной власти: «это власть народа, который непосредственно должен принимать акты о конституции, о референдуме, о выборах должностных лиц, о форме государства, о статусе и полномочиях представительных органов власти, о правах личности и об общественных объединениях, о собственности и формах хозяйствования»<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Кутафин О. Е. Российский конституционализм // НОРМА, 2008.

<sup>18</sup> Балагурова Н. Н. Учредительная власть: понятие и способы ее реализации // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 7 (145).

<sup>19</sup> Шишкина О. Е. Конституционное Собрание Российской Федерации как орган учредительной власти. Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004.

<sup>20</sup> Э. де Ваттель. Право народов, или Принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов. // Хрестоматия по конституционному праву. Том 1. Составители: Богданова Н. А., Шустров Д. Г. СПб.: Издательский дом «Алеф-Пресс», 2012 г. стр. 421.

<sup>21</sup> Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 4. С. 44.

<sup>22</sup> Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. / Под ред.

В науке предлагаются несколько характеристик учредительной власти. Так, «учредительная власть характеризуется наивысшей легитимностью и обладает прерогативой учреждения конституции. Как особый вид власти учредительная власть: а) предшествует всем остальным ветвям власти, является первичной, а потому надзаконной, то есть такой, которая противостоит и законодательной, и исполнительной, и судебной властям, стоит над ними. Акты учредительной власти по сравнению с актами законодательной власти, с юридической точки зрения, имеют больший вес: все они либо инициированы народом, либо подлежат его одобрению; б) устанавливает, учреждает наиболее важные общественные и государственные институты и является юридически неограниченной»<sup>23</sup>.

Н. В. Еленин, признавая особый конституционно-правовой характер учредительной власти, аргументирует: 1) социальная функция (назначение) нормотворчества учредительной власти (разработка и принятие особых законов, определяющих государственный и социальный строй страны); 2) формы осуществления учредительной власти (для принятия и (или) внесения изменений в конституцию могут созываться специальные представительные органы, обозначаемые общим понятием «учредительное собрание»); 3) процедура осуществления учредительной власти, отличающаяся от обычного законодательного процесса; 4) конституционно-правовая основа деятельности учредительной власти (правовые нормы, устанавливаемые учредительной властью в качестве нормативной основы деятельности законодательной власти, саму учредительную власть не связывают)<sup>24</sup>.

Один из важнейших вопросов заключается в том, может ли учредительная власть осуществляться не только народом? Главное – в принадлежности учредительной власти народу, под которой обычно понимают высшую власть народа установить для себя конституцию и по мере надобности изменять ее. *Основываясь на этой дефиниции, Ю. Гачек делает вывод*, что эта власть не может осуществляться представителями. Если тем не менее последнее имеет место, то есть там, где представители народа разрабатывают конституцию,

---

В. А. Козбаненко. М., 2000. С. 352.

<sup>23</sup> Что такое Учредительное собрание? // Российская юстиция. 2002. № 7. С. 36–37.

<sup>24</sup> Еленин Н. В. Учредительное собрание: политико-правовая природа: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 12.

они являются лишь его поверенными, акты которых должны быть утверждены самим народом<sup>25</sup>.

В современной науке конституционного права выделяют две основные разновидности учредительной власти: учредительную власть социальных общностей и учредительную власть государственной власти и должностных лиц<sup>26</sup>. Неоднозначен вопрос о делении учредительной власти федерального уровня и субъектов Российской Федерации<sup>27</sup>.

В. Д. Граждан считает возможным выделение *учредительной ветви государственной власти*. По его мнению, система государственной власти в Российской Федерации может быть представлена учредительной, законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти<sup>28</sup>.

Некоторые российские ученые различают *учредительную власть первоначальную и установленную*. «Первая выражает движение от политики к праву, то есть рождение конституционно-правовой системы, вторая находится внутри уже сложившейся системы»<sup>29</sup>.

Во французской конституционной доктрине выделяют первоначальную и институционализированную учредительную власть<sup>30</sup>. По мнению Ж.-П. Жаке «...первоначальная учредительная власть при

---

<sup>25</sup> См.: Гачек Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения. Ч. II. Право современной демократии. Рига, без указ. года. С. 32.

<sup>26</sup> Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. / Под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000. С. 352.

<sup>27</sup> Учредительная власть субъекта Российской Федерации проявляется в праве разработки и принятия, а так же самостоятельного внесения изменения и дополнения в учредительные документы. Евдокимов В. Б. О конституциях и уставах субъектов Российской Федерации // Журнал «Чиновник» № 398 (3) <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=218>; Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2000; Добрынин Н. М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 116–120; Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. Т. 2. М., 2006. С. 109–112; Чертков А. Н. Субъект федерации как государственно-территориальная единица // Журнал российского права. 2011. № 1. С. 76–81.

<sup>28</sup> Граждан В. Д. Учредительная власть: нужна ли она?: [Проблемы совершенствования российской государственности] / В. Д. Граждан // Власть. 2002. № 5. С. 37–47.

<sup>29</sup> Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: Издательство БЕК, 1998. С. 469.

<sup>30</sup> Жаке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М., 2002. С. 108.

становлении нового юридического порядка является безусловной»<sup>31</sup>. Представители французской школы конституционного права Ж.-Б. Оби, Оливье Бо также дифференцируют процедуры «пересмотра конституции» и «отмены действующей конституции путем принятия новой конституции». Вторая процедура возможна путем реализации первоначальной учредительной власти посредством революции или переворота<sup>32</sup>.

Действительно, *установленная учредительная власть* – это та власть, которая рождается конституцией, но не только для последующих ее изменений и дополнений, но и для создания механизмов реализации отдельных наиболее значимых ее положений. Можно согласиться с мнением, что «установленная учредительная власть намеренно создается как власть, ограниченная конкретной целью»<sup>33</sup>.

Рассмотрим подходы к наполнению системы установленной учредительной власти.

В. М. Гессен считал конституционным государство, в котором *народ или народное представительство* принимают решающее участие в осуществлении законодательной и учредительной властей<sup>34</sup>. По его мнению, в осуществлении учредительной власти мог принимать участие как народ, так и народное представительство.

По мнению О. Е. Шишкиной *учредительная власть* осуществляется непосредственно народом, и через органы государственной власти, в том числе через специально создаваемые учредительные органы<sup>35</sup>.

Ю. Ф. Петров считает, что в России к *органам учредительной власти помимо избирательных комиссий можно отнести Конституционное Собрание*, создание которого прямо предусмотрено конституционными нормами (ст. 135)<sup>36</sup>. И. А. Кравец отмечает, что «полномочия учредительной власти могут осуществляться Кон-

---

<sup>31</sup> Жак Ж.-П. Там же.

<sup>32</sup> Оби Ж.-Б. Исполнительная власть, судебная власть и учредительная власть во Франции. М., 1996. С. 11.

<sup>33</sup> Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: Издательство БЕК, 1998. С. 470.

<sup>34</sup> Гессен В. М. Основы конституционного права. 2-е изд. Пг., 1918. С. 31.

<sup>35</sup> Шишкина О. Е. Конституционное Собрание Российской Федерации как орган учредительной власти. Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004.

<sup>36</sup> Петров Ю. Ф. Особенности правового статуса избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в условиях реформирования избирательного законодательства. // Дис. канд. юрид. наук. М., 2003. С. 154.

ституционным Собранием или на референдуме»<sup>37</sup>. В. В. Бриков пишет, что учредительная власть реализуется непосредственно через всероссийский референдум и представительные формы (Конституционное Собрание, Федеральное Собрание и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации)<sup>38</sup>.

К группе производных органов учредительной власти некоторые авторы относят не только органы представительной власти. Так, И. Н. Гелиева к органам учредительной власти относит парламент, надпарламентские структуры<sup>39</sup>; О. И. Рабцевич пишет об учредительной власти законодателя<sup>40</sup>; К. В. Черкасов – о полномочиях органов государственной власти в учредительной сфере<sup>41</sup>.

Возникает правомерный вопрос о полномочиях органов установленной учредительной власти.

По мнению Оби Ж.-Б. производная учредительная власть формально ограничена<sup>42</sup>. Жак Ж.-П. разделяет эту позицию, объясняя это тем, что установленная учредительная власть производна от первоначальной. Она создается конституцией, ей поручается изменять текст конституции: «В этом качестве она может действовать только в соответствии с конституционным актом и должна соблюдать ограничения, содержащиеся в конституции, в отношении процедуры пересмотра и его содержания»<sup>43</sup>.

Рассматривая избирательные комиссии как государственно-властные органы учредительной власти, Ю. Ф. Петров отмечает, что их

---

<sup>37</sup> Кравец И. А. Формирование российского конституционализма. Проблемы теории и практики: Моногр. Новосибирск, 2002. С. 75.

<sup>38</sup> Бриков В. В. Федеральные конституционные законы как объект судебного контроля // Академ. юрид. журн. 2001. № 3 (5). С. 15.

<sup>39</sup> Гелиева И. Н. Некоторые вопросы формы государственного правления в России. // Общество и право, 2008. № 1. С. 17–21.

<sup>40</sup> Рабцевич О. И. Проблема общих принципов права в международном праве. // Право и политик, 2007. № 11. С. 7–9.

<sup>41</sup> Черкасов К. В. Еще раз о «назначении» глав регионов, или О повышении эффективности функционирования территориальных органов президентской власти в ракурсе административной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8. С. 24–19.

<sup>42</sup> Оби Ж.-Б. Исполнительная власть, судебная власть и учредительная власть во Франции. М., 1996. С. 11.

<sup>43</sup> Жак Ж.-П. Указ соч. С. 108.

деятельность также ограничена конкретной целью – подготовкой и проведением выборов<sup>44</sup>.

Иной точки зрения придерживается Б. С. Эбзеев. Учредительная власть, по его мнению может осуществляться не только самим народом, но и его чрезвычайными представителями – Конституционным Собранием; эти представители, выступая от имени народа, не связаны каким-либо поручением; при этом представители народа, осуществляющие учредительную власть – Конституционное Собрание – должны только учредить Конституцию, то есть разработать проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование, либо они подтверждают неизменность действующей Конституции Российской Федерации<sup>45</sup>.

О. Е. Шишкина называет главным отличительным признаком учредительного собрания «закрепление его особого конституционно-правового статуса в конституционном законодательстве государства как органа учредительной власти либо соответствующее социальное назначение и фактическая роль данного органа в конкретных исторических условиях»<sup>46</sup>.

Остановимся на современном регулировании в Российской Федерации органов, в чью компетенцию вменены разработка и принятие основных законов. К производным формам учредительной власти можно отнести специально создаваемые с целью разработки, в некоторых случаях и принятия основного закона, органы. На федеральном уровне это Конституционное Собрание, федеральный конституционный закон о котором еще не принят, статус не урегулирован. Высказываются различные точки зрения на эту новеллу в российской правовой действительности<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Петров Ю. Ф. Особенности правового статуса избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в условиях реформирования избирательного законодательства. // Дис. канд. юрид. наук. М., 2003. С. 154.

<sup>45</sup> Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е издание. М., Проспект, 2013. С. 329.

<sup>46</sup> Шишкина О. Е. Конституционное Собрание Российской Федерации как орган учредительной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 32.

<sup>47</sup> Еленин Н. В. «Учредительное Собрание: политико-правовая природа». Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; Шишкина О. Е. Конституционное собрание Российской Федерации как орган учредительной власти. Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004; и др.

Конституционное Собрание, вероятно, должно быть представительным федеральным органом государственной власти с ограниченным сроком действия, особым статусом и специальной компетенцией. Остается открытым вопрос о представительстве его членов и необходимости отдельного представительства субъектов Российской Федерации<sup>48</sup>, тем не менее представительный характер и коллегиальность принятия решения не оставляет сомнений. Вопросы профессионализма, работоспособности, неангажированности<sup>49</sup> важны и требуют максимального учета, несмотря на то, что кажутся взаимоисключающими.

На федеральном уровне были разработаны и внесены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации несколько проектов федерального конституционного закона о Конституционном Собрании (в 1997 году депутатами Государственной Думы О. О. Мироновым и А. И. Лукьяновым; в 1998 году депутатом В. П. Зволинским; в 2000 году группой депутатов Государственной Думы – Б. Б. Надеждиным, А. И. Лукьяновым, В. В. Володиным, Е. Б. Мизулиной, В. А. Крюковым; а также депутатом Государственной Думы С. А. Ковалевым<sup>50</sup>). Как известно, инициатива не дошла до логического завершения – федерального конституционного закона о Конституционном Собрании нет до сих пор.

В конституциях некоторых субъектов закреплён аналогичный институт специально создаваемого органа для разработки и принятия Конституции (Республика Дагестан<sup>51</sup> и Кабардино-Балкарская Республика). Конституцией Республики Тыва за Конституционной комиссией закреплено только право разрабатывать проект новой Конституции Республики, который Палата представителей выносит на референдум<sup>52</sup>. Конституционная комиссия Республики Хакасия после

---

<sup>48</sup> Шишкина О. Е. Теоретические основы учредительной власти и дискуссия о проекте закона о Конституционном Собрании // Российский юридический журнал. 2002. № 4. С. 33–36.

<sup>49</sup> Першин Е. В. *Проблемы государственного строительства / Аналитический вестник Совета Федерации* Федерального Собрания Российской Федерации. 2002. № 12 (168). Стр. 43–59.

<sup>50</sup> Першин Е. В. *Указ соч.* С. 43–59.

<sup>51</sup> Конституция Республики Дагестан от 10.07.2003 (ред. от 03.02.2009) // «Собрание законодательства Республики Дагестан», 31.07.2003, № 7. С. 503; 13.02.2009, № 3. С. 74.

<sup>52</sup> Конституция Республики Тыва 06.05.2001 (ред. от 10.07.2009) // «Тувинская правда», 15.05.2001; № 93, 30.07.2009.

рассмотрения предложений об изменении Конституции Республики может только предложить Верховному Совету подтвердить неизменность Конституции Республики Хакасия, либо внести в нее изменения и дополнения<sup>53</sup>. Конституционное Собрание Республики Марий Эл было исключено из Конституции Республики 29 июня 2005 года. *Конституционная комиссия Республики Башкортостан является совещательным органом, создаваемым в целях организации и проведения научно-правовой экспертизы, разработки предложений по проекту закона для внесения в Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан субъектами права внесения предложений о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан*<sup>54</sup>.

Субъекты Российской Федерации в некоторых случаях урегулировали вопрос формирования этого учредительного органа. Конституционное Собрание Кабардино-Балкарской Республики, например, состоит из депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Кабардино-Балкарской Республики, депутатов Парламента и депутатов органов местного самоуправления всех уровней Кабардино-Балкарской Республики<sup>55</sup>.

Порядок образования и деятельности конституционной комиссии Республики Хакасия определяется Законом Республики Хакасия от 26.03.2003 года «О конституционной комиссии Республики Хакасия»<sup>56</sup>.

Следует отметить, что практика создания совещательных и координационных органов (Республика Башкортостан, Забайкальский край) подменяет и выхолащивает идею учредительного органа.

---

<sup>53</sup> Конституция Республики Хакасия от 25.05.1995 (ред. от 13.04.2007) // «Вестник Хакасии», № 56, 14.11.2005; № 26, 19.04.2007.

<sup>54</sup> Закон Республики Башкортостан от 28.04.2004 № 76-з (ред. От 07.11.2006) «О порядке внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан» // «Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан», 2004, № 10 (184), ст. 527.

<sup>55</sup> Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10.07.1999 № 26-РЗ (ред. от 06.12.2003) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Кабардино-Балкарской Республики» // «Кабардино-Балкарская правда», № 139–140, 15.07.1999.

<sup>56</sup> Закон Республики Хакасия от 26.03.2003 № 12 «О конституционной комиссии Республики Хакасия» // «Вестник Хакасии», № 24, 04.04.2003.

Комиссия по разработке проекта Устава Забайкальского края являлась координационным органом, образованным для разработки проекта Устава вновь образованного Забайкальского края, и ее состав утверждался Губернатором Забайкальского края<sup>57</sup>.

Помимо органов с полномочиями разработки и принятия основного закона к органам учредительной власти относят конституционные суды. Следует согласиться и с мнением, что толкование принципов и норм столь универсального характера и столь высокого ранга, как конституционные, наделяет (в определенном смысле) конституционный суд учредительной властью, а его актам придает конституционно-атрибутивный характер<sup>58</sup>.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации Н. В. Витрук указывал, что Конституционный Суд в известном смысле и в известных пределах творит право, определяя тенденции развития законодательства, создавая прецеденты толкования конституции и законов, заполняя пробелы в самой конституции<sup>59</sup>.

Эту теоретическую идею поддержали в Калининградской области. Там, согласно Уставу, проекты уставных законов Калининградской области о внесении изменений в Устав (Основной закон) рассматриваются Калининградской областной Думой после получения заключения Уставного Суда Калининградской области<sup>60</sup>.

Таким образом, к производным органам учредительной власти можно отнести специально создаваемые и постоянно действующие органы (выборные).

На мой взгляд, содержание избирательной власти поглощается содержанием учредительной власти. Понятие учредительной власти, ее полномочия, виды и формы осуществления гораздо шире избирательной власти, задача которой заключается в формировании представительного органа. В заключение хотелось бы акцентировать внимание на том, что классическая теория разделения властей относится к государственной власти, а к учредительной власти – нет. Учредительная власть является основой для публичной власти.

---

<sup>57</sup> Распоряжение Губернатора Забайкальского края от 12.05.2008 № 191-Р «О Комиссии по разработке проекта Устава Забайкальского края и символики Забайкальского края» // «Забайкальский рабочий», № 87, 14.05.2008.

<sup>58</sup> Хабриева Т. Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1995. С. 28–29.

<sup>59</sup> Витрук Н. В. Конституционное правосудие. М., 1998. С. 85.

<sup>60</sup> Устав (Основного Закона) Калининградской области от 28.12.1995 (ред. от 24.12.2009) // «Янтарный край», № 20, 26.01.1996; «Комсомольская правда» в Калининграде (приложение «Официальный вестник»), № 194, 25.12.2009.

## **Наука избирательного права и развитие юридической теории**

Классическая юридическая наука представляет комплекс юридических дисциплин, в основании классификации которого положена отраслевая дифференциация системы права. Соответственно, выделяют и различают науку конституционного права, науку гражданского права, науку административного права и другие научные дисциплины. Каждая из них разрабатывает свой собственный аспект юридической реальности, формулируя свой предмет и исследовательскую проблематику, вырабатывая собственный научный инструментарий.

Развитие юридической науки определяется развитием новых предметов и методов исследования. Наука избирательного права – составная часть юридической науки в целом. Ее статус научной дисциплины определяется не только наличием собственного предмета и методов исследования, но, прежде всего, местом, занимаемым в общей системе политико-правовых дисциплин или исторически сложившейся структурой междисциплинарных связей юридических, политических и социологических наук.

Избирательное право как научная дисциплина определяет себя в системе категорий, понятий, представлений, гипотез и классификаций, в которых находят свое теоретическое выражение разнообразные аспекты организации и функционирования системы политической демократии, ее нормативная, институциональная и аксиологическая составляющие – избирательное право и избирательный процесс, избирательная система и избирательные процедуры, электоральное правосознание и электоральное поведение<sup>1</sup>.

---

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

<sup>1</sup> См.: Введение в избирательное право. М., 2003.

В общей характеристике науки избирательного права существенное значение имеют вопросы методологической оснащённости научной дисциплины, поскольку именно в рамках используемых методов исследования конституируется собственно и сам предмет ее исследования. Методы сбора и обработки электоральной статистики, электоральной географии, психологии электорального поведения, социологические техники анализа политической и правовой культуры образуют органичную среду развития и воспроизводства науки избирательного права<sup>2</sup>.

Особенное значение в условиях федеративной государственности приобретает сравнительно-правовой метод изучения используемых избирательных систем на федеральном, региональном и муниципальном уровнях электоральной практики, сравнительное изучение национального избирательного права и избирательного права зарубежных стран<sup>3</sup>.

Наука избирательного права реально существует в системе междисциплинарных отношений и активно осваивает смежные категории и предметы исследования политической науки, социологии и психологии. Подобное положение научной дисциплины содержательно мотивировано, принимая во внимание, что избирательный процесс выступает одновременно и как политический, и как юридический, и как административно-технологический, и как социокультурный процесс.

Все это в совокупности и определяет особый междисциплинарный статус науки избирательного права. Научная дисциплина в этом отношении является многоуровневой и весьма дифференцированной структурой научных и практических знаний, профессий и специальностей. Теоретические и доктринальные представления в области избирательного права и процесса составляют существенный элемент формирования и развития гражданской правовой культуры общества<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> См., например: Арбатская М. Н. Организация избирательных процедур: современная мировая практика. Иркутск, 2007.

<sup>3</sup> См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 1. М., 2009; Вып. 2. М., 2010.

<sup>4</sup> См.: Веденеев Ю. А. Гражданская правовая культура и избирательное право в контексте международных избирательных стандартов // *Lex Russica*. Научные труды Московской государственной юридической академии им. О. Е. Кутафина. 2012. № 2.

На современном этапе формирования избирательного права как научной и учебной дисциплины существенное значение имеет определение основных направлений и тенденций ее развития в контексте общего развития юридической науки в целом и ее фундаментальной части – юридической теории. Известные попытки в этом направлении уже имели место<sup>5</sup>. Потребность осмысления всего комплекса вопросов, связанных с определением теоретико-методологического статуса науки избирательного права, очевидна. Решение этой эпистемологической задачи, увязанное с общими задачами развития теоретической юриспруденции и теории государства и права, открывает новые перспективы развития избирательного права в целом.

Предложенная В. В. Лазаревым концепция оснований и факторов развития юридической науки, кардинально меняет традиционный взгляд на логику взаимоотношений между различными уровнями системы юридического знания – общетеоретическим и отраслевым<sup>6</sup>. Введение в оборот категорий «вызовы» и «ответы» в различных аспектах их выражения и существования позволило автору уйти от стандартных рассуждений на тему предмета и методов юридической науки и, соответственно, классической темы различения межотраслевых и междисциплинарных границ внутри системы права и системы юридической науки.

Вызовы и ответы в версии понимания их функций в механизме развития юридической науки, представленной в данной статье, – это не только и не столько реакция на актуальные проблемы и подходы их практического решения. Это, прежде всего, открытие новых предметов и новых методов исследования как внутри, так и вне самой юридической науки, открытие существования новых или ранее скрытых юридических реальностей за рамками сложившихся в юридической науке классических подходов и определений.

Вызовам и ответам, в свою очередь, корреспондирует то, что можно назвать эпистемологическими поворотами в понимании, постановке и обсуждении юридических проблем как традиционных, так и новых.

---

<sup>5</sup> См., например: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. д-р. юрид. наук А. В. Иванченко. М.: Изд-во Норма, 1999; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. канд. юрид. наук А. А. Вешняков. М.: Изд-во Норма, 2003.

<sup>6</sup> См.: Лазарев В. В. Юридическая наука: современное состояние, вызовы и перспективы (размышления теоретика) // Lex Russica. 2013. № 2.

По существу, это и есть главный и основной предмет юридической теории – выявление новых проблем и тем юридической науки и их концептуализация.

В свое время при подготовке программы магистерского курса «Антропология права», автор статьи обратил внимание на принципиально иной подход в построении предмета и структуры антропологии относительно юридической науки. А именно, четкое деление научной дисциплины на ее содержательную и методологическую составляющие.

Если в структуре содержательной составляющей дисциплины различают социальную, экономическую, политическую, культурную и юридическую антропологию, в структуре методологической составляющей дисциплины различают: философскую, эволюционную, структурную, функциональную, историческую и сравнительную антропологию.

За каждым элементом общего предмета и системы методов научной дисциплины стоят собственная историческая традиция определения и построения предмета исследования и подходов к исследованию и собственная историческая традиция разработки и построения категориального и понятийного аппарата дисциплины.

В итоге была выстроена эластичная структура теоретического языка комплекса антропологических дисциплин в логике исторических изменений определения его предмета, научного словаря, номенклатуры основных проблем и подходов к их решению.

Исходная познавательная парадигма в концептуализации самой научной дисциплины определяется логикой транзитивности предмета и метода науки. В какой мере предмет исследования определяет метод исследования, в такой же мере метод исследования проектирует предмет исследования. И самое главное в том, что ни предмет научной дисциплины, ни метод научной дисциплины не существуют сами по себе.

Предмет дисциплины существует через метод, а метод дисциплины обнаруживает себя внутри предмета. Они взаимоопределяют и конституируют друг друга.

Для каждой сферы социальной практики (процессов и отношений), например, юридической, границы предмета исследования конституируются и определяются его методологическими рамками. Соответственно, например, в общей системе юридической антропологии выделяют структурную или институциональную антропологию,

функциональную антропологию или антропологию социальных обменов (транзакций), эволюционную антропологию или этноюриспруденцию<sup>7</sup> со своей проблематикой, аналитическим аппаратом, определениями и понятиями<sup>8</sup>.

Подобное симбиотическое сосуществование предмета и метода исследования – адекватное выражение того, что в литературе вопроса определяется как интегративная наука и интегративная юриспруденция. Но интегративная теория не в плане объединения различных аспектов исследуемого явления или исследовательских подходов – это только одна сторона понимания процесса становления и развития новой постклассической юриспруденции.

Интегративная наука прежде всего – в плане возможности обнаруживать и формировать новые смыслы и значения в содержании и структуре существующего юридического знания о государственно-правовых явлениях, благодаря совмещению или взаимоналожению различных методологических схем построения общего предмета исследования и в плане способности обнаруживать и проектировать новые юридические реальности (правовые онтологии).

Иначе говоря, юридическая реальность как таковая (и как юридический образ и явление или как социально-нормативный факт и концепт) возникает и существует на пересечении предмета исследования и способов ее восприятия и понимания, описания и объяснения.

Метод исследования фиксирует предмет исследования. Сколько аналитических подходов, столько и концептуальных предметов. Сколько концептуальных предметов, столько и возможных реальностей (онтологий).

Юридическая реальность существует одновременно в объективном и субъективном смыслах, в форме сущего и должного, фактического и нормативного, материального и идеального, то есть в границах

---

<sup>7</sup> См.: Першиц А. И. Проблемы нормативной этнографии / Исследования по общей этнографии. М., 1979; Куббель Л. Е. Потестарная и политическая этнография / Исследования по общей этнографии. М., 1979; Деев Н. Н. Государственность и этнополитическое развитие / Политические проблемы теории государства. М., 1993. С. 46–59; Деев Н. Н. Из истории происхождения и взаимосвязи понятий и терминов «государство» и «нация» // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Сб. статей. Вып. 2. М., 1998.

<sup>8</sup> См.: Пучков О. А. Юридическая антропология и развитие науки о государстве и праве (теоретические основы). Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2001.

конкретных социально-нормативных фактов и определенной, исторически заданной юридической картины мира.

В этом смысле юридическая наука в целом и теория государства и права в частности есть одна из возможных форм существования юридической реальности или нормативно-должного, наряду с доктринальной, формальной и фактической юридической реальностью. Или правовыми идеями и ценностями, правовыми нормами и институтами, правовыми политиками и правовыми практиками. Сама юридическая наука включена предметно и институционально в наличную правовую структуру<sup>9</sup>.

Теория государства и права, являясь составной частью правовой онтологии, выражает себя в системе правовых категорий и представлений, понятий и определений, юридических конструкций и суждений.

Основной предмет теории государства и права – категориальный понятийный аппарат дисциплины или язык описания и объяснения юридической реальности в различных формах ее существования и выражения. Иначе говоря, основной предмет теории государства и права и его концептуальное ядро составляют, с одной стороны, язык рассуждений о государстве и праве в их взаимных отношениях и определениях, а с другой – результаты применения юридического языка в процессе его научного и практического развития и освоения, то есть процесс и результаты его концептуализации, трансляции и институционализации.

Каждая историческая эпоха в развитии юридической науки говорит на своем языке о государстве и праве.

Каждая историческая эпоха в развитии юридической науки разрабатывает свои представления о государстве и праве.

Каждая историческая эпоха в развитии юридической науки ищет одновременно и универсальные, и конкретные характеристики, и определения государственно-правовых явлений.

Каждая историческая эпоха вырабатывает и имеет свой формат, модус или структуру существования юридического знания, свою правовую онтологию, эпистемологию и аксиологию.

Историческая логика развития теории государства и права, ее предмета и метода, ее научного языка и концептуальных построений этот факт наглядно эмпирически демонстрирует.

---

<sup>9</sup> См., например: Четвернин В. А., Яковлев А. В. Институциональная теория права. М., 2009.

Эволюция юридической науки как системы знаний подчиняется общей логике развития любого социального явления и включает в себя три фазовые состояния – дотеоретическое, переходное и собственно теоретическое.

Не касаясь деталей процесса структурных изменений в системе юридических знаний (это предмет истории и методологии юридической науки), следует отметить, что первая фаза формирования теоретической юриспруденции протекала в рамках науки гражданского и науки государственного права. Именно их внутрискруктурное разделение на общую и особенную части обеспечило формирование научного аппарата юридической науки в целом.

Общая часть дисциплины гражданского права фактически заложила основание теории права<sup>10</sup>, а общая часть дисциплины государственного права соответственно – теории государства<sup>11</sup>.

По существу, вся исходная проблематика, ключевые понятия и определения теоретической юриспруденции разрабатывались внутри этих двух базовых практико-ориентированных дисциплин юридической науки.

И в современных условиях развития специальных юридических дисциплин значительный объем предмета и проблематики теории государства и права находится в пограничной области науки гражданского и науки конституционного права. Это обстоятельство фактически и дало основание одному из ведущих специалистов в области конституционного права выразить сомнение в существование теории государства и права как самостоятельной научной дисциплины<sup>12</sup>.

Данная точка зрения, разумеется, имеет право на существование, но только в рамках формально-догматического понимания предмета и системы междисциплинарных связей внутри юридической науки в целом.

Любая научная дисциплина, по мере разворачивания своего первоначального предмета, преодолевая логику концептуальных заимствований, начинает проблематизировать и включать в структуру своего исследования метафизические и концептуальные основания уже собственного предметного развития и построения. Историческая

---

<sup>10</sup> См.: Красавчиков О. А. Категории науки гражданского права. Избранные труды. Том 1–2, М., 2005.

<sup>11</sup> См.: Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001.

<sup>12</sup> См.: Страшун Б. А. Существует ли наука «Теория государства и права» / Научные труды Московской государственной юридической академии. 2001. С. 99–101.

фаза саморефлексии на предмет самое себя выражает кардинально новую ступень теоретико-методологической эволюции научной дисциплины.

Подобные эпистемологические повороты, связанные с поиском собственной концептуальной идентичности, фиксируют глубинные сдвиги внутри юридической картины мира, в системе ее базовых концептов понимания смысла и назначения государства и права<sup>13</sup>.

Кризис позитивистской версии понимания права – это прежде всего кризис социальной нормативности как таковой в ее формально-догматическом представлении. Отсюда, как следствие, и кризис позитивистской версии определения предмета и структуры теоретической юриспруденции. В этом процессе соединились вызовы объективного и субъективного порядка, внешние и внутренние, институциональные и эпистемологические. Это обстоятельство и дает основание признать глубинный характер становления новой постклассической юриспруденции<sup>14</sup>.

Ее предмет и структура, ее идеология и концептуальное ядро пребывают в состоянии формирования и определения своего действительного содержания, форм и способов выражения. Базовая критическая ориентация мотивируется необходимостью переосмысления существующих подходов и версий понимания государства и права. Нельзя не отметить, что положительное содержание новой юриспруденции в значительной ее части наполнено инвективами в адрес старой юриспруденции<sup>15</sup>.

Вместе с тем формат критической юриспруденции уже производит свои и позитивные, и негативные результаты. Видимо здесь, как и во всем, необходима мера вещей. Разрушая прошлое, нельзя быть уверенным в своем будущем.

Логика эпистемологических вызовов и ответов – наиболее продуктивная форма существования юридической науки в целом и теории государства и права. Появление конкурирующих научных школ и научных изданий обеспечивает появление не только новых актуальных

---

<sup>13</sup> См.: Мамут Л. С. Наука о государстве и праве: необходимость радикального обновления // *Философские науки*. 1989. № 11.

<sup>14</sup> См.: Варламова Н. В. Непозитивистская концепция юридической догматики // *Российское правосудие*. 2007. № 10 (18).

<sup>15</sup> См.: Четвернин В. А. Проблемы теории права и государства. М., 2007; Варламова Н. В. Типология правопонимания и современные тенденции развития теории права. М., 2010; Честнов И. Л. Постклассическая теория права. СПб., 2012; Лапаева В. В. Типы правопонимания: правовая теория и практика. М., 2012.

направлений и подходов теоретической юриспруденции<sup>16</sup>, но и ее воспроизводство как фундаментальной научной дисциплины.

Значение эпистемологических поворотов в развитии юридической науки существенно как с точки зрения открывающейся возможности переосмыслить и переопределить отдельные концептуальные решения и конструкции в их общей системе, так и с точки зрения кардинальной трансформации понимания природы и оснований изучаемых явлений.

И самое важное – парадигмальные сдвиги обнаруживают существование новых юридических реальностей, новых форм юридического общения, новых модальностей нормативно-должного в организации и регулирование социальных практик. И, как следствие, оформление новых юридических языков описания и объяснения юридических процессов и явлений.

Основной водораздел классической и постклассической юриспруденции связан не только и не столько с ревизией и обогащением словаря теоретической юриспруденции. Это – хотя и важный, но не самый главный момент концептуальной эволюции и революций в юридической науке.

Принципиальное значение имеют процессы превращения нового взгляда в понимании действительной картины мира юридических отношений в политику и практику конституирования новых юридических реальностей в экономической, политической и социокультурной сферах<sup>17</sup> и, как следствие, конституирование новых юридических языков в описании и объяснении этих процессов.

Разумеется, здесь, как и везде, необходима соразмерность спроса на изменения и их осуществления в границах наличных возможностей, поскольку вместо новой живой юридической реальности в итоге можно получить только ее имитации в форме нормативных и институциональных симулякров.

Исходное состояние модерна, по мнению Юргена Хабермаса, характеризуется мировоззренческим плюрализмом<sup>18</sup>. В полной мере

---

<sup>16</sup> См.: Российский ежегодник теории права. № 1 (2008 г.); № 2 (2009 г.); № 3 (2010 г.), СПб. Ежегодники либертарно-юридической теории права. Вып. 1 (2007 г.); Вып. 2 (2009 г.), Москва. Ежегодники сравнительного права. (Москва).

<sup>17</sup> См.: Медушевский А. Н. Когнитивная теория права и юридическое конструирование реальности // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 5.

<sup>18</sup> См.: Юрген Хабермас. К архитектонике управляемых дискурсов / Между натурализмом и религией. Философские статьи. М., 2011. С. 80–86.

это относится и к миру юридического или нормативно-должного, в системах социальных отношений и процессов, доктринальных и научных практик.

Применительно к отечественной юриспруденции это состояние имело место и в классический, и в постклассический периоды ее существования. Полагать эпистемологический консерватизм классической юриспруденции и эпистемологический либерализм постюриспруденции изначально заданными и неизменными качествами их предмета и методологии не вполне корректно<sup>19</sup>.

Каждый этап в развитии юридической науки, ее предмета и проблематики, научного словаря и структуры одновременно устанавливал и границы ее познавательных возможностей. Расширение или сужение предметов и методов изучения государства и права составляют отдельные эпохи концептуальной эволюции юридической теории. Особое место в этом процессе занимали научные дискуссии, касающиеся социальных и доктринальных оснований юридической науки – ее онтологии и гносеологии.

Историческая смена идеологических координат в понимании предмета и содержания юридической науки в наиболее обнаженной форме проявили себя в советский и постсоветский периоды ее развития.

Так, в рамках классической парадигмы понимания взаимных отношений права и государства последовательно возникли и сосуществовали три концептуальные версии в определении предмета теории государства и права – догматическая, поведенческая и аксиологическая. Каждая из них предполагала и предлагала свой взгляд на основной предмет изучения государственно-правовых явлений, свой язык, свою аксиоматику.

Первоначальная официальная доктрина ограничивала предмет юридической науки догмой права. Формат догматической юриспруденции занимал практически все пространство научной дисциплины. Догматическая юриспруденция игнорировала или весьма жестко пресекала все иные возможные точки зрения на свой предмет. Формальная позиция была официально провозглашена и санкционирована в рамках первой дискуссии по вопросам системы права в 1938 году<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> См.: Корнев А. В. Консервативная и либеральная теории государства и права в России (XIX – начала XX века). М., 2003.

<sup>20</sup> См.: Основные задачи науки советского социалистического права: Доклад на Первом совещании по вопросам науки советского государства и права (16–19 июля 1938 г.) // Вопросы правоведения. 2009. № 1–2.

Новые научные позиции на предмет юридической теории были обозначены в ходе второй научной дискуссии, проходившей в относительно свободном формате различных точек зрения во второй половине прошлого века. Она вошла в историю юридической науки как дискуссия о широком и узком понимании права. Преобразования были связаны с расширением социальных оснований реализации и применения установленного права и акцентированием внимания на таких составляющих механизма правового регулирования как правоотношения. Различение категорий «установленное позитивное право» и «действующее позитивное право» было началом формирования в общей системе юридической науки новой юридической дисциплины – социологически ориентированной юриспруденции.

Юридическая конструкция понимания права на следующей фазе концептуальной эволюции юридической теории была дополнена существенным аспектом и элементом действительного содержания права – правовыми архетипами и правовыми ценностями, то есть правосознанием. Новый взгляд о праве выявил потребность включения в предмет его изучения уже не только политические и социальные основания и условия существования и воспроизводства, но также и социокультурной составляющей – восприятия, понимания и отношения к праву, что стимулирует формирование в структуре юридической науки новой дисциплинарной области – понимающей или когнитивной юриспруденции.

Так, движимое логикой юридических «вызовов и ответов» под влиянием самых разнообразных (внешних и внутренних, материальных и идеальных) факторов развития науки, догматическое представление о праве как совокупности общеобязательных норм или санкционированных правил поведения было модифицировано вначале в рамках поведенческой парадигмы о праве как процессе реализации нормативных предписаний в форме правоотношений, а затем дополнено пониманием права как системы юридических ценностей, правовых идей, доктринальных установок.

Вместе с тем нельзя не отметить фундаментальный факт концептуальной эволюции юридической науки в понимании своего предмета. Формальное расширение границ юридической теории (норма – правоотношение – правосознание) не меняло главной, официально санкционированной позитивистской (этикетской, волюнтаристской,

легалистской) точки зрения на предмет понимания природы, сущности и социального назначения государства и права<sup>21</sup>.

Эпоху санкционированного плюрализма в подходах и мнениях относительно того, что есть действительное право, а что не есть право, сменила эпоха неограниченного концептуального плюрализма.

Осмысление всего объема современных версий, альтернатив, позиций и критики понимания природы и смысла государства и права, предмета и структуры теории государства и права – задача, если не бесперспективная, то трудно разрешимая на данной фазе эволюции юридической науки.

Позитивизм не собирается уходить из юридической науки, а тем более юридической практики. Что касается оппонентов формально-догматической юриспруденции, то они пока пребывают в поиске собственных самоопределений<sup>22</sup>.

В основании самоопределения постклассической юриспруденции или плюрализма без берегов лежат тем не менее весьма существенные аспекты юридической реальности, которые не попадали и не могли попасть в поле зрения классического позитивизма.

Феноменологическую теорию права, коммуникативную юриспруденцию, антропологический поворот в теории государства и права при всех различиях в подходах и языке обсуждения и аргументации собственных предметно-методологических позиций объединяет одно фундаментальное начало, а именно внимание к человеческому измерению права и государства<sup>23</sup>.

Институциональная юриспруденция и гуманитарная юриспруденция могут найти и находят друг друга в принципе онтологического присутствия субъектности или конкретно-индивидуального на всех уровнях существования государственно-правовых явлений. Институты государства и права – это функции социального общения конкретных индивидов и их объединений (этнических, конфессиональных, языковых, воображаемых, виртуальных) в системе координат конкретной социокультуры или конкретного исторического времени и исторического пространства.

---

<sup>21</sup> См.: Голунский С. А., Строгович М. С. Теория государства и права. М., 1940.

<sup>22</sup> См.: Варламова Н. В. Понимание свободы, равенства и справедливости в контексте либертарной теории права // Российский ежегодник теории права. № 1. 2008.

<sup>23</sup> См.: Разуваев Н. В. Субъект права как историко-культурная категория // Ежегодник либертарно-юридической теории. Вып. 1. М., 2007.

Социально-нормативное общение *per se* (сам по себе; как таковой – лат.) является универсальной категорией, характеризующей все возможные исторические формы существования систем социальных отношений и обеспечивающих воспроизводство политических и правовых институтов в прошлом, настоящем и будущем<sup>24</sup>.

Это не только формальные статусы, компетенции, позиции и роли. Оно пронизано субъективностью участников социального общения, насыщено эмоциями и переживаниями должного и недолжного порядка отношений. Воображаемое или желаемое состояние наличного правопорядка составляет органичную часть юридической реальности, которая зачастую имеет большее юридическое значение, чем фактически существующее.

Социально-нормативное общение – это юридическое пространство, в котором одновременно присутствуют, сосуществуют и взаимопределяют друг друга реальное и воображаемое, позитивное и метафизическое право.

Правовое общение как процесс обмена реальными и символическими действиями и значениями, знаками и смыслами имеет свою нормативную онтологию, то есть собственную форму выражения – юридический текст и собственную нормативную грамматику – юридический язык и правила его применения и толкования.

Юридический текст – сложный феномен. Он включает материальное и идеальное измерение. Это одновременно и формы отражения юридической реальности – правовые образы и правовые доктрины, и формы ее существования – правовые архетипы и институты. Историческая динамика и статика развития юридического текста определяется исторической динамикой и статикой развития юридического языка или юридического дискурса, рассматриваемого в качестве способа реализации и воспроизводства юридического языка.

Юридический язык выступает в различных формах своего практического и теоретического существования. Это и язык юридических конструкций и решений, это и язык юридических понятий и концепций, это и язык юридических образов и символов.

Практический юридический язык имеет собственные модусы своего выражения – диспозитивный и императивный. В их границах реально обнаруживает себя все разнообразие юридических форм организации социальных отношений. Двум модусам проявления практического юридического языка корреспондируют собственные модусы выра-

---

<sup>24</sup> См.: Мамут Л. С. Правовое общение. Очерк теории. М., 2011.

жения (дескриптивный, прескриптивный и оценочный) научного юридического языка – соответственно, языки описаний и классификаций юридических явлений и языки догматических определений, формальных теорий, правовых оценок и квалификаций.

Юридический текст и юридический язык – продукты определенных исторических эпох. Их развитие и трансформации протекают в границах определенной социальной системы, социокультурных традиций, экономических, политических и доктринальных практик<sup>25</sup>.

Введение в научный оборот категорий «юридический текст» и «юридический язык» качественным образом обновляет и меняет эпистемологическую перспективу в эволюции самой юридической теории. Эти общие категории, по существу, вбирают в себя все возможные проявления юридического начала в целом – его онтологию, феноменологию и аксиологию, выражают ментальные, институциональные, нормативные и социокультурные основания и условия жизнедеятельности правовой системы как таковой, механизмы ее глобального воспроизводства.

Юридический язык и юридический текст образуют общий предмет юридической науки в целом и юридической теории. Это объективные формы существования юридической картины мира, вбирающей в себя и образ права, и отношение к праву, и понимание права.

Категории «юридический текст» и «юридический язык» позволяют описать и представить юридическую реальность в пространстве взаимных влияний ее исторического контекста и метатекста. Или социально-политической и социокультурной (ментальной) среды ее обитания и производства, то есть конкретно-исторических социальных практик становления и развития права и базовых представлений о праве – правовых доктрин, идей и ценностей, определяющих его содержание, источники и наличные формы. Отсюда собственно и проистекает основная проблематика и темы новой юридической теории<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> См.: Айзенштадт С. Н. Культура, религия и развитие в Североамериканской и Латиноамериканской цивилизациях // Международный журнал социальных наук. 1993. № 1; Четвернин В. А. Исторический прогресс права и типы цивилизаций // Ежегодник либертарно-юридической теории. Вып. 2. М., 2009; Лукашева Е. А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение. М., 2009.

<sup>26</sup> См.: Мальцев Г. В. Социальные основания права. М., 2007; Мальцев Г. В. Нравственные основания права. М., 2008.

Актуализация новых направлений научной рефлексии в структуре юридической теории, например, таких, как язык юридического общения или правовых обменов и взаимодействий, язык юридических рассуждений или юридических дискурсов, язык восприятий и отношений к праву или образов права, язык юридических мифологем и пониманий права или разнообразных юридических картин мира существенным образом меняет и обогащает предметное поле юридической науки в целом.

И самое главное, в рамках языковой парадигмы (или, если угодно, лингвистического поворота в описании и объяснении юридических явлений) снимается метаюридический конфликт между позитивистской и непозитивистской версиями понимания права, классической (формальной) и постклассической (гуманитарной) юриспруденцией как несущественный как в онтологии, так и в аксиологии и гносеологии права.

В этом отношении различные версии понимания права есть нечто иное как различные доктринальные формы проектирования, интерпретации и репрезентации юридического текста и его категориального языка. Поскольку реальность права связана и определяется языком рассуждения о праве, именно юридический язык в его теоретическом и практическом измерении образует фундаментальный предмет теоретической юриспруденции.

Принимая во внимание, что структура предмета научной дисциплины определяет структуру самой дисциплины, а также, что сам предмет научной дисциплины является исторической категорией с меняющимся содержанием, можно в общей структуре научной дисциплины выделить одновременно ее концептуальное ядро и ее периферию.

Каждая историческая эпоха в развитии предмета юридической теории находила известное отображение в ее структуре, а значит и в преобразованиях в системе отношений между внутренним доктринальным ядром и внешней периферией юридической теории, что получает достаточно полное подтверждение в истории развития политических и правовых учений, являющейся не чем иным, как историей формирования и смены метаюридических подходов в понимании и объяснении феноменов права и государства.

Методологическое значение юридической науки определяется прежде всего ее способностью быть предметом собственной саморефлексии или определения и переопределения собственного предмета

исследования и собственной структуры<sup>27</sup>. Поэтому на современном этапе теоретико-методологической эволюции юридической науки представляется возможным выделить в ее общей системе три относительно самостоятельных исследовательских уровня: феноменологический, инструментальный и эпистемологический.

На феноменологическом уровне предмет исследования составляют институты государства и права. Это уровень разработки конкретных теорий государства и права в их взаимных отношениях и определений. На инструментальном уровне предметом научной рефлексии являются разработка и построение общенаучного категориального и понятийного аппарата юридической науки. Это уровень собственно языка теоретической юриспруденции или ее понятийный кластер в рамках конкретной исторической эпохи в развитии научной дисциплины. На эпистемологическом уровне предметом изучения выступает уже сама юридическая наука как таковая. Это уровень метатеории юридической науки, или теории юридической теории. Его содержание составляет критика теоретико-методологических оснований самой юридической науки и поиск новых подходов и методов в изучении государства и права.

Саморефлексия теоретической юриспруденции на предмет самое себя должна быть направлена в первую очередь на определение собственного теоретико-методологического статуса в системе общеправовых и отраслевых юридических наук, а также на выявление структуры междисциплинарных связей в их общей системе. А это предполагает прежде всего разработку и построение теории предмета, теории структуры, теории функций, теории методов юридической науки в целом, а также теории междисциплинарных связей и их влияния на развитие теоретической юриспруденции. В этом аспекте юридическая наука выступает в качестве формы существования и смены базовых исследовательских подходов и парадигм в изучении государственно-правовых явлений.

Очевидно, что начало любой теории лежит в плоскости проблематизации ее предмета и структуры, концептуальных и методологических оснований. Классическая традиция размышлений о праве привязывает тематический круг актуальных проблем теории государства и права к потребностям развития юридической практики, полагая, что это одновременно и актуальные проблемы существования

---

<sup>27</sup> См.: Эволюционная эпистемология: Антология. Москва; СПб., 2012.

и развития самого права и государства, или государственно-правовой реальности.

Для классической юриспруденции не существует вопроса конституирования самой юридической реальности через процесс ее категоризации и концептуализации. Ее предмет существует в форме отражения этой реальности в рамках тех познавательных средств, которые наработаны самой юридической теорией.

Введение в научный оборот концепта «метатеория юридической теории» существенным образом меняет эпистемологическую перспективу взаимоотношений реальности права и рассуждений о праве. Метатеория или теория теории государства и права непосредственно связана и определяется той или иной версией правопонимания, которая, собственно, и лежит в ее основании.

Формирование различных конкурирующих версий понимания государства и права – это не только и не столько проблема взаимоотношения различных точек зрения на их сущность и социальное назначение, формы и содержание. Это одновременно и формирование различных действительных или мнимых юридических онтологий становления, развития и существования институтов государства и права.

Правопонимание – это не только доктринально-нормативное представление о государстве и праве, но и форма существования государства и права. Институты государства и права – это не что иное, как опредмеченные представления о государстве и праве, проявлениями которых являются одновременно и юридическая доктрина, и правовая эпистемология, и правовая политика, и практика права.

Государственно-правовая реальность имеет предметные и волевые, доктринальные и ментальные основания. Она живет своей собственной логикой производства и воспроизводства государственно-правовых институтов и юридических теорий, концепций и понятий.

И в этом плане актуальные проблемы развития государства и права и актуальные проблемы теории государства и права – взаимозависимые категории, поскольку актуальные проблемы – это такие проблемы, концептуальная или научная разработка которых является условием или метаоснованием развития и государства, и права, и юридической науки в целом.

Отсюда вполне закономерна и всегда актуальна в юридической литературе и практике постановка вопроса как о предмете и системе правового регулирования, так и о предмете и структуре юридической науки в целом и ее структурной части – теории государства и права.

## **Правовая определенность законодательства и принцип верховенства права**

Правовая определенность (*res judicata*) обычно рассматривается в двух аспектах – применительно к судебной практике и в отношении законодательства. Оба аспекта многократно были предметом особой заботы Конституционного Суда Российской Федерации, иных судебных органов.

Правовая определенность судебной практики предполагает невозможность суда пересмотреть вступившее в законную силу судебное решение только в целях повторного слушания и получения нового судебного решения. Иная точка зрения суда надзорной инстанции на то, как нужно было разрешить дело, не может служить поводом для отмены или изменения судебного постановления нижестоящего суда<sup>1</sup>. Именно этот аспект категории «правовая определенность» зародился с момента появления первых формализованных норм права (V в. до н.э.) и связывался с такими понятиями, как «окончателность судебного решения», «ограниченный срок рассмотрения дела»<sup>2</sup>.

Правовая определенность законодательства связана с правовым государством, конституционным принципом верховенства права. Согласно части 2 статьи 4 Конституции Российской Федерации Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Это означает подчиненность власти законодательству. В преамбуле к Конвенции о защите прав

---

НАРУТТО Светлана Васильевна – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Российской Федерации МГЮА имени О. Е. Кутафина.

<sup>1</sup> Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за I квартал 2009 года (утв. постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 3 июня 2009 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 9.

<sup>2</sup> См.: Рехтина И. В. Правовая определенность (*res judicata*) в истории права Древнего Рима // История государства и права. 2011. № 22. С. 43

человека и основных свобод верховенство права провозглашается частью общего наследия государств. По мнению Европейского Суда по правам человека, одним из основополагающих аспектов верховенства права является принцип правовой определенности<sup>3</sup>. Тот же суд считает, что закон во всяком случае должен отвечать установленному Конвенцией стандарту, требующему, чтобы законодательные нормы были сформулированы с достаточной четкостью и позволяли лицу предвидеть, прибегая в случае необходимости к юридической помощи, с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия<sup>4</sup>.

Для законодателя требование определенности правовых норм – это важная цель и одновременно показатель качества, эффективности законотворческой деятельности<sup>5</sup>. Определенность правовой нормы позволяет обеспечить максимально полное и точное соответствие выраженных в акте нормативных предписаний мысли создателя права. Благодаря определенности нормативных актов обеспечивается устойчивость и стабильность, равновесие и гармония реализуемых на их основе правоотношений, и в этом проявляется социальная ценность права.

Игнорирование принципа правовой определенности влечет лексико-терминологическую неоднозначность законодательства как развитой информационной системы, становится причиной различного решения одинаковых юридических случаев, то есть вносит разнობой и путаницу, неравенство в социальный порядок. Увеличение в нормативном материале количества научных терминов, специальных выражений, постоянное наращивание общего количества актов расширяют диапазон возможностей неоднозначных и несогласованных

---

<sup>3</sup> См., напр.: постановление Европейского Суда по правам человека от 28 октября 1999 года по делу «Брумареску (Brumarescu) против Румынии» (жалоба № 28342/95) // Избранные постановления 1999–2001 годов и комментарии. Под ред. Ю. Ю. Берестнева и А. О. Ковтуна. М.: Юрид. лит., 2002.

<sup>4</sup> См.: постановления Европейского Суда по правам человека от 26 апреля 1979 года по делу «Санди Таймс» (Sunday Times) против Соединенного Королевства; от 28 марта 2000 года по делу «Барановский (Baranowski) против Польши»; от 31 июля 2000 года по делу «Йечюс (Jecius) против Литвы»; от 28 октября 2003 года по делу «Ракевич против России»; от 24 мая 2007 года по делу «Игнатов против России»; от 24 мая 2007 года по делу «Владимир Соловьев против России».

<sup>5</sup> Бондарь Н. С. Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда Российской Федерации) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 4–10.

юридических конструкций. В практике нередко встречаются недостаточно технически проработанные нормативные правовые акты, содержащие неточные и расплывчатые предписания, противоречия и пробелы<sup>6</sup>. Это связано с неоправданной поспешностью разработки новых актов, пренебрежительным отношением к юридической технике.

Конечно, идеально совершенного законодательства, полностью охватывающего необходимые для регулирования общественные отношения, не существует и существовать не может. Еще в XIX веке известный ученый И. А. Покровский писал: «Закон, даже самый обширный, даже представляющий весьма полную кодификацию, неизбежно имеет пробелы, так как, несмотря на все свое старание, он не может охватить всего бесконечного разнообразия житейских отношений»<sup>7</sup>.

Вместе с тем очевидно, что не всякие пробелы можно считать таковыми до определенного времени, до возникновения необходимости регуляции или же вообще в силу специфики предмета<sup>8</sup>. Как справедливо утверждает В. В. Лазарев, «так называемое «живое» право по сути своей беспробельно»<sup>9</sup>. Пробел может оказаться мнимым, если, например, воля законодателя выражена иначе, чем хотелось бы кому-либо. Конституционный Суд Российской Федерации вынес немало отказных решений по мотивам отсутствия неопределенности (так называемая мнимая определенность). Например, по делу об оспаривании конституционности норм, предоставляющих партии право исключать отдельных

---

<sup>6</sup> См. об этом: Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва, 28–31 марта 2007 года / Под ред. проф. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008.

<sup>7</sup> Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Петроград, юридический книжный склад «Право». 1917 // СПС «Гарант».

<sup>8</sup> Г. Ф. Шершеневич писал, что о мнимом пробеле можно говорить, «если мы встречаемся с бытовым отношением, которое осталось вне правовой нормировки, например, по вопросу о том, как одеваться. Но здесь нет и пробела – это просто юридически пустое пространство, окружающее среду права...». См.: Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Тома III–IV. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1910 // СПС «Гарант».

<sup>9</sup> См.: Лазарев В. В. Об установлении пробелов в конституционном праве / В сб.: Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва, 28–31 марта 2007 года / Под ред. проф. С. А. Авакьяна. М., 2008. С. 46.

кандидатов из партийного списка, Конституционный Суд Российской Федерации признал нормы не противоречащими Конституции в той части, в какой они позволяют партии в порядке, предусмотренном ее уставом, исключить некоторых кандидатов из выдвинутого им списка. При этом решение партии о таком исключении не может носить дискриминационный и произвольный характер и ставить гражданина в ситуацию правовой и фактической неопределенности. Таким образом, неопределенности в законе нет<sup>10</sup>.

Хотя в ряде случаев правовая неопределенность все-таки была, и Конституционный Суд признавал норму соответствующей Конституции Российской Федерации, но в его истолковании. И наряду с этим предлагал законодателю уточнить отдельные положения закона<sup>11</sup>. Например, в жалобе гражданки Л. Ф. Абрамовой, оспаривавшей Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», неконституционность была усмотрена в том, что закон не раскрывает смысла понятий «психиатрическое освидетельствование», «общественная опасность», «врачебная тайна», «невменяемость»; практически все статьи закона страдают неточностью формулировок; в нем не содержится норм, определяющих методику проведения обследования граждан на предмет определения их психического состояния, срок, в течение которого к гражданину могут применяться принудительные меры медицинского характера, и т. д. Жалоба была признана недопустимой, но по причине того, что в отношении заявительницы закон не был применен. Однако Конституционный Суд отметил, что «неясность формулировок, понятий, терминологии, а также пробельность Закона Российской Федерации «Об оказании психиатрической помощи и гарантиях прав граждан

---

<sup>10</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 года № 16-П по делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. З. Измайлова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 47. Ст. 5709.

<sup>11</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2012 года № 29-П по делу о проверке конституционности положений части пятой статьи 244.6 и части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса в связи с жалобами граждан А. Г. Круглова, А. В. Маргина, В. А. Маргынова, Ю. С. Шардыко // СПС «КонсультантПлюс».

при ее оказании», на которые указывается в жалобе, могут являться основанием проверки конституционности закона по жалобе гражданина лишь при условии, что приводит в процессе правоприменения к такому толкованию норм, которое нарушает или может нарушить конкретные конституционные права»<sup>12</sup>.

В одном из дел Конституционный Суд указал, что дефекты закона, в т. ч. пробелы, могут приводить в процессе правоприменения к нарушениям конституционных прав и свобод, поэтому может быть признана неконституционной практика применения такого закона<sup>13</sup>. Небезынтересно в этой связи положение Правил конституционного толкования штата Нью-Йорк, устанавливающее, что в случае неясности формулировок либо их сомнительности действует презумпция возможности нарушения принципов правосудия и свободы<sup>14</sup>.

Пробел в смысле упущения законодателя является недостатком продукта его деятельности – закона, его изъяном. Конституционный Суд с начала своей деятельности стал признавать неконституционными нормы, не отвечающие критерию правовой определенности, включая и пробельность<sup>15</sup>,

---

<sup>12</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 1995 года № 116-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Абрамовой Людмилы Федоровны как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс.

<sup>13</sup>См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года № 3-П по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л. Н. Ситаловой // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 18. Ст. 1708.

<sup>14</sup> Тихомиров Ю. А. Публичное право. М.: 1995. С. 251.

<sup>15</sup> Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года № 3-П по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л. Н. Ситаловой Суд указал, что положение части 1 статьи 54 ЖК о праве нанимателя на вселение других граждан в занимаемое им жилое помещение «в установленном порядке» носит бланкетный характер. «Неопределенность его юридического содержания, – по мнению Суда, не позволяет ответить на вопрос, какой орган и каким актом должен устанавливать этот порядок, и порождает произвольное понимание того, что он означает по своему существу. Отсутствие указания на вид нормативного акта, который должен «устанавливать порядок» вселения в жилое помещение, позволяет законодательным и исполнительным органам государственной власти различных субъектов Российской Федерации устанавливать его по собственному усмотрению, что может привести к нарушению конституционного права граждан на жилище и произвольному лишению их жилища» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 18.

нередко ссылаясь при этом на правовые позиции Европейского Суда по правам человека<sup>16</sup>.

Хотя Конституция и закрепляет непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина, означающее, что при отсутствии соответствующих законов все органы власти и должностные лица должны руководствоваться непосредственно Конституцией Российской Федерации (ст. 18, ч. 1 ст. 15), обращения граждан в Конституционный Суд свидетельствуют о нарушениях их основных прав и свобод пробелами действующего законодательства. Так, из 100 000 обращений граждан в Конституционный Суд Российской Федерации, поданных в период 1995–2003 годов, около 40 процентов касалось пробелов в нормативно-правовом регулировании по вопросам организации судебной власти, гражданского права и процесса, уголовного права и процесса<sup>17</sup>.

Неясная норма (пробельная, абстрактная) не дает полного представления о правах и обязанностях граждан, полномочиях органов власти, приводит к спорам и ошибкам, административному произволу. Особое значение четкость формулировки имеет в нормах, регулирующих вопросы ответственности граждан. Конституционный Суд неоднократно оценивал как неконституционную ситуацию с неточностью, неясностью и неопределенностью закона, отмечая, что они «порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения его норм – в противоречие конституционным принципам, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; в противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан»<sup>18</sup>. Такое решение, по сути, констатирует

---

Ст. 1708.

<sup>16</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2008 года № 8-П по делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. А. Асламазян // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2008. № 24. Ст. 2892.

<sup>17</sup> См. об этом: Митюков М. А. Исполнение актов Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // *Российская юстиция*. 2001. № 6.

<sup>18</sup> постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля

бездействие законодателя и влечет обязанность активных действий по урегулированию отношений.

В практике Конституционного Суда Российской Федерации правовая определенность, не нашедшая прямого юридического закрепления, выводится из положений Конституции Российской Федерации. Так, Конституционный Суд говорит о «вытекающих из Конституции Российской Федерации принципах правовой определенности, недвусмысленности и ясности правового регулирования», «конституционных требованиях правовой определенности норм»<sup>19</sup>, «конституционном требовании ясности, четкости, определенности и недвусмысленности правовых норм»<sup>20</sup>, о критерии определенности правовой нормы как «конституционном требовании к законодателю»<sup>21</sup>.

---

1999 года № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 30. Ст. 3988; от 27 мая 2003 года № 9-П по делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П. Н. Белецкого, Г. А. Никовой, Р. В. Рукавишниковой, В. Л. Соколовского и Н. И. Таланова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 24. Ст. 2431; от 27 мая 2008 года № 8-П по делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. А. Асламязян // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 24. Ст. 2892.

<sup>19</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 12-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

<sup>20</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2004 года № 14-П по делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. Д. Егорова и Н. В. Чуева // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 30. Ст. 3214.

<sup>21</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2001 года № 6-П по делу о проверке конституционности статьи 265 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. А. Шевякова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2408.

Конституционный Суд по-разному называет правовую определенность, чаще – принципом, общеправовым принципом<sup>22</sup>, иногда – режимом<sup>23</sup>, общеправовым критерием<sup>24</sup>, общеправовым требованием<sup>25</sup>, принципом формальной определенности<sup>26</sup>. Случается, что в одном решении как равнозначные употребляются термины «принцип правовой определенности» и «режим правовой определенности»<sup>27</sup>. В Европейском правопонимании эта категория близка тому, что

---

<sup>22</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 2006 года № 45-О по жалобам граждан Семак Светланы Владимировны и Сокотова Василия Петровича на нарушение их конституционных прав положением абзаца второго пункта второй статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2005 года № 6-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросами Государственного Собрания – Эл Курултая Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С. Н. Шевцова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 23. Ст. 2311.

<sup>24</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 10-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 47. Ст. 4968.

<sup>25</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 2006 года № 45-О.

<sup>26</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2008 года № 8-П; Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1993 года № 1-3 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина, связанных с его обращением к гражданам России 20 марта 1993 года // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1994. № 1.

<sup>27</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2005 г. № 4-П по делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих порядок и сроки применения в качестве меры пресечения заключения под стражу на стадиях уголовного судопроизводства, следующих за окончанием предварительного расследования и направлением уголовного дела в суд, в связи с жалобами ряда граждан // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 14. Ст. 1271.

называется юридической безопасностью (legal security)<sup>28</sup>. В научной литературе принцип юридической уверенности<sup>29</sup> подразумевает принцип правовой определенности.

Как и Европейский Суд<sup>30</sup>, Конституционный Суд Российской Федерации включает в принцип верховенства права в качестве его обязательного элемента правовую определенность<sup>31</sup>. Нередко правовая определенность употребляется Конституционным Судом в одном ряду с такими категориями, как «равенство», «справедливость», «соразмерность», «пропорциональность», «баланс публичных и частных интересов»<sup>32</sup>. Так, Конституционный Суд Российской

---

<sup>28</sup> См.: Гаджиев Г. А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации о гарантиях права частной собственности при принудительном отчуждении имущества для государственных нужд // Законодательство. 2008. № 1.

<sup>29</sup> См.: Батарин А. Л. Правовые последствия признания актов законодательства о налогах и сборах неконституционными // Финансовое право. 2010. № 5. С. 17–19.

<sup>30</sup> См., напр.: «Брумареску (Brumarescu) против Румынии» (жалоба № 28342/95). Постановление Европейского Суда по правам человека от 28 октября 1999 года // Европейский Суд по правам человека: Избранные постановления 1999–2001 годов и комментарии / Под ред. Ю. Ю. Берестнева и А. О. Ковтуна. М.: Юрид. лит., 2002.

<sup>31</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 года № 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (часть II). Ст. 3199.

<sup>32</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 года № 20-П по делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 33. Ст. 4948; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 10-П по делу о проверке конституционности

Федерации неоднократно подчеркивал, что юридическое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного применения правовых норм, возможного только при наличии их формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности и согласованности в системе действующего правового регулирования<sup>33</sup>. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона<sup>34</sup>, ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан<sup>35</sup>.

---

положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В. В. Михайлова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 31. Ст. 3763.

<sup>33</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2009 года № 7-П по делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с жалобой гражданина И. Н. Куашева // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 19. Ст. 2390.

<sup>34</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июля 2002 года № 14-П по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации «Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков» и жалобой ОАО «Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 31. Ст. 3161; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 января 2010 года № 1-П по делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение «Берег», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод «Микропровод» и «Научно-производственное предприятие «Респиратор» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 6. Ст. 699.

<sup>35</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 30. Ст. 3988.

Формальная определенность, ясность, точность и недвусмысленность нормы препятствует ее произвольному толкованию и применению в угоду чьим-либо интересам и тем самым обеспечивает реализацию принципа формального равенства – применение равной меры ко всем субъектам права, а также является необходимой гарантией обеспечения эффективной защиты от произвольных преследования, осуждения и наказания<sup>36</sup>.

Содержание правовой определенности законодательства с точки зрения юридической техники включает в себя: точность и определенность формулировок, выражений и отдельных терминов нормативных правовых актов; ясность и доступность языка нормативных правовых актов для адресатов, на которых они распространяют свое действие; полноту и конкретность регулирования, отсутствие декларативности нормативных правовых актов; использование апробированных, устоявшихся терминов и выражений, имеющих широкое хождение.

Помимо этого, содержание правовой определенности охватывает: недопустимость придания новым законам обратной силы; отсутствие в нормативных правовых актах положений, не отвечающих законным ожиданиям человека; сбалансированность частных и публичных интересов в нормативных правовых актах; непротиворечивость нормативных правовых актов и отсутствие в них коллизий и пробелов; недопустимость внесения произвольных изменений в действующие нормативные правовые акты; предсказуемость законодательной политики. Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации требования о правовой определенности норм относятся не только к содержанию, но и к надлежащей форме правового акта<sup>37</sup>. Кроме того, с доста-

---

<sup>36</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2008 года № 8-П по делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. А. Асламазян // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 24. Ст. 2892.

<sup>37</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 12-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

точной степенью точности законы должны быть сформулированы и по предмету, цели и объему действия<sup>38</sup>.

Принцип правовой определенности, выступая в качестве критерия конституционности нормативных правовых актов, служит важным инструментом поддержания доверия граждан, «как всякое естественное право, имеет нравственную природу, то есть выражает уважение к достоинству человека и способствует его нравственному совершенствованию»<sup>39</sup>. Не случайно этот принцип ученые формулируют как право человека: «право на определенность правовых норм есть одно из самых неотъемлемых прав человеческой личности, какое только себе можно представить; без него, в сущности, вообще ни о каком праве не может быть речи»<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 7-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года № 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 15. Ст. 1519.

<sup>39</sup> Романец Ю. Правовая определенность или безнаказанность? // ЭЖ-Юрист. 2011. № 49. С. 6.

<sup>40</sup> См.: J. Cruet. La vie du droit, p. 287: «L'individu se trouve avec l'Etat, en un tete-a-tete redoutable a la liberte, lorsqu'il n'y pas entre eux un texte de loi explicite et un juge independant». Цит. по: Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. – Петроград: Юридический книжный склад «Право», 1917 // СПС «Гарант».

## **Гражданин и гражданское общество как социальная система: аспекты самоорганизации**

Государство – необходимый фактор создания и самого существования гражданского общества. Если не будет силы и государственной воли (принуждения) в определенных вопросах общественной жизни, все скатится к беспорядкам и хаосу. Не в последнюю очередь это касается гражданского общества – саморегулируемой системы, нуждающейся в постоянном контроле со стороны государства.

Основным компонентом социальной системы всегда выступает человек как социальное существо. Как верно писал В.Г. Афанасьев, человек есть последний, в известном смысле слова, элементарный носитель социального системного качества. В то же время, будучи компонентом любой социальной системы, воплощением ее сущности, человек есть лишь часть социальной системы. Только будучи включенным в определенную общественную систему, индивид обретает свою социальную сущность<sup>1</sup>.

Действительно, опираясь на эту научную теорию, применительно к рассматриваемой в статье проблеме можно сделать следующий важный вывод: если человек – компонент (элемент) социальной системы, то его нахождение в ней предполагает выполнение им определенных функций в этой системе, которые, во-первых, структурно связывают его с системой, во-вторых, меняют саму систему. Таким образом, и человек в отдельности, и сама система в целом развиваются, обретая новые качества. Чем интенсивнее будет развитие конкретного человека в его взаимодействии с другими людьми

---

ГРУДЦЫНА Людмила Юрьевна – доктор юридических наук, доцент, профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, член-корреспондент РАЕН, почетный адвокат России.

<sup>1</sup> См.: Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. – М.: Политиздат, 1981. – С. 23.

(элементами системы), тем быстрее будет совершенствоваться сама система<sup>2</sup>.

Иными словами, чем свободнее и интенсивнее будут развиваться человек, индивиды, народ конкретной страны, тем быстрее развитие государства будет (по некоторым направлениям) переходить в само-развитие и формирование институтов гражданского общества.

Самоорганизация граждан при наличии неконтролируемых государством сфер так называемой гражданской активности (в этом случае государство делает определенные волевые усилия по самоограничению собственной власти во имя полноценного развития всей системы) является важным симптомом благополучного развития всей системы, сравнимым с наличием иммунитета в организме. Иными словами, чем больше возможностей предоставляет государство как управляющий субъект, являющийся частью системы (государство-общество), управляемому объекту (гражданскому обществу) в сфере самоидентификации и самоорганизации, тем меньше риск заболевания всей системы как единого организма, части которого могут влиять друг на друга. Именно государство в данном случае может выступить как рычагом, так и тормозом всего процесса. В современной России это особенно актуально, ведь политическое устройство, как верно отметил Р. Г. Абдулатипов, – это один из элементов отражения социального опыта народов страны и культурного, цивилизованного устройства форм их развития и взаимодействия<sup>3</sup>.

Гражданское общество нельзя трактовать как антитезу государства, ибо гражданское общество и государство – это теснейшим образом объективно взаимосвязанные и взаимозависимые социальные и политико-правовые явления, своего рода тандем, где ведущая роль, в идеале, должна принадлежать гражданскому обществу, на стороне которого формирование материального субстрата государства – общезначимого интереса. При слабо развитых институтах демократии или в тоталитарных государствах эта картина оказывается сильно закамуфлированной: государство как субъект государственного управления оказывает достаточно активное воздействие на гражданское общество, являющееся его объектом.

---

<sup>2</sup> См.: Грудцына Л. Ю. Государство и гражданское общество: Монография / Под ред. проф. С. М. Петрова. М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. С. 152.

<sup>3</sup> См.: Абдулатипов Р. Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М.: Славянский диалог, 2000. С. 33.

Устранение интегрирующего государственного начала, противостоящего индивидуализму субъектов гражданского общества, превращает гражданское общество в ничем не связанную совокупность индивидов, что способно привести к воцарению анархии<sup>4</sup>. Здесь не будет ни государства, ни гражданского общества. История дает множество примеров, когда из-за ослабления или гибели государства общество погружалось в анархию и смуту со всеми сопутствующими им бедствиями и кровопролитиями. Достаточно вспомнить Россию конца XVI – начала XVII века. Самая яркая иллюстрация из новейшей отечественной истории – перестройка и реформы, которые привели к крушению Советского Союза.

На наш взгляд, построение государством в условиях его общей неразвитости и наличия массовых стереотипов советского тоталитаризма в общественном сознании гражданского общества «сверху» имеет ряд плюсов, хотя бы с позиций метода системного анализа.

Во-первых, государству (и не только ему) легче управлять обществом как подсистемой, когда основные элементы системы «государство-общество» упорядочены, соотнесены друг с другом, когда понятны их внутренние связи и соподчиненность. Сложнее (и почти невозможно) управлять хаосом, беспорядком, в котором управляемые элементы разрознены и не имеют четких связей друг с другом.

Во-вторых, в современной России, где проживает более 200 различных народов и этнических групп, различающихся по языку, самобытным особенностям своей материальной и духовной культуры, конфессиональной принадлежности, необходимость «управляемой свободы» очевидна и вполне логична. Государство не просто является регулятором и реформатором данной сферы, но и сам факт государственного вмешательства в процессы формирования институтов гражданского общества – процесс во многом естественный и неизбежный с учетом исторических традиций нашей страны. Россия – это и община как продукт эволюции сообщества народов, и общность как совокупность людей, имеющих общую историю, на базе которой формируются общие духовно-нравственные признаки. Взаимовлияние культур и традиций многих народов веками проходило вокруг русского этноса<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> См.: Поздняков Э. А. Российское гражданское общество. Иллюзии и реальность // Политический класс. 2006. № 22. С. 6–7.

<sup>5</sup> См.: Абдулатипов Р. Г. Указ. соч. С. 27.

Тем не менее, нельзя забывать и об ответственности власти, стремящейся создать институты гражданского общества, поскольку этот в общем-то позитивный процесс может быть использован в качестве особого инструмента государственного управления для манипулирования объективными процессами в социуме, где при наличии демократических предпосылок сколь бы слабыми они ни были, гражданское общество неизбежно вырастает и снизу. Поэтому в идеале приоритет в государственном управлении должен быть отдан именно содействию в формировании гражданского общества, а не в административном создании удобных власти институтов.

Например, одни авторы, следуя широкому пониманию гражданского общества, подчеркивают, что в основе такого общества лежат экономические, исторические, социокультурные, языковые, этнические, конфессиональные, территориальные, этические отношения, т.е. условия жизни людей, в которых происходит реализация их партикулярных интересов, и где нет места субординации<sup>6</sup>. Отсюда гражданское общество – ипостась любого цивилизованного (базирующегося на общественном разделении труда) человеческого общества. Оно было, есть и всегда будет. Другое дело, что всякий раз гражданское общество выступает в определенной конкретно-исторической форме. К тому же, отличительной чертой гражданского общества является такая его архитектоника, как наличие определенных горизонтальных связей, а не организации со всеми присущими ей атрибутами<sup>7</sup>.

Другие исследователи полагают, что гражданское общество – это сфера свободной, автономной активности, в которой действуют индивидуальные и коллективные субъекты, преследующие свои частные цели и интересы, и что отношения между ними не опосредованы публичной властью<sup>8</sup>. Это общество, в котором все становятся в равной мере свободными, обладающими естественными и неотчуждаемыми правами. Таким образом, гражданское общество является сложной системой, предполагающей взаимодействие организованных субъектов – людей, групп, коллективов, сообществ. И это взаимодействие

---

<sup>6</sup> См.: Мамут Л. С. Гражданское общество и государство: проблемы соотношения // *Общественные науки и современность*. 2002. № 5. С. 101.

<sup>7</sup> Там же. С. 31.

<sup>8</sup> См.: Четвернин В. А. Общество и государство // *Феноменология государства*. М., 2004. Вып. 2. С. 20.

означает объединение людей по социально-групповому, организационному и поселенческому принципам<sup>9</sup>.

### **Подводя некоторые итоги**

Во-первых, человек (народ) – это часть структуры гражданского общества, базовый элемент (атом) этой подсистемы, управляемой в основном государством. Гражданское общество – это не только совокупность элементов и даже не просто подсистема (организованная во времени и общественно-политическом пространстве совокупность) взаимодействующих друг с другом и развивающихся (в т. ч. самоорганизовывающихся и организованных государством) элементов, но и часть государства в самом широком его смысле, и часть поглощающей эту подсистему системы общественно-политической организации.

Во-вторых, медленное развитие в России институтов гражданского общества вызвано, в том числе, недостаточно высоким уровнем у населения социальной ответственности и кризисом самоидентификации личности, отдельных социальных групп и общества в целом. Ответственность как социальный феномен определяет пределы допустимой деятельности отдельных индивидов, групп, организаций в обществе, а значит – является индикатором возможности саморегулирования обществом своих отношений, их социокультурной и экономической трансформации (без привлечения к этому процессу государства или при минимальном привлечении последнего).

В-третьих, участие государства в формировании российского гражданского общества должно быть весьма взвешенным, его следует контролировать независимыми общественными институтами, чтобы не допустить манипулирования процессом формирования гражданского общества в интересах самой власти. А для этого власть должна осознать важность и необходимость самоограничения, пойти во многом против своей природы. Особенно это касается тоталитарных традиций государственного управления в России.

Степень диссоциации общества наилучшим образом раскрывается понятием «аномия» (буквально – отсутствие закона). Понятие «аномия», которое ввел в оборот французский социолог Э. Дюркгейм, характеризует состояние общества, в котором преобладает равнодушие

---

<sup>9</sup> См.: Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М. 1999. С. 285, 315 329; Четвернин В. А. Указ. соч. С. 22.

к законам вследствие утраты уважения и доверия к ним со стороны большинства населения. И, как результат, – либо их несоблюдение, либо злостное нарушение<sup>10</sup>.

Одна из главных причин аномии – господство в обществе ценностей индивидуального успеха, прежде всего богатства и власти, которые часто достигаются противозаконным путем. Поскольку большинство людей не могут позволить себе ни того, ни другого, возникает негативное отношение к существующим социальным нормам, дающим преимущества одним и лишаящим их других. У многих появляется ощущение своей социальной невостребованности и ненужности, чувство пустоты жизни, крушения моральных устоев и целей. Особенно ярко аномия проявилась в 1990-е годы в российском обществе, а также ее проявления очевидны и в настоящее время.

Именно с этим связан рост настроений авторитаризма, политического, национального и религиозного экстремизма, ксенофобии и т.п. Масштаб аномии не связан с законотворческой деятельностью: законов, в том числе хороших и строгих, может быть много, но в стране это ничего не меняет.

Определяющим моментом становления гражданского общества является *социальная ответственность*, которая как социальный феномен определяет пределы допустимой деятельности отдельных индивидов, групп, организаций в обществе. Это особенно важно в российских условиях, где крайне сложно проходит процесс разграничения общественного, государственного и личного.

К сожалению, в отношении немалой части населения России, о социальной ответственности говорить не приходится, что во многом объясняется отсутствием ее социальной защищенности, кризисом самоидентификации среднего и низшего класса, отсутствием четкой и понятной стратификации общества, невозможностью государства реализовывать гарантированные законодательством (Конституцией России – в первую очередь) социальные права и свободы человека и гражданина, что вызывает встречную негативную реакцию населения по отношению к власти, порождая правовой нигилизм и безразличие к происходящему в стране<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> См., напр.: Сорокин В. В. Проблемы толкования права в современном гражданском обществе // Гражданин и право. 2010. № 6.

<sup>11</sup> См.: Грудцына Л. Ю. Государство и гражданское общество: Монография / Под ред. проф. С. М. Петрова. М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. С. 163.

В известной мере можно говорить и о том, что единого народа – нации в современной России пока еще нет, а значит, не существует и полноценного источника государственной власти. На фоне этого формируются предпосылки произвольного толкования властью воли народа, в том числе в ходе выборов.

Если нет основы народа – гражданского общества, а то, что есть либо крайне слабо и неразвито, либо искусственно сформировано государством, то и о правовой государственности говорить *пока* преждевременно. Наличие множества быстро меняющихся законов – это отнюдь не наличие подлинного права, которое имеет куда более глубокие социальные и политические основания, чем однобокая и чаще всего неуклюжая в плане законодательного выражения общезначимых социальных интересов деятельность российских органов представительной власти, формируемых на основе весьма далекого от демократических образцов избирательного законодательства.

Если обратиться к лозунгам и политическим декларациям, в которых так или иначе эта тема затрагивается, то понятия «народ» и «гражданское общество» в России, к сожалению, рассматриваются как независимые друг от друга и невзаимосвязанные категории. Более того, народ политиками рассматривается чаще всего как электорат, интересующий их только накануне выборов. И это опять же следствие крайней слабости подлинного гражданского общества, имеющего политическое выражение в народе<sup>12</sup>.

В целом, власть, оперируя понятиями «народ» и «гражданское общество», либо не стремится разобраться в их сути, запутываясь и запутывая окружающих, либо, что тоже весьма вероятно, в какой-то мере намеренно манипулирует ими, в том числе и в политической практике.

Состояние аномии тесно связано с другим разрушительным для всякого общества явлением – *люмпенизацией народа*, по сути своей процесса, обратного формированию гражданского общества, связанного опять-таки с социологическим понятием «кризис самоидентификации».

Еще Гегель отмечал, что в тех случаях, когда образуется пропасть между несметными богатствами на одном полюсе общества и нищетой – на другом, жизнь многих людей оказывается ниже необходимого уровня существования. Это, в свою очередь, ведет к утрате ощущения

---

<sup>12</sup> См.: Грудцына Л. Ю. Частная собственность и гражданское общество в России // Адвокат. 2009. № 8.

возможности обеспечивать свое существование собственным трудом и порождает паразитизм и социальное иждивенчество<sup>13</sup>.

Обнищания части населения и ее люмпенизации вызывает внутреннее озлобление, направленное не только против богатых, но и против общества в целом, против правительства, чиновников, политиков и т. д. Все это, как правило, ведет к росту противоправных настроений и действий, конечно, не способствуя развитию правосознания и гражданского общества.

Можно добавить к этому следующее: если буквально толковать гражданское общество как совокупность граждан страны, их качественное и регулируемое общепризнанными в данном обществе социальными регуляторами взаимодействие друг с другом и с государством, то народ страны, еще не осознавший возможности саморегулировать свои социально-экономические потребности и не выработавший пригодные для этого социальные регуляторы, можно считать начальной ступенью на пути развития от народа к гражданскому обществу. Таким образом, одним из рецептов ускорения такого развития может быть усиление социальных связей внутри общества, которое политически оформляется в народ.

---

<sup>13</sup> См.: Гегель Г. В. Ф. Философия права. М., 1990. С. 234.

## **Местное самоуправление в России: об опыте двадцати лет «испытательного срока»**

Двадцатилетний юбилей российской Конституции отмечают и многие политико-правовые институты ею учрежденные: отечественные федерализм и парламентаризм, избирательная и политическая системы, многие другие государственные и общественные институты современной России. В общем ряду юбиларов по праву находится и местное самоуправление, основные параметры которого задала именно Конституция 1993 года.

Трудно сказать, с каким настроением встретило этот юбилей муниципальное сообщество, учитывая, что 12 декабря – в день принятия Основного закона и приуроченного к нему ежегодного послания Президента Российской Федерации – в выступлении В. В. Путина прозвучала мысль о необходимости уточнения общих принципов организации местного самоуправления. И это вовсе не рассчитанный на долгосрочную перспективу план, а требование, возведенное главой государства в ранг «важнейшей задачи» текущего 2014 года. Именно поэтому в ближайшее время оно может обрести законопроектную форму (а именно так ставится вопрос), не оставляя времени на широкое обсуждение и тщательную проработку того, что предлагается реформировать. Одно это обстоятельство вызвало в городах и весях что-то вроде настороженности и напряженного ожидания.

О чем же говорил Президент, касаясь самоуправленческой тематики? Она, между прочим, звучала в начальной части послания, что свидетельствует, надо понимать, о ее значимости и первоочередности. Говорил о накопившихся проблемах в части несбалансированности объемов ответственности и ресурсов муниципалитетов, неразберихи с полномочиями, переброске их с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно. Заострил внимание

---

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

на муниципальных районах, полномочия которых в сфере образования, здравоохранения и социальной защиты населения, по его мнению, фактически выхолощены и переданы субъектам Федерации. «Давайте посмотрим на эти проблемы еще раз, – призвал в заключение В. В. Путин, – чтобы, наконец, привести ситуацию в соответствие со здравым смыслом, с требованиями времени»<sup>1</sup>.

Вопросы эти действительно на слуху, начиная примерно с 2009 года, о них неоднократно говорили высокие должностные лица, констатируя слабость сельского и районного звеньев местного самоуправления в их нынешнем виде. Со знанием дела перечислялись причины недееспособности сельских поселений, честно признавались допущенные ранее законодательные просчеты, словом, проблема была замечена, диагностирована, оставалось только подобрать нужные препараты и начать лечение «болезни». Президентское послание лишь подтвердило ее наличие.

Никогда прежде, однако, не ставилась под сомнение дееспособность муниципальных властей городских поселений и в особенности крупных городских округов – авангарда местного самоуправления или, как их часто называют, «локомотива муниципальных реформ». Это они возводят миллионы квадратных метров жилья и обеспечивают детей местами в садиках, строят школы и родильные дома, занимаются коммуналкой, выслушивают обиды и жалобы на невзгоды людей. Конечно, городские округа – не идеально здоровый организм, но вполне работоспособный, что называется, с руками да и мозгами тоже.

Как оказалось, затеваемая муниципальная реформа должна начинаться именно с них – самых сильных и относительно благополучных территорий, хотя Президент Российской Федерации в комментируемом послании Федеральному Собранию ни разу даже не обмолвился о городских округах и уж тем более не называл их в числе проблемных. Похоже, что слова главы государства «об уточнении общих принципов организации местного самоуправления» истолкованы совсем на другой лад.

Российскую общественность (и не только муниципальную) всколыхнули сообщения о планах, направленных на упразднение городского и районного звеньев самоуправления в России. На языке их разработчиков из Института социально-экономических и политических

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря.

исследований это звучит как «Реформирование системы организации местного самоуправления в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы». Вместе с тем предлагаемые новации должны затронуть и муниципальные районы. «При упразднении городских округов, – подчеркивают авторы проекта, – сохранение муниципальных районов в качестве самостоятельного «второго уровня» местного самоуправления представляется нежелательным». В итоге место муниципальной власти займут так называемые государственные администрации, руководители которых будут назначаться высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации. Соответственно, муниципальные образования в виде городских округов и муниципальных районов превратятся в административно-территориальные единицы. Такой ли смысл вкладывал Президент Российской Федерации в собственные слова об уточнении общих принципов организации местного самоуправления, сказать трудно. Комментарии на этот счет отсутствуют, разъяснений никаких, оттого и множатся пугающие слухи об упразднении местного самоуправления в его теперешнем варианте.

Не вдаваясь пока в анализ деталей предлагаемого плана, заметим, что реформаторам, по всей видимости, не дает покоя удаленность органов местного самоуправления от системы государственной власти – тема давняя, изначально сопутствующая становлению муниципалитетов в современной России. С ее обсуждения начиналось становление местного самоуправления, не хочется думать, что этим же оно (имеется в виду самоуправление) и закончится.

Помнится, в 1990 году в журнале «Советское государственное право» была опубликована до сих пор часто цитируемая статья профессора М. А. Краснова «Местное самоуправление: государственное или общественное?»<sup>2</sup>, явившаяся реакцией и на принятый Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», и на широко обсуждавшиеся тогда перспективы данного института. Повод поспорить о природе местного самоуправления подал сам закон, включивший в его систему одновременно государственный и общественный компоненты, сочетавший в его устройстве государственные и местные интересы. На фоне этой двойственности, помноженной к тому же на институциональную новизну местного самоуправления, совсем уж радикальными казались высказываемые

---

<sup>2</sup> Краснов М. А. Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 81–89.

в то время предложения об отказе от государственного регулирования в принципе. Дескать, на то оно и самоуправление, чтобы оставаться вне поля строгой законодательной регламентации с ее неременной детализацией, сопутствующими правовыми ограничениями и запретами.

Казалось бы, Конституция России, исключившая муниципальные органы из системы государственной власти, должна была положить конец спорам на эту тему. Категоричность, с какой об этом сказано в статье 12, не оставляет в общем-то сомнений: местное самоуправление с 1993 года не государственный, а особый публично-властный институт, учрежденный на низовом уровне управления. Предмет его повседневной заботы не государственные дела, а главным образом муниципальные (публичные) интересы, выраженные в категории «вопросы местного значения». Органы местного самоуправления обладают полновесным набором властных признаков, что в значительной степени сближает, но не отождествляет их с государственной системой. Данное обстоятельство породило массу правовых особенностей во взаимоотношениях государства и местного самоуправления, связанных с организационным и функциональным обособлением муниципального управленческого звена.

Такова в общих чертах принятая конституционная модель местного самоуправления, вызывавшая, а, судя по последним событиям, продолжающая вызывать неудовольствие по поводу ее искусственности и якобы разрушающем влиянии на единство вертикали власти. Ее критиками выступали маститые ученые, в частности, профессор Г. В. Атаманчук, заявивший в полемической запальчивости, что «местное самоуправление у нас не состоялось»<sup>3</sup>. Отдельные замечания откровенно задевали муниципальную власть. Профессор Н. М. Казанцев, например, называл местное самоуправление институтом частнокорпоративной (вот оно продолжение спора о его государственном или общественном статусе – И.В.) власти, лишенным всякого контроля со стороны государства. «В результате, – заключил он, – муниципальные должностные лица занимаются «прокруткой» федеральных средств, месяцами не выплачивают зарплату бюджетникам, социальные пособия нуждающимся»<sup>4</sup>. Эти

---

<sup>3</sup> Атаманчук Г. В. Нам не нужны виртуальные муниципальные образования // Российская Федерация сегодня. 2001. № 6. С. 34–35.

<sup>4</sup> Казанцев Н. Что упустил законодатель // Российская Федерация сегодня. 2001. № 4. С. 32–33.

и другие с «обвинительным уклоном» выпады диктовались, конечно, неприятием конституционной модели местного самоуправления. Не исключено, что критика связывалась и с отдельными эпизодами негативной муниципальной практики.

Профессор С. А. Авакьян, не раз выражавший сомнения в реалистичности и действенности статьи 12 Конституции Российской Федерации, уверен, что она создала иллюзию местной власти, функционирующей как нечто автономное и свободное от политической власти и государственного управления<sup>5</sup>. Как будто эта критика такого же свойства, но в ней есть и другой подтекст: декларируемая Конституцией самостоятельность местного самоуправления на самом деле ограничена множеством факторов. Предметы ведения (вопросы местного значения) муниципалитетов всех типов определяются федеральной государственной властью, и только ей. Она же в основном подбирает «ключи» к их решению, т. е. устанавливает полномочия органов местного самоуправления. Финансовые источники, наполняющие местные бюджеты, регулируются государственной властью как федеральной, так и региональной. Объем законодательного регулирования местного самоуправления целиком дозируется федеральным центром. И таких примеров, свидетельствующих о том, что якобы бесконтрольное местное самоуправление существует по правилам, диктуемым государством, достаточно много. Поэтому точка зрения профессора С. А. Авакьяна может быть истолкована и таким образом.

Автор данной статьи, поддавшись настроениям, тоже участвовал в этой полемике, правда, больше на стороне местного самоуправления, доказывая по мере возможности, что дело не столько в мнимой оторванности местного самоуправления от государства, сколько в системных финансово-экономических и правовых просчетах, лихорадивших все уровни власти<sup>6</sup>.

И непонятно, чего в этих спорах было больше: неудовлетворенности от местного самоуправления как такового или неудовольствия от его конституционно-правовой модели. Если критика диктовалась в большей степени изъятиями конституционного закрепления мест-

---

<sup>5</sup> Стенограмма парламентских слушаний «Проблемы законодательства в области местного самоуправления» от 19 января 2001 г. // Местное право. 2001. № 2–3. С. 7–12.

<sup>6</sup> Выдрин И. В. Незаслуженные упреки // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 3. С. 2–4.

ного самоуправления, то ничего взамен ему на тот момент не предлагалось. А, кроме того, любая корректировка статьи 12 означала бы отмену всей Конституции, что, конечно, не помышлялось. Зато сейчас «выход» найден. Предложения Института социально-экономических и политических исследований конституционных изменений не потребует. Местное самоуправление найдет «приют» в городских районах, сельских и городских поселениях, а их муниципальные органы власти все так же останутся вне государственной системы управления. Таким образом, формальности будут соблюдены, но самоуправление будет уже совсем иным.

Если прежние претензии касались непосредственно самого местного самоуправления как института, вмонтированного в 1990-х годах в новую российскую реальность, то его появление было обусловлено больше требованиями Совета Европы, нежели попытками возрождения отечественных самоуправленческих традиций, присущих еще царской России. Для Европы ведь местное самоуправление давно стало чем-то вроде эталона современного демократического государства, который в силу требований Европейской хартии местного самоуправления должен найти обязательное отражение в национальном законодательстве, а еще лучше в конституциях государств, желающих приобщиться к новым политико-правовым ценностям.

Помимо критики влиятельной группы ученых, непримиримыми оппонентами местному самоуправлению в то время были руководители субъектов Федерации. Системное и организованное сопротивление муниципальной власти, которое оказывали главы регионов, было во сто крат эффективнее гневных филиппик, звучащих с научных трибун. Примеры противостояния региональных и местных властей становились тогда достоянием всей страны.

В 1997 году муниципальная общественность с почтением проносила имя ижевского градоначальника Анатолия Салтыкова, который в Конституционном Суде одолел своего соперника – председателя Госсовета Удмуртии Александра Волкова, впоследствии президента республики, а с 2011 года ее главы. Нешуточный, принципиальный спор, касавшийся, в том числе, проблем территориальной организации местного самоуправления, закончился победой даже не столько мэра Ижевска, а всего муниципального сообщества России. Да что толку, через четыре года Салтыков прекратил работу в муниципалитете.

В 2000 году с должностью расстался глава Омска Валерий Рошупкин – дельный руководитель, один из муниципальных лидеров тех лет. Причина все та же: острый конфликт с губернатором Леонидом Полежаевым, которого не устраивали, кажется, все омские мэры (а их после Рошупкина было трое).

Другой пример – отношения главы Екатеринбурга Аркадия Чернецкого и губернатора Эдуарда Росселя. В отличие от своих коллег, Чернецкий руководил городом 18 лет, хотя начинал карьеру мэра вместе с Салтыковым и Рошупкиным. Это сейчас волею судеб Чернецкий и Россель – коллеги (оба – сенаторы верхней палаты российского парламента), а до того они всерьез конфликтовали.

Отчасти губернаторов можно было понять. Сложившиеся как руководители в условиях демократического централизма, предполагающего подчинение нижестоящих органов вышестоящим, они на первых порах никак не могли взять в толк, что муниципалитеты организационно и функционально независимы. Им, прекрасно знавшим, что вышестоящая власть прежде всегда имела возможность отмены решений нижестоящих Советов, было трудно осознать, что теперь с этой целью следовало обращаться в суд. Да и сами понятия «вышестоящие» и «нижестоящие» органы в связи с новой конституционной реальностью ушли в небытие. Но на губернаторском восприятии местного самоуправления это прошлое еще долго сказывалось.

Свою правду отстаивали и главы муниципальных образований. Им, поверившим в провозглашенную Конституцией Российской Федерации самостоятельность местного самоуправления, пришлось за нее бороться, отстаивая компетенцию и бюджеты муниципальных образований. Между прочим, у того же Чернецкого трения с областной властью начались не с Росселя, а с его предшественника Алексея Страхова – тогдашнего руководителя администрации Свердловской области. В апреле 1994 года Чернецкий повел борьбу за предназначенные Екатеринбургу отчисления по налогу на прибыль. Областные власти решили их срезать с 18 до 5 процентов, что выливалось в кругленькую сумму, как если бы у каждого горожанина забрали по 130 тысяч рублей неденоминированных денег – этой цифрой глава Екатеринбурга иллюстрировал цену вопроса и масштаб проблемы. Впрочем, сколько еще их было впереди, но межбюджетные вопросы и компетенция составили сердцевину непростых взаимоотношений муниципальных и региональных властей. Таковыми они, к сожалению, остаются и сегодня.

Проявления этих взаимоотношений отражались на законодательстве. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – небольшой по объему, полный двусмысленностей, что позволило профессору В. И. Васильеву остроумно назвать его «сборником загадок и шарад»<sup>7</sup>, интерпретировался в процессе применения самым различным образом. Он передавал решение многих вопросов субъектам Российской Федерации (сказалось сильное влияние губернаторского лобби в Совете Федерации), что и предопределило облик местного самоуправления в середине 1990-х – начале 2000-х годов.

Всего муниципалитетов в России в тот период было около 12 тысяч. Одни из них полностью отождествлялись с административно-территориальными единицами внутри субъектов Российской Федерации, другие создавались выборочно в границах городов, сельских районов или же сельсоветов. Такой разброс диктовался представлениями регионов, принадлежащим им правом самостоятельно определять территориальное устройство муниципальных образований. Отсутствие императивности на федеральном уровне позволило субъектам Федерации подходить к выбору муниципальных территорий произвольно, сообразуясь с собственным восприятием требований закона 1995 года. В итоге сложилась довольно пестрая картина. Построенное исключительно на уровне районов местное самоуправление функционировало в 6 субъектах Российской Федерации; в 37 регионах оно сложилось только в районах и городах; на уровне сельских поселений, районов и городов – в 23 субъектах. В пяти регионах местное самоуправление строилось исключительно в сельских округах и поселках, еще в двух – в городских районах и сельских округах. Пять субъектов Российской Федерации к концу 1990-х годов так и не сумели определиться с нарезкой муниципальных единиц<sup>8</sup>. Таким образом, кто-то из регионов настроил под муниципальные образования существующую сетку административно-территориального деления, а кто-то поступил избирательно: наделил муниципальным статусом либо города, либо районы, либо еще какие-то территориальные единицы. Как результат, допустим,

---

<sup>7</sup> Васильев В. По форме и по существу // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 11. С. 8–13.

<sup>8</sup> Широков А., Нянкин В. Сегодня, завтра... и навсегда // Муниципальная власть. 2000. № 1/2. С. 40–47.

в Свердловской области в тот период существовало всего 72 муниципальных образования (в основном города и районы), а в соседней Челябинской области – более 250 муниципалитетов, созданных в границах существующих административно-территориальных единиц, де-юре и де-факто отождествленных с ними<sup>9</sup>.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» привел к двукратному увеличению муниципальных образований. В период 2007–2008 годов их насчитывалось уже 24,5 тысячи. Создание муниципалитетов вылилось в следование массе законодательных предписаний о границах, составе земель самоуправляющихся территорий, их видах. Появились сельские и городские поселения, муниципальные районы и городские округа. В городах федерального значения под местное самоуправление приспособили так называемые внутригородские муниципальные образования, существующие в настоящее время в виде муниципальных и городских округов, поселений (Москва), муниципальных округов, городов и поселков (Санкт-Петербург).

Количество муниципалитетов все время сокращалось главным образом за счет упразднения многих сельских поселений. Что касается городских округов и муниципальных районов, то их количество остается практически неизменным<sup>10</sup>. О причинах этих разнонаправленных тенденций говорилось выше. Финансовая несостоятельность, экономическая недееспособность привели к тому, что многие сельские территории отказывались от статуса муниципальных образований, причем делали это чаще всего по собственной инициативе. Муниципальные районы и городские округа имеют более высокий кредит доверия, обладают в основном репутацией стабильных муниципалитетов, поддерживающих с разной степенью успеха социальное благополучие. Во всяком случае, так казалось до той поры, пока не появились планы по отказу от этого уровня самоуправления.

---

<sup>9</sup> Согласно закону от 8 ноября 2006 г. № 66-ЗО «Об административно-территориальном устройстве Челябинской области», под административно-территориальной единицей понимается территория в фиксированных границах с одним или несколькими населенными пунктами, имеющая установленный статус, название, находящаяся в юрисдикции органов государственной власти и местного самоуправления и являющаяся муниципальным образованием.

<sup>10</sup> Городских округов насчитывается 512, муниципальных районов – 1829. См.: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010: Статистический сборник/ Росстат. – М., 2010. С. 38.

Что же предлагают новаторы из Института социально-экономических и политических исследований? События (если им, конечно, дадут ход) могут развиваться в двух направлениях.

Первое. Города и районы как муниципальные образования упраздняются вообще. Им возвращается прежний статус административно-территориальных единиц. В городах муниципальная власть смещается на уровень районов. О городах, не имеющих районного деления, а также муниципальных районах реформаторы умалчивают. Общегородской и районный уровни самоуправления займут территориальные (городские и районные) органы государственной власти, именуемые авторами «государственными администрациями». Как результат, на смену местному самоуправлению идет огосударствление самых выгодных и востребованных самоуправленческих этажей.

Государственную администрацию должен возглавить руководитель администрации, назначаемый высшим должностным лицом субъекта Федерации. Уточняется, правда, что последний должен быть всенародно избранным. По всей видимости, это обстоятельство добавляет факту назначения дополнительную весомость, но ведь очевидно, что даже в этом случае назначение не может конкурировать с прямыми выборами главы муниципального образования.

Отныне не будет городских представительных органов: «Упразднение местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах, – подчеркивают разработчики, – потребует упразднения городских дум и районных советов». Их место займут районные думы, из числа депутатов которых будут избираться главы районов. Полную утрату прямой выборности глав местного самоуправления планируется частично компенсировать обязанностью руководителей государственных администраций периодически отчитываться перед населением и представительными органами местного самоуправления (в районах города). Возможно даже согласование кандидатуры руководителя государственной администрации с этими же представительными органами.

Дадут ли им доработать до окончания срока их полномочий, умалчивается. Полномочия глав государственных (городских и районных) администраций не раскрываются. Неясность представляют вопросы по составу муниципальной собственности, межбюджетных отношений и другие «мелочи», которые, по всей видимости, станут частью предстоящих законодательных изменений.

Стоит упомянуть еще об одной инициативе авторов, касающейся оптимизации структуры органов местного самоуправления за счет объединения в их деятельности правотворческих и исполнительных функций, что в принципе стирает разницу между местной думой и муниципальной администрацией. Из чего можно предположить, что в городах и районах местных исполнительных органов власти просто не будет. Такая практика имела место в начальный период 1990-х годов. Тогда отдельные «демократически» настроенные местные Советы упраздняли не дотягивающие до их уровня «советские» исполкомы. Они-то и взяли на себя осуществление функций исполнительной власти, правда, по большей части неудачно. Эта выходка, а иначе и не назовешь, была не то, что осуждена и отвергнута, она была признана неконституционной.

Второе. Городские округа все-таки сохраняются, но с новым статусом – городских агломераций. Институт социально-экономических и политических исследований называет их новым типом муниципальных образований, а данную модель рассматривает в качестве альтернативы первому варианту реформы.

Являясь обособленной муниципальной территорией, городская агломерация включает в свой состав самостоятельные внутригородские муниципальные образования в виде районов в городе. Вопросы ведения внутригородских муниципалитетов, их количество устанавливается законами субъектов Федерации индивидуально, с «учетом мнения представительных органов городских агломераций».

Система управления агломерацией предстает еще более отвлеченной, хотя в чем-то она копирует первую модель. Например, в целях обеспечения единства городского хозяйства создается государственная администрация агломерации, глава которой также назначается высшим должностным лицом региона. Что ее отличает, так это сохранение представительного органа местного самоуправления городской агломерации, который, однако, не будет избираться напрямую, а формируется путем делегирования депутатов из состава представительных органов районов в городе. Эти депутаты, по замыслу реформаторов, должны отвечать некоторым требованиям: иметь большой авторитет и подобающий уровень компетенции.

Главы внутригородских муниципальных образований также будут избираться из состава районных представительных органов. Ничуть не смущаясь, реформаторы признают это «фактическим

сворачиванием прямой выборности глав внутриагломерационных муниципальных образований».

Пугающая особенность данной модели – регулирование многих вопросов (компетенции администрации городской агломерации, ее взаимоотношений с руководителем региона, районными органами местного самоуправления) законами субъекта Федерации. Это, скорее всего, низведет администрации агломераций до положения территориальных подразделений высшего исполнительного органа власти региона.

К чему приведут предлагаемые меры?

Города и районы как наиболее крупные и эффективные муниципальные образования выпадают из системы местного самоуправления, так как будут ликвидированы в этом качестве. Они становятся административно-территориальными единицами субъектов Федерации, приспособленными для создания территориальных государственных органов власти (государственных администраций и их руководителей, назначаемых сверху). Таким образом, произойдет огосударствление центрального звена местного самоуправления.

Одновременно упраздняются наиболее дееспособные органы муниципальной власти, доказавшие свою пригодность, сохранившие социальную стабильность на местах в 1990-е годы, начавшие поступательное развитие в 2000-х годах. Исключение составляет представительный орган городской агломерации, который, впрочем, не избирается населением, а формируется посредством делегирования в него районных депутатов выдающихся способностей и безупречной репутации.

Исчезает выборность глав муниципальных образований, в том числе и внутригородских (районных в городе) муниципальных образований – достижения все еще не окрепшей российской демократии последних двадцати лет, с которыми люди свыклись и к которым они не безразличны. Реагируя на эти новации, президент фонда «Центр политических технологий» Игорь Бунин предупреждает: «Ни в коем случае нельзя отказываться от выборности мэров и городских дум, это резко снизит вертикальную политическую мобильность, так как не позволит иным политикам и управленцам «расти» на местном уровне»<sup>11</sup>. Возражать этому – значит, идти против истины.

---

<sup>11</sup> Политов Ю. Ресурсы для земства. Началось обсуждение реформы местного самоуправления / Коммерсант. 2013. 18 дек.

Предложенные модели в значительной степени копируют московский вариант местного самоуправления, встроенного на нижний (районный) этаж управления, в то время как высшее и среднее управленческое звено являются органами государственной власти и их структурными подразделениями. Эта же схема предлагается для внедрения и в других городах, но с единственным отличием: в районах Москвы помимо органов местного самоуправления действуют районные управы – низовое подразделение исполнительной власти столицы.

Возрастает угроза потери управляемости (в особенности, на первых порах)<sup>12</sup> единым хозяйственным и социальным организмом городского округа. Ключевые вопросы городской жизни, перспективы развития территории останутся за государственной администрацией, органам местного самоуправления отойдут второстепенные вопросы. Пока неизвестно, кто пропишет эту компетенцию? Федеральный или региональный законодатель?

Можно предположить, что по аналогии с организацией местного самоуправления в Москве, органам местного самоуправления в иных городах достанутся малозначительные вопросы местного значения, вроде установления местных праздников и организации зрелищных мероприятий; утверждения знаков отличия муниципального образования; распространения экологической информации; рассмотрения жалоб потребителей. Это могут быть также полномочия по участию, например, в организации работы пунктов охраны общественного порядка, призывной комиссии или же полномочия по согласованию схемы размещения нестационарных объектов мелкорозничной торговой сети. Не исключено, что органы местного самоуправления могут наделяться полномочиями, связанными с внесением предложений, скажем, в правила землепользования и застройки, благоустройства и т. п.

Если опираться на опыт местного самоуправления в Санкт-Петербурге, то картина примерна та же. Органам местного самоуправления принадлежит организация сбора и обмена информацией в части защиты населения от чрезвычайных ситуаций, содействие в осуществлении контроля за соблюдением законодательства

---

<sup>12</sup> В Свердловской области, например, где из 94 муниципальных образования 68 наделены статусом городских округов, 5 – муниципальных районов, одномоментный переход к новой модели в состоянии реально вызвать управленческий коллапс.

в сфере благоустройства и розничной торговли, развитии малого бизнеса.

Таким образом, это будут вопросы местного значения, доставшиеся по остаточному принципу, в то время как стратегические задачи управления перейдут в ведение государственных администраций. Полномочия новой муниципальной власти сведутся не к решению, а в большей мере к участию, согласованию, содействию, внесению предложений.

Перейдем к оценке предложений Института социально-экономических и политических исследований. Подготовленные в чрезвычайно короткий срок (конец ноября – начало декабря 2013 г.) они, по мнению разработчиков, содержат «концептуальные подходы к реформированию местного самоуправления на уровне городских округов». Экстренное моделирование самоуправленческих концепций должно получить такое же ускоренное законодательное воплощение. Внесение поправок в федеральное законодательство планируется до конца весенней парламентской сессии 2014 года.

Откровенно смущает скоропалительность планов осуществления реформы, тем более, когда речь заходит о местном самоуправлении в огромной по территории стране, имеющей множество особенностей национального и исторического порядка. «Представляется целесообразным завершить создание на практике новой системы местного самоуправления, – откровенничают сотрудники Института социально-экономических и политических исследований, – по Российской Федерации в целом или в отдельных «пилотных» регионах до середины–конца 2015 года».

Этой спешке находят объяснения. Мол, с экономической точки зрения они позволяют учесть «новую конфигурацию налоговой системы и межбюджетных отношений при подготовке бюджета 2016–2018 годов». Звучит очень загадочно. С политической точки зрения, намеченные преобразования предлагается завершить «как минимум за год до выборов депутатов Государственной Думы и совмещенной с ними большой региональной избирательной кампании». Перевертывают ли эти аргументы необходимость тщательной проработки законодательных изменений с тем, чтобы они в перспективе принесли пользу, сыграли во благо местного самоуправления?

Вспомним, какая гонка сопутствовала реформе 2003 года и чем она обернулась. Несколько раз официально переносилось юридическое вступление в силу Федерального закона «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации». В последующем в него 84 раза вносились изменения, а их общее количество составило 212 поправок – больших и малых, важных и второстепенных. И это только базовый закон, а сколько новаций коснулось отраслевых законодательных актов. Их не счесть.

Поспешность сказалась и на качестве законов, и на ходе самой муниципальной реформы. Еще в 2007 году в ежегодном докладе Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» был сделан следующий вывод: «Сегодня налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов в совокупности не могут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы муниципалитетов. Они формируются в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации, при этом около 95 процентов муниципальных образований являются дотационными»<sup>13</sup>.

Прошло время, но состояние дел ничуть не улучшилось. В 2010 году в выступлении тогдашнего председателя комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления Вячеслава Тимченко подчеркивалось, что совокупные поступления в местные бюджеты от земельного налога и налога на имущество физических лиц (собственно местные налоги) составили всего 4 процента от общих доходов муниципалитетов. Хотя в 2001 году Президент Российской Федерации ставил вопрос о расширении перечня местных налогов, но дальше предложений дело не пошло.

Со слов того же В. Тимченко, на 40 процентов доходные источники пополняются за счет отчислений от федеральных и региональных налогов. К примеру, от налога на доходы физических лиц. До поры эти отчисления городским округам составляли 30 процентов, муниципальным районам – 20 процентов, но в конце 2011 года они были срезаны на 10 процентов с каждого из названных типов муниципальных образований. С этого же времени суммы штрафов, взимаемые за нарушение законодательства о безопасности дорожного движения, стали в стопроцентном размере зачисляться в региональные бюджеты<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Законодательное обеспечение реформы местного самоуправления // Самоуправление: теория и практика. 2007. № 4. С. 6–11.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7039.

Примерно на 46 процентов бюджеты муниципальных образований формируются за счет межбюджетных трансфертов. Говоря проще, муниципалитеты зависят от финансовой помощи либо центральной, либо региональной власти. Она предоставляется в виде дотаций, субсидий или иных трансфертов, поступающих по различным федеральным программам (например, «Дороги России» или «Тысяча дворов»).

Остальные поступления связаны, как правило, с неналоговыми доходами. К примеру, поступлениями от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. В крупных самоуправленческих территориях они составляют 10–12 процентов (иногда больше), что является весомой прибавкой к «бюджетному столу». Однако не предназначенные для решения вопросов местного значения муниципальные объекты федеральное законодательство предписывает репрофилировать либо вообще отчуждать, чем наносит сильнейший удар по муниципальной экономике. Тот же В. Тимченко отмечает, что продажа таких объектов ведет к потере значительного и, главное, стабильного доходного источника<sup>15</sup>.

Естественно, что приведенные цифры среднестатистические, характеризующие общее положение дел в экономике местного самоуправления. Где-то эти показатели лучше, где-то хуже, но в основном, конечно, последнее. Получается, что муниципалитеты целиком зависят от доброго (или наоборот) отношения государственной власти. Это обстоятельство как будто понимают все. В июле 2010 года во время поездки по Дальнему Востоку Президент России Д. А. Медведев так прокомментировал сложившуюся практику межбюджетных отношений: «Федеральная и региональная помощь не может быть системной. Она дает лишь кратковременный эффект. Поэтому государство должно и будет уделять дальнейшее внимание расширению и поиску налоговых источников для местных бюджетов»<sup>16</sup>. Но на деле ровно все наоборот.

Предполагаемое разукрупнение городских округов объясняется также посылом, содержащимся в Послании Президента России от

---

<sup>15</sup> Тимченко В. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России в связи с реализацией Федерального закона № 131-ФЗ // Муниципальная власть. 2010. № 3. С. 6–10.

<sup>16</sup> Медведев Д. Государство должно и будет уделять внимание расширению и поиску налоговых источников для местных бюджетов // Муниципальная власть. 2010. № 4. С. 6–7.

12 декабря 2013 года: «Местная власть должна быть так устроена, чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой». Эти слова, подхваченные и растиражированные, преподносятся как нечто абсолютно новое и оригинальное. В соответствии с ними и выстраивается логика предпринимаемых действий: сдвинуть местное самоуправление с общегородского уровня в городские районы или с районного уровня в отдельные поселения.

Между тем, идея о местном самоуправлении как о власти самой близкой населению, «до которой рядовой гражданин может дотянуться рукой», была сформулирована Президентом Путиным на заседании Государственного Совета еще в 2001 году<sup>17</sup>. Именно под этим флагом и проводилась муниципальная реформа 2003 года.

Она привела к двукратному увеличению муниципалитетов в стране, подавляющее большинство из которых оказалось сельскими. В погоне за приближением местной власти к людям законодатель допустил организацию самоуправления на самых разных по демографическим показателям территориях. В принципе, муниципальным образованием сегодня считается поселение с численностью жителей более 1000 человек. Но закон субъекта Российской Федерации может наделить муниципальным статусом населенный пункт с численностью жителей менее 1000 человек. Одновременно муниципальным образованием может стать поселение с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Хотя еще на стадии разработки закона об общих принципах организации местного самоуправления эксперты предупреждали, что в российских условиях муниципальному образованию потребуется не менее 30 тысяч жителей, да к тому же компактно проживающих, с тем, чтобы налоговые сборы покрывали затраты муниципалитетов<sup>18</sup>.

По истечении нескольких лет реформы критика существующего законодательного подхода заметно нарастала. Заговорили о том, что учет экономического потенциала и перспектив развития муниципальных образований федеральным законодательством не предусматривался. Почему? Потому что с принятием закона и началом реформы очень торопились. В итоге бесперспективные с экономической точки зрения сельские поселения оказались не готовы осуществлять весь закрепленный за ними объем полномочий. И только сейчас откровенно

---

<sup>17</sup> Путин В. Нужно вернуть престиж местного самоуправления // Российская газета. 2001. 28 февраля.

<sup>18</sup> Глазычев В. Самоуправление на местности // Коммерсант. 2006. 28 сентября.

признается: «Какого-либо научно обоснованного проектирования муниципального деления повсеместно не осуществлялось. В результате оказались неучтенными не только перспективные тенденции, такие как растущая неравномерность расселения и усиливающаяся урбанизация, но и многие текущие факторы, включая ресурсную обеспеченность территорий и способность к самостоятельному существованию, и, главное, развитию»<sup>19</sup>.

Невнятно звучащий в федеральном законодательстве демографический критерий, помноженный на пробелы финансово-экономического порядка, породил в результате огромное количество несостоятельных муниципальных территорий. Погнавшись за реализацией бренда «самой близкой населению власти», законодатель упустил из виду действительно важные факторы, определяющие в первую очередь качество местного самоуправления, а не его количественные показатели. По данным бывшего министра регионального развития Российской Федерации В. Басаргина, самостоятельно решают вопросы местного значения в России чуть более 3,5 тысячи муниципальных образований, главным образом, городских поселений. Сельские территории в большинстве своем не готовы осуществлять закрепленные за ними функции. В результате активизировались процессы объединения поселений<sup>20</sup>. В 2010 году было 23 940 муниципальных образований, годом позже – 23 323, в 2013 году – уже 23 001.

Таким образом, в течение последних лет происходил последовательный отказ от слабых муниципалитетов, в то время как сотрудники Института социально-экономических и политических исследований предлагают их сохранить и одновременно приступить к ликвидации крепких муниципальных образований. Логика никакой, если не знать о каких-то подспудных течениях, не завуалированных под пожелания о приближении муниципальной власти к населению.

Реализация этих предложений, конечно, при условии, если она состоится, будет означать, по нашему мнению, только одно: местное самоуправление в Российской Федерации в своем нынешнем виде двадцатилетнего испытательного срока, к сожалению, не выдержало.

---

<sup>19</sup> Тимченко В. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России в связи с реализацией Федерального закона № 131-ФЗ. С. 7.

<sup>20</sup> Басаргин В. Минрегион России выступает за исключение несвойственных местному самоуправлению полномочий // Муниципальная власть. 2010. № 4. С. 8–9.

## **Не забыть главного!**

Зачем нам нужно местное самоуправление? С ответа на этот, казалось бы, простой вопрос надо начинать разбирать накопившиеся в организации местной власти проблемы. Так вот, местное самоуправление нужно для того, чтобы успешно решать проблемы, возникающие каждый день у жителей городских и сельских поселений, получать из первых рук информацию о нуждах и заботах граждан и своевременно на них реагировать – что-то делать для улучшения условий их жизни.

То, что делают муниципалитеты, Конституция Российской Федерации называет вопросами местного значения. Это не значит, что они чужды органам государственной власти. Государство, безусловно, заинтересовано в том, чтобы местные дела велись успешно: от этого зависит благополучие граждан и их отношение к государству. Выделяя вопросы местного значения в отдельную группу и поручая их муниципалитетам, государство исходит из того, что эти институты более приспособлены к их оптимальному решению. Это отвечает требованиям эффективной организации социального управления.

Но остается вопрос: какие дела относить к местным, а какие – к государственным. Если иметь в виду конкретные вопросы, то по поводу некоторых из них получить окончательный ответ невозможно – он зависит от слишком многих социальных, политических, экономических, культурных и других условий, постоянно меняющихся и трансформирующих характеристику этих вопросов. Более того, определиться с тем, что такое местные дела и в чем их отличие от государственных, тоже подчас не просто. Хотя определиться необходимо, поскольку это связано с сущностью, содержанием, самим смыслом местного самоуправления.

---

ВАСИЛЬЕВ Всеволод Иванович – профессор, доктор юридических наук, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

В зарубежной да и в российской истории местного самоуправления было немало споров о сущности вопросов местного значения. Сторонники так называемой государственной теории местного самоуправления считали, что найти принципиальное отличие этих вопросов от общегосударственных сложно, а приверженцы «общественной» теории местного самоуправления, наоборот, полагали, что к его ведению относятся дела, по природе своей не совпадающие с государственными. Современные теории местного самоуправления столь резко не противопоставляют государственное и местное значение дел, решаемых на муниципальном уровне. Закрепленный Европейской хартией местного самоуправления<sup>1</sup> принцип субсидиарности, синтезирующий начала децентрализации и демократизма управления, предусматривает осуществление публичных полномочий преимущественно органами власти, наиболее приближенными к населению. Передача каких-либо функций какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

Определяя пределы применения принципа субсидиарности и подтверждая возможность отнесения каких-либо вопросов к ведению органов власти разного уровня в зависимости от конкретных условий, Координационный комитет по местным и региональным органам Совета Европы вместе с тем подчеркнул, что существуют полномочия, которые объективно могут лучше реализовываться на местах, чем на центральном уровне, так как они предполагают знание положения дел из первых рук. Это – полномочия, относящиеся к условиям жизни, – дороги, жилье, культура, социальная политика, молодежная политика, развитие и городское планирование.

Такое содержание местного самоуправления подтверждается практикой подавляющего большинства современных государств. В Мировом докладе, подготовленном несколько лет назад Международной организацией объединенных городов и местного управления на основе фундаментального исследования муниципалитетов стран мира, приводятся наглядные данные о том, чем занимаются органы самоуправления. Например, в европейских странах к функциям органов местного самоуправления относятся градостроительная деятельность, территориальное планирование, выдача разрешений на строительство, планы развития, распределение социальных льгот

---

<sup>1</sup> Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) (Страсбург, 15 октября 1985 года).

и управление социальными учреждениями для отдельных категорий населения, особенно для пожилых людей, дороги и общественный транспорт, водоснабжение, жилищная сфера. В разных странах имеются различия в степени участия муниципалитетов в организации образования и здравоохранения. Есть и другие особенности. Но везде во главу угла поставлено обеспечение условий повседневной жизни людей.

На этом фоне российское местное самоуправление выглядит, мягко говоря, своеобразно. Да, и у нас за муниципалитетами законом закреплены «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» – коммунальное хозяйство, дороги, общественный транспорт и т. д. Но рядом с ними в реестре местных дел расписаны предметы ведения совсем иного рода: организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и организаций, участие в профилактике терроризма. Очевидно, что такие дела составляют сферу общегосударственных забот и должны выполняться единой системой органов государственной власти. В принципе, в том, что ими ведают органы местного самоуправления, нет ничего особенного.

В той же Европейской хартии местного самоуправления<sup>2</sup> говорится, что органам местного самоуправления может поручаться решение государственных задач. Однако не в ущерб местным делам. Тем-то и отличается российское местное самоуправление от европейского, что оно чрезмерно перегружено государственными делами. Здесь, как говорится, количество переходит в качество, и органы местного самоуправления все больше теряют свое функциональное назначение.

Легальным и широко применяемым, особенно региональными властями, способом увеличения нагрузки на местное самоуправление стало предусмотренное Конституцией Российской Федерации наделение их государственными полномочиями.

В 2012 году Министерство регионального развития Российской Федерации обобщило статистику наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями субъектов Федерации. В Ленинградской области муниципалитеты должны были выполнить 63 таких полномочия, в Красноярском крае – 44, в Тамбовской, Воронежской и Липецкой областях – от 6 до 15. Здесь органам местного

---

<sup>2</sup> Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) (Страсбург, 15 октября 1985 года).

самоуправления наряду с полномочиями по социальной поддержке населения передавались права и обязанности по содействию сельскохозяйственного производства, соблюдению государственной дисциплины цен, лицензированию розничной продажи алкогольной продукции, лицензированию деятельности по сбору, переработке и реализации лома цветных и черных металлов, госнадзору за техническим состоянием самоходных машин и др.

Представитель Министерства регионального развития Российской Федерации сопроводил приведенные им сведения негативными комментариями. Однако положение дел мало изменилось. Несмотря на министерские «нехорошо» и «чрезмерно», региональные законодатели все больше «одаривают» органы местного самоуправления государственными обязанностями. Да другого и не стоит ждать, поскольку установленные законом ограничения для наделения муниципалитетов такими полномочиями малозначительны. Правда, Конституция Российской Федерации указывает, что органы местного самоуправления могут наделяться «отдельными» государственными полномочиями. Однако понятие «отдельные» в законе не формализовано и растяжимо по смыслу, чем и пользуются федеральные и, особенно, региональные инстанции. Каждое такое полномочие представляет собой, как правило, целый блок прав и обязанностей, выполнить которые не так-то легко. Они нередко мало связаны с собственными функциями местного самоуправления.

По данным Минфина России, в 2012 году муниципалитеты потратили на выполнение переданных им государственных полномочий 28,4 процента всех своих доходов. Это по всем муниципалитетам в целом. Но немало таких, которые расходуют на эти цели и 40, и 50, и больше процентов своих бюджетов.

Весьма существенно то, что субсидирование государственных полномочий сверху обуславливается особым жестким режимом расходования средств. Законом предусмотрена возможность органов государственной власти давать обязательные для муниципалитетов предписания и отменять их решения, регулирующие осуществление переданных государственных полномочий. Ответственность за ненадлежащее выполнение этих полномочий наступает в виде роспуска представительных органов или отращения от должности главы муниципалитета независимо от того, как они решают вопросы местного значения, то есть, как они оправдывают свое основное назначение. Выполнение государ-

ственных полномочий ставится выше выполнения ими функций, ради которых они создавались.

Кроме процедуры наделения органов местного самоуправления «отдельными» государственными полномочиями, есть и другие довольно результативные способы обременения муниципалитетов государственными делами. Один из них связан с определением дополнительных прав и обязанностей органов местного самоуправления в обход правил. В соответствии с действующим порядком, федеральными отраслевыми законами могут устанавливаться и полномочия органов местного самоуправления, не выходящие за рамки сфер деятельности, определенных главным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Но на практике все происходит по-другому. В 2013 году Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации проанализировал 84 отраслевых федеральных закона и установил, что почти в пятой их части содержатся полномочия органов местного самоуправления, выходящие за пределы вопросов местного значения. Должного контроля за этим процессом нет. Судебная практика по спорам о незаконном наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями бедна. В результате объем порученных этим органам дел увеличивается сверх меры.

Муниципалитеты все больше становятся похожими на местные Советы, которые, как известно, служили агентами государственной (и партийной) власти на местах. Теперь по закону государственные власти не могут обращаться к муниципалитетам с прямыми директивами о том, как им нужно решать вопросы местного значения. На деле же эти директивы успешно заменяются «рекомендациями», послушаться которые для местных властей рискованно, поскольку это грозит осложнениями деловых отношений, сокращением дотаций. На различных совещаниях глав муниципальных образований, созываемых руководителями регионов, перед местными властями «ставят задачи» и критикуют нерадивых независимо от того, относятся эти задачи и критика к собственной компетенции муниципалитетов или к сфере государственных полномочий. И такие «партхозактивы» воспринимаются все более привычно как должный формат отношений властей.

Некоторые эксперты считают, что начинать перемены в местном самоуправлении надо именно с этих отношений. Но ведь они не причина, а следствие нынешней нормативной неурегулированности содержания местной власти, ненайденной меры сочетания в ней вопросов местного значения и государственных полномочий. Надо освобождать местное самоуправление от груза несвойственных ему дел. Это послужит ослаблению многих других перекосов местного самоуправления, ближе подвинет его к решению повседневных житейских дел, поможет вывести его из тупика.

Слабое выполнение собственных полномочий муниципалитеты обычно объясняют нехваткой средств. И это справедливо. Но наивно надеяться на получение средств от государства для решения местных проблем всех и сразу. Государство наше не так богато, чтобы в одночасье на порядок увеличить свои социальные расходы. Значит, нужно рачительно использовать то, что есть, правильно определять приоритеты, искать, находить и пускать в дело местные резервы. Этого можно добиться, если употребить преимущества приближенного положения муниципалитетов к населению.

Конечно, успех этих усилий невозможен без кропотливой, систематической работы по перераспределению полномочий между уровнями публичной власти. И такая работа уже началась. Еще в 2011 году для этого была создана правительственная структура во главе с Д. Н. Козаком, которая к декабрю 2012 года должна была представить свои предложения. Но пока об этих предложениях ничего не слышно. Нельзя ли их обнародовать либо признать, что их нет?

В связи с этим чрезвычайно осторожно следует относиться к предложениям передать «вверх» на государственный уровень некоторые вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, слабо решаемые муниципалитетами из-за их недостаточного финансового обеспечения. Ведь от того, что эти вопросы поменяют свое расположение во властной вертикали, необходимость их финансирования не исчезнет. Ведь деньги перейдут вместе с полномочиями и просто будут поступать из бюджета, более удаленного от адресата их получения. Если же у «вышестоящего» органа власти денег на эту цель больше, то не лучше ли их передать тому, кто ими распорядится лучше и полнее учтет все местные условия?

Недостаток финансирования не может быть единственным основанием передачи полномочий, в принципе, не полномочия должны

идти за деньгами, а деньги – за полномочиями. О передаче прав и обязанностей стоит задумываться тогда, когда для их осуществления не достает квалифицированных кадров, информационного и методического обеспечения и т. д. Решение будет обосновано, если формальной передаче полномочий предшествует их фактическое осуществление другой инстанцией. Например, сейчас можно вести речь о передаче законом вопросов местного значения сельских поселений муниципальным районам, поскольку львиную долю этих полномочий по договорам уже реализуют именно районы.

Вообще муниципальная власть должна быть содержательной с точки зрения наполнения ее прежде всего заботами об удобных, комфортных условиях жизни. Люди рассчитывают, что муниципалитет поможет в снабжении их домов водой и теплом, в ремонте жилья, благоустройстве дворов и улиц, в устройстве детей в детский сад и школу и т. д. Если муниципальная власть не распространяется на такие дела или не способна их решать, она теряет смысл. Все красивые слова о приближении власти к населению перестают иметь практическое значение.

В связи с этим нельзя согласиться с предложением преобразовать муниципалитеты городских округов и муниципальных районов в органы государственной власти. Для людей все равно – считают авторы такого предложения, какие органы будут оказывать им нужные услуги, главное, чтобы они предоставлялись вовремя и хорошо. Но никто пока не доказал, что преобразование повлечет за собой улучшение условий жизни и усиление заботы о людях. Никаких аргументов в пользу объективной необходимости предлагаемого реформирования нет.

Речь идет о признании необратимости тренда на огосударствление местного самоуправления. Как таковое, местное самоуправление предлагается оставить на уровне сел, поселков и малых субгородских территорий. Но тогда логично ставить вопрос о судьбе российского местного самоуправления вообще. Ведь его роль, пользуясь словами известного политического деятеля прошлого, будет сведена к «лужению умывальников». Для таких дел глубокой самоорганизации населения не нужно. Институт местного самоуправления как одна из основ конституционного строя России на этом фоне не просматривается.

Предлагаемое преобразование означает передачу местных дел в руки более закрытого государственного чиновничества, до которого

рядовому жителю города или села «рукой дотянуться» будет трудно. Органы государственной власти далеко не всегда будут оснащены информацией из первых рук для своевременного и полного оказания населению нужных услуг.

Упомянутый выше Мировой доклад, анализируя тенденции местного самоуправления в разных странах, констатирует, что в развитых государствах принцип subsidiarности включает в систему местной демократии решение многих вопросов, касающихся условий жизни населения. Разве наше самоуправление не может идти по такому же пути?

Конечно, у нас есть свои особенности – управленческие традиции, уровень политической культуры. Но это не основание, чтобы сходить с общецивилизационного пути. То, что предлагается, это, по существу, – инерционный шаг, это – капитуляция перед негативным трендом. Не пора ли задуматься, куда он ведет, и определить меры, ему противодействующие?

Во-первых, надо очистить перечень дел местного значения, установленный законом, от дел, которые таковыми не являются и должны решаться органами государственной власти;

во-вторых, нужно существенно ограничить возможность региональных властей наделять муниципалитеты государственными полномочиями, на порядок сократить их действующий реестр;

в-третьих, необходимо установить правило, по которому передаваемые государственные полномочия должны быть близкими по характеру вопросам местного значения;

в-четвертых, важно исключить из федеральных отраслевых законов все полномочия органов местного самоуправления, которые выходят за рамки вопросов местного значения.

Эти проблемы в той или иной форме не раз поднимались в муниципальном и экспертных сообществах. Настало время их решить. При этом на очереди и другие, не менее острые проблемы местного самоуправления. Но «дорожная карта» преобразования важнейшего института народовластия начинается именно с них.

Подчеркнем, что речь ни в коем случае не идет о возведении «китайской стены» между государственной властью и муниципалитетами. В условиях нашей страны органы государственной власти вплоть до Президента страны активно занимаются делами, по характеру свойственными местному самоуправлению (переселение

граждан из аварийного и ветхого жилья, коммунальное хозяйство, детские сады и т. д.).

И не могут ими не заниматься, поскольку эти дела приобретают политическую окраску – они остры и затрагивают интересы миллионов граждан. При всем том здравый смысл диктует необходимость разделения труда: органы государственной власти должны заниматься политикой (в том числе законодательной) в этих сферах, помогать финансовому, методическому, информационному обеспечению муниципалитетов, а те, в свою очередь, призваны решать конкретные задачи, связанные с четко определенными их полномочиями. Все это нужно делать в соответствии с Конституцией, не нарушая меру сочетания в руках муниципальной власти дел локальных и государственных, когда при всех обстоятельствах местное самоуправление остается самим собой.

## **Теоретические аспекты электоральной эффективности**

Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления являются высшим непосредственным выражением принадлежащей российскому народу власти. В настоящее время требуется, чтобы выборы в Российской Федерации как механизм формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления были эффективными. Особенно остро эта потребность проявилась после выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации 4 декабря 2011 года.

### **Актуальность эффективных выборов**

Общественный запрос на эффективные выборы в России связан как с протестными выступлениями граждан на Болотной площади и проспекте Сахарова в декабре 2011 года и феврале 2012 года, так и новыми социально-экономическими и с политическими вызовами. Поскольку выборы – механизм взаимодействия государства и гражданского общества, постольку проведение эффективных выборов зависит от всех субъектов общественно-политических отношений.

Во-первых, оно зависит от правящей элиты, обеспечивающей посредством органов государственной власти четкое избирательное законодательство, соблюдение закона всеми участниками избирательного процесса, защиту избирательных прав граждан. Во-вторых, – от организаторов выборов – Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий всех других уровней. В-третьих, – от участников выборов – кандидатов, политических партий, борющихся за власть, СМИ, освещающих выборы,

---

АРИНИН Александр Николаевич – доктор политических наук, член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России.

общественных объединений, общественных палат, контролирующих ход выборов, и иных участников избирательного процесса. Следовательно, ответственность за проведение эффективных выборов лежит и на правящей элите, и на органах власти, и на политических партиях, и на СМИ, и на гражданском обществе в целом.

Эффективные выборы должны способствовать достижению главной цели в развитии России – созданию сильной и процветающей страны, о которой говорил Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года, когда формулировал идею: «Создать богатую и благополучную Россию». При этом Президент отметил: «В мире XXI века на фоне новой расстановки экономических, цивилизационных, военных сил Россия должна быть суверенной и влиятельной страной. Мы должны не просто уверенно развиваться, но и сохранить свою национальную и духовную идентичность, не растерять себя как нация. Быть и оставаться Россией»<sup>1</sup>.

Но решить эти задачи без эффективного государства невозможно. Президент особо подчеркнул: «Без качественного, современного государственного управления, без высокой персональной ответственности тех, кто этим занимается, мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной»<sup>2</sup>.

Чтобы достичь этой цели, необходима модернизация России, а ее проведение объективно требует эффективных выборов – их общественного признания, поддержки избранной власти большинством граждан, их согласия ей подчиняться при проведении необходимых, но нередко непопулярных у народа реформ. Эффективные выборы – инструмент легитимности. Опираясь на волеизъявление большинства народа, правящая элита может решительно и конструктивно двигаться по пути модернизации политических и социально-экономических отношений в России.

### **Состояние изученности проблемы**

Эффективность организации и проведения выборов пока не стала предметом самостоятельного научного исследования. В то же время в научных трудах анализируются различные аспекты эффективности

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2012. С. 6.

<sup>2</sup> Там же. С. 35.

организации и проведения выборов. Так, по мнению Председателя Конституционного Суда России В. Д. Зорькина, эффективность выборов связана с неукоснительным соблюдением законодательства о выборах, защитой избирательных прав граждан, обеспечением их равноправия в избирательном процессе<sup>3</sup>.

С. А. Авакьян считает, что качество выборов повысится, если в Конституции Российской Федерации будет отдельная глава об избирательной системе<sup>4</sup>. Б. С. Эбзеев полагает, что «демократия сильна лишь при условии, что она оплодотворена справедливостью, а народная воля, бережно храня тысячелетнюю государственность, направлена на созидание»<sup>5</sup>.

Практически все специалисты согласны с тем, что одна из основных составляющих эффективности выборов – качество избирательного законодательства. В то же время, А. Е. Постников и ряд научных работников Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации считают, что избирательное законодательство не полностью обеспечивает эффективность выборов. Содержательно оценивая действующее избирательное законодательство как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, специалисты, с одной стороны, признают высокую степень регламентированности основных избирательных процедур в федеральном законодательстве (что само по себе представляет серьезную предпосылку для эффективной защиты избирательных прав), с другой – не все институты избирательного законодательства работают в полную силу.

В настоящее время выявилась недостаточная эффективность норм законодательства, направленных на противодействие использованию административного ресурса должностными лицами. А. Е. Постников, Л. В. Андриченко, В. И. Васильев, Н. М. Колосова, А. В. Павлушкин полагают, что некоторые нормы избирательного права сами по себе создают благоприятную среду для избыточного воздействия руководителей исполнительной власти на проведение выборов и их результаты<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 139–144.

<sup>4</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т. 2. М., 2007. С. 165.

<sup>5</sup> Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России. М., 2013. С. 313.

<sup>6</sup> Постников А. Е., Андриченко Л. В., В. И. Васильев, Колосова Н. М., Павлушкин А. В. и др. Концепция развития конституционного законодательства // Концепция развития российского законодательства. М., 2010. С. 129–130.

Один из критериев эффективных выборов – надежная защита избирательных прав граждан. В связи с этим Б. С. Крылов, Л. А. Окуньков, А. Е. Постников, М. С. Студеникина защиту избирательных прав граждан связывают с ответственной и компетентной деятельностью судов<sup>7</sup>.

Е. И. Колюшин одним из ключевых вопросов избирательного права и выборов называет конституционно-правовую ответственность за избирательные правонарушения, которая в настоящее время неадекватна потребностям свободных выборов в России<sup>8</sup>. Данную проблему поднимает и М. В. Штурнева, обращая внимание на непоследовательную и неполную реализацию конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей<sup>9</sup>.

Положительный результат выборов, по мнению Е. П. Ищенко, А. Е. Ищенко<sup>10</sup>, С. Д. Князева и Р. А. Охотникова<sup>11</sup>, связан с умением участников избирательного процесса предупреждать и своевременно решать избирательные споры. Качественному проведению выборов в Российской Федерации препятствуют, по мнению Л. С. Гетьмана, недостатки в правовом регулировании создания и использования избирательных документов<sup>12</sup>.

Одним из основных показателей эффективности организации и проведения выборов выступает прозрачность избирательного процесса. По этому поводу Л. Г. Берлявский замечает, что «прозрачность избирательного процесса является важной гарантией его законности, а также легитимности избираемой власти»<sup>13</sup>.

Качество организации выборов зависит от компетентной деятельности избирательных комиссий. Этот вопрос поднимают в своей

---

<sup>7</sup> Крылов Б. С., Окуньков Л. А., Постников А. Е., Студеникина М. С. Судебная практика рассмотрения дел о нарушениях избирательного законодательства. М., 2000.

<sup>8</sup> Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2012. С. 58–59.

<sup>9</sup> Штурнева М. В. Конституционно-правовая ответственность за подкуп избирателей. Иркутск, 2013.

<sup>10</sup> Ищенко Е. П., Ищенко А. Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. М., 2002.

<sup>11</sup> Князев С. Д., Охотников Р. А. Избирательные споры: юридическая природа и порядок рассмотрения. Владивосток, 2005.

<sup>12</sup> Гетьман Л. С. Конституционно-правовое регулирование создания и использования избирательных документов в Российской Федерации. Иркутск, 2012. С. 324–325.

<sup>13</sup> Берлявский Л. Г. Сравнительное избирательное право. М., 2013. С. 15.

работе Н. Г. Мажинская и С. В. Юсов<sup>14</sup>. Отдельным аспектам эффективной деятельности общественного контроля над избирательным процессом посвящены работы И. Б. Борисова<sup>15</sup>, итоговый доклад Российского фонда свободных выборов<sup>16</sup>.

Сегодня в России в условиях политической реформы возрастает цена ошибок в организации и проведении выборов. В связи с этим «очень важно обеспечивать как можно большую легитимность каждого выборов, повысить градус доверия, получаемого депутатом или выборным должностным лицом от избирателей», – отмечают Е. М. Крупеня и И. Г. Смолина<sup>17</sup>.

Обширность исследований, тем не менее, не позволили полно и обстоятельно выявить, обобщить и разработать критерии эффективности для организаторов выборов, кандидатов, политических партий, СМИ, общественных организаций, экспертного сообщества, участвующих в избирательном процессе. Таким образом, несмотря на изучение некоторых теоретических вопросов, отдельных практических аспектов эффективности организации и проведения выборов, эта проблема до сих пор остается недостаточно исследованной.

### **Смысл эффективных выборов**

Принципиально важно разобраться с понятием «эффективные выборы». Для этого надо, во-первых, дать определение понятия «эффективность». Во-вторых, необходимо знать сущность и главную цель выборов.

Большинство исследователей при определении понятия «эффективность» и производного от него прилагательного «эффективный» ограничивается смыслом латинского термина «effectus» – действие (какой-либо причины, силы, результата, следствия чего-либо), а так-

<sup>14</sup> Юсов С. В., Мажинская Н. Г. Избирательное право и избирательный процесс. Ростов-на-Дону, 2008.

<sup>15</sup> Борисов И. Б. Общественный контроль на выборах. М., 2012; Борисов И. Б. Общественный контроль на выборах как фактор легитимности власти // Юридический мир. 2012. № 9.

<sup>16</sup> Итоги работы общественной «горячей линии» связи с избирателями РФСВ на выборах в единый день голосования в Российской Федерации 14 октября 2012 года / Под общ. ред. В. П. Волкова. М., 2012.

<sup>17</sup> Крупеня Е. М., Смолина И. Г. Правовая культура избирательного процесса: персоноцентристский анализ. М., 2012. С. 37.

же «effectivus» – производительный действенный<sup>18</sup>. Применительно к выборам политики понятие «эффективность» часто используют в значении «хороший результат».

Вопрос в том, а для кого хороший результат? Если для победившей власти и организаторов выборов, то, безусловно. Но, по сути, выборы только тогда имеют хороший результат, когда они удовлетворяют запросы общества по подъему жизненного уровня посредством проведения соответствующих преобразований. Результат на выборах представляет собой итог общественно-политической деятельности граждан, который получает определенные характеристики, отражающие его значения для пользы избирателей. «Польза» – очень важное понятие, но сложно обозначать его какими-либо количественными и качественными показателями. Тем не менее, здравый смысл позволяет весьма достоверно считать, что есть польза для избирателя, для гражданского общества с точки зрения их существования и развития.

Нет эффекта (эффективности) от выборов, если они не приводят к положительным результатам для проголосовавших граждан. Поэтому *об эффективности выборов следует вести речь только тогда, когда их результат приносит пользу людям (избирателям), удовлетворяет их потребности и способствует развитию гражданского общества.* При этом ключевыми для модели эффективных выборов является ориентация избирательных комиссий на прозрачный и понятный для общества результат работы. Именно общественное мнение, мнение самих граждан есть основной критерий эффективности деятельности избирательных комиссий и самих выборов.

Итак, эффективные выборы можно охарактеризовать как дающие необходимый результат в процессе формирования с помощью голосования органов государственной власти и органов местного самоуправления. А какой результат выборов следует считать положительным, то есть эффективным? Чтобы ответить на этот вопрос, следует выяснить главную цель выборов и их смысл.

*Главная цель любых выборов* как механизма взаимодействия власти и общества в формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления с помощью голосования состоит в критической оценке правящей элитой, сложившейся в стране, регионе и на муниципальном уровне ситуации. Это позволяет элите, с одной стороны, выявить совершенные представителями власти

---

<sup>18</sup> Современный словарь иностранных слов. СПб., 1994. С. 728.

ошибки и неверно принятые ими решения по развитию страны, региона, муниципального образования, а с другой – вести поиск необходимых методов и средств, ведущих к кардинальному улучшению социально-экономического положения в стране, регионе, на муниципальном уровне, и дающих новые импульсы ее развитию и повышению благосостояния граждан.

Чтобы выявить совершенные властью ошибки и провести необходимые реформы, следует проводить легитимные выборы, подтверждающие признание выборов и правомерности официальной власти гражданским обществом. Именно в *легитимности – признании российским обществом выборов как института, поддержке власти гражданами и состоит подлинный смысл выборов.*

Таким образом, *эффективные выборы, – это те выборы, которые дают необходимый результат – легитимность*, то есть признание обществом выборов и поддержку власти гражданами в процессе формирования с помощью голосования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Иными словами, зависимость власти от избирателя – главный показатель эффективности выборов. Именно легитимность выборов, а не их имитация позволяет реализовать конституционный принцип высшего непосредственного выражения власти народа.

### **Принципы эффективных выборов**

Проблема эффективных выборов напрямую связана с эффективностью государственной власти. В связи с этим построение модели эффективной организации выборов, основанной на принципах и критериях эффективности, взаимосвязано с моделью эффективности государственного управления. Однако если для исполнительной власти, первой в системе органов государственной власти, получившей свое институциональное оформление оценки эффективности в июне 2007 года<sup>19</sup>, это уже практика, то для избирательных комиссий сегодня пока нет теоретико-методологического обоснования принципов и критериев их эффективной деятельности.

---

<sup>19</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 27. ст. 3256).

В то же время теоретическое определение и институциональное закрепление принципов и критериев эффективности в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не стали инструментом мотивации их качественной работы. В апреле 2008 года<sup>20</sup> и в мае 2010 года оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти получила новые дополнения<sup>21</sup>.

Но и они не стали механизмом эффективной деятельности органов исполнительной власти регионов. В значительной мере это было связано с отсутствием механизма оценки эффективности власти со стороны общества. Из-за непрозрачности деятельности чиновников, их деятельность оценивали сами чиновники. Отсутствие качественного критерия – мнения граждан при оценке эффективности деятельности региональных государственных органов исполнительной власти – был учтен.

23 августа 2012 года Президент Российской Федерации подписал Указ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>22</sup>. В Указе, вступившем в силу с 1 января 2013 года, утверждается новый перечень показателей для оценки эффективности в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом в перечне критериев эффективности государственного управления впервые акцент делается на оценку населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 606 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18, ст. 2002).

<sup>21</sup> Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2010 года № 579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергоснабжения и повышения энергетической эффективности» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 20, ст. 2432).

<sup>22</sup> <http://президент.рф>.

<sup>23</sup> Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
2. Численность населения;
3. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств);
4. Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе

В развитие этого показателя Президентом Российской Федерации были предложены новые принципы, призванные создать эффективный механизм государственного управления. По мнению Президента России, ключевыми для новой модели государственного управления должны стать следующие принципы:

«Первое. Ориентация работы всех звеньев государственного механизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы.

Второе. Повсеместное внедрение новых форм и методов контроля. Главным критерием оценки эффективности власти, предоставляющей услуги гражданам, а также учреждений социальной сферы должно стать общественное мнение, мнение самих граждан.

Третье. Адекватная мотивация государственных муниципальных служащих: конкурентная оплата их труда, система моральных, материальных, карьерных поощрений, стимулирующих непрерывное улучшение работы госаппарата. При этом должна быть кардинально повышена персональная ответственность, вплоть до временной дисквалификации»<sup>24</sup>.

В определении характеристик эффективности деятельности избирательных комиссий представляется целесообразным исходить из вышеперечисленных методологических подходов, которые позволяют построить модель эффективных выборов<sup>25</sup>.

---

микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями;

5. Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

6. Уровень безработицы в среднем за год;

7. Реальные располагаемые денежные доходы населения;

8. Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда;

9. Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений;

10. Смертность населения (без показателей смертности от внешних причин);

11. Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // <http://президент.рф>.

<sup>24</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2012. С. 35–36.

<sup>25</sup> Моделирование – одна из основных категорий познания, поскольку предстает как исследование каких-либо явлений, процессов или система объектов путем построения и изучения моделей. Моделирование эффективных выборов должно

Модель эффективной организации и проведения выборов, на мой взгляд, может основываться на трех принципах. Во-первых, на прозрачных и понятных для общества результатах работы организаторов выборов – избирательных комиссий всех уровней.

Во-вторых, на повсеместном внедрении новых форм и методов контроля над избирательным процессом благодаря открытости и прозрачности деятельности организаторов выборов. Главным критерием оценки эффективности организаторов выборов должно стать общественное мнение, мнение самих граждан.

В-третьих, на ответственной и, как следствие, компетентной деятельности избирательных комиссий.

Следует заметить, что эти принципы можно отнести и к деятельности кандидатов, политических партий, общественных организаций, СМИ, иных участников избирательного процесса.

### **Признание выборов обществом требует действенной обратной связи власти с народом**

Доверие к выборам – уверенность в добросовестности и правильности осуществления избирательного процесса. Процесс повышения доверия к выборам предполагает соблюдение взаимных интересов государства и граждан, их взаимопомощи по предотвращению или исправлению нарушений избирательного законодательства. Доверие к выборам требует от всех участников избирательного процесса высокой правовой и политической культуры – ответственного соблюдения избирательного законодательства, честности, взаимного уважения и солидарности. Пути повышения доверия к выборам – создание и внедрение в государственно-властные отношения механизмов эффективных выборов и обратной связи.

*Механизм эффективных выборов*, как представляется, состоит из трех основных инструментов. *Первый* – создание четких, понятных и доступных для граждан законодательных правил выборов. *Второй* – обеспечение соблюдения избирательного законодательства

---

начинаться с анализа предыстории и текущих выборов, на основе деятельности участников избирательного процесса. На следующем этапе устанавливаются их цели и определяются тактические интересы. Далее, исходя из распределения их интересов с учетом целей и задач, конструируется модель эффективных выборов. Затем осуществляется контроль над осуществлением эффективности организации и проведения выборов.

всеми участниками избирательного процесса. *Третий* – эффективная деятельность избирательных комиссий всех уровней.

Доверие граждан к выборам невозможно без эффективной обратной связи с избирательными комиссиями и иными органами власти, организующими выборы. Эта обратная связь эффективна тогда, когда избиратели, во-первых, обладают полной, достоверной, объективной, своевременной и регулярной информацией о том, что и как делают избирательные комиссии и иные органы государственной власти для проведения выборов. Во-вторых, имеют возможность свободно высказать свое мнение о деятельности власти в ходе выборов и на референдумах. В-третьих, принимают участие в свободном обсуждении важных государственно-политических и социально-экономических проблем во время избирательного процесса.

*Механизм обратной связи организаторов выборов с гражданами* состоит:

в установлении обратной связи граждан с избирательными комиссиями посредством открытости и прозрачности их деятельности в ходе избирательной кампании;

в организации избирательными комиссиями просветительской работы с гражданами о проведении общественного контроля в избирательном процессе;

во взаимодействии в процессе контроля организаторов выборов с наблюдателями при голосовании в день выборов, подсчете голосов и подведении итогов выборов.

Действенная обратная связь избирательных комиссий, иных органов власти с избирателями побуждает граждан активнее участвовать в избирательном процессе, повышает их правовую и политическую культуру, способствует проведению эффективных (легитимных) выборов – одного из механизмов эволюционного развития страны. В связи с этим роль ЦИК России и избирательных комиссий всех уровней в избирательном процессе состоит в том, чтобы запустить механизм эффективных выборов, мотивирующих правящую элиту решительно двигаться по пути необходимых преобразований в стране.

*Открытость и прозрачность деятельности избирательных комиссий – инструмент их обратной связи с гражданским обществом.*

Обратная связь организаторов выборов с обществом обеспечивается открытостью и прозрачностью их деятельности. В этой связи представляется важным дать определение понятиям «открытость» и «прозрачность» в деятельности организаторов выборов.

Понятие «открытость деятельности избирательных комиссий» включает в себя:

- свободный доступ граждан к информации о деятельности избирательных комиссий, размещенной на их сайтах;
- проведение дней открытых дверей, выездных мероприятий для избирателей, экскурсий;
- регулярное освещение средствами массовой информации заседаний избирательных комиссий;
- активное использование избирательными комиссиями современных информационных технологий и видеотрансляций.

Понятие «прозрачность деятельности избирательных комиссий» заключается в размещении на сайтах избирательных комиссий и в СМИ полной, достоверной, объективной, своевременной и регулярной информации о деятельности избирательных комиссий. Следствием открытости и прозрачности деятельности избирательных комиссий является повышение:

- доверия избирателей к выборам;
- ответственности членов избирательных комиссий;
- компетентности членов избирательных комиссий;
- качества обратной связи избирательных комиссий с гражданами;
- эффективности проведения общественного контроля в избирательном процессе;
- правовой и политической культуры граждан.

## **Выводы**

Российское общество все настойчивее требует от организаторов выборов их эффективного проведения. Чтобы граждане признали выборы как институт демократии, органам власти и организаторам выборов следует иметь поддержку избирателей. Для этого необходимо организовать и провести выборы *ответственно* (обеспечив соблюдение закона всеми участниками избирательного процесса), *свободно* (без препятствий), *открыто и прозрачно* (обеспечив свободный доступ к полной, объективной, своевременной и регулярной информации о деятельности избирательных комиссий, политических партий, кандидатов, иных субъектов избирательного процесса), *достоверно* (в соответствии с реальным выбором граждан).

Однако если после выборов власть не проводит необходимые преобразования, то она подрывает доверие граждан к институту

выборов. Избиратели, видя имитацию выборов, то есть отсутствие взаимосвязи между участием в выборах и действиями власти, утрачивают к ним доверие, возлагая ответственность за положение дел в стране, в регионе, в муниципальных образованиях, в первую очередь, на власть. Как следствие, снижается избирательная активность, в обществе утрачивается признание выборов как института, мотивация к гражданской инициативе. Это способствует накоплению противоречий, которые могут находить выход в разных формах общественного протеста.

В конечном счете выборы эффективны только тогда, когда они ведут к своевременному проведению избранной властью необходимых реформ. Поэтому легитимные выборы на федеральном, региональном и местном уровнях являются, с одной стороны, ресурсом для проведения необходимых реформ, а с другой стороны, важнейшим инструментом получения доверия граждан по отношению к власти.

## **Референдум в Крыму: правовые аспекты организации и проведения**

В марте 2014 года состоялся уникальный как с правовой, так и с политической точки зрения процесс, результатом которого стало принятие Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации в качестве ее субъектов. Необходимым элементом этого процесса, безусловно, стало волеизъявление жителей Крыма, выраженное на общекрымском референдуме 16 марта 2014 года, в ходе которого подавляющее большинство участников референдума высказались за воссоединение Крыма с Россией.

Рассмотрим правовые аспекты данного процесса.

Вопрос о государственной принадлежности Крыма неоднократно поднимался его жителями, был предметом дискуссий юристов и историков. Напомним, что решение о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР было принято в 1954 году. Легитимность этого решения, с точки зрения процедуры его принятия, до сих пор вызывает сомнения у экспертов.

20 января 1991 года в Крымской области был проведен референдум, на который был вынесен вопрос «Вы за воссоздание Крымской Автономной Советской Социалистической Республики как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора?». В нем приняли участие 81,37 процента жителей, обладающих правом участия в референдуме, 93,26 процента из которых положительно ответили на вопрос референдума. Перед тем референдумом Крымский областной Совет народных депутатов 12 ноября 1990 года принял Декларацию о государственном и правовом статусе Крыма, в которой провозгласил необходимость воссоздания государственности в форме Крымской

---

ИГНАТОВ Александр Вячеславович – кандидат юридических наук, исполнительный директор Российского общественного института избирательного права, член Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

АССР как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора и реализации этого права народов Крыма исключительно на основе волеизъявления народа путем референдума.

В начале 2014 года на Украине произошли события, которые получили весьма противоречивую оценку международного сообщества. С одной стороны, большинство западных государств охарактеризовали их как демократический процесс и приветствовали образовавшуюся власть страны. С другой стороны, целый ряд государств, включая Российскую Федерацию, оценили эти события как государственный переворот.

Юридических аргументов в пользу последней оценки, на мой взгляд, существенно больше, поскольку избранный Президент Украины, срок полномочий которого не истек, был отстранен от власти решением Верховной Рады Украины, при том, что Конституция Украины предусматривает исчерпывающий перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы государства, к которым «самоустранение Президента от исполнения конституционных полномочий» точно не относится. Ни одно из предусмотренных Конституцией оснований не имело место, в результате чего решение парламента сложно считать соответствующим Конституции страны. Не соответствует такое решение и международным обязательствам Украины, в частности пункту 7.9 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года, согласно которому государства обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

Кроме того, в нарушение действующего порядка пересмотра Конституции, Верховной Радой было принято постановление, которым восстановлено действие Конституции Украины в редакции 2004 года, по которой страна являлась парламентско-президентской республикой. Напомним, что закон 2004 года, которым были внесены изменения в Конституцию Украины в части изменения формы правления и перераспределения полномочий между президентом и парламентом, был признан неконституционным в связи с несоблюдением порядка принятия решением Конституционного Суда

Украины в 2010 году. При этом в любом государстве, считающем себя правовым, в том числе и на Украине, существует положение об обязательности судебного решения и невозможности преодоления судебного решения повторным принятием признанного им неконституционным правового акта. В данном же случае имело место даже не повторное принятие акта с тем же содержанием (что в случае принятия закона в соответствии с порядком, установленным действующей Конституцией, было бы безусловным правом парламента), а фактически непризнание парламентом решения суда и его противоправной отмене в нарушение указанного принципа, а также принципа разделения властей.

При этом указанные события происходили на фоне силового давления на все институты власти, оказываемого представителями определенных политических сил.

Правовая оценка событий в Киеве, данная Верховным Советом Крыма, во многом стала причиной постановки вопроса о референдуме. Оценив сложившуюся на Украине ситуацию как «неконституционный захват власти радикальными националистами при поддержке вооруженных бандформирований», Верховный Совет Автономной Республики Крым объявил, что в сложившейся ситуации «принимает на себя всю ответственность за судьбу Крыма», и 27 февраля 2014 года проголосовал за проведение в Крыму 25 мая 2014 года, в день досрочных выборов Президента Украины, референдума по вопросам усовершенствования статуса и полномочий Крыма.

При этом первый вариант вопроса, выносимого на референдум, был основан на положениях Конституции Республики Крым 1992 года, впоследствии отмененной в связи с несоответствием украинскому законодательству, и звучал следующим образом: «Автономная Республика Крым обладает государственной самостоятельностью и входит в состав Украины на основе договоров и соглашений (за или против)». Конституция 1992 года предусматривала осуществление республикой суверенных прав и всей полноты власти на своей территории, право республики на самостоятельные отношения с другими государствами и международными организациями.

Из первоначального текста вопроса и комментариев представителей крымского парламента следовало, что речь шла скорее о усовершенствовании правового статуса Крыма в рамках украинского государства, расширении полномочий региональных органов власти и установлении гарантий автономии.

Позднее в связи с развитием конфликта и возрастающим давлением со стороны киевских властей было принято решение о переносе даты референдума на 30 марта 2014 года. Кроме того, 1 марта 2014 года проведение референдума было поддержано Севастопольским городским Советом.

Исходя из дальнейшего развития событий на Украине, резкого обострения общественно-политической обстановки в стране и реакции центральной власти на решение о проведении референдума с первоначальной формулировкой вопроса, Верховный Совет Автономной Республики Крым принял постановление от 6 марта 2014 года № 1702–6/14 «О проведении общекрымского референдума», в котором констатировал захват власти на Украине националистическими силами в результате антиконституционного переворота, грубые нарушения Конституции и законов Украины, неотъемлемых прав и свобод граждан, отсутствие легитимных органов государственной власти на Украине. В связи с этим и в целях реализации волеизъявления населения Крыма Верховный Совет постановил войти в состав Российской Федерации в качестве ее субъекта и назначил на 16 марта 2014 года общекрымский референдум (включая г. Севастополь), на который были вынесены два альтернативных вопроса. Вопрос, получивший большинство голосов, решено считать выражающим прямое волеизъявление населения Крыма.

Указанным постановлением на референдум были вынесены следующие альтернативные вопросы:

1) Вы за воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации?

2) Вы за восстановление действия Конституции Республики Крым 1992 года и за статус Крыма как части Украины?

Тем же постановлением было утверждено Временное положение об общекрымском референдуме, образована Комиссия Автономной Республики Крым по проведению общекрымского референдума, а также решено обратиться к Президенту Российской Федерации и в Федеральное Собрание Российской Федерации о начале процедуры вхождения в состав Российской Федерации в качестве субъекта Российской Федерации.

В качестве правового основания проведения референдума в постановлении назывались пункт 7 части 1 статьи 18 и пункт 3 части 2 статьи 26 Конституции Автономной Республики Крым.

Севастопольский городской Совет, в свою очередь, принял решение от 6 марта 2014 года № 7151 «Об участии в проведении общекрымского референдума», по которому город Севастополь решил войти в состав Российской Федерации в качестве субъекта Российской Федерации, поддержать решение Верховного Совета Автономной Республики Крым о проведении общекрымского референдума 16 марта 2014 года с теми же вопросами и на основании утвержденного им Временного положения, а также образовал городскую комиссию по проведению референдума.

В качестве правового основания этого решения были названы: Европейская хартия местного самоуправления, статьи 38, 69 Конституции Украины, статья 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статья 1 Международного пакта о гражданских и политических правах, статьи 7, 26 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине».

Впоследствии Верховный Совет Автономной Республики Крым и Севастопольский городской Совет на своих заседаниях 11 марта 2014 года приняли Декларацию о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя. Ссылаясь на положения Устава ООН, других международных документов, закрепляющих право народа на самоопределение, а также принимая во внимание подтверждение Международным судом ООН в отношении Косово от 22 июля 2010 года того факта, что одностороннее провозглашение независимости частью государства не нарушает какие-либо нормы международного права, депутаты двух представительных органов приняли совместное решение об объявлении Крыма, включающего Автономную Республику Крым и город Севастополь, независимым и суверенным государством с республиканской формой правления в случае, если в результате референдума 16 марта 2014 года прямым волеизъявлением народов Крыма будет принято решение о вхождении его в состав России, после чего новое независимое и суверенное государство обратится к Российской Федерации с предложением о принятии его в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Федерации.

Таким образом, региональные власти фактически сформулировали свои предложения по дальнейшему развитию полуострова: объявление независимости, носящей заведомо временный, до окончания процедуры присоединения к Российской Федерации, по сути, технический характер, и последующее присоединение к Российской

Федерации на правах ее субъекта как окончательное решение вопроса о государственно-правовом статусе Крыма. Данный порядок действий был сформулирован в едином документе (Декларации о независимости) и вынесен на утверждение населения посредством прямого волеизъявления – референдума. Такое решение позволило исключить неопределенность правовых последствий решения референдума и фактически спросить мнение населения не только о будущем государственно-правовом статусе региона, но и о порядке приобретения этого статуса.

Кроме того, вступление Декларации о независимости, обусловленное результатами референдума, то есть, по существу, отложенное действие Декларации о независимости подчеркивало значимость народного волеизъявления и необходимость решения этого вопроса непосредственно населением.

Сложность правовой ситуации в связи с организацией и проведением референдума состояла, в том числе в том, что Законом Украины от 06.11.2012 года № 5475-VI «О всеукраинском референдуме» ранее действовавший Закон Украины «О всеукраинском и местном референдуме» признан утратившим силу со дня официального опубликования указанного закона, то есть с 28 ноября 2012 года. При этом сам новый закон от 6 ноября 2012 года, как следует из его наименования, преамбулы и содержания, определяет правовые основы, организацию и проведение исключительно всеукраинского референдума. Вопросы местного референдума не являются предметом правового регулирования указанного закона.

Таким образом, после принятия указанного закона Украины порядок назначения и проведения местного референдума (иного, кроме всеукраинского референдума), требования к вопросам, которые могут и не могут быть вынесены на местный референдум, а также иные правовые аспекты местного референдума в Украине остались неурегулированными.

Вместе с тем статьей 38 Конституции Украины, нормы которой являются нормами прямого действия, гражданам гарантировано право принимать участие в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах. В соответствии со статьей 22 Конституции Украины, конституционные права и свободы гарантируются и не могут быть упразднены; при принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы не допускается сужение содержания и объема существующих прав и свобод.

Исследуя правовые основания проведения референдума в Крыму, необходимо отметить положения пункта 2 части 1 статьи 138 Конституции Украины, согласно которым к ведению Автономной Республики Крым относится организация и проведение местных референдумов. При этом в соответствии со статьей 135 Конституции Украины нормативно-правовые акты Верховной Рады Автономной Республики Крым и решения Совета министров Автономной Республики Крым не могут противоречить Конституции Украины и законам Украины и принимаются в соответствии с Конституцией Украины, законами Украины, актами Президента Украины и Кабинета министров Украины и во их исполнение. Как указано выше, закон, регулирующий порядок организации и проведения местного референдума, на момент принятия решения о назначении референдума отсутствовал.

Таким образом, возникший пробел в праве является следствием уклонения украинского законодателя от исполнения своей конституционной обязанности по созданию правовой базы местного референдума и гарантий прав граждан на участие в нем и представляет собой фактическое сужение содержания и объема прав и свобод принятием нового закона.

В соответствии с частью 3 статьи 9 Конституции Автономной Республики Крым, принятой в установленном порядке, основной задачей органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления и их должностных лиц является обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина, достойных условий их жизни. Пунктом 7 части 1 статьи 18 Конституции Автономной Республики Крым ведению Республики отнесено назначение и проведение республиканских (местных) референдумов по вопросам, отнесенным к ведению Автономной Республики Крым, а пунктом 18 части 1 статьи 18 Конституции к ведению Республики отнесено участие в обеспечении прав и свобод граждан, национального и гражданского согласия, содействие охране правопорядка и общественной безопасности, осуществление по данным вопросам полномочий, предусмотренных законами Украины.

Принятие решения о проведении республиканского (местного) референдума, согласно пункту 3 части 1 статьи 26 Конституции Автономной Республики Крым, отнесено к компетенции Верховной Рады Автономной Республики Крым; к ее же компетенции отнесено в соответствии с пунктом 13 части 1 статьи 26 Конституции Ав-

тономной Республики Крым решение вопросов обеспечения прав и свобод граждан.

В условиях отсутствия законодательного регулирования регионального и местного референдума на Украине в целях обеспечения реализации конституционных прав граждан на участие в референдуме и в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, Верховный Совет Автономной Республики Крым одновременно с назначением референдума утвердил Временное положение о республиканском (местном) референдуме в Автономной Республике Крым, впоследствии одобренное и Севастопольским городским советом, которое стало правовой основой состоявшегося референдума.

Анализ Временного положения свидетельствует, что оно регламентирует все необходимые процедуры организации и проведения референдума: порядок назначения референдума и формулирования его вопросов, порядок образования участков, формирования комиссий референдума, организации их работы, порядок составления и уточнения списков участников референдума, порядок финансирования подготовки референдума, агитации, голосования, подсчета голосов, установления итогов голосования и результатов референдума. Таким образом, Временное положение создало полную правовую базу, замещая отсутствующее законодательное регулирование порядка проведения местного референдума.

Содержательно Временное положение соответствует международным требованиям по организации референдумов в соответствии с демократическими принципами и нормами, так называемой лучшей практике в сфере организации референдумов и реализации прав граждан на участие в них, в том числе модельному закону «О местном референдуме», принятому Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 16 октября 1999 года, а также модельному закону «О национальном референдуме», принятому Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 23 ноября 2012 года. Временное положение о референдуме обеспечило его проведение на основе принципов всеобщего, равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании, добровольном и свободном участии в референдуме.

Следует отметить, что Временное положение не может быть признано противоречащим законодательству Украины поскольку, как указано выше, какое-либо законодательное регулирование вопросов

проведения местного референдума на Украине на момент принятия положения и проведения референдума отсутствовало.

Анализ Временного положения и практики его применения свидетельствует о том, что предмет его регулирования следовало бы несколько расширить, а ряд вопросов усовершенствовать с целью повышения возможностей реализации конституционного права граждан.

Так, Временное положение не содержало правовые условия финансирования агитации по вопросам референдума, то есть не урегулировало порядок осуществления участниками референдума и иными лицами расходов на проведение агитации по вопросам референдума. Фактически это обстоятельство, как представляется, не повлияло на волеизъявление граждан на прошедшем референдуме, так как агитационная кампания в СМИ сводилась к информированию граждан о текущей ситуации и отношении к ней со стороны различных субъектов.

Временное положение не предусматривало возможности организации голосования за пределами Крыма, причем если организовать такое голосование на территории Украины по понятным причинам было невозможно, то продумать возможность реализации прав граждан, временно находящихся на территории Российской Федерации и других государств, с их согласия, на мой взгляд, следовало бы. К недостаткам Временного положения можно отнести и отсутствие возможности голосования жителей, находящихся в день голосования на территории Крыма, но вне своего места жительства. В качестве возможных вариантов можно было бы использовать голосование по открепительным удостоверениям либо досрочное голосование по месту жительства. Результаты участия жителей в референдуме свидетельствуют о том, что указанный факт не оказал существенного влияния на возможность участия граждан в голосовании.

Временное положение допускало относительно короткие сроки с момента назначения референдума до дня голосования, что, с одной стороны, не противоречит демократическим стандартам, но с другой – создает определенные возможности ущемления права граждан на агитацию «за» или «против» вопросов, вынесенных на голосование. Однако в конкретной ситуации, учитывая характер вопросов, вынесенных на референдум 16 марта 2014 года, по которым абсолютное большинство жителей полуострова имело свою сформировавшуюся и устоявшуюся точку зрения, короткий срок подготовки референдума,

по моему мнению, не оказал и не мог оказать какого-либо заметного влияния на волеизъявление граждан. С учетом этих обстоятельств, а также того, что Временное положение принималось как акт однократного применения, действие которого распространялось исключительно на референдум 16 марта 2014 года, вопросы которого на момент принятия положения были известны, такой подход к рассматриваемой проблеме нельзя считать недопустимым.

Несмотря на сжатые сроки, референдум был организован на достаточно высоком уровне. Для организации и проведения голосования по вопросам референдума были сформированы комиссии референдума, в том числе по предложениям общественных организаций.

Основные организационные проблемы проведения референдума стали следствием решения Центральной избирательной комиссии Украины о блокировании доступа к государственному регистру избирателей в Автономной Республике Крым и г. Севастополе, которое затруднило работу в первую очередь участковых комиссий. За основу составления списков избирателей были взяты списки, использовавшиеся на предыдущих выборах, в результате чего в списках обнаруживались неточности, вызванные изменением состава лиц, обладающих правом на участие в референдуме на соответствующем избирательном участке вследствие достижения 18-летнего возраста, смерти, смены места жительства и т. п. Однако, благодаря профессиональным действиям членов участковых комиссий референдума и отмечаемой всеми экспертами высокой гражданской активности жителей Крыма, которые заблаговременно знакомились со списками и подавали заявления об их уточнении (что сложно назвать типичным для постсоветского пространства), списки участников референдума были составлены и уточнены в соответствии с требованиями Временного положения. Принципиально важно, что всем жителям Крыма, имеющим право участвовать в референдуме и желающим проголосовать, была обеспечена такая возможность. Нарушений прав граждан в связи с их невключением в список избирателей наблюдателями на референдуме выявлено не было.

Агитация по вопросам референдума проводилась, как отмечали эксперты и представители местного сообщества, без каких-либо ограничений, властями были созданы необходимые условия для свободного беспрепятственного проведения агитации всеми участниками референдума и заинтересованными лицами.

День голосования и подсчет голосов прошли без существенных замечаний со стороны как иностранных, так и местных наблюдателей, непосредственных участников процесса. Случаев обращений по нарушениям прав на участие в референдуме со стороны граждан, наблюдателей, в том числе крымских татар, не было зафиксировано.

Отмечались нарушения запрета на проведение агитации по вопросам референдума в день голосования, прежде всего со стороны средств массовой информации, зарегистрированных за пределами Крыма.

В целом организация голосования и подсчета голосов на референдуме осуществлена на высоком уровне. Комиссии к проведению референдума были подготовлены, имели все необходимое оборудование и материалы, выполняли свои функции в соответствии с Временным положением, чем обеспечили реализацию конституционных прав граждан Крыма на волеизъявление.

Жители Крыма, обладающие правом участия в референдуме, проявили высокую гражданскую активность, показатель явки на референдуме существенно превышает явку на выборах в органы власти всех уровней. Беспрецедентно высокую активность, особенно в первой половине дня, отмечали члены всех участковых избирательных комиссий, которых посетили наблюдатели на территории Крыма.

Сам процесс голосования на референдуме, как отмечали в том числе и присутствовавшие иностранные наблюдатели, проходил свободно, без принуждения и незаконного воздействия на волеизъявление граждан. Сотрудники правоохранительных органов, дружин, военнослужащие в помещениях для голосования не находились, воздействие на граждан не оказывали. Таким образом, наблюдение за ходом голосования не создало оснований для сомнений в свободном формировании и выражении воли участников референдума, не выявило каких-либо признаков давления на участников референдума или членов комиссий.

Принцип открытости и гласности подготовки и проведения референдума был соблюден, поскольку на каждом из участков референдума присутствовали по несколько наблюдателей, представляющих разные общественные организации, на многих участках находились представители средств массовой информации. Представители иностранных государств, обратившиеся в комиссию, были

зарегистрированы и получили возможность осуществлять наблюдение. Наблюдатели имели полный доступ ко всей необходимой информации, что создало необходимые условия для проведения эффективного наблюдения.

На ряде участков референдума наблюдались провокации, имеющие целью воспрепятствование его проведению. Так, в Джанкойском районе ящики для голосования на одном участке были залиты зеленкой; на ряде участков представители некоторых средств массовой информации соответствующими вопросами к членам участковых комиссий намеренно пытались спровоцировать агитацию.

Представители международных организаций фактически отказались от участия в наблюдении за референдумом. При этом действующий председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Швейцарии, известной как страна прямой демократии, чаще других прибегающей к принятию решений именно путем референдумов разных уровней, Дидье Буркхальтер заявил 11 марта 2014 года, что в нынешнем виде референдум о Крыме противоречит Конституции Украины и должен считаться незаконным. Ссылаясь на такую оценку референдума и отсутствие приглашения со стороны Украины как государства – участника организации, которое, по его заявлению, является необходимым условием наблюдения, он исключил возможность наблюдения со стороны организации за референдумом 16 марта.

В то же время анализ деятельности БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами и референдумами свидетельствует, что в ряде случаев наблюдение осуществлялось не по приглашению центральных властей государства. Так, совместная миссия по оценке БДИПЧ ОБСЕ и Секретариата Совета Европы на референдуме в Чеченской Республике по проекту Конституции Республики и двух законов о выборах в 2003 году, как следует из заявления самой миссии по итогам ее работы, действовала на основании приглашения Избирательной комиссии и Главы администрации Чеченской Республики, без приглашения Министерства иностранных дел или иного центрального органа Российской Федерации; наблюдение на муниципальных выборах в Боснии и Герцеговине в 1997 году осуществлялось, как следует из предварительного заявления миссии, на основе Дейтонских соглашений, а не приглашения центральных властей государства; наблюдение за выборами Президента Сербии в 2004 году, когда Сербия была членом государственного сообщества Сербии и Черногории, осуществлялось на основании приглашения председателя

парламента Сербии, а не центральных властей государства; наблюдение за парламентскими выборами в Черногории 2002 года также осуществлялось на основании приглашения председателя парламента Черногории, а не центральных властей Югославии, в состав которой в момент проведения выборов входила Черногория. Таким образом, организация в целом ряде случаев делала исключение и осуществляла наблюдение за волеизъявлением граждан при отсутствии приглашения центральных органов государства.

Оценивая состоявшийся референдум в целом, следует отметить, что он прошел в соответствии с международными стандартами в сфере организации референдумов и реализации прав граждан на участие в них, Временным положением о референдуме. Его организация обеспечила реализацию гарантированного международными обязательствами государства и предусмотренного Конституцией права на участие в референдуме. Состоявшийся референдум стал высшим непосредственным выражением власти народа, имеющего в соответствии с международными документами право на самоопределение. Принятое на нем решение было реализовано органами власти, в результате чего в состав Российской Федерации были приняты два новых субъекта – Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

## **Ретроспективный обзор избирательного законодательства**

Мировой опыт свидетельствует, что для поступательного политического и социально-экономического развития государства на основе демократических принципов чрезвычайно важно наличие в стране развитой партийной системы.

Политическая система Российской Федерации как один из элементов демократического государства, по историческим меркам, еще молода. Но при этом за сравнительно небольшой период – чуть более 20 лет отделяет нас от первых многопартийных выборов в российский парламент – партийная система прошла заметный путь демократического развития.

Основной целью этого процесса было построение демократической многопартийной системы, способной препятствовать монополии какой-либо одной политической силы на власть и реализовывать интересы различных социальных слоев населения в деятельности государства. Для этого большое значение имеет создание законодательных гарантий свободной деятельности политических партий, их реальной политической конкуренции, прежде всего в процессе формирования органов власти путем демократических выборов.

Эта задача по законодательному закреплению статуса политических партий как универсального института, через который осуществляется связь государства и граждан, обеспечивающая представительство различных социальных интересов в деятельности органов власти, была выполнена с принятием в 2001 году Федерального закона «О политических партиях». Указанным законом установлены гарантии

---

АРТАМОШКИН Михаил Николаевич – начальник Контрольного управления Аппарата ЦИК России, кандидат юридических наук.

ТЮРИН Сергей Дмитриевич – главный советник Контрольного управления Аппарата ЦИК России до 2016 года.

прав граждан на объединение в политические партии и особенности создания и деятельности политических партий. В соответствии с этим законом с июля 2003 года в Российской Федерации политические партии стали единственным видом общественных объединений, которые вправе выдвигать кандидатов и списки кандидатов на выборах в органы государственной власти.

В указанный период проводились федеральные и региональные избирательные кампании, обновлялось избирательное законодательство, создавалась нормативная база финансирования выборов, принимались другие важнейшие организационные решения.

Обращаясь к недавнему прошлому, можно вспомнить важнейшие этапы пройденного пути, во многом определившего сегодняшнюю реальность.

Осень 1993 года вошла в историю как начало коренного обновления избирательного законодательства, развития современной избирательной системы. Уникальность ситуации заключалась в том, что правовая база первых выборов формировалась с «чистого листа». Впервые появились такие понятия, как «избирательные объединения», «избирательные фонды», «добровольные пожертвования юридических и физических лиц» и многие другие. Поистине революционным изменением избирательной системы России стал отказ от принципа исключительно государственного финансирования выборов. Долгое время такой способ финансирования выборов считался действенной гарантией от различных злоупотреблений процедурой выборов, фальсификаций их результатов, подкупа избирателей и других правонарушений.

Тогда, учитывая опыт зарубежных стран, Российская Федерация взяла на себя обязательство оказывать финансовую поддержку участникам избирательного процесса в виде авансовых бюджетных поступлений в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений. Всего в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы первого созыва в избирательные фонды 13 зарегистрированных избирательных объединений поступило 4,7 млрд. рублей, в том числе бюджетных средств 1,3 млрд. рублей (100 млн. рублей в неденоминированных рублях каждому избирательному объединению). Однако практика показала неэффективность такого подхода. Сложившийся стереотип разрушил новый закон, в соответствии с которым финансирование выборов стало осуществляться через избирательные фонды.

В период выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 1995 года избирательное законодательство уже предусматривало открытие специальных временных счетов в отделениях Сберегательного банка России. Был установлен предельный размер расходования средств избирательного фонда в размере не более 437,0 млн. рублей для кандидатов и 10 925,0 млн. рублей (неденоминированных) для избирательных объединений (избирательных блоков). Новеллы избирательного законодательства предусматривали публикацию сведений о размерах и источниках создания избирательных фондов, а также создание контрольно-ревизионной службы при ЦИК России.

Каждому из 43 избирательных объединений (избирательных блоков), зарегистрировавшему в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы второго созыва, было перечислено из бюджета для финансирования избирательной кампании и предвыборной агитации по 115 млн. рублей.

В 1999 году при проведении выборов депутатов Государственной Думы третьего созыва впервые был применен институт избирательного залога, введены понятия специального избирательного счета и уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Постановлением ЦИК России было принято решение о перечислении на специальные счета избирательных объединений (избирательных блоков), зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, средств федерального бюджета в размере 220 тыс. рублей для формирования избирательных фондов и на транспортные расходы. Предельная сумма всех расходов избирательного фонда кандидата составила 1669,8 тыс. рублей, избирательного объединения – 41 745,0 тыс. рублей.

Постановлением ЦИК России от 18 августа 1999 года была утверждена Инструкция о порядке формирования и расходования средств избирательных фондов, согласованная с Центробанком Российской Федерации, установившая в том числе запреты на расходование средств, минуя избирательный фонд, возвраты бюджетных денежных средств, в случае если зарегистрированный кандидат получит по результатам голосования менее 3 процентов голосов избирателей, а избирательное объединение – менее 2 процентов.

Новый цикл избирательных кампаний 2003–2004 годов ознаменовался совершенствованием избирательного законодательства. Дальнейшее развитие получил институт уполномоченных по финан-

совым вопросам. С принятием Федерального закона «О политических партиях», в 2001 году на политической арене стали действовать политические партии. Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва включал положение о передаче в средства массовой информации сведений о результатах проверок сводных финансовых отчетов политических партий, полученных от налоговых органов Российской Федерации, и многое другое.

В связи с новым Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятым в 2002 году, были утверждены Положение о Контрольно-ревизионной службе при ЦИК России и Примерное положение о контрольно-ревизионной службе при избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (в новой редакции).

Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда кандидата была установлена в размере 6,0 млн. рублей, а политической партии, избирательного блока – 250,0 млн. рублей. Данные, полученные по итогам выборов, позволили внести изменения в организацию формирования и расходования средств избирательных фондов политических партий, избирательных блоков с использованием субсчетов региональных отделений политических партий и регистрацией в качестве уполномоченных представителей по финансовым вопросам ответственных лиц региональных отделений.

Закреплено право политической партии использовать в период избирательных кампаний свое движимое и недвижимое имущество, при этом расходы по эксплуатации такого имущества предписано производить только за счет средств избирательного фонда.

Избирательное законодательство того периода не содержало запрета на пожертвования в избирательные фонды политических партий от некоммерческих организаций-фондов, в которых могли оказаться средства юридических лиц, которым напрямую запрещено осуществлять такие пожертвования. Имеются в виду иностранные юридические лица либо юридические лица с государственным (муниципальным) участием.

Законодательство о выборах и референдумах 2007–2008 годов предъявило новые требования к подготовке и проведению избирательных кампаний различного уровня.

Во-первых, введен запрет на использование избирательного залога в качестве «страховочного» основания регистрации наряду с подписями избирателей, что имело место при проведении выборов предшествующего периода.

Во-вторых, проведенные избирательные кампании показали эффективность предоставленного региональным отделениям политических партий права на формирование собственных избирательных фондов.

В-третьих, размеры денежных средств избирательных фондов политических партий, региональных отделений свидетельствовали о достаточности установленных Федеральным законом предельных размеров расходования средств. Предельный размер избирательного фонда политической партии равнялся 400 млн. рублей.

Практика проведения выборов показала, что необходимо законодательно ограничить расходы со специальных избирательных счетов наличными денежными средствами. Внесенные изменения в избирательное законодательство в отношении осуществления пожертвований в избирательные фонды политических партий некоммерческими организациями (НКО) носят лишь частичный характер и не исключают возможности некоммерческой организации воспользоваться услугами другой НКО, тем самым придав своим пожертвованиям статус законных.

Новации законодательства в 2008–2011 годах были направлены на усовершенствование правовой базы избирательной системы и, прежде всего, на создание дополнительных гарантий для политической конкуренции, на активизацию деятельности политических партий и их участия в избирательном процессе.

В этот период были внесены изменения, в соответствии с которыми увеличены предельные суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии, регионального отделения политической партии до 700 млн. рублей.

Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 3-ФЗ был упразднен институт избирательного залога, который действовал в течение целого десятилетия.

Старая истина – цивилизованный диалог возможен только с теми политическими силами, которые цивилизованным образом выдвигают, обосновывают и формулируют свои требования, а главное – отстаивают их в рамках закона. Изменения, модернизация политической системы естественны и необходимы. Это нормальный процесс.

По предложению руководства страны, основанного на инициативах гражданского общества и поддержанного парламентскими партиями, в законодательство внесены существенные изменения, касающиеся либерализации порядка регистрации политических партий, количество политических партий стало очень быстро увеличиваться.

В первом квартале 2012 года в России было 7 политических партий, на сегодняшний день (по состоянию на 01.12.2014) – 76 политических партий и более 4200 региональных отделений. Очевидно, что необходимо добиваться того, чтобы все политические партии были поставлены в равные условия. Безусловно, без высокой эффективности государственной власти и контроля, без персональной ответственности тех, кто этим занимается, не решить задачи, стоящие перед демократическим обществом.

В настоящее время необходимости в кардинальных преобразованиях российского избирательного законодательства нет. Но отдельные уточнения существующих норм требуются с учетом правоприменительной практики, которую мы получаем на федеральных и региональных выборах, особенно в части финансирования избирательных кампаний, единой системы финансового контроля, в том числе финансовой отчетности политических партий, поступления и расходования средств избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений.

Изменения, внесенные в Федеральный закон «О политических партиях» в 2014 году, коснулись сроков представления сводных финансовых отчетов политических партий.

Первое. Вновь политические партии будут представлять финансовую отчетность ежегодно.

Второе. Федеральный закон «О политических партиях», принятый в 2001 году, установил целый ряд мер поддержки политических партий, в том числе путем их государственного финансирования за счет средств федерального бюджета с целью компенсации финансовых затрат партий. Каждая политическая партия имеет право на получение государственного финансирования по итогам федеральных выборов, если она набрала не менее установленного законом количества голосов избирателей. Федеральным законом от 14 октября 2014 года № 300-ФЗ установлено увеличение государственного финансирования политических партий в размере 110 рублей ежегодно (ранее было 50 рублей) за голос избирателя по результатам выборов депутатов

Государственной Думы. Эта норма начинает действовать с 1 января 2015 года с последующей индексацией.

По данным Сведений о поступлении и расходовании средств в I квартале 2014 года, пяти политическим партиям, имеющим право на государственное финансирование, было перечислено на расчетные счета 3,52 млрд. рублей.

Третье. Политическая партия и ее региональные отделения (если иное не установлено уставом политической партии) получили право заключать договоры займа с физическими и юридическими лицами, а также кредитные договоры с юридическими лицами.

Суть данного изменения заключается в том, что Федеральный закон «О политических партиях» не содержит запретов и ограничений для использования политическими партиями в своей деятельности имущества, не запрещенного к свободному гражданскому обороту в Российской Федерации. Денежные средства политической партии могут быть получены в результате различных оснований: займа, иных договоров и сделок, а также сделок, в отношении которых Федеральным законом предусмотрен особый порядок – пожертвований. Однако денежные средства, полученные в результате займа или любого другого не запрещенного законом основания, не могут быть приравнены к пожертвованиям. Кроме того, сведения о лицах, предоставивших такое имущество, не подлежат проверке, то есть в рамках правового поля займы являются неконтролируемым источником пополнения денежных средств политических партий. И это обстоятельство затрудняет проведение полноценной проверки и, в частности, условий предоставления займов и их возвратности.

Существуют разные формы непосредственной материальной и финансовой поддержки политической партии (пожертвования, займы и кредиты, вступительные и членские взносы, оказание услуг). Также не следует упускать из вида, что политическая партия может получать преференции от этих же лиц в виде оказания услуг либо предоставления в виде иного имущества, например, ценных бумаг, акций, неимущественных благ (права интеллектуальной собственности) и т. д.

Поэтому законодатель ограничил максимальный размер займов и кредитов, которые политическая партия может получить в течение календарного года. Сумма договоров займа или кредита с одним и тем же лицом не может превышать пятикратный размер максимального

пожертвования, установленного для физического лица (4 330 000 рублей) и равного 21 650 000 рублей.

Что касается юридических лиц, то общая сумма средств, на которую политической партией и ее региональными отделениями могут быть заключены договоры займа или кредитные договоры с одним юридическим лицом, не должна превышать пятикратный размер суммы пожертвований, полученных от одного юридического лица в течение календарного года. И это будет составлять 43 300 000 рублей  $\times 5 = 216\,500\,000$  рублей.

Однако, по-нашему мнению, это не решит общую ситуацию искусственного завышения материальной поддержки политических партий, в том числе при проведении избирательной кампании. Так, например, одно юридическое лицо может внести максимальную сумму пожертвования как в избирательный фонд, так и на текущий счет политической партии. После чего политическая партия может внести эти средства с текущего счета в избирательный фонд в качестве собственных средств. При условии, что у политической партии не было иных источников финансирования текущей деятельности, в избирательный фонд в конечном итоге от одного юридического лица могут поступить средства, превышающие максимальную сумму пожертвований от одного юридического лица в этот избирательный фонд.

Четвертое. Если совокупный размер вступительного и членских взносов или членских взносов одного члена партии в течение календарного года превышает размер установленной Федеральным законом суммы пожертвований, полученных от одного физического лица в течение календарного года, информация о таком члене партии (фамилия, имя, отчество, наименование субъекта Российской Федерации, место жительства) и о размере взносов должна содержаться в представляемых политической партией, ее региональными отделениями сведениях о поступлении и расходовании средств, а также в Сводном финансовом отчете.

Таким образом, законодатель ограничивает размеры членских, а также вступительных взносов пределом максимально возможной суммы пожертвований от одного физического лица, что, вероятно, повысит прозрачность финансирования политических партий. Впрочем, справедливости ради, следует отметить, что, согласно данным Сведений о поступлении и расходовании средств политических

партий такие поступления за последние несколько лет крайне редки и малы по объемам.

Пятое. Самое важное, на наш взгляд, нововведение – это проведение обязательного аудита в отношении бухгалтерской (финансовой) отчетности политических партий в следующих случаях:

- получение государственного финансирования;
- получение в течение года пожертвований на сумму 60 и более миллионов рублей;
- осуществление расходов на сумму 60 и более миллионов рублей в течение календарного года.

Законодатель полагает, что введение независимой аудиторской проверки, осуществляемой на постоянной основе, будет способствовать совершенствованию системы контроля за финансовой деятельностью политических партий. К сожалению, законодатель не раскрыл схему проведения данного аудита, а главное – не ответил, за чей счет он будет проводиться.

Это, в свою очередь, возлагает большую ответственность на региональные отделения политических партий в части ответственности за достоверность ежеквартальных сведений и своевременность их представления в региональные избирательные комиссии.

И шестое. Федеральным законом установлена административная ответственность за незаконное финансирование деятельности политических партий, не связанной с их участием в выборах и референдумах, за использование политической партией средств, перечисленных (переданных) ей с нарушением правил их перечисления (передачи), а также за нарушение требований к финансовой отчетности политических партий.

Кроме того, в целях обеспечения большей прозрачности наполняемости и расходования средств избирательных фондов, формируемых при проведении федеральных выборов, вдвое снижены размеры финансовых операций, сведения о которых подлежат обязательному размещению в Интернете. Например, с 400 тысяч рублей до 200 тысяч рублей снижена сумма пожертвований, которая может быть указана в сведениях о юридических лицах, внесших пожертвования.

На протяжении последних 10 лет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации совместно с политическими партиями последовательно ищет оптимальные формы представления годовой и ежеквартальной отчетности политических партий, региональных

отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, сохраняя при этом общую преемственность.

Из 69 политических партий, имевших право принимать участие в выборах всех уровней, 63 политические партии выдвинули кандидатов, списки кандидатов. А в выборах 14 сентября 2014 года приняли участие 67 избирательных объединений – 56 политических партий и 11 общественных объединений.

Всего на выборах глав 30 регионов были зарегистрированы 209 кандидатов. На выборах в региональные законодательные собрания выдвигалось около 8,9 тысячи кандидатов, а в зарегистрированных списках осталось 5,8 тысячи кандидатов. По одномандатным округам были допущены 245 кандидатов из более, чем 2 тысяч выдвигавшихся кандидатов.

На выборах глав муниципальных образований – административных центров трех субъектов Российской Федерации было выдвинуто 27 кандидатов. В день голосования на указанные должности претендовало 24 кандидата.

На выборах депутатов представительных органов муниципальных образований административных центров двадцати субъектов Российской Федерации было выдвинуто более 4,9 тысяч кандидатов.

По мере совершенствования общих принципов проведения выборов, избирательные кампании избирательных объединений стали все более затратными. В таких условиях с целью пресечения «теневого» финансирования и исключения его предпосылок законодатель неоднократно увеличивал предельные размеры расходования средств избирательных фондов и, соответственно, производные от них – размеры добровольных пожертвований.

И если в 1993 году предельные размеры избирательных фондов еще не были предусмотрены избирательным законодательством, то спустя два года – в 1995 году – были сделаны первые шаги в этом направлении.

В 1999 году произошло увеличение предельных размеров расходования средств избирательных фондов в 3 раза, в 2003 году – в 6 раз, в 2007 году – в 1,6 раза, в 2011 году – в 1,8 раза, в 2014 году – в 2,2 раза.

В настоящее время для региональных отделений политических партий предельный размер расходования средств установлен в зависимости от численности избирателей и колеблется от 15 млн. рублей в регионе, где зарегистрировано не более 100 тысяч избирателей, до 55 млн. рублей – более 2 млн. избирателей.

Общая сумма всех разрешенных законодательством расходов избирательных фондов политической партии с учетом ее региональных отделений составляет на сегодня около 3,4 миллиарда рублей.

Избирательные кампании по выборам, состоявшимся 14 сентября 2014 года в единый день голосования, фактически соответствовали полномасштабной федеральной избирательной кампании. Более 6000 избирательных кампаний и кампаний референдума в 84 регионах страны, в том числе по выборам глав регионов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, глав муниципальных образований – административных центров, а также органов местного самоуправления.

Согласно сведениям, представленным региональными избирательными комиссиями в ходе выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, в избирательные фонды кандидатов поступило в общей сложности около 1,1 млрд. рублей.

На выборах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в избирательные фонды кандидатов поступило свыше 627,5 млн. рублей, избирательных объединений – 377,4 млн. рублей.

Объем избирательного фонда ограничивался установленным законом субъекта Российской Федерации предельным размером расходования средств. При этом в субъектах он довольно широк, разница составляла около 60 раз.

Для кандидатов наименьшим этот предел установлен Законом Ненецкого автономного округа (3,5 млн. руб.), наибольшим – в Республике Башкортостан, Красноярском крае и Самарской области (200 млн. руб.).

Для избирательных объединений предел расходования средств избирательного фонда составлял от 5 млн. рублей при проведении выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти (Ненецкий АО) и более 94,5 млн. рублей в период избирательной кампании по выборам депутатов Законодательного Собрания Волгоградской области.

Сравнительно небольшой предел расходования средств избирательного фонда кандидатов составил на выборах глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации от 800 тыс. рублей до 6 млн. рублей.

На выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации средний размер избирательного фонда кандидатов составил 5,9 млн. рублей. При этом минимальным средним размером избирательного фонда кандидатов был при проведении выборов Губернатора Ненецкого автономного округа (0,2 млн. рублей), максимальным – на выборах Губернатора Красноярского края (24,9 млн. рублей).

Расходы избирательных фондов кандидатов на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации составили свыше 973,2 млн. рублей.

В период выборов депутатов законодательных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации средний размер избирательного фонда избирательных объединений составил 2,9 млн. рублей.

Средний размер избирательного фонда избирательных объединений варьировался от 955,1 тыс. рублей в Ненецком автономном округе до 10,5 млн. рублей в Тульской области.

Расходы избирательных фондов избирательных объединений на выборах депутатов законодательных собраний субъектов Российской Федерации составили около 598,2 млн. рублей.

Анализ избирательных фондов показал, что по-прежнему основными источниками наполняемости формирования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений являются собственные средства политических партий. Их доля в общей сумме поступлений составила около 40 и более 53 процентов соответственно.

В соответствии с избирательным законодательством избирательные кампании кандидатов и избирательных объединений завершаются представлением в избирательные комиссии итоговых финансовых отчетов. Именно на основании проверок итоговых финансовых отчетов формируются окончательные финансовые показатели избирательных фондов.

Однако не все участники избирательного процесса в полном объеме выполняют эти обязанности. В связи с этим хотелось бы напомнить, что статьями 5.17–5.21, 5.50 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрены меры ответственности, которые избирательные комиссии должны применять в отношении нарушителей закона.

Кроме того, Федеральным законом от 24 ноября 2014 года № 355-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации по вопросу финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» введены дополнительные меры ответственности. Увеличены размеры штрафов за совершение административных правонарушений в сфере финансирования деятельности политических партий, предусмотрен специальный срок давности привлечения к административной ответственности за совершение указанных правонарушений.

Установлена административная ответственность:

– за нарушение порядка или срока представления сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, сводного финансового отчета политической партии;

– за незаконное использование политической партией денежных средств и иного имущества при финансировании своей деятельности, не связанной с участием в выборах и референдумах;

– за незаконное финансирование деятельности политических партий, не связанной с участием в выборах и референдумах;

– за нарушение срока возврата жертвователю, перечисления (передачи) в доход Российской Федерации пожертвований политической партии;

– за нарушение установленных законодательством Российской Федерации о политических партиях требований об обязательном аудите.

Введен запрет на осуществление финансирования политических партий некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента.

Также политическим партиям запрещено заключать сделки с иностранными государствами, иностранными юридическими и физическими лицами, в том числе с международными организациями и общественными движениями, а также с некоторыми некоммерческими организациями.

Международным организациям и российским организациям, выполняющим функции иностранного агента, запрещается осуществлять деятельность, оказывающую влияние на избирательный процесс, кроме осуществления деятельности по наблюдению за выборами.

Совершенствование правовой базы избирательного процесса в Российской Федерации продолжается и, наш взгляд, довольно успешно.

## **Становление прецедентного права в российской судебной практике**

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

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

С учетом сказанного необходимо констатировать, что общее в континентальной и англосаксонской правовых системах – это участие высших судов в формировании прецедентного права. Различное

---

ДМИТРИЕВ Юрий Альбертович - доктор юридических наук, профессор.

же в том, что британские суды свои прежние решения используют по аналогии в новом процессе, а российские восполняют пробелы в праве и формируют свое самостоятельное право и чем дальше, тем более активно участвуют в этом процессе.

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

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

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

Основная задача Конституционного Суда России – в формально юридической защите Конституции страны. Суд не рассматривает

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

Несколько особняком в полномочиях Конституционного Суда стоит его право давать по запросам федеральных и региональных органов власти толкование Конституции страны. Это право, на мой взгляд, является важнейшим способом обеспечения стабильности Конституции. Дело в том, что в странах с неустойчивыми демократическими традициями присутствует тенденция ревизии конституции, причем не в лучшую сторону. Такие процессы имеют место в некоторых республиках бывшего СССР. В России на сегодняшний день проведены лишь технические изменения Конституции, касающиеся удлинения сроков полномочий Государственной Думы – нижней палаты парламента и Президента. В известной степени, стабильность Конституции России придают решения Конституционного Суда по толкованию ее норм. Приведу конкретные примеры.

12 апреля 1995 года Конституционный Суд принял решение о толковании статей Конституции, устанавливающих число депутатов, необходимое для кворума. Такой проблемы в британском парламенте не существует, поэтому остановимся на ней подробнее. Дело в том, что нижняя и верхняя палаты российского парламента не всегда работают в полном составе. Речь не идет о неявке депутатов на заседания, хотя такая проблема в России стоит достаточно остро. Речь о том, что периодическая ротация депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации – верхней палаты парламента – не всегда позволяет обеспечить присутствие на заседаниях конституционно установленное число депутатов (450) и членов Совета Федерации (170). Возникает проблема, какое число парламентариев составляет кворум, необходимый для принятия решения. Когда, еще в советский период, в стране действовал Съезд народных депутатов и Верховный Совет, в них никогда не было юридически установленного числа участников: кто-то слагал полномочия, переходил на другую работу, умирал. И эти органы сами для себя устанавливали юридически необходимое большинство, исходя из фактически наличествующих мандатов. Государственная Дума, в тот момент формировавшаяся

по смешанной избирательной системе, рассчитывая, что Конституционный Суд подтвердит ранее сложившуюся практику, обратилась к нему за разъяснением: какое число депутатов является легитимным для расчета кворума?

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

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

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

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

Еще один прецедент порожден Конституционным Судом по вопросу отмены смертной казни. Изложим фабулу дела. Как известно, проблема применения смертной казни во всем мире является одним из наиболее спорных вопросов уголовного права. В России в течение XX века эта мера наказания отменялась трижды. Но лишь в 1993 году ее отмена была возведена на конституционный уровень. В Консти-

туции 1993 года появилась статья 20, согласно которой смертная казнь впредь до ее отмены устанавливается федеральным законом, а обвиняемые, которым она угрожает, имеют право на рассмотрение их дел судом с участием присяжных заседателей.

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

Параллельно с этим процессом парламент России принял новый Уголовный кодекс, вступивший в силу 1 января 1997 года. Он установил меру наказания в виде применения смертной казни за пять составов преступлений (убийство при отягчающих обстоятельствах, групповое убийство, покушение на жизнь государственного или общественного деятеля, убийство работника правоохранительного органа и терроризм). Осознавая очевидную коллизию между международными обязательствами России и действующим Уголовным кодексом, в 1999 году Верховный Суд России обратился с запросом в Конституционный Суд страны: каким именно нормативным актом пользоваться? В свою очередь, Конституционный Суд, сославшись на отсутствие в Чеченской Республике суда с участием присяжных заседателей, продлил мораторий на применение смертной казни. Через несколько лет после этого – в 2009 году – в Чечне был создан суд присяжных.

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

На практике, за 10 лет действия моратория на смертную казнь к пожизненному заключению, заменившему в России смертную

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

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

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

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

этим искам. Поэтому таких решений российскими судами принято сравнительно немного. Это, на мой взгляд, существенный недостаток российской судебной системы.

Подведем итог сказанному:

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

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

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

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

\* \* \*

В отличие от конституционной и даже арбитражной юстиции, самую массовую и старейшую группу судов в России составляют так называемые суды общей юрисдикции. Принципиальные основы деятельности этих судов были заложены еще в ходе судебной реформы императора Александра II в 1864 году. В современных условиях эти суды освободились от ряда искажений их деятельности советского времени и возвратились к общедемократическим принципам, присущим большинству стран континентальной семьи права, хотя в нашей стране система и деятельность этих судов имеет ряд особенностей. В эту систему входят суды, рассматривающие гражданские споры и уголовные дела. Как правило, эти дела разрешают различные составы судей, но действующие под крышей общего суда, за исключением односоставных и мировых судей, в котором обе

категории дел рассматривают одни и те же судьи единолично или с участием народных заседателей. Особняком действуют военные суды, рассматривающие правонарушения военнослужащих, совершаемые ими в мирное время. Все три группы судов объединяются под юрисдикцию Верховного Суда, в который, в свою очередь, входят судебные коллегии.

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

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

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

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

ства Российской Федерации в целях обеспечения единства судебной практики», эти разъяснения приобретают для нижестоящих судов обязательный характер.

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

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

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

любого суда, а суда общей юрисдикции особенно, – это установление истины в юридическом смысле этого слова.

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

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

Однако новая Конституция России содержит нормы о прямом действии ее положений, о непосредственном действии прав и свобод человека и гражданина, о праве граждан на судебную защиту и т. д. Эти нормы обязывают судей при вынесении решений руководствоваться их смыслом, учитывать их при назначении наказания и разрешении имущественных и иных гражданских споров. Поэтому Пленум Верховного Суда в своем постановлении указывал судам и судьям на необходимость выполнения их обязанности выносить решения с учетом норм Конституции.

И еще один важный вопрос был решен этим постановлением Пленума. Дело в том, что Конституция России 1993 года наделила граждан и суды правом обращаться в Конституционный Суд с запросом о конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. То есть, руководствуясь своим

правосознанием, судья суда любого уровня имел право усомниться в соответствии закона Конституции страны и поделиться своим сомнением с высшим судом. Разумеется, окончательное решение оставалось за Конституционным Судом, однако, возникал вопрос: а что делать с текущим делом, подлежащим рассмотрению судом общей юрисдикции или арбитражным? Конституционный Суд рассматривает вопросы в порядке очередности, и иногда этот процесс занимает многие месяцы и даже годы. Что делать при этом с процессуальными сроками рассмотрения гражданских дел? Как поступать с выполнением меры пресечения для подсудимых, часть из которых находится под стражей?

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

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

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

Далее Пленум дал обширный комментарий положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая

является основой для принятия решений Европейским судом по правам человека. В 1998 году Россия признала юрисдикцию этого суда в отношении российских граждан и, следовательно, суды общей юрисдикции должны были учитывать это обстоятельство при вынесении своих решений.

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

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

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

об ускорении судебного процесса подается председателю суда, где это дело и рассматривается. Однако отказ в его удовлетворении не лишает гражданина права на компенсацию.

Пленум дал также разъяснения, как определить «разумность» того или иного срока, что понимать под «затягиванием судебного процесса», как исчислять размер компенсации, и многие другие. Как известно, этот закон и постановления Пленума являются частью политики действующего руководства страны, направленной на борьбу с коррупцией и бюрократией. Что из этого получится, покажет время.

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

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

Попробую просуммировать полученные выводы:

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

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

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

\* \* \*

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

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

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

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

Более того, несколько ранее – в январе 2010 года Конституционный Суд России принял решение, которым придал обратную силу решениям Высшего Арбитражного Суда, не ухудшающим права и свободы человека и гражданина. Ранее такая норма в России действовала только по отношению к федеральным законам.

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

Теперь проиллюстрируем прецедентную деятельность Высшего Арбитражного Суда и иных экономических судов на конкретных примерах. Необходимо отметить, что еще до вступления в силу

описанных изменений в Арбитражный процессуальный кодекс, в феврале 2008 года, Пленум Высшего Арбитражного Суда в своем постановлении прямо указал на необходимость пересмотра судебных решений по результатам рассмотрения другого дела в порядке надзора.

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

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

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

Согласитесь, весьма комично смотрится человек, доставивший вам товар с кассовым аппаратом в руках и пробивающий на нем чек, который вы незамедлительно отправляете в мусорную корзину. Аналогичная проблема существует и в городском транспорте. В Москве, например, кассовые чеки пробивают только в билетных кассах метрополитена, что способствует созданию в них очередей в час пик.

Эти и подобные проблемы рассматривались в окружных и апелляционных арбитражных судах. И разные суды решали этот во-

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

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

Мои выводы из сказанного:

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

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

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

столкнулись суды общей юрисдикции при выполнении решений Конституционного Суда.

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

\* \* \*

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

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

В силу многолетнего господства этой системы в СССР, негативные свойства данной системы воспитания коснулись и взрослых. Многим родителям не было привито чувство ответственности за

подрастающее поколение, заботы и любви к детям как продолжателям рода человеческого. Вот тогда и возникло отторжение детей из ряда семей и создание так называемого социального сиротства. То есть сиротства при живых родителях. Дети, лишенные заботы и внимания в семье, бежали на улицу, вели асоциальный образ жизни и стали легкой добычей криминалитета.

Именно тогда Верховный Совет Российской Федерации, утверждая в 1992 году Концепцию судебной-правовой реформы, включил в нее как одну из задач создание ювенальной юстиции и ювенальных судов. Их особенность состояла в том, что такие суды призваны были не столько карать, сколько воспитывать, выполнять в основном превентивную (предупредительную) функцию, стать барьером между правонарушениями детей и взрослой уголовной преступностью. Одним из требований к судьям таких судов было знание ими, наряду с правом, педагогики, психологии, этики, медицины и пр. К сожалению, по причине все того же отсутствия необходимых денежных средств этой части реформы не суждено было воплотиться в жизнь.

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

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

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

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

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

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

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

(психолого-педагогической коррекции) в учреждениях, оказывающих педагогическую и психологическую услугу гражданам.

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

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

Еще одна новелла судебной практики, порожденная анализируемым правовым актом.

Одним из столпов российского правосудия многие годы считалась открытость и гласность судопроизводства. Допуск прессы на судебные процессы был мотивирован необходимостью воспитательного воздействия на лиц, еще не совершивших преступления, и создания негативного отношения к деяниям лиц, осужденных за совершение преступления. Однако Пленум ссылается на Пекинские правила 1985 года, установившие право на конфиденциальность информации о несовершеннолетнем подозреваемом, обвиняемом, подсудимом, которое должно обеспечиваться на всех стадиях процесса, чтобы избежать причинения ущерба и вреда его репутации. Иными словами, судебные процессы над несовершеннолетними должны проходить в закрытом для прессы режиме, за исключением случаев, когда сами обвиняемые или их законные представители не заявят иного.

Вышесказанное означает следующее.

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

роста преступности среди молодежи призваны стать ювенальные суды. Они созданы во многих странах мира.

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

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

- определил категорию и профессиональные требования к ювенальным судьям;

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

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

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

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

## **Мониторинговые исследования в системе избирательных комиссий**

### **Правовой мониторинг, осуществляемый избирательными комиссиями**

В юридической науке одной из основных задач исследований эффективности права практически всегда являлась подготовка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства. Эта деятельность потребовала предварительного осмысления подходов к оценке социальной эффективности тех правовых норм, которые предполагалось совершенствовать<sup>1</sup>. Однако универсальная методика оценки эффективности действия правовых норм так и не была сформулирована<sup>2</sup>. Среди ученых так и не сложилось единства взглядов по вопросу, что следует понимать под эффективностью правовых норм<sup>3</sup>.

---

ПАВЛУШКИН Алексей Владимирович – кандидат юридических наук, заведующий отделом мониторинга законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

<sup>1</sup> См.: Самощенко И. С., Никитинский В. И. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 18. С. 3–19; Шаргородский М. Д. Система наказаний и их эффективность // Советское государство и право. 1968. № 11. С. 54; Лапаева В. В. Конкретно-социологические исследования в праве. М., 1987. С. 51; Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы (К методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 40–47; Пашков А. С., Чечот Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 9. С. 3 и др.

<sup>2</sup> См. подробнее: Глазкова М. Е., Нанба С. Б. Оценка эффективности действия нормативных правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 73–80.

<sup>3</sup> См.: Бадамшин И. Д., Черепашкин А. С. К вопросу о понятии и условиях эффективности уголовно-правовых норм // Проблемный анализ и государствен-

В настоящее время весьма актуальна задача по разработке основ методологии изучения эффективности правовых норм для проведения соответствующих исследований в различных отраслях права по единообразной методике. С этой целью предпринимаются попытки использовать различные юридические технологии. В юридической литературе под ними предложено понимать систему научно обоснованного комплекса приемов, методов, других правовых инструментов, а также процедур их использования, с помощью которых оптимально используются необходимые ресурсы (финансовые, организационные и т. д.) с целью формирования эффективных юридических решений<sup>4</sup>. Одной из современных юридических технологий является правовой мониторинг, под которым понимается комплексный структурный и информационно-аналитический механизм анализа и оценки нормативного правового акта на всех этапах его создания и применения<sup>5</sup>. Иногда в литературе, федеральных нормативных правовых актах и законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации используются сходные понятия: мониторинг правоприменения, мониторинг законодательства, мониторинг законодательства и правоприменительной практики и др. (не вдаваясь в различия в определениях данных дефиниций, далее мы будем использовать их как синонимы). Ниже будут рассмотрены отдельные вопросы регламентации осуществления правового мониторинга в Российской Федерации, включая деятельность избирательных комиссий в этой сфере.

20 мая 2011 года был издан Указ Президента Российской Федерации № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»<sup>6</sup>. Этим указом утверждено и Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Под мониторингом правоприменения понимается комплексная и плановая деятельность, осуществляемая федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (изда-

---

но-управленческое проектирование. 2012. № 3. С. 101–105.

<sup>4</sup> Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 29–31 мая 2008 г.). М.: ИЗиСП, 2009. С. 4.

<sup>5</sup> См.: Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 21, ст. 2930.

ния), изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов.

Правительство Российской Федерации в трехмесячный срок утвердило методику осуществления мониторинга (постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»<sup>7</sup>). Эта Методика устанавливает правила и определяет показатели осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Следует особо подчеркнуть, что несомненным достоинством методики является ее универсальность, а следовательно, возможность ее применения ко всем отраслям, подотраслям и институтам законодательства, включая избирательную сферу. При этом вполне естественно, что для использования исключительно в целях мониторинга правоприменения в сфере выборов методика может быть дополнена новыми положениями. Это предусмотрено непосредственно самой методикой. Принятие данных нормативных правовых актов дает качественно новый импульс дальнейшим научным и практическим разработкам в сфере мониторинга.

В соответствии с вышеназванным указом Президента Российской Федерации, основной целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы Российской Федерации. Мониторинг правоприменения проводится в соответствии с планом мониторинга и согласно методике его осуществления. В настоящее время распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 августа 2012 г. № 1396-р утвержден План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2013 год<sup>8</sup>. Мониторинг правоприменения в сфере выборов данным планом не предусмотрен. Однако следует учитывать, что при наличии соответствующего поручения Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, мониторинг осуществляется без внесения изменений в утвержденный Правительством план мониторинга. Кроме того, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления по собственной инициативе также могут осуществлять мониторинг.

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 35, ст. 5081.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 32, ст. 4605.

Кроме того, следует учитывать, что в соответствии с методикой мониторинга правоприменения проводятся текущий и оперативный виды мониторинга. Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов, оперативный – в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека. Таким образом, в течение первого года действия нормативных правовых актов в сфере выборов может быть осуществлен оперативный мониторинг.

Первый доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год был размещен на официальных сайтах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также Минюста России в Интернете в марте 2013 года<sup>9</sup>.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации идет активное внедрение правового мониторинга в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. В ряде субъектов Федерации (около двадцати) уже приняты законы, закрепляющие нормативные основы проведения правового мониторинга. Однако анализ законодательства и правоприменительной практики субъектов Российской Федерации в сфере организации и проведения правового мониторинга показывает, что данная деятельность регионов разрознена, осуществляется на основе неоднородных показателей, что существенно затрудняет обобщение результатов проведенного мониторинга, выявление схожих проблем правоприменения, а также выработку предложений по совершенствованию нормативного регулирования на общероссийском уровне.

Как и на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации нередко предусматривается подготовка докладов о правовом мониторинге. Иногда при этом упоминаются и избирательные комиссии. Так, постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от 31 марта 2011 г. № 161<sup>10</sup> предусмотрено направление доклада в избирательную комиссию края. Аналогичным образом

---

<sup>9</sup> Доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год // Российская газета, 27.03.2013.

<sup>10</sup> СПС «Консультант Плюс: Сводное региональное законодательство».

предусматривается направление доклада председателю избирательной комиссии Краснодарского края (постановление Законодательного Собрания края от 18.11.2009 г. № 1650-П<sup>11</sup>).

Сходная схема применяется и в некоторых муниципальных образованиях. В качестве примера можно привести распоряжение администрации г. Салехарда Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 июня 2009 г. № 540-р «О мониторинге правового пространства муниципального образования город Салехард в Администрации города Салехарда»<sup>12</sup>. Так, на основании решения комиссии по мониторингу правового пространства, результаты мониторинга направляются в избирательную комиссию города (пункт 3.1.7).

Согласно статье 9 Закона Калужской области от 28 марта 2013 г. № 407-ОЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Калужской области»<sup>13</sup>, при проведении мониторинга используется информация о практике применения нормативных правовых актов Калужской области, поступившая в том числе от Избирательной комиссии Калужской области.

В Республике Алтай, Пермском крае инициатором проведения мониторинга является и региональная избирательная комиссия (статья 3 Закона Республики Алтай от 4 октября 2012 г. № 49-РЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Республике Алтай»<sup>14</sup>, статья 6 Закона Пермского края от 4 февраля 2013 г. № 163-ПК «О правовом мониторинге в Пермском крае»<sup>15</sup>). В Оренбургской области избирательная комиссия области названа не только инициатором, но и участником мониторинга правоприменительной практики законов Оренбургской области (постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 18 апреля 2012 г. № 819 «О положении о проведении в Законодательном Собрании Оренбургской области мониторинга правоприменительной практики законов Оренбургской области»<sup>16</sup>). Однако в отдельных субъектах

<sup>11</sup> Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края, 2009 г., № 25 (часть I).

<sup>12</sup> СПС «Консультант Плюс: Сводное региональное законодательство».

<sup>13</sup> Весть документы, № 12, 5.04.2013.

<sup>14</sup> Звезда Алтая, № 233, 11.10.2012.

<sup>15</sup> Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края, № 5, 2013.

<sup>16</sup> Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области, 2012, 12 заседание, часть 2.

Российской Федерации наблюдается и обратный процесс. Так, ранее избирательная комиссия Московской области также выступала не только инициатором, но и участником мониторинга правоприменительной практики законов Московской области (постановление Московской областной Думы от 3 сентября 2009 г. № 7/88-П «О Положении о проведении в Московской областной Думе мониторинга правоприменительной практики законов Московской области»<sup>17</sup>). Однако в новом Положении о порядке проведения правового мониторинга в Московской областной Думе об Избирательной комиссии области речи уже не идет<sup>18</sup>.

По моему мнению, наиболее определенно относительно роли избирательных комиссий в осуществлении правового мониторинга высказался законодатель Ямало-Ненецкого автономного округа. Так, прямо установлено, что избирательная комиссия автономного округа является одним из субъектов, осуществляющих проведение мониторинга в пределах своей компетенции или на основании специальных полномочий, которыми они наделены нормативным правовым актом автономного округа (статья 5 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 июня 2009 г. № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе»<sup>19</sup>).

Органами исполнительной власти субъектов Федерации также принимается значительное число нормативных правовых актов в сфере правового мониторинга. Так, Указом Председателя Правительства Республики Тыва от 10 июня 2011 г. № 83 «О некоторых мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657»<sup>20</sup> Избирательной комиссии Республики Тыва предложено представлять предложения к проектам планов мониторинга правоприменения, доклады о результатах мониторинга по соответствующим отраслям их деятельности. Согласно Указу Губернатора Оренбургской области от 9 июля 2012 г. № 430-ук «Об организации мониторинга правоприменения в Оренбургской обла-

---

<sup>17</sup> СПС «Консультант Плюс: Сводное региональное законодательство» (утратило силу).

<sup>18</sup> Постановление Мособлдумы от 13 декабря 2012 г. № 25/37-П «О Положении о порядке проведения правового мониторинга в Московской областной Думе» // СПС «Консультант Плюс: Сводное региональное законодательство».

<sup>19</sup> Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа, № 4, май, 2009.

<sup>20</sup> Тувинская правда, 16.06.2011.

сти»<sup>21</sup>, при подготовке проекта плана мониторинга законодательства Оренбургской области учитываются предложения Избирательной комиссии Оренбургской области. В соответствии с Указом Губернатора Кировской области от 10 февраля 2012 г. № 17 «О мониторинге правоприменения, осуществляемом органами исполнительной власти Кировской области»<sup>22</sup>, проект плана мониторинга ежегодно разрабатывается Правовым управлением администрации Правительства области с учетом предложений Избирательной комиссии Кировской области.

В Постановлении Губернатора Рязанской области от 29 августа 2012 г. № 55-пг «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»<sup>23</sup> Избирательной комиссии Рязанской области рекомендовано организовать проведение текущего и оперативного мониторинга правоприменения в пределах своих полномочий и ежегодно, до 1 апреля, направлять в правительство области предложения по вопросам мониторинга правоприменения в Российской Федерации и предложения по совершенствованию нормативной правовой системы Рязанской области.

В научных исследованиях отмечается, что правовой мониторинг не ограничивается только анализом и прогнозом действия законов, большая нагрузка ложится на законопроектную работу<sup>24</sup>. В связи с этим актуально изучение вопросов регламентации избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы. В настоящее время, согласно данным ЦИК России, правом законодательной инициативы обладают избирательные комиссии 62 субъектов Федерации. Соответственно, 21 избирательная комиссия субъекта Российской Федерации таким правом не наделена<sup>25</sup>.

Полномочия по участию в законотворческом процессе в стадии законодательной инициативы позволяют избирательным комиссиям

<sup>21</sup> СПС «Консультант Плюс: Сводное региональное законодательство».

<sup>22</sup> Кировская правда, № 17(25020), 16.02.2012.

<sup>23</sup> Рязанские ведомости, 30.08.2012.

<sup>24</sup> Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009. С. 109.

<sup>25</sup> См.: Басова П. С. Отдельные аспекты участия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и Правового управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в совершенствовании избирательного законодательства // [www.cikrf.ru/news/cec/2013/05/30/basova.doc](http://www.cikrf.ru/news/cec/2013/05/30/basova.doc)

обозначить потребности правового регулирования, пробелы в котором выявляются в ходе их правоприменительной деятельности, обозначить правовые позиции организаторов выборов. И если ранее признавалась недостаточность использования избирательными комиссиями субъектов Федерации права законодательной инициативы<sup>26</sup>, то в настоящее время избирательные комиссии в основном активно взаимодействуют с региональными отделениями политических партий в ходе разработки проектов законов субъектов Российской Федерации о выборах. При этом избирательные комиссии, не обладающие правом законодательной инициативы, в процессе совершенствования регионального избирательного законодательства взаимодействуют с региональными отделениями политических партий на этапе обсуждения законопроектов в составе рабочих групп и в соответствующих комитетах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>27</sup>.

В юридической литературе подчеркивается, что «региональные избирательные комиссии обладают правом законодательной инициативы по вопросам выборов и референдумов, организации своей деятельности»<sup>28</sup>. Здесь необходимо уточнить, что в высших нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации (конституциях и уставах) используется более широкий спектр формулировок в отношении права законодательной инициативы избирательных комиссий. Достаточно часто упоминается о таком праве исключительно по вопросам ведения комиссии (например, статья 76 Конституции Республики Татарстан, статья 87 Конституции Чеченской Республики, статья 67 Устава (Основного Закона) Рязанской области, статья 67 Устава Сахалинской области). В некоторых субъектах Российской Федерации используются сходные формулировки. Так, в статье 27 Устава Ярославской области установлено, что право законодательной

---

<sup>26</sup> См.: Постановление ЦИК России от 29.09.2000 г. № 110/1163–3 «О соответствии избирательного законодательства ряда субъектов Российской Федерации федеральному законодательству» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, № 21, 2000.

<sup>27</sup> См.: Информационная записка о практике взаимодействия избирательных комиссий с политическими партиями по реализации их права на участие в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации // [www.cikrf.ru/news/relevant/2013/04/24/01.html](http://www.cikrf.ru/news/relevant/2013/04/24/01.html).

<sup>28</sup> См. Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). 2-е издание, изм. и доп. М, 2013. С. 331.

инициативы принадлежит также избирательной комиссии области по вопросам, входящим в ее компетенцию.

Конституция Республики Карелия ограничивает право законодательной инициативы Центральной избирательной комиссии Республики только вопросами выборного законодательства. В отдельных субъектах Российской Федерации право законодательной инициативы также принадлежит избирательной комиссии не только по вопросам собственной организации и деятельности, но и по аналогичным вопросам территориальных избирательных комиссий (например, статья 53 Устава Иркутской области). Более того, в ряде субъектов Российской Федерации право законодательной инициативы избирательной комиссии вообще не ограничивается определенным кругом вопросов (например, статья 85 Конституции Республики Мордовия, статья 31 Устава Ленинградской области).

В настоящее время требуется активная работа по созданию единой системы мониторинга правоприменения. Однако необходимо констатировать, что названные ранее Указ Президента Российской Федерации № 657 и постановление Правительства Российской Федерации № 694 больше ориентированы на мониторинг федерального законодательства. Хотя данный указ Президента Российской Федерации и предусматривает широкие полномочия органов власти субъектов Российской Федерации, но в методике осуществления мониторинга им уже уделено значительно меньше внимания.

Однако ограничения в составе объектов мониторинга правоприменения таких актов, как нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные нормативные правовые акты, не отвечают комплексному характеру указанной деятельности.

При этом в муниципальных правовых актах нередки ограничения по числу инициаторов проведения мониторинга, в том числе в избирательной сфере. Например, устанавливается, что при подготовке предложений в проект плана мониторинга учитываются предложения только избирательного органа уровня субъекта Российской Федерации – Центральной избирательной комиссии Чувашской Республики (постановление администрации Цивильского района Чувашской Республики от 28 ноября 2011 г. № 772 «Положение о мониторинге правоприменения в Цивильском районе Чувашской Республики»<sup>29</sup>). В то же время в одном из муниципалитетов Свердловской области

<sup>29</sup> Официальный вестник Цивильского района, № 117, 2.12.2011.

при подготовке предложений в проект плана мониторинга учитываются предложения не только Избирательной комиссии Свердловской области, но и районной территориальной избирательной комиссии (постановление Администрации Невьянского городского округа от 27 февраля 2012 г. № 375-п «Об организации мониторинга правоприменения в Невьянском городском округе»<sup>30</sup>).

Однако даже в рамках одного субъекта Российской Федерации муниципальное нормотворчество может быть весьма противоречиво. Так, в одном из муниципальных образований Ставропольского края (причем сельском!) при подготовке предложений в проект плана мониторинга нормативных правовых актов администрации учитываются предложения только избирательной комиссии Ставропольского края (постановление администрации села Воздвиженского Апанасенковского района Ставропольского края от 2 апреля 2012 г. № 25-п «Об организации мониторинга правоприменения в муниципальном образовании села Воздвиженского Апанасенковского района Ставропольского края»<sup>31</sup>). Такая же ситуация складывается и на уровне самого района, что закреплено в постановлении администрации Апанасенковского муниципального района от 2 марта 2012 г. № 105-п «Об организации мониторинга правоприменения в Апанасенковском муниципальном районе Ставропольского края»<sup>32</sup>.

В самом г. Ставрополе при подготовке предложений в проект плана мониторинга решений Ставропольской городской Думы учитываются предложения только избирательной комиссии города Ставрополя, а избирательная комиссия Ставропольского края уже не упоминается (решение Ставропольской городской Думы от 25 апреля 2012 г. № 199 «Об утверждении Порядка организации и проведения мониторинга решений Ставропольской городской Думы, носящих характер нормативных правовых актов»<sup>33</sup>). Наиболее предпочтительным нам представляется решение этого вопроса в г. Кисловодске. Так, при подготовке предложений в проект плана мониторинга муниципальных правовых актов учитываются предложения не только Избирательной комиссии Ставропольского края, но и территориальной избирательной комиссии, а также избирательной комиссии города-курорта Кисловодска (решение Думы

---

<sup>30</sup> Звезда, № 11, 16.03.2012.

<sup>31</sup> Воздвиженский вестник, № 4, 20.04.2012.

<sup>32</sup> Вестник Апанасенковского района, № 5, 19.03.2012.

<sup>33</sup> Вечерний Ставрополь, 18.05.2012.

города-курорта Кисловодска от 25 ноября 2011 г. № 126–411 «Об утверждении Положения о мониторинге муниципальных правовых актов города-курорта Кисловодска»<sup>34</sup>).

Еще раз подчеркнем, что федеральные нормативные правовые акты ориентированы на построение системы правового мониторинга исключительно в отношении системы органов исполнительной власти в Российской Федерации. В отношении органов государственной власти и государственных органов субъектов Российской Федерации возможности осуществления мониторинга этими актами весьма ограничены. Более того, указанные акты не предусматривают создания системы правового мониторинга на уровне органов местного самоуправления и избирательных комиссий.

При этом в Указе Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 Центральной избирательной комиссии Российской Федерации только рекомендовано ежегодно направлять в Министерство юстиции Российской Федерации предложения к проектам плана мониторинга и доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга.

Собственно же правовому мониторингу в системе избирательных комиссий Российской Федерации посвящено не так много нормативных правовых актов.

Следует отметить, что согласно статье 21 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 7 октября 2002 года)<sup>35</sup>, стороны признают необходимость создания на основе избирательных органов государств–участников данной Конвенции Межгосударственного избирательного совета, призванного содействовать проведению наблюдения за выборами в государствах–участниках Конвенции. Полагаем, что в функции данного органа могло бы входить и осуществление мониторинга в сфере стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод.

К числу функций Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отнесено участие в мониторинге российского законодательства о выборах, референдуме, голосованиях, в том числе по отзыву депутатов, выборных должностных лиц, а также

---

<sup>34</sup> Кисловодская газета, 7.12.2011.

<sup>35</sup> Бюллетень международных договоров, 2006, № 2.

участие в мониторинге, анализе, подготовке сравнительных таблиц и экспертной оценки международных избирательных стандартов, решений Европейского Суда по правам человека, а также законодательства о выборах иностранных государств, практики проведения выборов, референдумов в иностранных государствах и новейших избирательных технологий (постановление ЦИК России от 23 июня 2010 г. № 208/1406–5<sup>36</sup>).

31 июля 2013 года был утвержден Регламент использования ГАС «Выборы» для решения задач, связанных с автоматизацией избирательных процессов и обеспечением деятельности избирательных комиссий в части информирования о нормативных правовых и иных актах, связанных с организацией и проведением выборов, референдумов, отзывов<sup>37</sup>. Данный Регламент определяет порядок представления и систематизации избирательными комиссиями различного уровня информации, необходимой для создания формализованных показателей, характеризующих избирательные кампании, кампании референдума, иных формализованных показателей для задач ГАС «Выборы», информации о нормативных правовых и иных актах, связанных с организацией и проведением выборов, референдумов, голосованием по отзыву руководителей субъектов Федерации, голосованием по отзыву выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, избранных по мажоритарной избирательной системе, нормативных правовых актов, определяющих компетенцию избирательных комиссий.

Важно подчеркнуть, что речь в документе идет не только о нормативных правовых актах, но и об уставах зарегистрированных политических партий, имеющих право участвовать в выборах. И хотя указанный Регламент имеет процедурный и даже технологический характер, его реализация будет способствовать эффективному проведению мониторинговых исследований в избирательной сфере.

---

<sup>36</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, № 6, 2010.

<sup>37</sup> Постановление ЦИК России от 31 июля 2013 г. № 185/1287–6 «О Регламенте использования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» для решения задач, связанных с автоматизацией избирательных процессов и обеспечением деятельности избирательных комиссий в части информирования о нормативных правовых и иных актах, связанных с организацией и проведением выборов, референдумов, отзывов» // СПС «Консультант Плюс».

Законодательная Дума Хабаровского края утвердила План основных мероприятий по реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (постановление от 22 декабря 2010 г. № 294<sup>38</sup>). Так, пунктом 22 этого плана предусматривалось осуществлять мониторинг изменений в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», по результатам мониторинга – подготовку законодательных инициатив по внесению изменений в Избирательный кодекс края. Ответственными являются постоянный комитет Законодательной Думы по вопросам государственного устройства и местного самоуправления, аппарат Законодательной Думы. Как можно заметить, участие краевой избирательной комиссии в данном мониторинге напрямую не предусмотрено.

Более логичным в этом отношении выглядит распоряжение Администрации Псковской области от 24 марта 2011 г. № 63-Р «Об утверждении Плана работы Администрации области по реализации в 2011 году основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года»<sup>39</sup>, где был предусмотрен мониторинг участия политических партий в выборах представительных органов разного уровня. Ответственным за проведение такого мониторинга являлась Избирательная комиссия Псковской области.

В Нижегородской области предусмотрено проведение областной избирательной комиссией мониторинга обращений участников избирательного процесса в избирательные комиссии области. Что представляется также весьма полезным и достойным повсеместного распространения – это проведение избирательной комиссией мониторинга судебных споров о нарушениях избирательных прав, отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования (пункт 1.20 Постановления избирательной комиссии Нижегородской области от 26 июля 2011 г. № 102<sup>40</sup>). Однако, по нашему мнению, данное поло-

---

<sup>38</sup> Постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 22 декабря 2010 г. № 294 «О плане основных мероприятий Законодательной Думы Хабаровского края по реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации» // Собрание законодательства Хабаровского края, 2010, № 12(101) (часть 1).

<sup>39</sup> СПС «Консультант Плюс: Сводное региональное законодательство».

<sup>40</sup> Постановление Избирательной комиссии Нижегородской области от 26 июля 2011 г. № 102 «О Программе информационно-разъяснительной деятельности Избирательной комиссии Нижегородской области в период подготовки и про-

жение требует своего дальнейшего развития. В частности, необходим мониторинг судебных решений и по другим направлениям. К ним можно отнести следующие вопросы:

- назначение (неназначение) выборов;
- подготовка и проведение выборов;
- определение границ избирательных округов, образование избирательных округов, избирательных участков;
- формирование избирательных комиссий;
- составление списков избирателей;
- выдвижение и регистрация кандидатов;
- сбор подписей избирателей;
- предвыборная агитация;
- финансирование выборов;
- определение результатов выборов;
- по жалобам на действие (бездействие) избирательных комиссий;
- обжалования актов органов государственной власти и избирательных комиссий;
- избирательные фонды;
- организация и порядок голосования;
- подсудность дел и др.
- отдельно необходимо выделять вопросы регистрации инициативной группы по проведению референдума.

В связи с вышеизложенным предлагается научная концепция правового мониторинга в сфере выборов, которая включает в себя мониторинг не только непосредственно правоприменительной деятельности органов публичной власти, но и мониторинг действующих правовых актов, а также мониторинг проектов законов и иных нормативных правовых актов (включая законодательные предложения), а также мониторинг судебных решений и иных нормативных документов, принимаемых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и избирательными комиссиями (ЦИК России, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации и избирательными комиссиями муниципальных образований) в сфере реализации активного и пассивного избирательного права.

---

ведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва» // СПС «Консультант Плюс: Сводное региональное законодательство».

## Функциональные мониторинговые исследования в системе избирательных комиссий

Как известно, в законодательстве отчетливо видна тенденция регулирования организации проведения функциональных (фактических) мониторинговых исследований в различных отраслях и сферах государственной деятельности. При этом возникает вопрос о соотношении этих видов мониторинга с правовым мониторингом. Поэтому, проводя правовой мониторинг и оценку его результатов, необходимо определиться с целесообразностью учета результатов функциональных (фактических) мониторинговых исследований или же использовать исключительно правовые показатели. В любом случае необходимо учитывать, что при проведении большинства функциональных (фактических) мониторинговых исследований образуется информация, которая может быть использована в ходе правового мониторинга<sup>41</sup>.

Анализ более двухсот актов федерального законодательства в отношении федеральных органов исполнительной власти показал, что в большинстве случаев в них закреплены именно функциональные мониторинги<sup>42</sup>. В настоящее время избирательные комиссии всех уровней также наиболее активны не в осуществлении правового мониторинга, а именно в проведении функциональных (фактических) мониторинговых исследований. Это подтверждается и нормативной правовой базой.

Так, Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России проводит еженедельный мониторинг деятельности избирательных комиссий ряда субъектов Российской Федерации по обучению и информированию организаторов выборов и иных участников избирательного процесса в субъектах Российской Федерации в ходе подготовки к единому дню голосования<sup>43</sup>. Кроме того,

<sup>41</sup> См. подробнее: Механизм правового мониторинга: научно-практическое пособие. М., 2012. С. 29–32.

<sup>42</sup> См. Мониторинг законодательства о лесах и животном мире. М., 2011. С. 78.

<sup>43</sup> См., например, Выписку из протокола заседания ЦИК России от 23 марта 2011 г. № 252–1–5 «О выполнении Сводного плана основных мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов, совершенствованию и развитию избирательных технологий в Российской Федерации на 2010 год» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, № 2–3, 2011.

РЦОИТ при ЦИК России, а также избирательные комиссии субъектов Российской Федерации осуществляют проведение мониторинга участия молодежных организаций в выборах различного уровня, в том числе выборах в органы местного самоуправления, и размещение результатов данных исследований на сайтах избирательных комиссий в Интернете; проведение мониторинга информационных материалов, размещенных в общероссийских и региональных периодических печатных изданиях, о ходе подготовки и проведения выборов федерального, регионального и муниципального уровней; совершенствование методик мониторинга информационных материалов СМИ, поиск новых способов и форм мониторинга<sup>44</sup>.

Согласно постановлению ЦИК России от 25 мая 2011 г. № 12/130–6 «О Программе информационно-разъяснительной деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва»<sup>45</sup>, контроль за своевременным размещением и актуализацией информационного наполнения сайтов ИКСРФ и их мониторинг осуществляет Управление организации избирательного процесса Аппарата ЦИК России во взаимодействии с соответствующими управлениями Аппарата ЦИК России.

Важным направлением мониторинга является оценка информационной открытости деятельности избирательных комиссий. Особое внимание здесь уделяется вопросам использования новых информационных технологий, включая Интернет.

Отметим, что мониторинг информационной открытости центральных избирательных органов ряда государств был проведен Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (информация находится на сайте ЦИК России). Для сравнения были выбраны сайты центральных избирательных органов Российской Федерации, Соединенных Штатов Америки, Республики Перу, Федеративной Республики Германии и Украины. Кроме того, при анализе

<sup>44</sup> См., например, постановление ЦИК России от 14 апреля 04.2009 г. № 156/1111–5 «О Комплексе мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов и других участников избирательного и референдумного процессов в Российской Федерации на 2009–2011 годы» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, № 4, 2009.

<sup>45</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, № 8, 2011.

объемов официальных сайтов центральных избирательных органов в качестве индикатора также был рассмотрен сайт Государственной избирательной комиссии Республики Польша, являющийся одним из крупнейших в мире.

Был определен перечень из 32 критериев, позволяющих установить степень информационной открытости сайтов избирательных органов. Оценивалась доступность для граждан сведений о нормотворческой деятельности, принятых решениях, ходе и результатах избирательных кампаний, результатах международной деятельности и так далее. Анализ показал, что наибольшую информационную открытость демонстрирует сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (удовлетворяет 26 из 32 критериев).

Таким образом, ЦИК России в максимальной степени использует возможности Интернета для информирования о своей деятельности. В то же время анализ информационного наполнения сайтов избирательных комиссий ряда субъектов Российской Федерации интернет-портала ГАС «Выборы», мониторинг сайтов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации показал, что при работе с интернет-сайтами отдельные избирательные комиссии допускают нарушения Инструкции по размещению данных Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» в Интернете, утвержденной постановлением ЦИК России от 28 февраля 2007 г. № 200/1255–4, как в части размещения на сайтах интернет-портала ГАС «Выборы» обязательной информации, так и в части соблюдения установленных сроков ее размещения. Все это было отмечено в постановлении ЦИК России от 23 декабря 2009 г. № 186/1309–5<sup>46</sup>.

Последний по времени проведения анализ сайтов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, в которых проходила подготовка к проведению 8 сентября 2013 года выборов, показал, что большинство избирательных комиссий в целом удовлетворительно и своевременно проводят информационное наполнение разделов «Единый день голосования» на своих сайтах (см. постановление ЦИК России от 24 июля 2013 г. № 183/1280–6 «О практике работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по информированию участников избирательного процесса посредством

---

<sup>46</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, № 12, 2009.

сайтов комиссий в информационно-телекоммуникационной сети Интернет»<sup>47</sup>).

Следует отметить, что в субъектах Российской Федерации складывается похожая картина в отношении функциональных мониторинговых исследований. Так, в Пермском крае текущая и окончательная оценка эффективности реализации программы развития политической культуры и гражданского образования населения края и отдельных ее мероприятий осуществляется на основе мониторингов (данные Пермской краевой избирательной комиссии, СМИ, опросы)<sup>48</sup>. Постановлением Избирательной комиссии Свердловской области от 12 ноября 2009 г. № 23/84<sup>49</sup> выделялся специальный раздел IV «Задачи в сфере мониторинга состояния правовой культуры», где, в том числе, была предусмотрена организация мониторинга уровня и состояния правовой культуры граждан, проблем общественного мнения в сфере реализации избирательных прав граждан и права на участие в референдуме.

Постановлением Избирательной комиссии Ярославской области от 29 июля 2009 г. № 50/403–4<sup>50</sup> был утвержден план взаимодействия Избирательной комиссии Ярославской области с общественными организациями инвалидов Ярославской области. Пунктом 10 указанного плана предусмотрено проведение мониторинга деятельности территориальных избирательных комиссий по реализации избирательных прав граждан с ограниченными физическими возможностями. В статье 13 постановления Избирательной комиссии Пермского края от 5 июля 2007 г. № 02/01 «Об утверждении Регламента Избирательной

---

<sup>47</sup> СПС «Консультант Плюс».

<sup>48</sup> Постановление Законодательного Собрания Пермской области и Законодательного Собрания Коми-Пермяцкого автономного округа от 28 сентября 2006 г. № 86 «О концепции краевой целевой программы «Развитие политической культуры и гражданского образования населения Пермского края на 2007–2011 годы» // Собрание законодательства Пермского края, № 11, 2006.

<sup>49</sup> Постановление Избирательной комиссии Свердловской области от 12 ноября 2009 г. № 23/84 «Об утверждении Программы избирательной комиссии Свердловской области «Правовое просвещение граждан, организаторов и других участников выборов и референдумов в Свердловской области» на 2010 год» // Вестник Избирательной комиссии Свердловской области, 2010, № 3 (2009).

<sup>50</sup> Постановление Избирательной комиссии Ярославской области от 29 июля 2009 г. № 50/403–4 «О плане взаимодействия Избирательной комиссии Ярославской области с общественными организациями инвалидов Ярославской области на 2009–2011 годы» // Губернские вести, 17.08.2009.

комиссии Пермского края»<sup>51</sup> закреплено, что Председатель данной комиссии координирует взаимодействие с территориальными избирательными комиссиями Пермского края по вопросам мониторинга их деятельности и другим.

Постановлением Избирательной комиссии Иркутской области от 16 февраля 2010 г. № 24/309<sup>52</sup> было предусмотрено формирование системы мониторинга отношения различных категорий избирателей к участию в выборах и к деятельности избирательных комиссий различных уровней. Нередко актами комиссий предусмотрено проведение мониторинга информационных материалов по освещению избирательной кампании в средствах массовой информации субъектов Российской Федерации. Также предусматривается организация и проведение мониторинга электронных и печатных средств массовой информации, размещающих материалы о деятельности избирательных комиссий, а также мониторинг обращений избирателей.

Следует учитывать, что мониторинг встраивается в систему противодействия коррупции, включая антикоррупционную экспертизу. Анализ нормативных правовых актов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации показывает, что гораздо более активно данными комиссиями проводится антикоррупционный мониторинг, нежели правовой мониторинг. Соответствующие акты по противодействию коррупции принимаются субъектами во всей системе избирательных комиссий. Это, например, постановление Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия от 25 февраля 2011 г. № 88/808–4 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия»<sup>53</sup>, Решение Избирательной комиссии Республики Хакасия от 28 декабря 2010 г. № 129/848–5 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

<sup>51</sup> СПС «Консультант Плюс: Сводное региональное законодательство».

<sup>52</sup> Постановление Избирательной комиссии Иркутской области от 16 февраля 2010 г. № 24/309 «О Комплексе мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов, референдумов и других участников избирательного и референдумного процессов в Иркутской области на 2010 год» // Вестник Избирательной комиссии Иркутской области, № 2, 2010.

<sup>53</sup> Известия Мордовии, № 34–10, 11.03.2011.

в Избирательной комиссии Республики Хакасия»<sup>54</sup>, постановление Избирательной комиссии Иркутской области от 18 января 2011 г. № 46/608 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Избирательной комиссии Иркутской области»<sup>55</sup>. Однако нельзя забывать, что антикоррупционный мониторинг является только одной из составных частей мониторинговых исследований в системе избирательных комиссий.

В связи с этим как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходима дальнейшая законодательная регламентация активного участия всей системы избирательных комиссий в организации и проведении мониторинга. Федеральное избирательное законодательство следует дополнить положениями, относящими осуществление мониторинга в сфере избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации к компетенции всей системы избирательных комиссий в Российской Федерации.

---

<sup>54</sup> СПС «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство».

<sup>55</sup> Вестник Избирательной комиссии Иркутской области, № 2, 2011.

## **Партийная политика в России: история, институты и процессы**

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

### **Двадцать лет новейшей истории партийной политики**

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

Практически все исследователи российских политических партий отмечают, что формирование политических партий и партийной системы было связано с конституционной и избирательной

---

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

реформами 1993 года<sup>1</sup>, а после того, как в 1993 и 1995 годах состоялись учредительные (первые) и постучредительные (вторые) парламентские выборы, в ходе которых половина Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации была сформирована по партийным спискам, в стране начала складываться современная партийная система.

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

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

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

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

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

---

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

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

– итоги выборов и референдума по Конституции России так и не были опубликованы в полном объеме, что дало основания для утверждений об их фальсификации<sup>3</sup>.

Несмотря на объективные сложности при проведении учредительных выборов, именно тогда были заложены основные предпосылки для создания политических партий, установления механизмов взаимодействия их друг с другом, гражданским обществом<sup>4</sup> и государством. Характер этого взаимодействия, количество и типологические черты реально действующих политических партий в сочетании с институциональным дизайном определили формат российской партийной системы. Именно в 1993–1995 годы появились первые партийные акторы и оформились стартовые правила игры на партийно-политическом плацдарме.

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

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

Только две политические партии – Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) и Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) – смогли пройти проверку абсолютно всеми

---

<sup>3</sup> Гельман В. Я. Указ. соч. С. 49.

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

парламентскими выборами и в Государственной Думе всех созывов сформировать свои партийные фракции.

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

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

\*Составлено по сведениям Центральной избирательной комиссии Российской Федерации ([www.cikrf.ru](http://www.cikrf.ru))

Активность, которую практически на каждом парламентских выборах проявляли вновь создаваемые политические партии, из-за конъюнктурного и недолговечного характера большей части этих

партий приводила к дезориентации общества и мешала гражданам осуществлять осознанный выбор. При этом система прямых и обратных связей между гражданским обществом и государством нарушалась, что в конечном счете не содействовало укреплению политических партий и партийной системы, препятствуя модернизации страны. Во многом это было обусловлено тем, что становление российских политических партий происходило под воздействием ряда факторов, которые отнюдь не способствовали их полноценному становлению и развитию.

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

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

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

«Двухэтажность» политических партий означает, что та их часть, которая действует на уровне общества, относительно самостоятельна и выполняет не государственные, а общественные функции. Как и группы по интересам, эта часть синтезирует импульсы, генерируемые в рамках гражданского общества, и передает их в государственную сферу посредством выборов и участия в формировании органов власти и принятии политических решений<sup>5</sup>. Важным элементом этих

---

<sup>5</sup> Перегудов С. П. Гражданское общество: «трехчленная» или «одночленная»

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

В связи с этим целесообразно привести наиболее релевантное определение политической партии в целом как организации активных политических лиц в обществе, тех, кто заинтересован в контроле над государственной властью и кто, добываясь поддержки народа, соперничает с другой группой или группами, придерживающимися иных взглядов. В таком качестве партия представляет собой могущественного посредника между общественными силами, идеологиями и официальными государственными институтами, а также участника политических действий огромного политического сообщества<sup>6</sup>.

Именно этот аспект политической партии как института, обеспечивающего взаимодействие между государством и гражданским обществом, для современной российской политики наиболее актуален и противоречив. Поскольку сфера отношений между обществом и государством составляет ядро политической системы, именно здесь реализуется (или не реализуется) принцип демократии, именно здесь формируется общая социально-экономическая и политическая стратегия на национальном и иных уровнях, а также осуществляется реальный управленческий процесс<sup>7</sup>.

Институционализация взаимоотношений политических партий, государства и гражданского общества, а вместе с этим и возможность придания политическим партиям и партийной системе твердого правового статуса в Российской Федерации долгое время не были реализованы. Проект федерального закона «О политических партиях» довольно продолжительное время в буквальном смысле блуждал по Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, поскольку акторы законодательного процесса пытались преломить его в соответствии с политической конъюнктурой<sup>8</sup>. Вероятно, что только сформировавшаяся

---

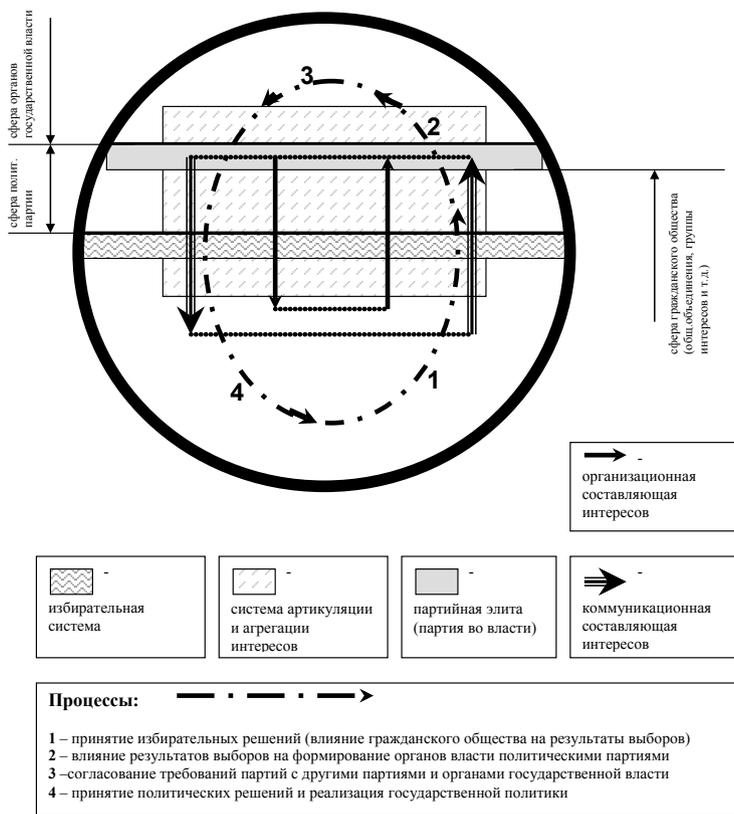
модель? // ПОЛИС. 1995. № 3. С. 59–60.

<sup>6</sup> Newmann S. Ed. *Modern Political Parties*. N.Y., 1989. P. 396.

<sup>7</sup> Перегудов С. П. Указ. соч. С. 60.

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

позиция политического руководства страны относительно новой роли политических партий в российской политической системе и в целом подконтрольная Кремлю ситуация в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации позволила в 2001 году сдвинуть этот процесс с мертвой точки.



**Рис. 1. Схема взаимодействия политических партий и гражданского общества**

Принятие федеральных законов «О политических партиях», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ряда изменений и дополнений к ним свидетельствовало в начале 2000-х о предварительном завершении реформы партийного и избирательного законодательства,

символизируя новый этап развития российских политических партий и легитимации правил игры в российской партийной политике.

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

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

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

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

### **Институциональное влияние на российскую партийную систему**

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

Современное российское законодательство в том или ином объеме регламентирует отношения, складывающиеся между партиями и иными институтами партийной и политической системы (см. рис. 2). Конституция Российской Федерации в части 3 статьи 13 содержит положение о том, что «в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность».

Среди конституций, принятых за последние 30–40 лет, российский Основной закон представляет собой один из редких примеров конституции, столь скупко регулирующих деятельность политических партий. Тем не менее данное конституционное положение служит основой для существования многопартийности в России<sup>9</sup>.

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

идеологическое многообразие, недопущение установления какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной; светский характер государства, равенство всех общественных объединений перед законом;

признание политического многообразия и многопартийности<sup>10</sup>.

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

С самого начала отцы-основатели российского избирательного законодательства стремились стимулировать формирование партийной системы<sup>12</sup>. Введение в России «смешанной несвязанной»

---

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

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

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

<sup>12</sup> Страшун Б., Шейнис В. Политическая ситуация в России и новый избирательный закон // Избирательный закон: Материалы к обсуждению. М, 1993. С. 52–61;

электоральной формулы<sup>13</sup>, согласно которой одна половина депутатов Государственной Думы избирается по одномандатным округам, а другая половина – по спискам партий и избирательных блоков, сыграло роль катализатора партийного развития<sup>14</sup>.

На первых этапах своего становления партийная система в России имела достаточно аморфные законодательные рамки, очерченные лишь кратким упоминанием в Конституции, уравниванием в правах с другими общественными объединениями и весьма неконкретной ролью партий в избирательном процессе. До 2001 года деятельность политических партий и других общественных объединений регулировалась Законом «Об общественных объединениях»<sup>15</sup>, который не выделял партии как отдельную специфическую форму общественной организации, призванной участвовать в политической деятельности.

Во многом это способствовало разрастанию большого количества общественно-политических организаций и движений, претендовавших на роль избирательных объединений и квазипартийных образований. Кроме того, до принятия Федерального закона «О политических партиях» законодательство о выборах вообще не упоминало политические партии, вводя понятие избирательного объединения, что также не стимулировало создание и развитие настоящих политических партий, поскольку при определенных условиях бывает политически более выгодным не называться партией вообще. Необоснованная политизация, по своей сути, общественных объединений приводила к тому, что эти объединения брали на себя несвойственные им функции, что опять же неблагоприятно отражалось на решении ими их непосредственных задач<sup>16</sup>.

Некоторые общественные объединения, в принципе, если судить по их названиям, не должны иметь политических целей. Например, в качестве избирательных объединений до внедрения партийного

---

Шейнис В. Какая избирательная система более справедлива // Независимая газета. 1994. 6 дек. С. 6.

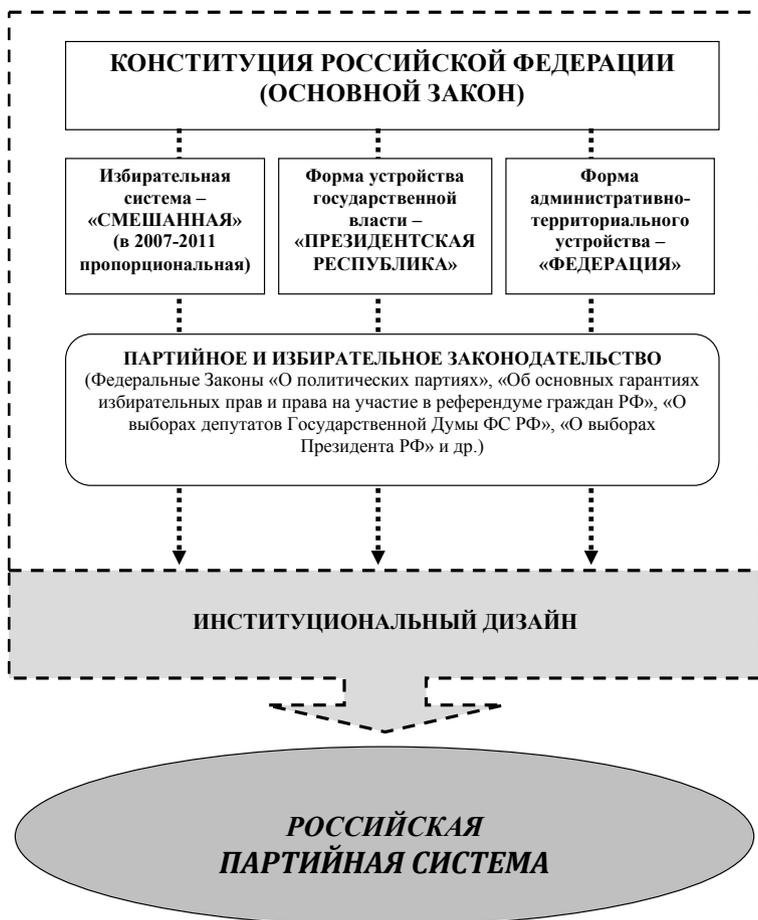
<sup>13</sup> Голосов Г. В. Пределы электоральной инженерии: «смешанные несвязанные» избирательные системы в новых демократиях // ПОЛИС. 1997. № 3. С. 102–113.

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

<sup>15</sup> Федеральный закон «Об общественных объединениях» // [http://www.rosregistr.ru/docs/norm\\_akt/part/fz\\_82fz.doc](http://www.rosregistr.ru/docs/norm_akt/part/fz_82fz.doc).

<sup>16</sup> Автономов А. Указ. соч. С. 40–41.

законодательства вправе были выступать Российское общество лесоводов, Всероссийский союз триатлона, Туристско-спортивный союз России, Союз боксеров России, Союз пчеловодов России, Федерация скалолазания и тому подобное<sup>17</sup>. Это привело к тому, что партийная система оказалась заполнена протопартийными образованиями, не имеющими развитой членской базы и не способными проводить артикуляцию и агрегацию общественных интересов.



**Рис. 2.** Схема институционального влияния на российскую партийную систему

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

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

В некоторой степени проблему законодательного оформления политических партий в России снял принятый Государственной Думой Федеральный закон «О политических партиях». Он определяет политическую партию как «общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления». В соответствии с этим Федеральным законом только политическим партиям (из всех общественных объединений) принадлежало право самостоятельно выдвигать списки и кандидатов в депутаты и на иные выборные должности.

Однако оценки значения этого закона различны. Будучи в тот период Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Александр Вешняков определял целью закона конституирование института политических партий как элемента гражданского общества. Федеральный закон «О политических партиях», по его мнению, должен был решить ряд задач, в числе которых: стимулирование деятельности политических партий в российских регионах; приближение их к гражданам; усиление демократических начал в отечественном партийном строительстве; обеспечение прозрачности финансовой деятельности партий<sup>18</sup>. Вместе с тем наряду с официальной точкой зрения активно озвучивались позиции гражданских активистов и политиков, считавших, что этот закон фактически прекращает генезис новых политических партий<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Зотова З. М. Политические партии России: организация и деятельность / Науч. ред. Ю. А. Веденеев. – М.: РЦОИТ, 2001. С. 54.

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

В целом Федеральный закон «О политических партиях» систематизировал опыт деятельности политических партий в России, их участия в выборах, партийного строительства, но тем не менее не изменил их положения в политической системе России. Все конституционно-правовые позиции в российском законодательстве по-прежнему остались подчиненными идее сильной президентской и исполнительной власти. Партии не определяют основного содержания борьбы за исполнительную власть, которая в России почти тождественна понятию «власть вообще». В условиях президентской республики при неагрегированных интересах накопление ресурсов, состав коалиции победителя, идеология и программа предвыборной борьбы за исполнительную власть определяются вне партий<sup>20</sup>. В соответствии с Конституцией Российской Федерации результаты парламентских выборов только опосредованно влияют на формирование Правительства. Государственная Дума лишь дает согласие на назначение премьер-министра, однако, он несет ответственность не перед парламентом, а перед Президентом. Следовательно, партиям нет необходимости вести переговорный процесс с целью формирования правящей коалиции, а победа на выборах не приводит партию в исполнительную власть, как это происходит в парламентских демократиях<sup>21</sup>.

Важным аспектом, влияющим на представительство политических партий в парламенте, а значит и на их фактическое присутствие в партийной системе, является так называемый заградительный барьер. Он вводится, чтобы преодолеть наиболее очевидный недостаток пропорциональной избирательной системы – отсутствие стимулов, сдерживающих фрагментацию партий. Результаты парламентских выборов свидетельствуют, что каждая из партий, поддержанных сравнительно небольшим числом избирателей, не набирает на выборах более 2–3 процентов<sup>22</sup>. Следовательно, планка в 5 процентов являлась вполне приемлемой для России и способствовала более эффективному агрегированию интересов избирателей, укреплению и укрупнению партийной системы<sup>23</sup>.

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

<sup>21</sup> Уоллестайн М. Избирательные системы, партии и политическая стабильность // ПОЛИС. 1992. № 5, 6. С. 162.

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

<sup>23</sup> Веденев Ю. А., Васильев А. В. Сравнительный анализ избирательных систем

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

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

Второй эшелон образуется партиями, не сумевшими преодолеть заградительный барьер, но набравшими не менее 3 процентов голосов избирателей. Эти партии можно охарактеризовать как «резервные», поскольку они имеют право на получение государственного финансирования, а значит и для обеспечения своего нормального функционирования в межвыборный период. Постоянное государственное финансирование позволяет им удерживаться на плаву между парламентскими выборами и, таким образом, более-менее подготовленными выйти на следующую избирательную кампанию. Кроме того, эти партии могут активизироваться и в региональных политических процессах, участвуя в выборах в региональные и местные легислатуры. Сегодня к «резервным» политическим партиям относится Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО», стремящаяся активно присутствовать в информационном поле страны и принимать участие в региональных и местных электоральных процессах.

К третьему эшелону относятся политические партии, оказавшиеся неспособными выдержать политическую конкуренцию во время избирательной кампании. Как показывает реальная политическая практика, партии третьего эшелона в межвыборный период либо сводят свою деятельность к минимуму, либо стремятся реализовать коалиционные стратегии. Но в любом случае в условиях российской партийно-политической системы эти партии будут терять

свой политический вес. К партиям третьего эшелона относятся все остальные созданные и вновь формируемые партийные образования, и их можно назвать «партиями малых перспектив».

Однако ключевым вопросом является соотношение избирательной и партийной систем. Первоначально в России партийно-избирательная система была фактически навязана сторонниками Б. Н. Ельцина, а ее закрепление стало результатом консенсуса политических сил. Последующее внесение поправок в законодательство в 1997–1999 годах и решение Конституционного Суда Российской Федерации, принятое в ноябре 1998 года, легитимизировали выбор избирательной системы как «обусловленный институциональный компромисс»<sup>24</sup>. Таким образом, в 1993 году произошло кардинальное обновление партийно-избирательной системы, результатом чего стало создание в России пропорционально-мажоритарной (смешанной) избирательной системы<sup>25</sup>.

Принятый в 1993 году вариант смешанной избирательной системы обеспечивал реальное активное участие партий в формировании Государственной Думы первого созыва и в последующем осуществлении законодательной власти. В зарубежной литературе отмечалось, что российская избирательная система была создана с целью побудить объединение малых партий в устойчивые избирательные коалиции<sup>26</sup>.

Одно из убеждений разработчиков избирательной реформы в России состояло в том, что в краткосрочной перспективе пропорциональная система будет способствовать формированию многопартийности. Действительно, нельзя отрицать, что избрание половины депутатского корпуса российского парламента по спискам избирательных объединений способствует развитию партий. Но этого оказалось недостаточно. Большинство исследователей сходятся во мнении, что партиям в России не удалось стать основным посредником между властью и обществом, они не стали ни массовыми объединениями, ни командами менеджеров, предлагающих свои услуги по управлению

---

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

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

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

государством. Они находятся на периферии общественной жизни. Большинство российских партий – организации вождистского типа, основной целью их деятельности является обеспечение организационной поддержки своего лидера и получение представительства в парламенте. Отсюда вытекает главная проблема, заключающаяся в несоответствии избирательного законодательства заданному конституционному дизайну<sup>27</sup> и недостаточная связь избирательного законодательства с политической практикой, в первую очередь с неразвитой партийной системой. Проблему «несвязанности» партийной и избирательной систем и другие проблемы партийной системы пытались решить с помощью Федерального закона «О политических партиях»<sup>28</sup>.

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

Однако Федеральный закон «О политических партиях» не изменяет степени влияния политических партий на принятие политических решений, поскольку организация власти в политической системе России имеет по Конституции Российской Федерации в целом непартийный характер. Участие в ней партий ограничено их деятельностью в региональных парламентах и Государственной Думе, которая сама находится в зависимости от Совета Федерации, формируемого все больше по принципу корпоративного представительства. Партии не имеют даже формальной возможности трансформировать потребности общества в эффективную деятельность власти<sup>29</sup>. В этих условиях партии и партийная система оказываются

---

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

<sup>28</sup> Веденеев Ю. А., Васильев А. В. Указ. соч. С. 26.

<sup>29</sup> Кулик А. Н. Партийная демократия в России: встреча с будущим или ушедший

в «резервации», обслуживая собственные интересы и интересы власти, являясь ее второстепенным инструментом<sup>30</sup>. И в этом смысле появляется возможность охарактеризовать формулу российской партийной системы с точки зрения ее включенности в политическую систему как «партии при власти»<sup>31</sup>.

### **Процессы партизации, централизации и регионализации**

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

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

Во-вторых, общероссийские политические партии, получая монопольное электоральное право, приобретают значительно больший политический вес как в обществе, так и в государственных институтах. В связи с этим структуры гражданского общества, институционализируемые в форме общественных объединений, перестают быть

---

поезд? // Куда идет Россия?.. Кризис институциональных систем: Век, десятилетие, год. М.: Логос, 1999. С. 169.

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

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

механизмами для консолидации общественной поддержки тех или иных непартийных политиков. В государственных институтах – представительных органах власти это отражается на процессах принятия политических решений, значительно сокращая круг акторов законотворческого процесса до числа партийных фракций, прошедших в Государственную Думу. В условиях тотального влияния партийных фракций в депутатских группах и независимых кандидатах просто нет явной необходимости.

В-третьих, в условиях партизации претерпевают значительные изменения и лоббистские механизмы, которые симплифицируются до тривиальных межфракционных договоренностей. Тем самым законотворческий процесс из поля публичной политики перемещается в поле экспертных оценок и дискуссий, а основным принципом принятия решений становится не принцип политического консенсуса, а принцип политической целесообразности.

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

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

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

Однако в институционализации российских политических партий с прямой структурой имеются и существенные позитивные моменты, поскольку партии с непрямой структурой не представляют собой политический монолит. Это связано, в первую очередь, с тем, что рядовые участники общественных организаций – коллективных членов, как правило, не ведут активной партийной деятельности, а иногда вообще не разделяют их политических взглядов. Наличие большого количества общественных организаций, входящих в партию с непрямой структурой, не является свидетельством действительной силы политических партий, превращая их по форме и содержанию в «мыльные пузыри», не имеющие в качестве социальной базы и носителей политических идей реальных людей.

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

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

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

Таким образом, региональные группы интересов, политическое сообщество и политическая элита получили в соответствии с партийно-избирательным законодательством особые правила игры и были вынуждены определиться в своих партийных предпочтениях. Это вызвало определенную перегруппировку политических сил на региональном уровне и придало основным политическим партиям в регионах большую силу. Ведущие региональные политические акторы стали концентрироваться вокруг основных общероссийских партий и в большей степени реализовывать установки центральных партийных органов, нежели решать актуальные проблемы своего региона.

Запрещение региональных политических партий несет в себе также опасность затухания региональных гражданских инициатив, способных преобразовываться в политические организации, а через них – в политические решения. Учитывая то обстоятельство, что не все политические партии заинтересованы в защите и выражении подобных гражданских инициатив, можно предположить, что запрет на деятельность региональных политических партий в перспективе приведет к кризисным явлениям. Кризис может быть порожден ситуацией, когда потребности и инициативы гражданского общества не получают достаточного внимания со стороны политических пар-

тий и органов государственной власти и не становятся предметом публичной политической дискуссии.

Смысл принятия Федерального закона «О политических партиях» в редакции, лишаящей права на жизнь региональные политические партии, вполне объясним. Основные общероссийские политические партии нуждаются в усилении своих позиций в субъектах Российской Федерации и не заинтересованы в региональных конкурентах, способных на равных вести политическую игру. Строительство нового партийного каркаса сверху вниз, распространяемого на регионы, дает общероссийским партиям преимущество в борьбе за ключевые политические посты и делает их желанными участниками предвыборных коалиций в регионах страны. При этом областные, краевые, республиканские, окружные общественные и политические организации не рассматриваются как полноправные субъекты регионального политического процесса. Единственной возможностью оказывать влияние на ход политического процесса для них остается участие через своих лидеров и активистов наравне с другими индивидуальными членами в деятельности партии в качестве сторонников или рядовых членов.

Вместе с тем в связи с принятием нового избирательного законодательства (имеется в виду положение, согласно которому региональные legislatures должны формироваться по партийным спискам) у общероссийских партий появляется возможность для получения некоторой самостоятельности от федерального центра власти.

Удачно проведенные выборы в региональные legislatures позволяют политическим партиям получить дополнительные точки опоры и ресурсы для своего укрепления на региональном уровне. Эта тенденция получает активное развитие в связи с принятием соответствующих законодательных инициатив, касающихся избрания глав регионов и муниципалитетов. При таком подходе политические партии, становящиеся их важной составной частью, преобразовываются в новые центры принятия политических и избирательных решений на территории субъектов Российской Федерации.

\* \* \*

В результате реформирования партийной и избирательной системы отечественные политические партии конституированы как главный субъект избирательного процесса и как один из основных субъектов всего политического процесса в Российской Федерации.

Сегодня в принципе можно говорить о некоторой стабилизации российской партийной системы, которая отражает негласное соглашение между основными политическими акторами по вопросу о распределении сфер влияния в электоральном и парламентском процессе. Появление такой политической действительности вполне закономерно, поскольку опыт современных демократий свидетельствует о том, что для возникновения устойчивой партийной системы необходим ряд федеральных электоральных циклов, а российская партийная система вполне удовлетворяет этим требованиям. Однако важнейшим критерием сложившейся партийной системы должно служить не столько постоянство и количество основных политических партий, сколько степень их влияния на решение важнейших проблем, которые стоят перед государством и гражданским обществом.

Изменение роли партий в структурах государственной власти и в целом в политической системе России требует прежде всего значительных изменений конституционного и федерального законодательства. Но это должно происходить только в том случае, если политические партии будут иметь хорошие корни в толще гражданского общества и контролироваться им. В противном случае может произойти очередной кризис, порожденный ситуацией, когда «верхи не могут, а низы не хотят».

Следует понимать, что становление партий как полноценного института гражданского общества и политической системы – дело не одного политического поколения. Оно должно сопровождаться встречными процессами – укреплением институтов государства и гражданского общества. Только тогда политические партии смогут превратиться из громоотвода политической энергии общества в хорошо отлаженный проводник от гражданского общества к государству.

## **Российская демократия: проблемы и пути их преодоления**

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года прервало развитие советского типа демократии и организации государственной власти и юридически закрепило восприятие Россией общедемократических ценностей и ориентиров социально-политического и экономического развития, которые доминируют в обществах с более давними традициями демократического развития<sup>1</sup>. И если по поводу необходимости демократии как таковой в обществе нет существенных разногласий, то взгляды и идеи, выражающие содержание, а также механизмы народовластия, у различных социальных групп могут не совпадать.

Демократия определяется как форма власти, при которой официально провозглашен принцип подчинения меньшинства большинству, признается свобода и равноправие граждан. Демократия характеризуется и как форма общественной власти, государства, основывающаяся на признании народа источником власти, его права участвовать в решении государственных дел в сочетании с широким кругом гражданских прав и свобод, как политический строй, основанный на признании принципов народовластия, свободы и равноправия граждан. С позиций наиболее устоявшихся и апробированных в многочисленных и нередко острых дискуссиях представлений, выраженных в общей теории государства и права, демократия понимается как политический (государственный) режим (демократический режим), который основывается на участии

---

ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации.

<sup>1</sup> Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2013. С. 360.

народа в управлении государством, признании принципа равенства и свободы всех людей.

И поскольку мы говорим о демократии – народовластии, то вопрос о режиме и формах народовластия ставится рядом с нормами о правах человека и гражданина. Указание на «многонациональный народ Российской Федерации» (ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации) как на источник власти дополняется указанием на то, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции). Тем самым демократия соединяет народовластие со свободой людей. А поскольку народная воля складывается как совокупная линия поведения взаимодействующих друг с другом, влияющих друг на друга граждан, негосударственных объединений (в том числе политических партий, независимых СМИ), органов власти, иных субъектов, то для выявления истинной народной воли необходимо, чтобы в процессе управления государством были представлены все эти субъекты.

В нашей стране модель народовластия воплощается как представительная и прямая демократия. Когда народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, без каких-либо посредников и последующего или предварительного утверждения или согласования своих решений, говорят об институтах их формирования, первую группу которых образуют органы, непосредственно избираемые народом: Президент Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, местные представительные органы власти, главы муниципальных образований и мировые судьи (там, где избрание этих органов населением непосредственно предусмотрено законами субъектов Федерации). Во вторую группу входят органы, опосредованно формируемые избирателями, то есть когда их воля осуществляется через избранных ими представителей. К ним относятся: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека, главы субъектов Федерации, органы местного самоуправления, избираемые выборными коллегиальными представительными муниципальными советами. В третью группу входят единолично (коллегиально) назначаемые органы, формируемые выборными (непосредственно или опосредованно) органами публичной власти: судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судьи остальных федеральных

судов, Председатель Правительства Российской Федерации, министры Российской Федерации, судьи конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, главы правительств (администраций) субъектов Российской Федерации, главы муниципальных администраций и другие<sup>2</sup>. Таким образом, в демократическом государстве все органы государственной власти как выборные, так и назначаемые, зависят от воли избирателей.

Для демократического государства, как оно закреплено в Конституции Российской Федерации, характерны связывающие черты и принципы: принцип политического единства общеобязательной воли, формирующийся в результате множества частных волей, из которого органично следует также принцип большинства; непосредственное политическое волеизъявление народа на свободных демократических выборах и референдуме; свобода и гласность политического процесса и др. Эти черты демократии в ее конституционном измерении должны учитываться как в ходе законодательной конкретизации и развития Конституции, так и в процессе применения ее норм, ибо только в этом случае демократия может выступать способом солидаризации различных частей государства<sup>3</sup>.

Все способы непосредственного волеизъявления граждан закреплены нормативно в ряде институтов, среди которых выборы, референдумы, опросы, собрания, сходы, митинги, демонстрации, уличные шествия, пикеты, правотворческие гражданские инициативы и иные, индивидуальные и коллективные обращения в органы власти, деятельность политических партий, профсоюзов и других общественных объединений.

Целевые приоритеты, придающие демократии некие дополнительные признаки, выражены в наиболее значимых государственных документах. Так, в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию употреблялись термины «реальная демократия», «зрелая демократия», «реальное народовластие», «развитые демократические процедуры».

Нетрудно заметить, что указанные выше дополнительные признаки демократии отражают ее желаемое состояние, а «реальность»,

---

<sup>2</sup> См.: Комментарий к статье 3 Конституции Российской Федерации. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий / Отв. ред. и руководитель авторского коллектива доктор юридических наук, профессор Ю. А. Дмитриев. 2010 // Справочно-правовая система «Консультант – Плюс».

<sup>3</sup> Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 363–364.

«зрелость», «развитость» демократии в России может по-разному оцениваться субъектами политической деятельности. В представлениях о демократии различных социальных групп находят выражения те ценностные приоритеты, которые и формируют различия в видении народовластия, придавая, если угодно, слову «демократия» различные прилагательные, дополнительные признаки, характеризующие ее специфические черты. В обществе могут существовать носители либеральной, консервативной, коммунистической, анархической, националистической и других идеологий – пока такие идеи не выражаются в противоправных действиях, они имеют право на существование.

Не вдаваясь в анализ многочисленных концепций демократии, порой противоречащих друг другу, а иногда и взаимоисключающих, возвратимся на несколько лет назад, когда государством была генерирована идея суверенной демократии. Один из разработчиков этой концепции В. Ю. Сурков определяет суверенную демократию как «образ политической жизни общества, при котором власти, их органы и действия выбираются, формируются и направляются исключительно российской нацией во всем ее многообразии и целостности ради достижения материального благосостояния, свободы и справедливости всеми гражданами, социальными группами и народами, ее образующими»<sup>4</sup>. Не все согласились с понятием суверенной демократии. Ряд ученых высказывал опасения, что концепция суверенной демократии может послужить оправданием шагов государства по ограничению демократических прав и свобод, созданию препятствия для развития институтов гражданского общества. Содержание их тезисов сводилось к тому, что у нас уже была «пролетарская демократия», «социалистическая демократия», существовал принцип «демократического централизма» и их результаты были безрадостными для нашего общества.

В каких только грехах и огрехах не обвиняли эту концепцию!

Критики суверенной демократии высказывали опасения, что использование в названии концепции слова «суверенный» – это маскировка нежелания строить в России некую настоящую демократию, говорили о некорректности и надуманности термина, предполагали, что употребление термина «суверенная» отражает стремление российского государства подчеркнуть его исключительность, а также особую избранность нации и народа, а суверенитет демократии

---

<sup>4</sup> Владислав Сурков. Тексты 97–07. М.: Издательство «Европа», 2008. С. 44.

необходим власти для того, чтобы творить беззаконие, не допуская спасительной для российского народа помощи государств с «развитыми демократическими институтами».

Понятийная, терминологическая дискуссионность идеи суверенной демократии в значительной степени связана с общим характером ее изначального выражения. Одной из задач инициаторов дискуссии является, прежде всего, разъяснение сущности и необходимости реализации концепции суверенной демократии. Трудности такого разъяснения очевидны. Как объяснить человеку необходимость укрепления суверенитета государства, если он сталкивается с всевластием чиновников, которые делают ему «одолжение», взимая «административную ренту»? Как воспримет он понятие «народный суверенитет» в условиях, когда верховенство власти народа над властью государства представляет собой лишь конституционно-правовую декларацию? Как определить сущность российской демократии, когда большинство народа не участвует в решении вопросов государственной значимости, в процессе выборов широко используются рассчитанные на управляемость населения PR технологии формирования имиджа кандидатов, вызывающие у этого самого «управляемого» народа горечь и смех, а на страницах газет и журналов все чаще встречается лукавое слово «элита»? Как обосновать заинтересованность государства в увеличении благосостояния народа, если динамика доходов государства во много раз превышает динамику доходов населения? Каким образом можно внедрить в общественное сознание идеи социальной справедливости, если модель распределения экономических благ в российском обществе после распада СССР изначально была несправедливой, а последствия этой несправедливости государством и обществом окончательно не преодолены?

Нет ничего удивительного в том, что и прозападным оппозиционерам не нравится именно суверенная составляющая российской демократии. Они являются обычным, где-то даже примитивным орудием тех западных политических кругов, которые давно мечтают о десуверенизации России.

Суверенная демократия – это не только теория, но и практика. Глубоко заблуждаются те, кто считает, что идеи суверенной демократии имеют лишь гипотетический характер. Достаточно проанализировать послания Президента Федеральному Собранию, внимательно прочитать его выступление в Мюнхене, подвергнуть беспристрастной оценке решительное отстаивание интересов России на международной

арене, социальную политику российского государства, чтобы понять, что многие идеи суверенной демократии уже стали частью нашей политики, уже работают и вызывают интерес многих зарубежных государств.

Как ни удивительно, но многочисленные проявления общественного недовольства, возникшие как реакция на результат выборов в Государственную Думу в 2011 году, позволяет говорить о том, что концепция суверенной демократии не только существует, но и реально работает. При этом либеральные критики В. Ю. Суркова как автора концепции могут наконец-то успокоиться. Потому что сегодня носителями идей суверенной демократии являются не хозяева кремлевских кабинетов, а наиболее значительный социальный слой участников прошедших тогда митингов.

Каковы основания для такого вывода? Прежде всего следует отметить, что в своем подавляющем большинстве участники этих политических акций не готовы отказаться от суверенитета России, и отождествление их с получателями зарубежных грантов означало бы не только упрощение проблемы, но и отказ от ее решения. Однако в равной степени они не готовы и отказаться от демократии. Для этого социального слоя характерны как конституционность требований (высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы – ст. 3 Конституции Российской Федерации), так и конституционность их предъявления (мирное, без оружия, проведение митингов и пикетов – ст. 31 Конституции Российской Федерации).

Существование такого широкого слоя людей дает надежду на то, что, с одной стороны, мы не погрузимся в хаос революции и неизбежное ослабление России, а с другой – обойдемся без зарубежного вмешательства, которое зачастую не имеет ничего общего с поддержкой демократии в нашей стране, а преследует совсем другие геополитические цели. В сознании именно этого слоя как раз и произошло объединение якобы несоединимых суверенитета и демократии с учетом того, что, согласно статье 3 Конституции, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Они выступают за независимость народовластия, т. е. суверенную демократию, в том числе за независимость от коррумпированной бюрократии, усиление которой по «организа-

ции» выборов и послужили основанием для роста протестных настроений в обществе<sup>5</sup>.

Другой гранью существующего явления является фактический отказ партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» от концепции суверенной демократии даже в сугубо идеологическом звучании этого термина. Дело в том, что само понятие «суверенитет» с конституционно-правовых позиций не исчерпывается суверенитетом государства, который, может быть, и мог бы служить ширмой для псевдodemократического режима своеобразной «суверенной бюрократии». С народным суверенитетом сделать это гораздо сложнее. Объявление себя в качестве всенародной партии или отождествление интересов бюрократии с интересами народа неизбежно углубит раскол между формирующимся гражданским обществом и государством.

Таким образом, в концепции суверенной демократии содержится ответ на самый страшный для любителей административных ресурсов вопрос: «Чей суверенитет является первичным и приоритетным, суверенитет народа или суверенитет государства?» И ответ на этот вопрос недвусмысленно дает Конституция Российской Федерации.

Следует признать, что проблематика этой концепции весьма широка. К наиболее значимым вопросам следует отнести проблему преодоления отчуждения между обществом и государством, формирование системы социальных обязательств государственной власти. Не менее значимым является и преодоление моральных противоречий, формирование единого морально-политического пространства, создание своего рода «Моральной Конституции» России. Думается, что развитие учения о суверенной демократии предполагает и преобразование концепции прав человека в концепцию прав личности, означающее переход от эксплуатации биологических потребностей человека к сбалансированному развитию его биологических и социальных, моральных начал.

С позиций обеспечения суверенитета российского народа и государства весьма значимой представляется разработка теории «концентрации и поляризации суверенитетов», которая отражала бы современную международную проблематику десуверенизации государств, определяла бы политико-правовые механизмы и последствия таких действий.

---

<sup>5</sup> Лебедев В. А., Киреев В. В. Главное – конституционализм! (Пути развития российской демократии) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 6.

На международной арене весьма актуальным является формирование евразийского морально-политического пространства, становление и развитие механизма, позволяющего напрямую обращаться к народам тех государств, которые нарушают нормы международного права, действуют, пренебрегая мнением мирового сообщества. Президент Российской Федерации В. В. Путин, не считая легитимной киевскую власть, прямо обратился и принес соболезнования народу Украины в связи с трагическими событиями в Одессе 2 мая 2014 года, так как именно народ является носителем суверенитета. Однако прямое обращение государства к народу другой страны для решения именно межгосударственного вопроса порой трактуется как вмешательство во внутренние дела государства. В этом контексте, как представляется, необходимо разработать и осуществлять программу «Диалог гражданских обществ», кроме того, возможно создание «Союза гражданских обществ» как международного открытого проекта.

Высокую степень актуальности для России имеет и разработка учения о «многонациональном унитарном государстве», которая определяла бы возможность перехода к многонациональной симметричной федерации, а впоследствии и к полиэтническому унитарному государству как организации власти многонационального народа России.

Насущной является проблема определения системы и механизма принятия и выполнения социальных обязательств государства, а также правотворческих деклараций, определяющих социальную направленность и содержание законов.

Успех реализации концепции суверенной демократии зависит от степени политической солидарности государства и общества, от полноты отражения народных интересов в деятельности государственных институтов и является своеобразным индикатором наличия подлинной демократии. Механизм обеспечения такой солидарности и является механизмом осуществления демократии. Конечно же, такая солидарность не должна означать перехода к тоталитаризму. Без политического плюрализма никакая демократия существовать не может.

Нам нужна такая демократия, при которой народовластие является необходимой предпосылкой реализации не зарубежных, а наших, российских национальных интересов и социальных приоритетов. Ценность государства как организации, как уникального социаль-

ного инструмента заключается в том, что оно является выразителем народных интересов. В отношениях «народ – государство» главным является народ, и государство только тогда может быть жизнеспособным и эффективным, когда существует подлинная власть народа, который хорошо осознает, для каких целей эта власть ему нужна. Думается, что содержательная составляющая суверенной демократии не вызывает больших возражений у подавляющего большинства российских граждан.

Развитие концепции суверенной демократии (правда, под другим названием) и ее воплощение в жизнь стало возможным с приходом в 2012 году на пост Президента Российской Федерации В.В. Путина, который в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года отметил: «Для России нет и не может быть другого политического выбора, кроме демократии. При этом хочу сказать и даже подчеркнуть: мы разделяем именно универсальные демократические принципы, принятые во всем мире. Однако российская демократия (выделено мною – В.Л.) – это власть именно российского народа с его собственными традициями народного самоуправления, а вовсе не реализация стандартов, навязанных нам извне. Демократия – это в том числе соблюдение и уважение принятых действующих законов, правил и норм. Могут меняться правящие партии, правительства, президенты, но не должны затрагиваться основы государства и общества, прерываться преемственность национального развития, пересматриваться вопросы суверенитета, обеспечения прав и свобод граждан. Демократия – это возможность не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты ее работы»<sup>6</sup>. По своей сути в этой емкой фразе содержится все то основное, что содержалось в концепции суверенной демократии.

Демократическое развитие России – это не только продекларированный курс, но и необходимое условие ее сохранения и развития в качестве мировой державы. Однако не менее необходимым является и ее суверенитет. В ином случае наше демократическое развитие придется осуществлять по навязанным извне образцам, которые выражают не наши национальные интересы, а интересы тех государств, которые конкурируют с нами на мировой арене. Современная межгосударственная конкуренция – это не только конкуренция экономическая. Она является также и конкуренцией

---

<sup>6</sup> Российская газета. 2012. 13 декабря.

суверенитетов. Вместе с тем нужно и осознать, что конкуренция между государствами есть конкуренция между соответствующими народами. Поэтому адекватное выражение суверенитета народа в суверенитете государства является решающим условием самостоятельности внутренней и внешней политики государства, ее эффективности и прагматизма.

Нашим зарубежным партнерам не хотелось бы иметь дело с суверенным государством, могущим отстоять на международной арене свои государственные интересы. США говорят об эталонной, подлинной, классической демократии, демократических стандартах и ценностях, позиционируя себя на международной арене как их единственного носителя и выразителя. При этом насильственное распространение «демократии» является основным вектором их внешней политики. Россия исходит из иных идеологических предпосылок. Не отрицая ценности демократии, мы полагаем, что суверенные народы и государства должны самостоятельно определять способы, этапы и динамику движения по демократическому пути, исходя из их исторических, геополитических, культурных, ментальных и других условий. Поэтому демократия многолика, и демократичность государства определяется объективными критериями, а не фактом присвоения этого высокого звания Государственным департаментом США. Историческая обусловленность и объективность становления демократии исключает ее насильственное насаждение.

Эксплуатация со стороны США идей демократии в качестве прикрытия военной экспансии дискредитирует саму ее сущность и смысл, о чем давно пора задуматься тем государствам, которые небезосновательно считают себя демократическими, но идут в русле Вашингтонской политики. В современном мире несuverенной демократии быть не может, и суверенитет народа и государства является неотъемлемым условием самостоятельного движения по демократическому пути, а многополярный мир будущего и мыслится как взаимодействие суверенных демократий, в основу которого положена не конфронтация и экспансия, а конструктивный диалог. Естественно, что вопрос об особенностях российской демократии является одним из центральных для такого исследования и обсуждения. И эти особенности ни в коей степени не могут заключаться в сворачивании демократических процессов, ограничении прав и свобод граждан. Аксиоматичность такого требования придает высокую значимость разработке такого политико-правового механизма, который при

наличии сильной президентской власти исключал бы реставрацию режима власти олигархических группировок, возникновение «административных олигархов», установление авторитаризма, позволил бы преодолеть отчуждение народа от принятия властных решений, установил действительную и действенную ответственность государства перед обществом.

Сегодня у России немало проблем. Бюрократизм и сопряженная с ним коррупция, имущественное расслоение населения, расцветший политический нигилизм как итог отделения значительной части населения от реальной политики, негативный исторический опыт суррогатных демократий в советские времена и в период всевластия олигархов.

Высокую значимость в современных условиях приобретает разработка конституционно-правовой модели такой партийной системы, которая обеспечивала бы политическую устойчивость России при участии ее в процессах глобализации. И для преодоления этих и других проблем нам необходим ясный и работающий правовой механизм российской демократии, выраженный в правах и корреспондирующих им обязанностях, в ответственности субъектов, осуществляющих власть.

Наличие такого механизма и будет являться гарантией, с одной стороны, от реставрации власти олигархов, с другой – от управления народом России извне и с третьей – от установления авторитарного режима, основанного на создании экономической и политической автаркии. Сегодня в политических заявлениях выражена общая стратегическая цель – превращение России в страну, имеющую развитое гражданское общество и устойчивую демократию, конкурентоспособную рыночную экономику, современные, хорошо оснащенные и мобильные вооруженные силы. Достижение этой цели связывается с решением национальных задач, к которым относятся развитие экономики, политической системы, социальной и духовной сфер. Естественно, что такие задачи конкретизируются применительно к существующей обстановке и находят воплощение в деятельности российского государства.

В современных условиях одним из факторов риска ограничения или полной утраты суверенитета для государства является обладание энергетическими ресурсами. Если государство, обладающее такими энергетическими ресурсами, ослаблено, это генерирует попытки со стороны государств, потребление энергии которыми находится на

высоком уровне, присвоить эти ценности либо обеспечить к ним доступ на льготных для себя условиях. Для этого применяется политическое лоббирование, попытки приобретения влияния на общественные объединения, в том числе и на политические партии, в целях вмешательства во внутренние дела государства. Именно таким вмешательством может быть объяснено существование атрибутивных, символических государств, то есть тех, которые, обладая атрибутами государственной власти, экономической, политической и идеологической самостоятельности не имеют. Фактически многие народы обладают лишь исполнительными государствами, которые, осуществляя в том числе и законодательную деятельность, исполняют политические решения других государств. Если этот вывод имеет право на существование, то вести переговоры с такими государствами бессмысленно, так как они являются выразителями чужой воли и не могут самостоятельно решать вопросы своей внутренней и внешней политики.

Характер мышления некоторых зарубежных политических деятелей, а также многих журналистов, представляющих зарубежные влиятельные средства массовой информации, вызывает сожаление и даже сочувствие. Двойные стандарты, отсутствие аргументации, провозглашение многих спорных понятий как данности, некритическое употребление давно изживших себя идеологических штампов, а нередко и завуалированные оскорбления – вот далеко не полный перечень пороков такой критики, которые уничтожают поле для дискуссий и переводят его в сферу употребления бранного лексикона, слегка окрашенного политической казуистикой. Если это и есть идеологическая позиция Запада по отношению к России, то следует констатировать не только ее глубочайший содержательный кризис, но и кризис форм ее выражения. В такой форме серьезные люди проблемы не обсуждают. Именно поэтому такая критика России вызывает у российского народа негодование, которое давно уже смешано с пренебрежением к выразителям критических позиций. Что же делать в этой ситуации представителям отечественной науки конституционного права? Представляется, что наступил момент, когда нам пора формировать собственное научное конституционно-правовое учение об особенностях развития российской демократии.

## **Российский федерализм: история и современность**

*«Кто владеет прошлым – тот владеет настоящим,  
кто владеет настоящим – тот владеет будущим».*  
*Л.Н. Гумилев<sup>1</sup>*

Вопросы национально-территориального устройства государства всегда занимали видное место в теории конституционного права и практике государственного строительства. Дело в том, что они непосредственно влияют на эффективность управленческих процессов, на степень надежности сцепления центра и периферийных частей государства. Адекватное времени и социально-политическим условиям решение указанных проблем способствует слаженному функционированию центральных и региональных властей и в конечном итоге социально-экономической эффективности государства.

Территориальная организация государства особую роль играет в больших многонациональных государствах. Управление таким государством предполагает сочетание сильного центра с достаточной самостоятельностью его региональных частей. Федерализм – испытанное средство разрешения национального вопроса в полиэтнических государствах, а равно и территориального управления крупным государством. В частности, в России и бывшем Советском Союзе накоплен уникальный опыт взаимодействия центра с состав-

---

БИКТАГИРОВ Раиф Терентьевич – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного управления и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, научный руководитель секции Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России.

<sup>1</sup> Гумилев Л.Н. От Руси к России: очерки этнической истории. М.: 2008. С. 311.

ными частями государства и мирного сожительства свыше сотен населяющих ее народов на основе разнообразных форм федерации и автономии. Без осмысления этого опыта с позиции современных вызовов не представляется возможным развитие России как многонационального федеративного государства на основе гармонизации межнациональных отношений.

В настоящей статье рассматриваются основные вехи истории федерализма в России, его настоящее и перспективы.

До Февральской и Октябрьской революций 1917 года Россия была единой империей на унитарной основе. Ее основными территориальными единицами выступали губернии, руководимые назначаемыми центром губернаторами. В то же время следует заметить, что Россия не была унитарным государством в чистом виде. Ряд ее национальных окраин (Польша, Финляндия, Кавказ, Прибалтика) обладали известной автономией, закрепленной законодательно и соблюдаемой на практике. Так развивалась и функционировала Россия на протяжении веков. Однако после революций 1917 года на просторах бывшей Российской империи сложились как унитарные (Украина, Белоруссия, республики Прибалтики и др.), так и федеративные государства (РСФСР, ЗСФСР), которые в 1922 году объединились в одно союзное государство – Союз Советских Социалистических Республик – высшую форму советской федерации.

Проблема форм государственного (территориального) устройства является важной составной частью учения о государстве. Поэтому классики марксистско-ленинского учения о государстве, руководители компартии, ведя массы к социалистической революции, весьма тщательно разрабатывали вопросы национально-территориального устройства государства победившего рабочего класса и крестьянства.

К. Маркс и Ф. Энгельс лучшей формой государственного устройства считали единую, то есть унитарную республику. Особенно ярко эту мысль выразил Ф. Энгельс: «По-моему, – писал он в 1891 году, – пролетариат может употребить лишь форму единой неделимой республики... Для Германии федералистическое ошвейцарение ее было бы огромным шагом назад»<sup>2</sup>. До революций 1917 года В. И. Ленин также был противником федерации. Так, критикуя Манифест армянских социал-демократов, в 1903 году он подчеркивал:

---

<sup>2</sup> Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 22. С. 238.

«Не дело пролетариата проповедовать федерализм и национальную автономию, не дело пролетариата выставлять подобные требования, неминуемо сводящиеся к требованию создать автономное классовое государство»<sup>3</sup>. В известной статье «О национальной гордости великороссов» (декабрь 1914 года) В. И. Ленин отмечал: «Мы, безусловно, при прочих равных условиях, за централизацию и против мещанского идеала федеративных отношений»<sup>4</sup>. В марте 1917 года И. В. Сталин, впоследствии глава Наркомнаца и Генсек РКП(б), также считал, что превращение России в федерацию привело бы к разрыву существующих экономических и политических уз, связывающих области (губернии) между собой<sup>5</sup>.

Отрицательное отношение вождей мирового революционного движения к федеративной форме устройства государства объяснялось рядом причин. Во-первых, она ослабляет экономические связи между частями государства, задерживает развитие производительных сил. Во-вторых, является препятствием на пути объединения и сплочения рабочего класса, всех трудящихся в политическую партию, способную повести массы на социальное и национальное освобождение. Отрицание федерации связано также с беспощадной борьбой, которую вела компартия с идеями мелкобуржуазного обособления, децентрализма и анархизма, против федералистических планов Бакунина и Прудона.

Вместе с тем, будучи убежденными централистами, руководители компартии в отдельных исключительных случаях, когда оно (федеративное государство) способствовало социальному и национальному освобождению трудящихся, переходу от раздробленности к централистской республике допускали возможность создания федеративного государства.

Так, К. Маркс и Ф. Энгельс считали целесообразным создание федерации Англии и Ирландии, рассматривали ее «шагом вперед в Англии, где на двух островах живет четыре нации»<sup>6</sup>. Речь шла о замене личной унии Англии и Ирландии, заключенной в 1801 году, «свободным союзом на федеративных началах»<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 7. С. 105.

<sup>4</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 26. С. 109.

<sup>5</sup> Сталин И. В. Соч., т. 3. С. 27.

<sup>6</sup> Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 22. С. 238.

<sup>7</sup> Маркс К. и Энгельс Ф. Избранные письма. М.: 1953. С. 228.

В статьях, написанных в 1912–1913 годах, В. И. Ленин полагал необходимым создание федерации балканских государств, основанной на равноправии народов, в целях достижения национального мира на Балканах<sup>8</sup>.

Итак, при прочих равных условиях, «пока и поскольку разные нации составляют единое государство, – писал В. И. Ленин в 1913 году в «Критических заметках по национальному вопросу», – марксисты ни в коем случае не будут проповедовать ни федеративного принципа, ни децентрализации. Централизованное крупное государство есть громадный... шаг вперед...»<sup>9</sup>.

Таким образом, В. И. Ленин и компартия при естественном течении обстоятельств выступали за единую демократическую централизованную Россию. С планом создания унитарной социалистической России с широкой областной автономией для народов, желающих иметь ее в рамках единого государства, В. И. Ленин и его партия подошли к 1917 году. Однако вскоре после победы Октябрьской революции в стране сложилась, как уже отмечалось, федерация советских республик, причем в различных формах (РСФСР, ЗСФСР, СССР).

Столь крутой поворот дел в национально-государственном строительстве объясняется рядом причин объективного и субъективного порядка. Дело в том, что к 1917 году произошли коренные изменения в общественно-политической обстановке России, суть которых сводится к следующему.

Во-первых, уже после Февральской (1917 г.) революции в результате антинациональной политики Временного правительства в отношении «инородцев» наметился сильнейший сепаратизм национальных окраин. Фактически единого государства не стало. Произошел распад многонациональной России. Это было, в первую голову, делом рук националистической буржуазии. Она, используя популярную в массах идею самоопределения народов и строительства национальных государств, установила свое правительство на Украине, в Белоруссии, Прибалтике, Туркестане, Закавказье и других частях бывшей Российской империи. Все эти правительства буржуазного толка добивались полного отделения от центральной России. Процесс распада государства не мог быть остановлен и после прихода к власти большевиков. Наоборот, после Октябрьской революции он даже

<sup>8</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 22. С. 152, 198; т. 23. С. 38.

<sup>9</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 24. С. 144.

усилился. В мае 1918 года В. И. Ленин в докладе на объединенном заседании ВЦИК и Моссовета, характеризуя внутреннее положение Советского государства, с горечью отметил: «... от России ничего не осталось, кроме Великороссии»<sup>10</sup>.

Во-вторых, в условиях невиданного доселе роста национального самосознания народов России, разбуженных революцией, их стремление к созданию своей национальной государственности на основе права народов на самоопределение, признанное советской властью, отстаивание «сверху» единого унитарного государства могло быть воспринято как ограничение прав народов и тем самым нанесло бы непоправимый вред интернациональному сплочению трудящихся. Жизнь показала, что в такой ситуации дореволюционная установка партии об областной автономии в рамках унитарного государства уже не отвечала сложившейся обстановке. Настоятельной необходимостью стала, не отказываясь от признанного международным сообществом и советской властью права наций на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, а также от использования по возможности форм политической автономии, выдвинуть новый, более гибкий план разрешения национального вопроса и территориального устройства молодого Советского государства, отвечающий новой обстановке в стране. В качестве такого плана и была выдвинута советская федерация, позволяющая оптимально сочетать самостоятельность национальных республик и их единство в основном и главном.

В-третьих, объединение суверенных республик в одно федеративное государство вызывалось военной и экономической необходимостью. В частности, в резолюции десятого съезда РКП(б) по национальному вопросу (1921 г.) отмечается: «... изолированное существование отдельных советских республик неустойчиво, непрочное ввиду угрозы их существованию со стороны капиталистических государств. Общие интересы обороны советских республик с одной стороны, восстановление разрушенных войной производительных сил с другой стороны и необходимая продовольственная помощь нехлебным советским республикам со стороны хлебных с третьей стороны – повелительно диктуют государственный союз отдельных советских республик как единственный путь спасения от империалистической кабалы и национального гнета»<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36. С. 341.

<sup>11</sup> КПСС в резолюциях... Издание восьмое. М.: Политиздат, 1970. С. 250.

Таким образом, в условиях фактического отделения республик создание федерации означало не ослабление, а усиление связей и взаимопомощи народов России во всех сферах государственной, социально-экономической жизни. В. И. Ленин и компартия блестяще приложили общие теоретические положения о формах государственного устройства к конкретным условиям постреволюционной России, решительно признав необходимость федеративного устройства Советской России. Это был крупный вклад в теорию и практику государственного строительства, обеспечивающий сохранение целостности и устойчивое развитие страны, ее выход на передовые позиции в мире.

Россия была официально провозглашена федерацией в январе 1918 года III Всероссийским съездом Советов. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая съездом, гласит: «Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик»<sup>12</sup>. Данное принципиальное положение было вскоре закреплено в Конституции (Основном Законе) РСФСР, принятой V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года. При этом следует обратить внимание на то, что данная норма Конституции не означала, что Россия уже сложилась как федерация. На деле она еще оставалась унитарной республикой вплоть до появления в ее составе первых субъектов федерации – автономных национальных республик, учреждаемых по мере созревания условий декретами ВЦИК и Совнаркома РСФСР. Первоначально не было ясности и в вопросе принципиальной важности – о том, как будет развиваться Россия: как федерация на базе автономных образований, учреждаемых сверху, или как договорная федерация, объединяющая суверенные советские республики.

Жизнь показала целесообразность формирования РСФСР как федерации, объединяющей в своем составе автономные республики и образования внутренней России. Следует заметить, что первые автономные республики, спешно самопровозглашенные без учета национально-территориального принципа в 1918–1919 годах, не были официально признаны центральной властью РСФСР, они не установили надлежащие федеративные отношения с центром, а потому вскоре пали. Субъектный состав РСФСР начал формироваться на правовой основе только с 1920 года по мере завершения гражданской

---

<sup>12</sup> Съезды Советов в документах 1917–1936 гг. Т. 1. М. 1959. С. 27.

войны. К 1922 году – году создания Советского Союза – в составе РСФСР были образованы 8 автономных республик: Башкирская, Бурятская, Татарская, Киргизская, Дагестанская, Горская, Крымская и Якутская. В этот же период был учрежден ряд автономных областей для небольших по численности народов центральной России и Северного Кавказа. Таким образом, Россия стала исторической первой советской федерацией.

Параллельно, в начале 1920-х годов проводились подготовительные мероприятия по формированию иных федераций на базе суверенных советских республик. Речь идет о Закавказской Федерации (ЗСФСР) и Союзе Советских Социалистических Республик (СССР) как высшей формы советской федерации.

Создание в 1922 году Закавказской Федерации, в состав которой вошли три кавказские республики – Азербайджан, Армения и Грузия, – диктовалось как экономическими, так и политическими, идеологическими интересами этих республик и центральной России. Надо было достичь национального мира между народами Кавказа с одной стороны и закрепить их связи как крупного региона на юге страны с РСФСР.

В отличие от РСФСР, Закавказская Федерация была договорным объединением суверенных советских республик, правда, без права выхода из Союза членов федерации.

12 марта 1922 года в Тифлисе состоялась Полномочная конференция центральных исполнительных комитетов трех республик, в ходе которой и был подписан Договор о федеративном союзе кавказских республик. Высшим органом Союза стала Полномочная конференция представителей трех республик, а исполнительным органом – Союзный Совет. Одновременно был образован орган хозяйственного руководства – Высший экономический совет. Окончательно образование федерации кавказских республик было оформлено на Первом Закавказском съезде Советов, который состоялся 13 декабря 1922 года в Тифлисе. Съезд принял Конституцию Закавказской Социалистической Федеративной Советской Республики (ЗСФСР). Это была первая союзная федерация на базе договора между суверенными республиками, образованная на части территории бывшей Российской империи. Она послужила прообразом учрежденного вскоре Союза ССР – высшей формы советской федерации.

Государственный союз всех советских республик как унитарных, так и федеративных, возникших на территории Российской империи

после революций 1917 года, не мог сложиться сразу. Потребовались целых пять лет напряженной работы руководящих партийных и государственных органов РСФСР и других советских республик, чтобы процесс их объединения увенчался образованием нового союзного государства – СССР. Республиками были успешно пройдены четыре этапа объединительного движения.

Первый этап (от Октябрьской революции до гражданской войны, 1917–1918 гг.) характеризовался отсутствием определенных форм связей между республиками. Его основные черты: падение буржуазных национальных правительств, образованных после февраля 1917 года, создание народами России своей национальной государственности на советской основе. Формирование РСФСР, которая служила в качестве первого опыта федерирования, правда, на базе автономных образований. На данном этапе отношения республик еще не имели выраженные государственные формы, республики ограничивались взаимной поддержкой обретения нациями своей государственности.

На втором этапе (годы гражданской войны – 1918–1920 гг.) взаимоотношения республик приобрели форму военно-политического союза. Основу такого союза составил Декрет ВЦИК от 1 июня 1919 г. «Об объединении советских республик – России, Украины, Латвии, Литвы и Белоруссии – для борьбы с мировым империализмом»<sup>13</sup>. Согласно декрету, были объединены пять ведущих наркоматов: обороны, финансов, советов народного хозяйства, труда и путей сообщения с тем, чтобы руководство указанными отраслями было сосредоточено в руках единых коллегий.

Военный союз был создан по инициативе самих республик. Так, ЦИК УССР в постановлении от 18 мая 1919 года призывал: вся вооруженная борьба с врагами советских республик должна быть объединена во всех существующих советских республиках; все материальные средства, необходимые для ведения этой борьбы, должны быть сосредоточены вокруг общего для всех республик центра и поручил своему Президиуму обратиться в ЦИК всех советских республик с предложением выработать конкретные формы организации единого фронта революционной борьбы<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> СУ РСФСР. 1919. № 21. Ст. 264.

<sup>14</sup> Советское содружество народов (объединительное движение и образование СССР). Сборник документов 1917–1922. М.: Политиздат, 1972. С. 87.

Третий этап охватывает период от окончания гражданской войны (конец 1920 г.) до середины 1922 года. Характерная черта – дальнейшее усиление договорных связей между участниками будущего союзного государства. Военный союз республик в этот период был дополнен союзом хозяйственным. Юридическая форма этих связей – двусторонние и многосторонние соглашения и договоры экономического характера, в особенности между РСФСР и другими республиками. Согласно этим договорам объединялся уже более широкий круг отраслей народного хозяйства и представляющие их наркоматы, чем те, которые были указаны в упомянутом декрете ВЦИК от 1 июня 1919 года. Таким образом, складывалась прочная экономическая основа грядущего объединенного государства.

Четвертый этап – это период непосредственного объединения суверенных республик в одно союзное государство. Он охватывает небольшой отрезок времени – вторую половину 1922 года. На этом этапе военно-хозяйственный союз советских республик был увенчан союзом политическим.

6 октября 1922 года состоялся Пленум ЦК РКП(б). Пленум образовал комиссию для руководства подготовительной работой по объединению республик в Союз ССР и созыву Первого съезда Советов СССР.

Комиссия ЦК РКП(б) подготовила проекты учредительных документов:

- а) Основные начала Конституции СССР;
- б) Декларация об образовании СССР;
- в) Договор об образовании СССР.

В течение декабря 1922 года состоялись полномочные съезды Советов, объединяющихся в союзное государство республик. Выражая волю миллионов трудящихся, они приняли постановления о необходимости создания нового федеративного государства – Союза Советских Социалистических Республик и избрали делегатов на Первый съезд Советов СССР.

30 декабря 1922 года в Москве в здании Большого театра состоялся Первый съезд Советов СССР. Съезд единогласно утвердил Договор и принял Декларацию об образовании СССР.

Декларация установила цели и принципы объединения суверенных советских республик в новое союзное государство. Она торжественно провозгласила, что доступ в Союз открыт всем социалистическим советским республикам, как существующим,

так и могущим возникнуть в будущем. Договор об образовании СССР закрепил объединение четырех республик – двух федеративных – РСФСР, ЗСФСР и двух унитарных – УССР, БССР в одно союзное государство – Союз Советских Социалистических Республик и в общих чертах определил конституционные основы построения новой советской федерации на базе суверенных национальных республик. В 1924 году была принята первая Конституция СССР.

Субъектный состав Союза ССР неоднократно менялся, преимущественно за счет упразднения Закавказской Федерации и самостоятельного вхождения в состав СССР кавказских республик, а также преобразования ряда автономных республик РСФСР в разряд союзных. До начала «перестроечных» мероприятий 1980-х годов Советский Союз объединял 15 союзных республик, в том числе и Российскую Федерацию.

Народы Советского Союза почти за 70 лет братского сотрудничества добились больших успехов во всех сферах социально-экономической и духовной жизни. Страна вышла на второе место в мире по основным показателям экономики и культуры, сумела достичь паритета с США в военной области, пользовалась неоспоримым авторитетом в мировом сообществе.

Однако в 1980-е годы в результате бездарной внутренней и внешней политики КПСС и руководящих органов союзного центра, особенно в сфере экономики и национальных, федеративных отношений, СССР постепенно сдавал позиции, терял устойчивость и, под напором амбиций руководителей союзных республик, в конце концов распался на отдельные государства. Результаты этой геополитической катастрофы XX века отрицательно сказались практически на всех сферах жизни народов бывших союзных республик и, прежде всего, на уровне жизни населения.

К сожалению, возвращение утраченного в обозримом будущем вряд ли возможно. Главное препятствие к этому видится в позициях национальных элит государств – бывших субъектов Союза ССР, которые не желают расстаться с привилегиями и вольностями, полученными в результате распада Советского Союза.

Но вернемся к России. И после реформ 90-х годов XX века она сохранила основные черты федеративного устройства. Более того, все автономные республики и автономные области (за исключением Еврейской) получили статус республик в составе Российской Федерации. Были расширены территориальные основы федерализма. Как

уже указывалось, в 1918 году Российская Федерация учреждалась как «федерация советских национальных республик», то есть ее субъектами признавались лишь национальные государственные образования – автономные республики<sup>15</sup>. Конституция Российской Федерации 1993 года с учетом законных интересов русской части населения, которая составляла подавляющее большинство граждан России, закрепила смешанный национально-территориальный принцип формирования федерации и провозгласила ее субъектами не только республики, но и края, области, города федерального значения и все автономные образования. В отличие от прежних порядков, в России не осталось территорий, не являющихся субъектами Федерации. Число субъектов Российской Федерации увеличилось многократно и достигло 89.

В результате объединительных мероприятий, проведенных в установленном законом порядке, во второй половине первого десятилетия XXI века были упразднены шесть автономных округов, которые вошли в состав соответствующих краев, областей в качестве административно-территориальных единиц с особым статусом. Таким образом, в настоящее время Российская Федерация объединяет 83 субъекта Федерации: 21 республику, девять краев, 46 областей, два города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург), одну автономную область (Еврейскую) и четыре автономных округа. Все они перечислены в Конституции Российской Федерации.

Государственные решения, принятые в постконституционный период, направлены на укрепление правовых основ Российской Федерации, ее территориальной целостности, уз, связывающих ее народы, единства государственной власти и ее разумное разграничение между федеральным центром и субъектами Федерации. Важную роль в политико-идеологическом обеспечении решения задач в области межнациональных отношений на новом витке развития страны призвана сыграть Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Что касается автономных областей и национальных (автономных) округов, то их субъектность носила спорный характер, они не признавались субъектами РСФСР в законодательных актах и в теории Советской федерации, а рассматривались как формы административной автономии малочисленных народов.

<sup>16</sup> Сборник законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7477.

В этом документе обозначены цели, приоритетные направления и задачи государственной национальной политики, которые должны быть положены в основу совершенствования межнациональных отношений.

Если коснуться проблемы перспектив российского федерализма, то следует констатировать факт отсутствия внятной государственной программы по данному вопросу. В упомянутой Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года проблемы федерализма не затронуты. Она не дает ответа на вопрос, как будут развиваться существующие формы национальной государственности народов России и Российская Федерация в целом.

В этом государственном документе сделан акцент на задачах упрочения общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа России, государственной целостности, национальной безопасности, единства системы государственной власти. Впервые на уровне общегосударственного документа вводится в оборот новая социально-политическая категория «российская нация», под которой понимается многонациональный народ Российской Федерации, совокупность всех этнических общностей России. Резонно предположить, что данная категория олицетворяет закрепление единства народов России, способствует формированию общероссийского гражданского самосознания народов независимо от их этнической принадлежности как социальной основы Российского государства.

В этих условиях невозможно дать определенный и достоверный ответ на вопрос о судьбах федерации в России. Многое, если не все, зависит от позиции верховных государственных органов, руководящих деятелей государства и, как показывает практика, очень мало – от позиций самих субъектов федерации, отдельных народов (наций) и тем более от научных разработок в этой сфере большой политики.

Тем не менее, можно констатировать господствующие тенденции в федеративном режиме современной России. Таковыми являются дальнейшая централизация, лишение самостоятельности и многих полномочий субъектов Федерации, все большая постановка их в зависимость от федерального центра, что можно характеризовать как устойчивое движение от федерализма к унитаризму.

Данная тенденция особенно ярко отразилась в следующих мероприятиях федерального центра, осуществленных в постконституционный период развития Российской Федерации:

а) создание федеральных округов и учреждение должностей полномочных представителей Президента Российской Федерации в этих округах и формирование в них достаточно большого аппарата власти, преимущественно подразделений силовых структур для контроля за субъектами Российской Федерации. Эти органы созданы в обход Конституции Российской Федерации и являются ощутимой статей расходов федерального бюджета;

б) устранение ранее признанных суверенных прав национальных республик. В принципе, в признании суверенитета республик нет ничего крамольного. Достаточно сослаться на пример Узбекистана. Статья 70 Конституции этой республики гласит: «Суверенная Республика Каракалпакстан входит в состав Республики Узбекистан». И эта норма Конституции, признающая суверенитет Республики Каракалпакстан, нисколько не вредит отношениям двух республик;

в) введение институтов роспуска парламентов и отрешения от должности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации федеральными органами власти;

г) установление возможности отказа от выборного порядка замещения должности главы субъекта Российской Федерации;

д) постановка в федеральное подчинение отраслевых органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и прежде всего силовых структур, работающих в субъекте Федерации; строительство так называемой вертикали власти в известной степени коснулось и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации: их председатели назначаются на должность не иначе как по предложению ЦИК России;

е) перевод судов общей юрисдикции и арбитражных судов (за исключением конституционных, уставных судов и мировых судей) в разряд федеральных судов;

ж) распространение прокурорского надзора на акты органов законодательной и высшей исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

з) фактический отказ от конституционных возможностей договорного разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъек-

ектов. Все ранее заключенные подобного рода договоры признаны утратившими силу. Только Республике Татарстан со второго захода удалось заключить соответствующий договор на новых условиях, который утвержден федеральным законом;

и) лишение руководителей законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации права решающего голоса, которым они пользовались в рамках Совета Федерации, путем устранения их членства в данной палате Федерального Собрания и перевода их в члены неконституционного совещательного органа – Государственного Совета Российской Федерации;

к) лишение шести автономных округов статуса субъекта Российской Федерации посредством преобразования их в особые административно-территориальные единицы в составе соответствующих краев и областей;

л) упразднение института гражданства республик, находящихся в составе Российской Федерации.

Политика централизации, умаление федеративного характера Российского государства подкрепляется и мерами идеологического и организационного плана. Так, одна из ведущих парламентских партий названа «Единая Россия», что не согласуется с конституционным определением России как федеративного государства. В средствах массовой информации и в публичных выступлениях руководителей федеральных государственных органов предпринимаются попытки нивелировать разнообразные по конституционному статусу субъекты Российской Федерации географическим термином «регионы России».

Увлечение чрезмерным централизмом подчас приобретает антиконституционный характер. Так, некоторые представители федеральных структур договорились до того, что закрепленный во многих международных и российских документах, в том числе и в Конституции Российской Федерации, один из основополагающих принципов федеративного устройства России – самоопределение народов называют не иначе как пресловутым<sup>17</sup>.

Одним из свидетельств недооценки национального фактора в современном государственном строительстве явилось упразднение Министерства по делам национальностей и возложение некоторых

---

<sup>17</sup> См. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд., доп. – М.: Норма, 2008. С. 15.

его функций на вновь образованное Министерство регионального развития.

Оценивая сложившееся положение в одной из предвыборных статей, кандидат на должность Президента Российской Федерации В. В. Путин указал: «Считаю, что в системе федеральных органов власти необходимо создать специальную структуру, отвечающую за вопросы национального развития, межнационального благополучия, взаимодействия этносов. Сейчас эти проблемы находятся в ведении Министерства регионального развития и за ворохом текущих задач вытесняются на второй, а то и на третий план, и такую ситуацию надо исправить»<sup>18</sup>.

Тем не менее, федеральный орган по делам национальностей до сих пор не создан. Между тем реализация Стратегии государственной национальной политики предполагает наличие такого специализированного государственного органа, отвечающего за состояние дел в этой важной сфере.

Каковы же перспективы Российского государства с точки зрения его территориального устройства? Можно прогнозировать разные варианты трансформации российского федерализма. Выделим, на наш взгляд, основные.

Первый вариант – это модернизация федеративных отношений, упорядочение их субъектного состава, повышение статуса субъектов Федерации вплоть до перехода к симметричной федерации, расширение предметов их ведения и полномочий. В рамках этого направления вероятно дальнейшее сокращение числа субъектов Российской Федерации, только не за счет упразднения национально-государственных образований, а путем объединения экономически и географически тяготеющих друг к другу краев и областей на базе экономико-географического районирования. Не исключается также кардинальное реформирование Совета Федерации или учреждение нового органа представительства субъектов Российской Федерации, способного обеспечивать оптимальное сочетание интересов федерального центра и субъектов Федерации.

Данный вариант развития Российской Федерации предполагает существенное повышение роли и ответственности субъектов Российской Федерации, особенно в социально-экономической сфере, о чем говорил Д. А. Медведев в последний период своего президентства.

---

<sup>18</sup> Путин В. Россия: национальный вопрос. «Независимая газета», 2012, 23 января.

Федерализм в России нуждается в новых импульсах. Его укрепление и совершенствование не следует сводить лишь к централизации, ибо Российская Федерация сильна и богата прежде всего своими субъектами, их возможностями. Необходимо формировать и поддерживать центростремительные тенденции не столько форсированием централистских начал, сколько путем повышения доверия и уважения к федеральному центру, заботливым удовлетворением нужд и запросов субъектов Федерации.

Данный вариант реформирования государственного устройства России предполагает функционирование центра и регионов на началах подлинного федерализма. Правовые основы федеративных отношений на новом витке развития России, по нашему мнению, должны быть закреплены на уровне федерального конституционного закона о национально-государственном и территориальном устройстве Российской Федерации.

Второй возможный вариант развития событий – это отказ от федерализма, преобразование всех субъектов Российской Федерации в разряд крупных административно-территориальных единиц – краев либо губерний, упразднение институтов регионального законодательства, правительств и министерств на местах, формирование однопалатного общегосударственного парламента, единого законодательства, распространяющегося без модификаций на всю территорию государства, то есть переход к унитарному территориальному управлению.

Данный вариант, по сути, более адекватно отражает современный курс федеральных властей в области государственного строительства. В этой связи нелишне вспомнить, что федерация была установлена не на вечные времена. Она была учреждена как одна из переходных, то есть временных форм на пути к полному единству государств, образованных на территории Российской империи<sup>19</sup>. В этом положении можно усмотреть одну из серьезных посылок перехода к унитарной форме государственного устройства России.

Однако, как представляется, непременным условием реализации данного проекта является точный расчет времени подобных преобразований. В этом вопросе одинаково вредны как забегание вперед, так и запаздывание. Должны созреть этнополитические, социально-экономические и духовно-идеологические условия отказа от федерализма. Прежде всего, речь идет о достижении морально-по-

---

<sup>19</sup> См. КПСС в резолюциях... Издание восьмое, доп. и исправ. Т. 2, 1917–1924. М.: Политиздат. 1970. С. 45.

литического единства народа, формировании новой социальной общности – российской нации на основе общероссийского гражданского самосознания, общей судьбы народов России. Реально современное российское общество находится лишь в начальной стадии формирования такой общности. Искусственное форсирование этих процессов может привести к обратному результату. Пока наличествуют компактно проживающие нации (этноты), должны быть сохранены формы их государственного бытия, учитывающие их национальные особенности и интересы. Поэтому на данном этапе ставить вопрос о переходе к унитаризму в практическом плане, на наш взгляд, представляется преждевременным. Для этого должны созреть указанные выше условия.

Наконец, возможен и третий путь территориальной организации государства, сочетающий в себе как элементы (институты) федерализма, так и унитаризма. Современное состояние федеративных и национальных отношений в России характеризуется именно таким симбиозом, который учитывает как позиции сторонников централизации, так и приверженцев достаточной самостоятельности субъектов Федерации. Однако такое состояние будет иметь свои временные пределы. Только по прошествии этого пути Россия может прийти к полному унитаризму.

В каком направлении будет дрейфовать федерация в России, прогнозировать весьма сложно. На этот счет нет внятной государственной программы. Выбор пути, по большому счету, зависит от руководителей и верховных органов государства, проводимого ими политического курса. Сегодня же на поле федерализма господствуют централистские тенденции, что повлекло размывание и так слабых позиций субъектов Федерации. Но несомненно одно: национально-государственное и административно-территориальное устройство России нуждается в новых импульсах, в свежих идеях и проектах их совершенствования.

## **Культура электорального диалога как атрибут свободных выборов: проблемы формирования**

Несмотря на природные катастрофы, разрушительные войны и эпидемии, история человечества самим фактом своего существования обязана не только упорному труду людей, но и их стремлению научиться жить совместно, общаясь, создавая материальные и духовные ценности. Процесс человеческого общежития диктовал особые, подчас жесткие и непреложные правила, выливавшиеся в политические установления и правовые нормы, закреплявшиеся в соответствующем социальном порядке. Однако каковыми бы ни были политические, правовые, социальные рамки, в которых протекала жизнь людей, рамки эти удерживались как силовыми методами, так и путем достижения согласия между членами общины, между властью и обществом, между разными этносами, народами, нациями.

Такое согласие возникает в результате понимания большинством населения целесообразности определенных политических, социальных или экономических мер по поддержанию или изменению сложившегося порядка. А выражением этого понимания служит политический диалог. Диалог является наиболее общей практикой публичного выражения взглядов, мнений, оценок, стилей мышления субъектов политического процесса.

Нежелание любой из сторон – власти или общества – вести политический диалог, слушать и слышать другую сторону всегда и везде, рано или поздно приводило к падению режима. Французский философ, теоретик культуры и историк Мишель Фуко, анализируя особенности дискурсивной практики в контексте концепции власти, подчеркивал, что «нет ничего более непрочного, чем политический режим, безразличный к истине; но нет ничего более опасного, чем

---

БАЙХАНОВ Исмаил Багаутдинович – Министр образования и науки Чеченской Республики, кандидат политических наук.

политическая система, которая претендует на то, чтобы предписывать истину. Функция «говорить истинно» не должна принимать форму закона, точно так же было бы тщетно полагать, что она на законном основании проживает в спонтанных играх коммуникации»<sup>1</sup>. Специалистами было точно отмечено, что конфликтность в истории всегда возникала в результате дефицита диалогичности<sup>2</sup>.

Концепция диалогичности была разработана М. М. Бахтиным. «Быть – значит общаться диалогически. Когда диалог кончается, все кончается, – писал Бахтин. – Два голоса – минимум жизни, минимум бытия»<sup>3</sup>. Феномену диалога Бахтин придает универсальное значение. Диалогичность выражает открытость сознания и поведения человека окружающей реальности, его готовность к общению на равных, дар живого отклика на позиции, суждения, мнения других людей, а также способность вызывать отклик на собственные высказывания и действия<sup>4</sup>.

В политике диалогичность означает наличие свойств, умений субъектов политического взаимодействия согласовывать свои интересы, объясняя причины такого видения политической ситуации и такого предложения по конструктивному решению проблем, которые имеют взаимоприемлемый характер. Подобное понимание политической диалогичности опирается на то, что у нее имеются самые разнообразные ресурсы – институциональные, коммуникативные, интеллектуальные, психологические. И чем шире набор этих ресурсов, тем выше и сам уровень диалогичности, и в целом уровень политической культуры, цивилизованности социума. Оценка этого уровня отражает способность социума к устойчивому демократическому развитию<sup>5</sup>. Но следует оговориться, что данная устойчивость не может быть признаком закрытости системы, ибо диалогичность всегда предполагает открытость социума, в том числе и его политических структур, для внешнего взаимодействия. А такое взаимодействие возможно лишь

---

<sup>1</sup> Фуко М. Забота об истине. Беседа с Франсуа Эвальдом / Фуко М. Воля к истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности. Работы разных лет. М.: Касталь, 1996. С. 325–326.

<sup>2</sup> Пригожин А. И. Диалогические решения // *Общественные науки и современность*. 2004. № 3. С. 52.

<sup>3</sup> Бахтин М. М. Проблемы поэтики Достоевского. М.: Художественная литература, 1972. С. 434.

<sup>4</sup> См.: Хализев В. Е. Теория литературы. М.: Высшая школа, 1999.

<sup>5</sup> Рахманин В. С. Диалог политических культур как демократический процесс // *Логос*. 2005. № 4 (49). С. 260.

на основе развитых дискурсивных технологий и в процессе коммуникации политических культур и их носителей. Для этого каждому участнику взаимодействия должны быть свойственны и навыки коммуникации, и коммуникативная толерантность.

Наличие или отсутствие таких навыков и толерантности определяет характер политического диалога, в проведении которого в разных соотношениях присутствуют лояльные и нелояльные приемы. К лояльным приемам мы относим стройную систему объективных, опирающихся на фактическую основу аргументов в свою пользу, вовсе не исключаящую поиска уязвимых мест в политической позиции противника.

Не менее важно избегать профанации позиции субъекта политического диалога, которая возникает, когда сторона стремится доказать очевидное, ясное абсолютно для всех и использовать это очевидное в качестве аргумента. Такое поведение можно отнести к низкой культуре диалога, тогда как нелояльные приемы чаще всего указывают на желание вообще уклониться от обсуждения предмета политического диалога. В число нелояльных приемов входит обращение к личностным характеристикам представителей противной стороны. Нельзя считать лояльным шагом обращение к аудитории за поддержкой своей политической позиции и, тем более, угрозы применения силы. Причем спектр таких угроз весьма широк, включая как шантаж сворачивания политического диалога, так и угрозу физической расправы над политическим оппонентом.

Насыщение этих приемов конкретным содержанием зависит от имеющихся политических условий. Первое условие касается характера политической системы, прежде всего, особенностей многопартийности, ибо политический диалог отражает многопартийную систему общества, а многопартийность, как известно, служит определяющим условием развития демократической политической системы.

Второе условие относится ко времени проведения политического диалога в рамках сложившегося избирательного цикла, так как диалог является фактором и процедурой мобилизации социальных и политических сил, их демократической консолидации<sup>6</sup>. Выборы имеют своей целью консолидацию общества на демократических основах, при этом предполагается возможность его мобилизации на решения разного рода задач (преодоление кризиса, воплощение

---

<sup>6</sup> Рахманин В. С. Указ. соч. С. 262.

определенной программы развития, создание модели, достойной для подражания со стороны других стран, и пр.).

Третье условие проведения политического диалога заключается в его зависимости от специфики социальных и политических веяний, характера развития общества и его политической культуры, особенностей менталитета основных политических акторов.

Именно эти особенности определяют ход межкультурного политического диалога, который резко отличается от идеологического противоборства, даже если в таком диалоге стороны прибегают к нелояльным приемам. Главное отличие состоит в том, что в диалоге стороны взаимодействуют, учитывая все вышеперечисленные обстоятельства, а в идеологическом противоборстве такие обстоятельства принимаются во внимание только применимо к интересам своей стороны, только они и считаются истинными.

Все отмеченные условия диктуют сторонам выбор определенной формы политического диалога, отражающей как особенности данной формы социальной и политической коммуникации, так и специфики господствующей модели политической культуры. В обстановке острой социальной напряженности, при жесткой конфронтации сторон наиболее распространенный вариант диалога – полемика (греч. *πολέμικá* от *πόλεμος* – «вражда»). Polemika представляет собой резкую борьбу противоположных мнений по любым политическим проблемам. В полемике, в отличие от других форм политического спора, допускаются любые приемы. Однако победа, полученная в результате использования нечестных приемов или же явной слабости одной из противоборствующих сторон, как правило, не приносит победителю желаемого удовлетворения, и может быть недолговечной.

Следует обратить внимание на то, что полемика как форма политического диалога может быть очной, а может – заочной, разворачиваться в прессе, проходить красной нитью через публицистические издания, проявляться в политических карикатурах. Примером заочной полемики с Советской властью может служить эссе Л. Д. Троцкого «Политический диалог», опубликованное в «Бюллетене оппозиции (большевиков-ленинцев)» весной 1939 года. Беседа героев эссе происходит в Париже, но, как отмечает Троцкий, она могла бы происходить и в Брюсселе. Ее участники – А. и Б. А. – один из тех «социалистов», которые чувствуют себя твердо на ногах, лишь тогда, когда могут прислониться к какой-либо власти. А., конечно, «друг СССР». Он,

конечно, сторонник Народного фронта. Характеризовать Б. Троцкий затрудняется, поскольку Б. является его другом и единомышленником. Вымышленный диалог завершается заключением, которое касается как положения СССР, так и вообще характера данной формы политической активности.

«А. – А вывод?

Б. – Он прост. Карманные воришки политики думают, что великую историческую проблему можно разрешить посредством дешевого красноречия, хитростей, закулисных комбинаций и обмана масс. Такими карманными воришками кишмя кишат ряды международной рабочей бюрократии. Я же думаю, что социальную проблему может разрешить лишь сама рабочая масса, если она поймет правду. Социалистическое воспитание означает: говорить массам то, что есть. Правда имеет чаще всего горький вкус, а «друзья СССР» любят сладенькое. Но любители сладенького являются элементом реакции, а не прогресса. Мы будем и впредь говорить массам правду. Надо готовить будущее. Революционная политика есть политика дальнего прицела»<sup>7</sup>.

Полемика может подниматься до уровня политического ораторского искусства. А искусство, как известно, является уделом мастеров. Поэтому гораздо более распространенной, практически массовой формой политического диалога, в частности распространенной в ходе выборов, выступает дискуссия (от лат. *discussio* – рассмотрение, исследование). Дискуссия предполагает обмен мнениями по политическим проблемам. В процессе дискуссии идет поиск оснований для заключения политического соглашения сторон, а, возможно, даже достижение консенсуса по важнейшим темам.

В избирательном процессе одной из самых распространенных форм политического диалога стали дебаты, являющиеся четко структурированным и специально организованным публичным обменом мыслями между сторонами по актуальным темам политической повестки дня, по вопросам, включенным в избирательную программу. По сути, предвыборные дебаты – это разновидность публичной дискуссии, целью которой является убеждение в правоте своей позиции и переубеждение в правоте соперника избирателей, а не самих кандидатов. Своей популярностью эта форма политического диалога обязана СМИ, когда после первых телевизионных дебатов

---

<sup>7</sup> Троцкий Л. Д. Политический диалог // Вестник оппозиции (большевиков-ленинцев). 1939. № 75–76. Март–апрель // [www.souz.info/library/trotsky/trotm462.htm](http://www.souz.info/library/trotsky/trotm462.htm).

в ходе предвыборной президентской компании США в 1960 году между Джоном Кеннеди и Ричардом Никсоном они прочно вошли в политическую жизнь как в Северной Америке, так и в Западной Европе, распространившись затем в другие регионы. С учетом того, что в дебатах часто используются приемы некорректной полемики, многие лидеры избирательного процесса предпочитают уклоняться от личного участия в дебатах. Например, во время избирательной кампании 2007–2008 годов в США Барак Обама обвинял Хилари Клинтон в том, что она является представителем «уставшего вашингтонского истеблишмента», и что она «неискренна» с избирателями, и, наконец, что она принципиально «неизбираема»<sup>8</sup>.

С развитием глобального информационного пространства произошло и развитие специфических форм политического диалога в этом новом глобальном пространстве. Причем в отличие от политического диалога в реальном геополитическом пространстве, в информационной сфере политический диалог практически не скован ни культурными, ни правовыми, ни какими-либо иными рамками, даже хронологическими, ибо можно полемизировать с политическими фигурами прошлого, воскрешая их виртуально.

Более того, правила межкультурной коммуникации в глобальной сети не предусматривают выражения почтения к заслугам противника или к заслугам его электората. Одной из форм слабо контролируемой коммуникации здесь выступает троллинг (от англ. trolling – «ловля рыбы на блесну»). Троллинг – это виртуальная коммуникация с нарушением этики сетевого взаимодействия. Он выражается в различных видах агрессивного и оскорбительного поведения, применяемых как персонифицированными участниками диалога, заинтересованными в большей узнаваемости, публичности либо эпатаже, так и анонимными пользователями, без возможности идентификации с реальным субъектом виртуальной коммуникации<sup>9</sup>.

Несмотря на то что троллинг предпринимается исключительно в пределах виртуального пространства, он обладает специфическими механизмами быстрого высвобождения лавинообразной агрессии, которая мгновенно распространяется на значительную часть вир-

---

<sup>8</sup> «Пря словесная». О необходимости и культуре политических дебатов (Редакционная статья) // Независимая газета. 2007. 1 ноября.

<sup>9</sup> См.: Внебрачных Р. А. Троллинг как форма социальной агрессии в виртуальных сообществах // Вестник Удмуртского университета. Философия. Социология. Психология. Педагогика. Ижевск, 2012. Вып. 1. С. 48–51.

туального сообщества<sup>10</sup>. А оно столь же быстро может перенести свои действия в реальный мир. В возможности развития такого сценария можно было убедиться на опыте твиттер-революций (Twitter Revolution) – массовых беспорядках в Кишиневе (2009), акциях протеста в Иране (2009), «жасминовой революции» в Тунисе (2010–2011), революции в Египте (2011). Подобными технологиями быстро овладевают все недовольные властью в разных странах. Исследователи отмечают, что характер реализации сценариев «компьютерных» или «фэйсбукских» революций указывает на то, что троллинг вполне может превратиться в востребованную специализацию представителей целого ряда профессий, например, таких как журналистика, мировая политика, международная экономика и ряда других<sup>11</sup>.

Возможно ли, организуя политический диалог, уйти от подобных сценариев? Для этого, во-первых, требуется осуществлять такой диалог строго в русле сложившейся политической культуры с учетом особенностей политической и межкультурной коммуникации.

Во-вторых, требуется четко придерживаться стандартных рамок устоявшейся структуры диалога. В этой структуре давно расписаны все роли участников диалога. Есть один оппонент, являющийся субъектом, предлагающим решение политической проблемы или просто ставящий ее, формулирующий эту проблему. Имеется другой оппонент, который критикует положения, высказываемые его оппонентом в устной или письменной форме (в избирательной практике важно обращать внимание на статьи или книги кандидатов с изложением их избирательной программы). Обязательно наличие аудитории, той, ради которой и ведется политический диалог, например, электората определенной политической партии. Существует и такой субъект политического диалога, как СМИ, которые превратились в наше время в значимого актора диалога.

При этом следует учитывать, что тенденция к расширению числа подобных субъектов может иметь не только конструктивные, но и деструктивные последствия. Фактически сейчас возник и еще один участник политического диалога. На наших глазах формируется новый актер – анонимный. Не случайно Anonymous является субкультурой, быстро набирающей сторонников, возводящей в идеал идею анонимности и свободы в Интернете. А по мнению Ирины Ксенофонтовой, феномен троллинга связан с анонимностью и абсолютно невозможен

---

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Там же.

в условиях, отличных от анонимности, при осуществлении сетевой коммуникации<sup>12</sup>.

Для того чтобы политический диалог, особенно развиваемый в рамках избирательных кампаний, носил конструктивный характер, он должен базироваться на принципе признания равенства и взаимного уважения сторон, участвующих в диалоге, независимо от их политических или экономических заслуг, социальной поддержки, наличия информационных ресурсов. Такой принцип соответствует высоким стандартам межкультурной коммуникации, из которых и вырастает сама идея диалогичности.

Важно понимать, что диалог является инструментом адаптации общества к внутренним и внешним изменениям. Применительно к избирательному процессу внутренними изменениями могут считаться изменения внутри самой избирательной комиссии любого уровня. А к внешним изменениям следует относить изменения в социуме, в том числе и любые правовые новации, касающиеся избирательного законодательства, порядка деятельности политических партий и общественных объединений, активности избирателей под влиянием разнообразных социальных, политических или экономических процессов. Вместе с тем в условиях глобальных трансформаций и роста открытости подавляющего большинства национальных сообществ неизбежным становится усиление внешнего фактора в избирательном диалоге.

Здесь можно привести пример, на который обращают внимание американские исследователи, в частности, директор Института Брукингса Струоб Тэлботт, анализируя ситуацию накануне распада СССР. Тогда внешняя политика Вашингтона не могла не учитывать интересы весьма многочисленных прибалтийской и украинской диаспор в США<sup>13</sup>. Сейчас плотность переплетения интересов как голосующих внутри страны, так и тех, кто находится за ее пределами, но проявляет не просто внимание к национальным выборам, а видит в их исходе возможность или, наоборот, невозможность решить собственные интересы, намного возросла. И, естественно, круг заинтересованных акторов вышел за идеологические, эконо-

---

<sup>12</sup> См.: Ксенофонтова И. В. Специфика коммуникации в условиях анонимности: меметика, имиджборды, троллинг / Интернет и фольклор. Сборник статей. Отв. ред. А. С. Каргин. М.: ГРЦРФ, 2009.

<sup>13</sup> См.: Бешлосс М., Тэлботт С. Измена в Кремле: Протоколы тайных соглашений Горбачева с американцами. М.: Алгоритм, 2012.

мические и политические границы, затронув конфессиональную, культурологическую и правовую проблематики.

Часто итог выборов является прямой реакцией на внешнеполитическую ориентацию государства, которую общество может принимать, а может и не принимать. Например, победа на выборах в Финляндии партии «Истинные финны» стала ответом на усиленную, по мнению избирателей данной партии, евроинтеграцию страны.

В связи с этими обстоятельствами встает задача повышения эффективности адаптивных механизмов избирательного процесса как формы многоуровневого диалога разнообразных акторов. Поскольку такой вид диалога только формируется, практику применения различных методик и форм диалогичности пока нельзя назвать обширной. Тут представляется целесообразным обратиться к опыту организации многоуровневых контактов участников, в первую очередь, экономических процессов. Такая практика собрана в области реинжиниринга<sup>14</sup>. В этом случае реинжиниринг направлен, во-первых, на оздоровление предприятий, фирм, компаний путем вывода технических решений на современный уровень, а, во-вторых, на внедрение принципиально новых бизнес-процессов в управление в целях решения более сложных, а главное, отвечающих потребностям времени, задач.

По сути, точно такая же логика наблюдается и в избирательном процессе. Так, его оптимизация, а в какой-то степени и оздоровление, оказываются возможными при внедрении новых технологий (напомним об установке на каждом избирательном участке во время президентских выборов в России (2012) камер наблюдения). Но одновременно требуется и переход к более эффективным управленческим процессам. Здесь, например, возможно соединение активности наблюдателей на выборах, прежде всего молодежи, с волонтерскими движениями. Тогда на новый уровень может быть поставлена работа с теми избирателями, кто по состоянию здоровья или по возрасту не могут приходить на участки для голосования. Во время выборов круг таких избирателей становится хорошо известным. И затем волонтеры могут оказывать им помощь уже без ориентации на выборы. Однако здесь очевидна связь, установленная с данной категорией граждан именно во время выборов, и служит она своеобразной электоральной технологией при проведении очередных выборов. Не менее ценна помощь волонтерских организаций гражданам, живу-

---

<sup>14</sup> См., например: Блинов А. О., Рудакова О. С., Захаров В. Я., Захаров И. В. Реинжиниринг бизнес-процессов. М.: Юнити-Дана, 2010.

щим в отдаленных местностях. Волонтеры могут, ориентируясь на списки таких удаленных поселений, имеющиеся в избирательных комиссиях, организовывать различные акции как экономического, так и культурного плана.

Применительно к инструменту реинжиниринга избирательного процесса можно выделить несколько его моделей, предполагающих различную глубину диалогичности поведения участников. В первую очередь нужно рассматривать любой такой диалог как форму общения участников избирательного процесса, устанавливаемую между дихотомиями «жесткого» варианта реинжиниринга, то есть преобразованиями практически «с чистого листа» и его «мягким» вариантом, который означает преобразования, осуществляемые на основе детального анализа сложившейся избирательной практики. «Жесткий» вариант реинжиниринга в России был реализован избирательным законом 3 июня 1907 года. Модель «мягкого» реинжиниринга, как это ни покажется странным, наблюдалась в сталинской Конституции СССР 1936 года, когда была упразднена категория граждан - «лишенцев»<sup>15</sup>.

Отметим, что дихотомия «жесткого» и «мягкого» реинжиниринга не является изолированной от более широкой модели общественного развития, где социальный реинжиниринг выстраивается в соответствии с доминирующими у власти и в обществе представлениями о том, что необходимо оставить все «как есть» или же совершенствовать общественно-политические отношения в соответствии с тем «как надо». В таком случае речь может идти о политическом диалоге в рамках обратного или прямого реинжиниринга.

Поскольку несомненной является связь реинжиниринга избирательного процесса с общественными процессами, то и заметным он становится, как правило, в период активных социально-политических преобразований. Тогда можно выделять такую разновидность реинжиниринга, которую правильно называть комплексной. Ибо комплексный реинжиниринг не может быть успешным, если такие же формы диалога, которые практикуются в избирательном процессе, не отмечаются в иных формах социального общения, например, на производстве, по месту жительства, в общественных организациях и даже на спортивных состязаниях и других массовых мероприя-

---

<sup>15</sup> См.: Красильников С. А. На изломах социальной структуры: маргиналы в послереволюционном российском обществе (1917 – конец 1930-х гг.). Новосибирск: НГУ, 1998.

тиях. Таким образом, повышение общего уровня демократичности, открытости диалога и его креативности, что является обязательным в наше время, касается всех видов социально-политической активности граждан.

Вышеизложенное позволяет делать вывод о том, что комплексный реинжиниринг, применительный к избирательному процессу, по аналогии с корпоративным реинжинирингом следует считать экс-реинжинирингом, то есть представляющим собой расширенную перестройку избирательных технологий, выходящих за рамки не только самих избирательных комиссий, но и избирательного процесса в целом. В данном случае особое внимание целесообразно уделять молодым избирателям, а еще более – избирателям завтрашним. Многие избирательные комиссии республик или областей России практикуют различные конкурсы для детей (например, детского рисунка), что помогает повышать их интерес не только к выборам, но и к современной жизни вообще, и к истории российского государства.

Конечно, нельзя не остановиться на таком виде реинжиниринга, который называется кризисным. С такими технологиями организации избирательного диалога общества сталкиваются в условиях кризиса. Заметим, что от умения провести такой реинжиниринг во многом зависит успех дальнейших преобразований. В этом свете примером неудачного избирательного кризисного реинжиниринга можно считать проведение Всесоюзного референдума о сохранении СССР. Это было единственное всенародное голосование (референдум), состоявшееся в Советском Союзе 17 марта 1991 года. И более того, данный референдум вообще оказался единственным всесоюзным референдумом за всю историю существования Союза ССР<sup>16</sup>.

Варианты кризисного реинжиниринга мы видим в европейских странах, когда решение о том, какой курс по борьбе с финансово-экономическим кризисом страна должна выбрать, принимается путем всенародного голосования. Вспомним, с каким напряжением в европейских государствах ждали итогов выборов в Греции в июне 2012 года. На выборах «Новая демократия» набрала 29,7 процента голосов, 27 процентов голосов оказалось у левой партии «СИРИЗА». А «СИРИЗА» выступает за полный отказ Греции от реализации

---

<sup>16</sup> Источник: Сообщение Центральной комиссии референдума Союза ССР об итогах референдума СССР, состоявшегося 17 марта 1991 г. // Известия. 1991. 27 марта.

соглашений с кредиторами<sup>17</sup>. Таким образом, итоги кризисного реинжиниринга позволили зарубежным кредиторам Греции надеяться на благоприятный исход кризисной ситуации.

Можно констатировать, что инструменты реинжиниринга помогают избирательному процессу поддерживать цикличность своего характера, обеспечивая достаточно плавное перетекание форм и методов политического диалога с одной стадии данного процесса в другую. Реинжиниринг помогает поддерживать на высоком уровне аналитическую работу и применять новаторские подходы к организации политического консультирования участников избирательного процесса, стимулированию активности избирателей, производству агитационных материалов и т. д.

В механизме действия государственной власти важно видеть то, что она отражает специфику сложившегося комплекса взаимодействия населения и управленческих институтов на определенной территории. Это пространство обладает разнообразием не только географических или геополитических свойств, но и характеристик, присущих месту, где пересекаются интересы населения и власти в политической, экономической, духовной, этнической, конфессиональной областях. Поскольку каждая такая область представляет собой горизонтально вырисованную картину связей и отношений, то важно, чтобы единство данной территории скреплялось вертикальными связями и отношениями. Древнейшие из них – отношения господства и подчинения. Однако за длительный период своего развития эти отношения во многом исчерпали ресурсы. Вспомним, что Уинстон Черчилль утверждал, что «демократия – наихудшая форма правления, если не считать всех остальных»<sup>18</sup>. Поэтому актуальным становится поиск новых политических диалоговых механизмов по поддержанию вертикальных связей между конкретными сферами проявления общественной жизни. И электоральные связи выступают в данном случае примером интегрированных форм взаимодействия различных акторов.

Это не означает, что у электоральных связей и их проявления в форме многоуровневого диалога участников избирательного процесса нет

---

<sup>17</sup> Выборы в Греции 2012 // <http://newsinten.ru/politika/mirovaya-politika/vybory-v-grecii-2012.html>.

<sup>18</sup> Черчилль У. Выступление в Палате общин. 1947. 11 ноября // [http://hansard.millbanksystems.com/commons/1947/nov/11/parliament-bill#column\\_206](http://hansard.millbanksystems.com/commons/1947/nov/11/parliament-bill#column_206).

тех рисков, которые могут привести к нарушению как самого процесса выборов, так и к сбою всей политической реальности.

Во-первых, такие риски заключены в самой природе диалога. Напомним, что в слове «диалог» греческий префикс «диа» означает «через». Но по звучанию это слово из-за префикса очень близко к греческому «ди», то есть «два». И такое понимание изначально довлеет над большинством участников любого диалога, которые видят в нем пространство для прений сторон, а не для поиска общих позиций сколь угодно большого числа участников.

Во-вторых, многоуровневый диалог может рассматриваться как полилог. Однако при том, что в полилоге есть множество действующих лиц, он предполагает переход роли говорящего от одного лица к другому. При внешней демократичности данной процедуры надо понимать, что для поиска политического решения возможна иерархия участников процесса, а не их равноправие.

И, в-третьих, как диалог, так и полилог могут при стечении ряда обстоятельств перерасти в монолог. А в политическом пространстве монологи не являются конструктивной формой взаимодействия общества и власти.

Обобщая сказанное, следует заметить, что даже внешнее проявление диалогичности избирательного процесса может быть мнимым, выступать в качестве симулякра. Однако в таком случае сам политический диалог во время избирательной кампании является вторичным симулякром по отношению к симулякру первичному, которым предстают сами выборы. Поэтому важно отмечать тесную зависимость между реальной избирательной конкуренцией и действенным политическим диалогом как формой организации избирательной борьбы.

Новая культура электорального диалога формируется в условиях, когда заметными чертами формируемого электорального пространства как части пространства геополитического становятся плотные пересечения политических, социальных, конфессиональных и иных интересов различных участников избирательного процесса. Многие из этих участников оказываются активными акторами международных отношений, а то и законодателями «геополитической моды». Прежде всего, речь идет о государствах, международных организациях, институтах гражданского общества. А если учитывать возрастание роли индивида в мировой политике, то следует говорить и о новых возможностях становления индивида как субъекта мировой полити-

ки, которые открывают ему разнообразные формы электорального политического участия. Однако все эти возможности неизбежно сопряжены с серией новых вызовов.

В политической лексике само понятие «вызов» можно идентифицировать как обостренно воспринимаемую проблему, получившую по ряду причин на данном отрезке времени сильное звучание или совокупность однородных, близких проблем, имеющих важное, приоритетное значение для национальной безопасности и национальных интересов государства, выдвигаемых «временем» или геополитическими оппонентами страны.

Вызов обязательно требует точной оценки и, при необходимости, безусловного и адекватного ответа. Даже планетарные вызовы, как правило, имеют своих конкретных носителей, свой пространственный вектор. Например, технологический, инновационный вызов для России – это вызов со стороны наиболее развитых постиндустриальных стран мира. Также можно указать на конкретность любого экологического вызова, который связан не только с техногенной катастрофой, например, аварией на АЭС «Фукусима-1», но и безответственным отношением человека к природе.

Немало проблем создают и внутренние вызовы. Применительно к таким вызовам, имеющим геополитическое звучание и выражение, в России заявляет о себе демографический вызов, а среди главных проблем – коррупция, криминализация общества, терроризм и т.д. Формулирование ответа на эти вызовы во многом определяют характер электорального участия граждан, который, в частности, проявляется в предпочтении ими различных форм политического диалога.

Заметим, именно здесь и возникают противоречия в видении этих вызовов со стороны граждан и со стороны иностранных наблюдателей. Для того чтобы снять эти разночтения, важно подразделять вызовы на абсолютные и относительные, внешние и внутренние.

Есть и еще одна проблема для России – политико-психологическая. Ее истоки можно искать в нетребовательности и непритязательности в качестве нации-государства. Но на самом деле круг причин, обуславливающих сложности психологического плана, гораздо шире. И в этот круг входит проблема адаптации к новым реалиям значительных групп населения – женщин, подростков, пенсионеров, инвалидов, жителей моногородов и пр. Часть истоков психологических проблем следует искать в системе образования, медленно и болезненно реформируемой. Есть и визуальный ряд психологической

проблематики: общество не готово к восприятию резко контрастной картины российской жизни.

Нельзя не упомянуть о сохраняемом в современном мире и в России идеологическом вакууме. Идеологически ориентированный диалог прямолинеен и указывает на цель. В неидеологизированном пространстве диалога каждый из его участников должен находить цель самостоятельно. На этом фоне недостаточное осознание гражданами национальных интересов России затрудняет осуществление реформ, эффективное проведение внешней и внутренней политики.

И еще. Сегодня некоторые вызовы России навязываются с помощью спекуляции на ее сверхдержавных комплексах. Особенно это относится к вызовам в военной сфере.

Таким образом, «вызов» в большинстве случаев, если не во всех, – категория переменная и зависит во многом от способности рассматривать ту или иную проблему в качестве вызова и ответа на него. Часто наблюдается предсказуемый результат – отвлечение на решение второстепенных проблем, не имеющих отношения к приоритетам в обеспечении национальной безопасности, с уходом от решения существенных, а то и судьбоносных задач.

С одной стороны, вызовы без соответствующего ответа на них мешают России вписываться в мировое сообщество. С другой – именно по мере развертывания этого процесса многие из вызовов могут перестать быть таковыми. По крайней мере, они не перерастут в реальную угрозу национальной безопасности. Для парирования вызовов требуются разнонаправленные действия, которые имеют как внутривнутриполитический, так внешнеполитический вектор. Действия по внешнеполитическому вектору обязательно предполагают установление и использование в своих интересах партнерских отношений, обеспечение сдерживания, то есть сочетание позитивного и оппортунистического взаимодействия в той или иной пропорции.

Сегодня на международной арене складывается ситуация, в первую очередь в плане отношения к России со стороны международного сообщества, когда отдача от деятельности российских властей на международной арене все более отвечает национальным интересам страны. А новых возможностей для геополитического самоутверждения по мере продвижения к полицентричному миропорядку и сопутствующим ему новым диверсифицированным геополитическим конструкциям должно становиться больше. Это

учитывается в новой Концепции внешней политики Российской Федерации, например, при анализе возможностей использования «мягкой силы»<sup>19</sup>.

Мир постепенно отдаляется от биполярного миропорядка, от привычного стиля социального, информационного, технологического поведения. Но контуры нового миропорядка еще только обозначаются, каждый из международных акторов воспринимает их и свою роль в мире будущего в меру собственного исторического опыта, геополитических замыслов, дара предвидения. И здесь возникает очень важный вопрос о том, можно ли итоги выборов считать проявлением такого дара, данного тому или иному обществу.

Ответ на этот вопрос зависит от ряда условий. Первое из них состоит в том, что слишком многие страны, международные организации, политики, граждане не могут не пытаться использовать фактор выборов в своих интересах, по крайней мере, не вопреки им. Так, используя выборы на руководящие должности в международных организации, некоторые из когорты сильнейших государств (в том числе входящих в «Группу восьми» и «Группу двадцати», НАТО) будут пытаться решать свои проблемы порознь и вместе за счет слабых. Отталкиваясь от действий различных политических сил и их коалиций на международной арене, а также от высказываний некоторых видных западных идеологов, в миропорядке будущего, при определенном развитии ситуации на международной арене, на место слабого может быть назначен актер, интересы которого не совпадут с интересами сильных. Конечно, вряд ли за Российской Федерацией может быть признана подобная роль. Но такой расклад сил не может не затрагивать позиции России как члена мирового сообщества, тем более одного из ведущих субъектов международных отношений. Поэтому выборы могут выполнять функцию предвидения лишь при усилении прогнозируемости развития международной жизни.

Второе условие касается того, что вступление человечества в третье тысячелетие во многих регионах мира совпало с вхождением региональных процессов в критическую зону их социально-экономического развития. Обнаружилась тенденция роста неравенства. Проявился вектор мобильности вниз. Расширилось маргинальное

---

<sup>19</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 12 февраля 2013 г. // [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F).

пространство. Все это обострило ощущение региональных диспропорций. В электоральном смысле это также означает появление новых сложностей межрегионального диалога. Следовательно, в программах кандидатов необходимо наличие более четкого акцентирования социально-экономического вектора именно регионального развития, осуществляемого с учетом региональной специфики, чтобы в период выборов избиратель мог ощутить последствия возможных перемен и для региона, и для мира.

Третье условие относится к необходимости преодоления морального кризиса. Нельзя не видеть того, что сегодня моральные ценности находятся в глубоком тупике, это относится и к морали поведения на международной арене (например, расправа без суда над бывшим ливийским лидером). Альберту Эйнштейну приписываются слова о том, что сочетание характерной для второй половины XX века морали средневековья и технологических достижений XXI века является крайне опасным. Здесь обнаруживается серьезнейшая опасность возникновения не только обвалов в финансово-экономической и производственной сферах, но и возможности расширения пространства произвола, грозящего планетарным кризисом. И разве в таком пространстве можно доверять каким-либо прогнозам, особенно звучащим во время выборов?

И все же, даже при отсутствии продвижения человечества по пути соблюдения перечисленных условий, нельзя не отметить, что любая форма избирательного процесса открывает множество путей развития. И каждая из таких форм дает повод для того, чтобы говорить о появлении нового пространства – электорального. Несомненно, являясь частью политического пространства, оно дает возможность решения вопроса о власти и управлении. Но было бы в корне неправильным, если бы мы не видели, что в избирательном пространстве ярко проявляются свойства других пространств – социального, духовного, информационного. Следовательно, мы имеем дело с новой геополитической категорией, которую можно назвать интегральной. И чем выше будет уровень переплетения явлений, присущих каждому из перечисленных пространств в пространстве избирательном, тем больше будет возможностей у граждан во время выборов заглядывать в будущее.

Это касается и России, российского избирательного пространства, российского избирателя. Несомненно, низшая точка для нас осталась позади. Скорее всего, нашу страну обойдет стороной и тотальная

стагнация. Но кто может гарантировать полную невозможность откатов и провалов на пути реформ, когда до конца еще не выкристаллизовалась национально-государственная идеология Российского государства, не расставлены четкие акценты в национальных интересах, не очерчены приоритеты в обеспечении национальной безопасности России, нет ясности в формировании нового креативного класса?!

Имеются все основания полагать, что и в России, и в Европе, и в мире на наших глазах рождаются новые социальные характеристики, первые проявления которых фиксируются в отношении избирателей к предлагаемым им программам, в формах избирательной активности, в политической рекламе и т. д.

На встрече с участниками международного дискуссионного клуба «Валдай» в ноябре 2011 года В. В. Путин сказал: «Мы выходим на выборы и предлагаем нашим гражданам вынести свой вердикт по поводу того, что они считают и как они думают по тому, как мы работали в предыдущее время, и как они воспринимают программу развития страны на будущее. А здесь и известная модернизация экономики, и обеспечение темпов роста на новой базе, и создание новых высокотехнологичных рабочих мест...»<sup>20</sup>.

Итоги выборов в Государственную Думу, и выборов Президента Российской Федерации давно подведены. Граждане вынесли свой вердикт по поводу работы органов исполнительной и законодательной власти. Одновременно с этим, своим участием в голосовании они оказали доверие программе развития страны на будущее. Однако следует помнить, что не только от власти, но и от самих граждан (от их желания, умения и активности ведения политического диалога) зависит, будет ли эта программа выполнена так, как это звучало в период избирательных кампаний.

---

<sup>20</sup> <http://premier.gov.ru/events/2011/11/11/>

## Методологические проблемы электорального прогнозирования

Прогнозирование в сфере избирательных процессов – задача, долгое время успешно решавшаяся преимущественно в рамках социологии, – имеет большое количество измерений, вследствие выявления которых представляется оправданным проанализировать методологические возможности электорального прогнозирования в политологии. В настоящей статье мы обратимся к концептуализации понятия и сферы электорального прогнозирования, уточнению непосредственного содержания соответствующей процедуры, а также выявлению методологических основ продуцирования интересующего нас вида прогноза в контексте политической науки, исходя из признания того, что электоральное прогнозирование есть, прежде всего, разновидность политического прогнозирования.

В первую очередь необходимо определиться с тем, что именно следует понимать под электоральным прогнозированием. Ответ на этот вопрос представляется нам далеко не однозначным по причине отсутствия в современной научной литературе четкого видения данной проблемы и путей ее решения в виде попыток нахождения оптимального теоретического концепта. Так, в ряде случаев электоральное прогнозирование прямо отождествляется с прогнозированием результатов выборов<sup>1</sup>. С нашей точки зрения, подобный взгляд на проблему слишком общий и не отражает всех ее аспектов, поскольку итоговый продукт прогнозирования результатов выборов может быть различным по форме и содержанию. К тому же, подобное восприятие электорального прогнозирования практически исключает из его сферы прогнозы предвыборной ситуации, формируемые с целью понимания

---

ЕЖОВ Дмитрий Александрович – кандидат политических наук, доцент.

<sup>1</sup> См., например: Везиницына С. В. Электоральное прогнозирование на уровне региона: задачи и специфика // Известия Саратовского университета. Серия: Социология. Политология. 2011. Т. 11. № 3. С. 15.

того, какие политические силы и потенциальные кандидаты могут принять участие в предстоящей избирательной кампании.

Как и любое прогнозное суждение, электоральный прогноз может быть сконструирован ненаучным и научным путями. Ненаучные методики базируются преимущественно на практическом опыте и интуиции, подобный прогноз может исходить от политического деятеля или общественного лидера, иного непосредственного участника политического процесса. Сама процедура выработки прогноза в данном случае лишена алгоритмизации, а в ряде случаев и попросту отсутствует, поскольку высказываемые суждения отличаются высокой степенью субъективности и предубежденности. Научный подход к электоральному прогнозированию преимущественно распространен в социологии и прикладной политологии и на практике предполагает использование комплекса рациональных, точных методик. Применение последних, к слову сказать, не всегда позволяет составить точную картину итога предвыборной борьбы, несмотря на имеющуюся в науке точку зрения, заключающуюся в допущении того, что политические процессы хорошо подходят для математической обработки<sup>2</sup>. Между тем подобные приемы при опоре на методологический инструментарий социологии используются довольно широко и являются востребованными на практике. Самым распространенным среди них является проведение предвыборного опроса, но, не отрицая относительно высокой степени репрезентативности результатов, получаемых посредством выполнения данной процедуры, следует принимать во внимание известное ограничение выборочного метода, заключенное в необходимости распространения полученных данных на всю совокупность избирателей с учетом ошибки выборки. Очевидно, что итоговый прогнозный продукт, производимый в результате применения научных методов, будет заметно отличаться по форме и содержанию от аналогичного прогноза, являющегося следствием обращения к использованию совокупности ненаучных методов, характеризующейся отсутствием четкой алгоритмизации.

Учитывая отмеченную нами обобщенность понимания электорального прогнозирования как прогнозирования результатов выборов в контексте политической науки, обратим внимание на то, что подобное восприятие превращает выработку прогноза в довольно техничную процедуру, проведение которой далеко не всегда позволяет сформировать целостное представление о совокупности факторов,

---

<sup>2</sup> Мангейм Дж., Рич Р. Политология. Методы исследования. М., 1997. С. 466–469.

влияющих на выбор избирателя и исход голосования. В целом, соглашаясь с распространенным в науке мнением об ограниченности применения формальных методов в исследовании политических процессов<sup>3</sup>, можно констатировать, что без учета совокупности этих факторов спрогнозировать результаты выборов невозможно в принципе. Таким образом, получается, что электоральное прогнозирование более правильно понимать не как прогнозирование результатов голосования, а как процедуру выработки прогнозных суждений относительно вектора развития и трансформации совокупности факторов, прямо или косвенно влияющих на исход голосования. На наш взгляд, предложенная трактовка электорального прогнозирования наиболее развернута и конкретна в содержательном отношении. В данном контексте электоральные прогнозы вполне правомерно рассматривать как частную разновидность собственно политических прогнозов, в связи с чем на гипотетическом уровне может быть оправданным допущение заимствования методологического арсенала политической прогностики в сфере электорального прогнозирования. Действительно, на практике при продуцировании суждений относительно предполагаемых результатов выборов оказываются востребованными классические методы политического прогнозирования, в том числе такие как формальная экстраполяция, аналогия и сценарный подход. Их применение во многом является альтернативой использованию точных методик, как уже было сказано, не всегда ведущее к репрезентативному результату. В то же время данный подход на методологическом уровне заметно отличается от интуитивного прогноза, поскольку является научно обоснованным. На наш взгляд, модификация классических прогнозных методик построения прогностических суждений в отношении электоральных процессов на методологическом уровне может являться основой электорального прогнозирования в его расширительном понимании в контексте политической науки. При этом следует учесть, что в результате электорального прогнозирования в данном понимании, конечным продуктом становятся не проценты голосов, представленных в конкретных цифрах, а тренды, выявление которых и можно считать основной задачей соответствующего вида прогноза.

Комплексное использование при конструировании электоральных прогнозов методов, применяемых в политическом прогнозировании, дает, на наш взгляд, более объективную картину возможных путей

---

<sup>3</sup> Симонов К. В. Политический анализ. М., 2002. С. 86–87.

развития избирательного процесса и его возможных политических итогов. Под политическими итогами в данном случае мы понимаем совокупность тенденций, характеризующих ход избирательной кампании, а также ее непосредственные результаты, практически выраженные в формировании поствыборного ландшафта, субъектами которого являются борющиеся за победу кандидаты и партии. В качестве объекта электорального прогнозирования в данном случае выступает избирательный процесс, а предмета – тенденции его развития.

Инструментарий электорального прогнозирования, основанный на комбинации методов формальной экстраполяции, аналогии и построения сценариев, рассматривается нами как альтернативный сугубо социологическому инструментарию, но в то же время он может использоваться и в качестве дополнительного. Сущность формальной экстраполяции в прогнозировании политического, а, следовательно, и электорального процесса сводится к умозрительному продлению в будущее тенденций, заявивших о себе в настоящем, или, другими словами, к их экстраполированию. По нашему убеждению, применение экстраполяции в электоральном прогнозировании методологически оправданно при наличии относительно устойчивых трендов в развитии факторов, имеющих определяющее значение в рамках процедуры выработки электорального прогноза. Метод аналогии может быть использован для прогнозирования событий и процессов, схожих по форме и характеру. Методологические возможности сценарного подхода сводятся к формированию предполагаемых путей развития событий в будущем.

Важным представляется отметить и то, что электоральное прогнозирование всегда имеет оперативный характер. Исключение могут составлять прогнозы условий проведения и хода федеральных избирательных кампаний, содержащие предположения относительно их потенциальных участников, публикуемые за несколько месяцев до объявления о начале избирательного цикла. Но поскольку результатом подобных прогнозов зачастую является прогнозирование лишь предвыборной ситуации, они в полном смысле электоральными не являются. Тем не менее, значимость подобных прогнозных продуктов отрицать нельзя, но будет правильнее, если мы их будем называть предвыборными. При этом допускаем, что на теоретическом уровне подобные прогнозы могут рассматриваться в качестве специфической разновидности электоральных прогнозов, поскольку внимание в ходе

их разработки приковано к одной из стадий избирательного процесса. На основании приведенных аргументов нам представляется оправданным отнесение предвыборных прогнозов к сфере электоральных прогнозов с определенными оговорками. Рассмотрение прогнозов предвыборной ситуации в контексте электорального прогнозирования заметно расширяет проблемную сферу последнего, в связи с чем понимание электорального прогноза сугубо как прогноза результатов выборов выглядит не вполне состоятельным.

Предлагаемый нами расширительный подход к трактовке сущности и методологической базы электорального прогнозирования предполагает, что результаты выборов возможно предвидеть вследствие совокупной оценки электорального поведения, текущих политико-конъюнктурных тенденций и предполагаемого уровня электоральной активности. Таким образом, методологически процедура электорального прогнозирования сводится к взвешенному использованию распространенных методов конструирования политического прогноза, а на практическом уровне заключается в выработке прогнозного суждения, построенного на учете трех указанных выше факторов в динамике их развития в краткосрочной перспективе.

Рассмотрим выделенные нами составляющие более подробно. Первая из них – уровень электоральной активности – является непосредственным показателем степени вовлеченности граждан в политическую жизнь. Под электоральной активностью традиционно понимают активность населения, проявленную в ходе выборов. Ее уровень результируется в проценте явившихся на избирательные участки и проголосовавших избирателей. Таким образом, получается, что уровень электоральной активности и уровень явки на выборы – фактически тождественные понятия. В контексте обоснования предлагаемой методологии электорального прогнозирования рассматриваемый компонент нам интересен в аспекте отражения мотивации явки на избирательный участок.

На электоральную активность в разной степени влияет множество факторов, среди которых весомое значение имеют:

- уровень выборов;
- принадлежность к социальной и возрастной группе;
- тип политического режима;
- социально-экономическое положение;
- политико-технологическое воздействие;
- уровень правовой и политической культуры.

Как показывает практика, чем выше уровень выборов, тем больше они привлекают внимания со стороны избирателей. Согласно результатам исследования итогов и тенденций единого дня голосования 14 октября 2012 года, проведенного Фондом развития гражданского общества, «можно говорить о снижении явки лишь применительно к тем субъектам Федерации и муниципалитетам, в которых предыдущие выборы – губернаторов, парламентов, мэров, муниципальных ассамблей – проводились одновременно с выборами Государственной Думы или Президента Российской Федерации. Федеральные кампании ввиду своей статусности привлекают больше избирателей и, соответственно, способствуют повышению явки на проводимых параллельно субъектовых и местных выборах. Явка же на не совпадавших с федеральными выборами предыдущих выборах в соответствующих регионах и муниципалитетах – губернаторов, парламентов, муниципальных ассамблей – и на нынешних в целом сопоставима»<sup>4</sup>. На этом основании можно сделать заключение об устойчивой тенденции, свидетельствующей о более высокой явке избирателей в дни совмещения региональных или локальных выборов с выборами федерального уровня. В целом также можно констатировать относительно невысокий интерес избирателей к выборам регионального и местного уровней. При этом, как отмечается в упомянутом исследовании, на повышение уровня электоральной активности не повлияло и возвращение практики губернаторских выборов. Во многом это объясняется «электоральной усталостью», вызванной тем, что в марте 2012 года проводились выборы Президента Российской Федерации<sup>5</sup>. Однако и на губернаторских выборах 2013 года был зафиксирован крайне низкий уровень электоральной активности<sup>6</sup>. Анализ уровня электоральной активности на региональных и местных выборах 14 сентября 2014 года подтверждает обозначенную тенденцию.

Принято считать, что принадлежность к тем или иным социальным и возрастным группам также оказывает влияние на уровень электоральной активности. На контрасте обычно сравнивается явка на выборы молодежи и людей пенсионного возраста. Сложившийся

---

<sup>4</sup> Выборы по новым правилам: итоги тенденции. Доклад Фонда развития гражданского общества // <http://civilfund.ru/mat/12> (01.07.2014).

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Губернаторов попросили остаться // [gazeta.ru/politics/2013/09/08\\_a\\_5643977.shtml](http://gazeta.ru/politics/2013/09/08_a_5643977.shtml) (01.07.2014).

стереотип сводится к допущению, что избиратели старшего поколения относятся более ответственно к осуществлению своего волеизъявления, чем представители молодежной среды, для которых в большей степени характерна политическая апатия. В то же время в современной практике подобный тренд нельзя считать актуальным, в том числе на фоне проведения серии мероприятий по повышению молодежной электоральной культуры. Важность молодежи как перспективной и значимой для избирательного процесса группы, в частности, подчеркивается в выступлениях Председателя ЦИК России В. Е. Чурова, по мнению которого аполитичные настроения в молодежной среде не являются господствующими, хотя и имеют место быть<sup>7</sup>. В целях повышения уровня электоральной активности молодежи, ЦИК России утверждена Молодежная электоральная концепция, реализация которой призвана способствовать, в том числе повышению правовой культуры молодых избирателей; обеспечению активного и осознанного участия молодежи в избирательных кампаниях и кампаниях референдума; повышению уровня доверия молодых граждан к российской избирательной системе, институту выборов и референдума; преодолению политической апатии и формированию активной гражданской позиции<sup>8</sup>. Учитывая объективные тенденции, сопровождающие ход современного избирательного процесса, мы склонны рассматривать принадлежность к социальным и возрастным группам в качестве второстепенного фактора электоральной активности. В то же время его нельзя игнорировать, притом следует отметить значимость этого фактора при непосредственном осуществлении волеизъявления избирателей.

Теоретический синтез электоральных теорий позволяет выявить закономерность, согласно которой прямое влияние на уровень электоральной активности имеет тип господствующего политического режима. Так, исторически в авторитарных и тоталитарных государ-

---

<sup>7</sup> Выступление Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В. Е. Чурова на парламентских слушаниях в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации «Электоральная активность молодежи как один из основных факторов политической стабильности государства. Нормативно-правовой аспект» 15 ноября 2010 года // <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2010/11/16/parl.html> (01.07.2014).

<sup>8</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 марта 2014 г. № 221/1429–6 «О молодежной электоральной концепции» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70512050/> (01.07.2014).

ствах явка избирателей фиксируется на высоком уровне, что связано с распространением феномена мобилизационного голосования на фоне отсутствия фактического выбора. Характерным примером может являться практика голосования в некоторых социалистических странах и современные примеры электорального участия, сложившиеся в ряде государств Азии, Африки и Латинской Америки, где явка на выборы может достигать значения, близкого к 100 процентам. В демократических государствах уровень электоральной активности в разных пространственно-временных условиях может варьироваться, несмотря на то, что в ряде стран введены меры административного стимулирования, способствующие популяризации института выборов.

Социально-экономическое положение как фактор электоральной активности может рассматриваться в различных измерениях. Здесь правомерно апеллировать и к актуальному уровню развития территории, на которой проходят выборы, будь то город, регион или государство, а кроме того, нельзя отрицать значимости экономического положения индивида, которое, с точки зрения теории рационального выбора, также может влиять на его решение об участии в голосовании в качестве избирателя. Впрочем, выявить какие-либо закономерности влияния социально-экономического положения на уровень электоральной активности довольно затруднительно. Принято считать, что в большей степени данный фактор влияет непосредственно на выбор избирателя, а не на его решение посетить избирательный участок.

Политико-технологическое воздействие, оказываемое на избирателя, побуждает его к участию в голосовании и осуществляется путем организации агитационной кампании. На фоне активного развития избирательных технологий данный фактор влияния на уровень электоральной активности, на наш взгляд, может иметь определяющее значение, так как благодаря технологическому инструментарию, уровень явки на выборы можно регулировать как в сторону повышения, так и в сторону снижения<sup>9</sup>.

И, наконец, последний фактор, влияющий на степень электоральной активности – уровень правовой и политической культуры – является своеобразным переходным элементом, трансформирующим желание избирателя прийти на выборы в намерение проголосовать.

---

<sup>9</sup> Подробнее о технологиях повышения явки см.: Полуэктов В. В. Полевые и манипулятивные технологии. М., 2001. С. 167–185.

Здесь следует отметить, что совершенствование правовой и политической культуры избирателей – задача, требующая постоянного контроля. На уровень правовой и политической культуры в разной степени накладывают отпечаток уже упомянутые нами принадлежность к социальным группам и экономическое положение индивида, а также уровень образованности и специфика среды, в которой происходила социализация личности. Политическая культура представляет собой сложившийся в определенных условиях феномен и подлежит коррекции в случае кардинального переосмысления ценностей ее носителем, идентифицирующим себя с той или иной социокультурной средой.

Уровень электоральной активности, формируемый под воздействием рассмотренных нами факторов, на наш взгляд, целесообразно рассматривать как базовую составляющую для процедуры электорального прогнозирования.

Вторая составляющая, учет которой необходим для построения электорального прогноза, это доминирующая в обществе модель электорального поведения. Под электоральным поведением принято понимать поведение людей, связанное с выполнением ими социальных функций избирателей. В контексте интересующей нас проблематики феномен электорального поведения нам интересен с точки зрения интерпретации в его моделях мотивации осуществления волеизъявления.

Восприятие электорального прогнозирования через призму электорального поведения строится на гипотезе, заключающейся в том, что ход электорального процесса и его результат можно предвидеть, базируясь на оценке поведения избирателей, их базовых политических настроений и намерений, результирующихся в голосовании «за» или «против» того или иного кандидата либо политической силы. Согласно точке зрения, сложившейся в политической социологии и политологии<sup>10</sup>, истоки изучения электорального поведения были заложены французским исследователем А. Зигфридом, считавшим, что формирование электоральных предпочтений обусловлено географическим фактором. Электоральное поведение в различных вариациях рассматривается как в социологической, так и в политической науке, в то же время общепринятой на сегодняшний день является точка зрения, предполагающая объяснение мотиваций выбора с позиции одной из трех так называемых моделей электорального поведения,

<sup>10</sup> Бурлацкий Ф. М., Галкин А. А. Современный Левиафан. М., 1985. С. 221.

в рамках каждой из которых по-разному трактуются факторы, определяющие электоральное поведение. Речь идет о считающихся классическими социологической и социально-психологической моделях электорального поведения, а также концептах, предложенных в рамках разработки постулатов теории рационального выбора. Принципиальным отличием между указанными моделями и концептами является доминирующий фактор выбора, осуществляемого избирателем путем волеизъявления. При этом предпочтение соответствующего доминирующего фактора не исключает возможности влияния на выбор избирателя сопутствующих факторов иного характера.

В истоках социологической модели электорального поведения ее сторонники видели групповую основу голосования, проявляющуюся в условиях партийно-политической конкуренции и дифференциации среди социальных групп, участвующих в процессе волеизъявления. В качестве содержательного ядра социологической модели выступает комбинация социального статуса избирателя и его политических предпочтений, формирующихся под воздействием первого фактора. По мнению сторонников социологической модели, социально-групповые конфликты оказывают влияние на партийную и политическую дифференциацию<sup>11</sup>. Поэтому мотивация производимого электорального выбора во многом определяется социальным положением избирателя. Приняв во внимание базовую идею социологической модели, можно отметить, что попытка ответа на вопрос, почему избиратель делает свой выбор, путем анализа взаимосвязи его принадлежности к той или иной социальной группе и политических предпочтениях оправдана. В то же время нельзя отрицать, что в современном обществе, ввиду заметного усложнения политического процесса, происходит увеличение количества факторов, влияющих на выбор, в том числе имеющих социальную природу.

Приверженцы социально-психологической модели электорального поведения исходили из признания голосования инструментом демонстрации политической идентификации избирателей и видели механизм формирования электорального выбора под влиянием установок избирателей по отношению к кандидатам, политическим курсам и связям между политическими партиями и социальными группами<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup>Lipset S., Rokkan M. Cleavage Structures, Party System, and Voter Alignments: An Introduction. // Party System and Voter Alignments. N.Y., 1967. P. 50.

<sup>12</sup> Подробнее о социально-психологической модели электорального поведения см.: Campbell A., Converse P., Miller W., Stokes D. The American Voter. N.Y., 1960.

Концепции, разработанные в русле теории рационального выбора, в основном построены на идее об экономических причинах голосования. Так, опираясь на суждения сторонников данной модели<sup>13</sup>, можно прийти к очевидному выводу о взаимозависимости экономического положения и результатов выборов. В российской политической теории и практике также сложился достаточно широкий спектр моделей электорального поведения<sup>14</sup>.

Оговаривая специфику модели электорального поведения как компонента, учитываемого в предлагаемой методике прогнозирования, отметим, что в ряде случаев для каждой электоральной группы может быть характерна своя частная модель поведения, поскольку имеющаяся место дифференциация среди различных социальных слоев и субкультур не предполагает наличия в сознании их представителей универсальных установок и мотивов. Поэтому, говоря о доминирующей модели электорального поведения в обществе, мы имеем в виду, прежде всего, совокупность мотиваций, соответствующую социокультурному типу, господствовавшему среди избирателей, уровню их политической культуры и правовой грамотности. В то же время не следует игнорировать психологические особенности детерминации голосования избирателей, влияющие на результаты выборов<sup>15</sup>.

Третья составляющая, учет которой, на наш взгляд, необходим для выработки электорального прогноза – текущие политико-конъюнктурные тенденции. В обществах с недостаточно развитыми уровнями политической и партийной идентификации, сильными протестными настроениями, характер представления о политических акторах в которых характеризуется неустойчивостью, ход избирательного процесса может быть ситуационным и отличаться реакционностью. Так, апеллируя к российской электоральной истории, в качестве

---

<sup>13</sup> Подробнее см.: Fiorina M. Retrospective Voting in American National Elections. New Haven, 1981; Himmelweit H. T., Humphreys P., Jaeger M. How Voter Decide. Milton Keynes, 1985.

<sup>14</sup> Подробнее см.: Кудинов О. П. Основы организации и проведения избирательных кампаний в регионах России. Калининград, 2000; Шевченко Ю. Д. Поведение избирателей в России: основные подходы. М., 2000; Шипилов Г. А. Диалектика выборов. М., 1997 и др.

<sup>15</sup> Например, см.: Грошев И. В. Индивидуально-личностные и гендерно-половые особенности детерминации голосования избирателей в условиях дефицита информации о кандидатах // Экспериментальная психология. 2013. Том 6. № 1. С. 98–118.

примера можно привести победу на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва в 1993 году партии ЛДПР. В современной практике также можно столкнуться с выбором избирателей, мотивацию которых не всегда можно объяснить с рациональной точки зрения.

В заключение отметим, что выработка электорального прогноза сводится к взвешенной перспективной оценке потенциального развития трех рассмотренных выше составляющих – уровня электоральной активности, доминирующей модели электорального поведения и текущих политико-конъюнктурных тенденций. Итоговый прогнозный продукт, таким образом, структурно должен содержать сведения о возможных тенденциях развития указанных компонентов. Комбинация этих сведений, по нашему убеждению, позволяет сформировать представление о гипотетической картине результатов выборов. Как было отмечено, прогнозирование уровня электоральной активности, электорального поведения и политико-конъюнктурных тенденций, сопровождающих ход конкретной избирательной кампании, может быть осуществлено с помощью методологического арсенала политического прогнозирования. При этом мы не склонны отрицать целесообразность использования альтернативных методологических инструментариев, в том числе опирающихся на точные методики, принимая во внимание междисциплинарный характер электорального прогнозирования.

## Вопросы развития понятийного аппарата избирательного права как подотрасли и науки

Понятийный аппарат права представляет собой взаимосвязанную совокупность категорий и понятий, которыми оперирует отрасль права (юридическая наука) и которые отражают ее предмет и составляющие правовые институты. Понятийный аппарат – «это только внешняя оболочка, форма научного знания, облачение соответствующих идей»<sup>1</sup>, характеризующееся системностью и относительной стабильностью базовых составляющих – понятий и категорий. С одной стороны, понятийный аппарат любой юридической науки выражает уже имеющееся знание, сложившиеся и функционирующие институты, а с другой – служит инструментом для формирования нового знания, новых правовых институтов.

Если рассматривать понятийный аппарат права через призму его структуры, то можно выделить: общеправовые понятия, которыми оперирует каждая отрасль права (любая отраслевая наука права соответственно), межотраслевые понятия, которыми оперируют несколько отраслей права (несколько отраслевых наук)<sup>2</sup>, отраслевые понятия – базовые понятия для каждой отрасли права и суботраслевые понятия, относящиеся к какому-либо сегменту отрасли права.

Многие юридические понятия сформировались раньше, чем отрасли, а тем более и подотрасли права. Избирательное право здесь не исключение. Как подотрасль конституционного (государственного) права оно сформировалось в начале XX века, а как наука – в его второй половине<sup>3</sup>. Ниже мы дадим пространный обзор

---

МИТИН Гарегин Николаевич – кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> Готт В. С., Семенюк Э. П., Урсул А. Д. Категории современной науки. М.: Мысль, 1984. С. 201.

<sup>2</sup> Например, «юридическое лицо» – гражданско-правовое понятие, используемое также в праве административном, или понятие «собственность» – также гражданско-правовое, рассматриваемое также и в конституционном, и уголовном праве.

<sup>3</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. М.: Норма:

использования базовых понятий современного избирательного права в ретроспекции. *Базовыми для отрасли (подотрасли) права следует считать те понятия, которые формируют ее предмет.* Для избирательного права это «выборы», «избиратель», «голосование» и их производные.

Уяснение происхождения (в плане филогенеза и онтогенеза) и развития понятий важно для их последующего определения<sup>4</sup>. Заметим, что приведенные базовые понятия избирательного права этимологически восходят к общеславянским корням<sup>5</sup>, т. е. это исконно русские слова. Вполне вероятно, что их исконность обусловлена существованием в древности у славян общественных институтов, отдаленно напоминающих современные выборы и голосование.

В домонгольской Руси имели место элементы избрания отдельных должностных лиц, в частности, князя: «все крупные города – даже такие большие центры земель, как Киев, Новгород, Владимир, Галич... считали нужным ради безопасности обзавестись князем»<sup>6</sup>. Призвание единоличного руководящего органа, военачальника и главного судьи, как и вечевое устройство, отвечали традиции, коренящейся в родо-племенном строе, предшествовавшем государственному<sup>7</sup>. В отноше-

---

Инфра-М, 2010. С. 140–145; Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2002. С. 36–43; Колюшин Е. И. Конституционное право России: Курс лекций. М.: Городец, 2006. С. 27–31.

<sup>4</sup> Горский Д. П. Вопросы абстракции и образования понятий. М.: АН СССР, 1961. С. 95.

<sup>5</sup> Ср. слова «выборы» и «голосование» в белорусском – «выбары» и «галасаванне»; в болгарском – «избори» и «гласуване»; в чешском – «volbu» и «hlasování»; польском – «wybory» и «głosowanie»; сербском – «избори» и «гласање»; словенском – «volitve» и «glasovanje» и украинском – «вибори» и «голосування». Словенское и чешское понятия, обозначающие «выборы», смещают акцент от описания процедуры – происходит выбор к ее характеру – выражение воли гражданина.

<sup>6</sup> Пашуто В. Т. Русь. Прибалтика. Папство (Древнейшие государства Восточной Европы, 2008 год) / Институт всеобщей истории РАН. М.: Русский Фонд Содействия Образованию и Науке, 2011. С. 60.

<sup>7</sup> См.: Сергеевич В. И. Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. М., 1867. С. 1. Ср. о праве избрания вождей: Венгеров А. Б. Теория государства и права: учеб. 9-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2013. С. 37, 46; Морган Л. Древнее общество или Исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации. Пер. с англ. М. О. Косвена. Л.: Институт народов Севера ЦИК СССР, 1934. С. 43–44, 68, 124–125, 171–172; Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. СПб.: Азбука-классика, 2009. С. 197–201 (о древних германцах);

нии процедуры приглашения князя, «посажения» иных выборных должностных лиц употреблялись слова «приятии», «приязньство», «посадити» и их производные<sup>8</sup>. Указанная процедура совершалась решением вече; ни периодичности, ни нормы представительства, ни подсчета голосов не существовало.

В «Повести временных лет» мы можем обнаружить оценки различных руководящих институтов, включая князя, однако, ни избрание – «посажение на стол», ни «голосование» как самостоятельные институты в них не рассматриваются и не оцениваются. По мнению А. С. Львова, «в период, когда составлялась Повесть временных лет, участие народа в государственном правлении и устройстве было исключено»<sup>9</sup>.

В XVI – начале XVII века в общественно-политической мысли, по-видимому, выборы уступали престолонаследию как способу передачи власти в государстве – «эти выборы лишь обман и пустые слова», «при наследовании королевство управляется лучше и возрастает более, нежели при выборах»<sup>10</sup>. Выборы характерны для экстраординарных ситуаций: «когда прервется королевский род, необходимы выборы»<sup>11</sup>. Такие обстоятельства возникали в начале XVII века, когда в связи с прерыванием царствовавшей династии потребовалось «выбрать» нового царя, для чего созывались Земские соборы. Это опять-таки не были выборы в их современном понимании, даже с оговоркой о безальтернативности. Кандидатура будущего монарха «подбиралась» представителями старых боярских родов в своих интересах и предъявлялась Земскому собору на одобрение.

Словарь русского языка XI–XVII веков относит первые значимые упоминания слова «выбор» и однокоренных с ним слов в интересующем нас значении к концу XVI – началу XVII века<sup>12</sup>. Становление

---

Янин В. Л., Рыбина Е. А. Открытие древнего Новгорода // Путешествия в древность. М.: МГУ, 1983. С. 154. У В. И. Сергеевича имеется замечание о сходстве русского вечевого устройства с германским: Указ. соч. С. 52.

<sup>8</sup> О значении и употреблении перечисленных слов см.: Срезневский И. И. Материалы для словаря древне-русского языка по письменным памятникам. Т. 2. Л-П. СПб, 1902. С. 1227–1228, 1501–1502.

<sup>9</sup> Львов А. С. Лексика «Повести временных лет». М.: Наука, 1975. С. 191.

<sup>10</sup> Крижанич Юрий Политика. М.: Наука, 1964. С. 663, 664.

<sup>11</sup> Там же. С. 661.

<sup>12</sup> Словарь русского языка XI–XVII веков. Выпуск 3 (Володенье – Вяшьшина) М.: Наука, 1976. С. 180–182; § 28 Введение. Словарь русского языка XI–XVII веков. Выпуск 1 (А-Б). М.: Наука, 1975. С. 14. См. также: Сергеевич В. И. Лекции и ис-

понятия выборов в значении близком к современному происходит, как мы полагаем, в XVIII веке, когда происходили изменения системы управления на местах. Несмотря на то что «эти реформы были предприняты частью под влиянием Западной Европы и исполнены при содействии людей той же Европы»<sup>13</sup>, выборность должностных лиц и органов основывалась на российской традиции.

Петровские реформы в сфере государственного управления привели к ломке сложившейся приказной юриспруденции и ее языка. В официальную речь «вторглись» значительное число слов иностранного происхождения.

Например, выборными должностными лицами в городах были бурмистры и ратманы, образующие городские магистраты. К этому времени лингвисты относят и появление в русском языке слов «баллотировать», «баллотирование» и их производных. Произошло это слово от словообразовательно переоформленного посредством суффикса «-овать» немецкого «ballotieren» – голосовать, которое в свою очередь происходит от итальянского существительного «ballotta» – шар, используемый для голосования<sup>14</sup>. Баллотирование стало одним из центральных понятий дореволюционного избирательного права, обозначая как сам процесс голосования, так и способ голосования («баллотировка», т. е. опускание шаров в ящик для голосования). В настоящее время мы не пользуемся каким-либо самостоятельным понятием для обозначения современного способа голосования с использованием избирательного бюллетеня.

В баллотировке принимали участие «выбиратели» или «выбиральщики» (например, «в субботу у нас баллотированье было... всего выбиральщиков было 12»), а сам процесс именовался «выбирание» или «выбор». Также в начале XVIII века было заимствовано из немецкого языка понятие «кандидат». Понятие «кандидат» было, как указывает М. Фасмер, впервые официально употреблено Петром I в широком значении – претендент на должность<sup>15</sup>. Понятие же «де-

---

следования по древней истории русского права. М.: Зерцало, 2004. С. 225–231.

<sup>13</sup> Ключевский В. О. Неопубликованные произведения. М.: Наука, 1983. С. 13. Система государственного управления в России и воззрения на нее в XVIII в. последовательно испытали шведское, голландское, немецкое, английское, польское и французское влияния (особо касательно демократических институтов).

<sup>14</sup> Краткий этимологический словарь русского языка. Пособие для учителя. Изд. 2-е, исп. и доп. Под ред. чл.- корр. АН СССР С. Г. Бархударова. М.: Просвещение, 1971. С. 34.

<sup>15</sup> Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. В 4-х тт. Т. II (Е – муж).

путат» по происхождению на сто лет старше: впервые употреблено в начале XVII в. и так же заимствовано из немецкого<sup>16</sup>.

Полагаю возможным утверждать, что «протоизбирательное» право сложилось в конце XVIII века в связи с екатерининскими реформами, предусматривавшими дворянское и городское самоуправление. Заметим, что именно в ходе указанных реформ в российском законодательстве впервые появляется дума как представительный орган управления, избираемый многоступенчатым порядком<sup>17</sup>.

Материалы Екатерининской законодательной комиссии наряду с немногочисленными актами того времени дают представление о понятиях протоизбирательного права. Современной категории «выборы», по-видимому, соответствовало понятие «выбор» или «выбирание» (последнее отмечается у С. Е. Десницкого<sup>18</sup>). Выбором же именовался и документ об избрании. В голосовании – «баллотировке» принимали участие «выбиратели» или «выбиральщики» (например, «в субботу у нас баллотированье было... всего выбиральщиков было 12»). Мнение, позиция выборщика называлась, как и сейчас, «голос»<sup>19</sup>.

Первая половина XIX века ознаменовалась различного рода конституционными проектами, предусматривающими выборные представительные органы государственной власти на всех уровнях при сохранении «державной власти Государя Императора» (проекты А. Р. Воронцова, М. М. Сперанского, Н. Н. Новосильцева, декабристские конституции, кроме «Русской Правды» П. И. Песте-

---

М.: Прогресс, 1986. С. 179.

<sup>16</sup> Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. В 4-х тт. Т. I (А – Д). М.: Прогресс, 1986. С. 499.

<sup>17</sup> Латкин В. Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX вв.). М.: Зерцало, 2004. С. 362–364. Многие институты избирательного права до привнесения их на общенациональный уровень были апробированы на местах, см. об этом: Минникес И. В. Значение местных выборов в развитии электоральных процессов в Российском государстве // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18.

<sup>18</sup> См.: Успенский А. Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской Империи. Соч. С. Е. Десницкого // Записки Императорской Академии Наук, 8 серия по историко-филологическому отд. т. 7. СПб., 1905, № 4. С. 5.

<sup>19</sup> В данном абзаце все значения приведенных слов и понятий даны по изданию: Словарь русского языка XVIII века / АН СССР. Институт русского языка. Вып. 4 (Воздух–Выпись). Л.: Наука, 1988; Вып. 5 (Выпить–Грызть). Л.: Наука, 1989.

ля, и т. п.)<sup>20</sup>. Однако данное проектирование ничем не кончилось. В проектах М. М. Сперанского есть указание на формирование в России выборных органов управления при самодержавной власти «без всякого раздела власти законодательной от власти исполнительной»<sup>21</sup>. Участие в выборах предполагалось «не иначе, как на основании собственности»<sup>22</sup>.

Для первой половины XIX века актуальным вопросом, будоражащим умы, была отмена крепостного права. Выборы и народное представительство были отодвинуты далеко на задний план.

Свое развитие избирательное право как подотрасль государственного права получило в эпоху реформ Александра II. К этому времени, как мы полагаем, окончательно сформировался базовый понятийный аппарат отрасли, на основании которого впоследствии разрабатывались законоположения о выборах государственных дум. При этом отсутствовали как таковые понятия выдвижения и регистрации кандидатов, агитации, финансирования выборов, избирательной кампании. Процессу (процедурам) выборов в законодательных актах внимания практически не уделялось<sup>23</sup>. Значительное число норм было посвящено определению круга субъектов избирательного права, что было следствием юридического неравенства отдельных социальных и демографических групп. При этом Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 года и Городовое положение 1870 года различали право избирать вообще и право принимать участие в избирательном съезде – право непосредственной подачи голоса. Последним не могли воспользоваться женщины, лица моложе 25 лет и лица, состоящие под опекой. Чтобы обеспечить их активное избирательное право, был предусмотрен институт участия в выборах по доверенности. Отсюда новый субъект избирательного права того времени (и новое понятие) – поверенный (уполномоченный) для участия в выборах.

Городовое положение 1870 года уже содержит предпосылки для выделения стадий выборов: составление списков избирателей (пункты 24–29), созыв избирательного собрания (пункты 28–30), соб-

<sup>20</sup> См.: Минаева Н. В. Потаенные конституции России. М.: Посев, 2010. С. 22–80; Шульженко Ю. Л. Отечественный конституционализм. Историко-юридическое исследование. М., 2010. С. 19–24.

<sup>21</sup> Сперанский М. М. Избранное. М.: Статут, 2013. С. 47.

<sup>22</sup> Там же. С. 97.

<sup>23</sup> Теперешняя крайность – предельная детализация законодательства, превращение его в инструкцию – ничуть не лучше.

ственно выборы в рамках избирательного собрания (пункты 31–42), а также отдельного этапа – обжалования выборов (пункты 43–47). Дальнейшее развитие законодательства привело к увеличению числа стадий избирательного процесса и выделению в науке избирательного права в 90-е годы XX века категории «стадия избирательного процесса»<sup>24</sup>.

Понятийный аппарат науки и подотрасли избирательного права<sup>25</sup> начала XX века, в период деятельности государственных дум, практически ничем уже не отличался от современного. Различия обуславливались либо вариациями лексического характера, либо особенностями смежного законодательства.

В советский период произошло окончательное становление избирательного права как подотрасли государственного (конституционного) права. Понятийный же аппарат подвергся, как мы полагаем, незначительной корректировке (вышло из употребления понятие «баллотировка»), в том числе лексического характера («гласные» – «депутаты»). Некоторые термины и понятия, выпавшие по объективным причинам из государственной практики («оппозиция», «парламентская партия», «финансирование партии», «избирательный фонд» и др.), нашли временный (до конца 80-х годов прошлого века) приют в курсах государственного права зарубежных стран.

В то же время избирательное право обогатилось новыми институтами. Было введено понятие «наказ избирателя»<sup>26</sup>, а в 1977 году – «наказ трудового коллектива» и «наказ общественной организации»<sup>27</sup>.

4 декабря 1917 года ВЦИК принял декрет «О праве отзыва делегатов», которым в советское избирательное право было введено понятие отзыва выборных должностных лиц. Указанные понятия

<sup>24</sup> См., например: Хрусталева Е. Н. Избирательный процесс в России: понятие и стадии // Правоведение. 1998. № 2. С. 32–35.

<sup>25</sup> Следует отметить, что в XIX веке избирательное право как самостоятельные подотрасль и наука не выделялось.

<sup>26</sup> Иванченко А. В., Курицын В. М. Российское народовластие: уроки истории. М.: Юриспруденция, 2005. С. 81. См. также: Авакьян С. А. Надо ли отказываться от наказов? // Народный депутат. 1990. № 17; Галесник Л. С. О наказах советских избирателей // Вопросы истории, теории и государственного права: Ученые записки Свердловского юридического института. 1957. Т. IV; Коток В. Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве (императивный мандат). М., 1967; О законодательном регулировании наказов избирателей народными депутатами СССР // Советское государство и право. 1989. № 11.

<sup>27</sup> Советская демократия. Очерк становления и развития / Иванов В. М., Авакьян С. А., Гусейнов Ф. А. и др. М.: Политиздат, 1983. С. 196.

присутствуют в российском избирательном праве по настоящее время, но исключительно на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований<sup>28</sup>.

Советское избирательное право активно использовало этические понятия, в частности «доверие», «моральный облик» без их правовой конкретизации. Их введение в законодательство обуславливалось политическими соображениями: «стяжательство, частнособственнические тенденции, хулиганство, бюрократизм и равнодушие к человеку противоречат самой сути нашего строя. В борьбе с подобными явлениями необходимо в полной мере использовать... и методы убеждения, и силу закона – все средства, находящиеся в нашем распоряжении»<sup>29</sup>.

Значимым отличием дореволюционного и советского законодательства от современного было невнимание к дефинициям, смысловой строгости понятийного аппарата. Такому положению способствовало отсутствие значимой правоприменительной практики в данной области и, в первую очередь, судебных споров.

Расширение понятийного аппарата избирательного права произошло последовательно в 90-е годы прошлого века, обусловленное процессом демократизации и приданием выборам альтернативности («агитационные материалы», «избирательный блок»<sup>30</sup>, «собственные средства избирательного объединения или кандидата» и т.п.), в начале нынешнего в связи с развитием информационных технологий и активным внедрением технических средств в избирательный процесс (например, «комплекс электронного голосования», «интернет-голосование»)<sup>31</sup>. Стало использоваться (в нормативных актах и судебной

<sup>28</sup> См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учеб. курс: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 1. М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 459–468, 485–489; Васильев В. И. «Вертикаль» и «горизонталь». Правовые вопросы организации власти. М.: Юристъ, 2006. С. 82–88; Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: Формула права, 2006. С. 239–275, 384–403.

<sup>29</sup> Брежнев Л. И. Актуальные вопросы идеологической работы КПСС. В 2-х т. Т. 2. 2-е изд. М.: Политиздат, 1979. С. 118.

<sup>30</sup> Существовавший в советское время на выборах «блок коммунистов и беспартийных» таковым не являлся. Это понятие носило исключительно идеологический характер и не имело никакого правового содержания, в советских законах не использовалось.

<sup>31</sup> См.: Вавилов С. В. Развитие избирательных технологий в Российской Федерации в 2000–2013 годах // Выборы в Европе. 2013. № 9. С. 10–15.

практике<sup>32</sup>) понятие «баллотирование» иного, чем до революции 1917 года, содержания – «участие в выборах в качестве кандидата». Некоторые понятия подверглись корректировке с лексической стороны (например, понятие «умалишенный» было замещено понятием «недееспособный», понятие «партийность» – «принадлежностью к политической партии», а «избирательная норма»<sup>33</sup> – «нормой представительства»). В то же время сократилось употребление в законодательстве понятий морали и нравственности, а категория «доверие» обрела правовое значение<sup>34</sup>.

К началу 1990-х годов относится возникновение качественно нового понятия науки избирательного права – «избирательный процесс». Под ним понимаются технологическая инфраструктура и форма

---

<sup>32</sup> См., например,: постановление ЦИК России от 16 июля 2003 г. № 18/125–4 «О Перечне и формах документов, представляемых при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва политическими партиями, избирательными блоками в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и кандидатами – в окружные избирательные комиссии» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 8; постановление ЦИК России от 13 августа 1999 г. № 8/56–3 «О Перечне и формах документов, представляемых избирательными объединениями, избирательными блоками в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и окружные избирательные комиссии при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 8; выписка из протокола ЦИК России от 16 декабря 1999 г. № 61–1–3 «О внесении изменения в избирательные бюллетени для голосования по одномандатному избирательному округу на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва, опечатанные в одномандатных избирательных округах N28, 63, 66, 78, 104, 139, 193, 199, 200» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 23.

<sup>33</sup> определения Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. № 53-Г11–45, от 6 марта 2000 г. № КАС00–97; – Апелляционное определение Кировского областного суда от 27 февраля 2012 г. № 33–635.

<sup>33</sup> Понятие возникло, по-видимому, в начале 20-х годов XX в.

<sup>34</sup> Как мы полагаем, это выражается в определении конкретных оснований для применения мер конституционной ответственности в связи с утратой доверия: например, подпункт «г» пункта 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» или часть 6.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Формальная определенность – отличительный признак правовой нормы. См. также Комарова В. В. Указ. соч. С. 251.

реализации конституционных принципов организации выборов, обеспечения избирательных прав граждан в рамках предусмотренной конституцией и законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и избирательных процедур, гарантий их соблюдения и выполнения<sup>35</sup>. Учитывая внимание правоведов к данной категории и ее содержанию, а также тенденцию расширения числа процессуальных отраслей (подотраслей) права, можно с небольшой долей вероятности прогнозировать выделение избирательного процесса в самостоятельную подотрасль.

Структура современного понятийного аппарата избирательного права включает:

- общеправовой понятийный аппарат, который используется во всех отраслях (подотраслях) права, – юридические категории;
- собственный понятийный аппарат, лежащий в основе подотрасли и науки, т. е. те самые базовые понятия;
- отдельные понятия, заимствованные из смежных подотраслей конституционного права (например, парламентского права);
- отдельные понятия, заимствованные из иных отраслей права.

Собственный понятийный аппарат избирательного права, в первую очередь, сконцентрирован в национальном законодательстве о выборах и референдумах, но распределен по следующим уровням:

- законодательный: федеральный «рамочный», федеральный специальный и региональный; подзаконный; судебный.

Приведенные понятийные уровни иерархии не образуют, в отличие от источников права, которые этими понятиями оперируют. Мы не можем сказать, что то или иное понятие по юридической силе выше, чем другое. Основной принцип, который должен соблюдаться на всех уровнях, – тождественность употребляемых понятий (вплоть до недопустимости использования синонимичных понятий): «закон тождества требует, чтобы в процессе рассуждения по поводу какого-либо предмета мысли этот предмет оставался бы тождественным самому себе и не подменялся другим предметом, и чтобы те понятия, которыми пользуются в этом рассуждении, брались в определенном значении, и в них не вкладывался различный смысл»<sup>36</sup>. Закон тождества является источником формальной определенности – одного из определяющих свойств права в целом. Нарушение этого закона логики

---

<sup>35</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А. А. Вешняков. М.: Норма, 2003. С. 275.

<sup>36</sup> Строгович М. С. Логика. М.: Госполитиздат, 1949. С. 37.

по отношению к «рамочному» Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ведет к признанию иных правовых актов полностью или в части недействующими и не подлежащими применению. В этом отношении показателен следующий казус.

Исполняющий обязанности прокурора Сахалинской области обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству отдельных положений Закона Сахалинской области от 31 января 2000 г. № 152 «Об избирательной комиссии Сахалинской области»<sup>37</sup>. Одним из таких положений был пункт 5 статьи 8 данного Закона, согласно которому период для направления предложений по кандидатам в члены избирательной комиссии области с правом решающего голоса при формировании избирательной комиссии области нового состава должен был составлять не менее тридцати дней. В соответствии с действующей на тот момент редакцией пункта 8 статьи 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», указанный период должен был составлять не менее одного месяца. Сахалинский областной суд и впоследствии Верховный Суд Российской Федерации указали на несоответствие понятий «тридцать дней» и «месяц» и не приняли во внимание ссылки на «то, что одно из значений слова «месяц» (согласно «Словарю русского языка», М., 1999), это период времени в 30 дней, отсчитываемых от какого-либо дня»<sup>38</sup>. При этом Верховный Суд Российской Федерации сослался на положения статьи 11<sup>1</sup> Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», что совсем не обосновывает его позицию – в данной статье понятие «месяц» даже не употребляется<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Губернские ведомости. 2000, 9 февраля. Данный Закон утратил силу 11 апреля 2007 г. (см.: Закон Сахалинской области от 26 марта 2007 г. № 25-30 «О признании утратившим силу Закона Сахалинской области «Об Избирательной комиссии Сахалинской области» \\\ Губернские ведомости. 2007, 31 марта).

<sup>38</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 августа 2006 г. № 64-Г06–13.

<sup>39</sup> Сроки, указанные в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», исчисляются в различных единицах времени, однако порядок исчисления установлен только для сроков в днях. Данную ситуацию следует признать серьезным дефектом «рамочного» Федерального закона (ср.: ст. 190–194 Гражданского

Между тем, обозначенному несоответствию можно дать такое объяснение. Понятие «месяц» обозначает период времени, часть календарного года, состоящую из определенного количества дней. Последнее может составлять как 30, так и 31, 28 и 29 дней, т.е. понятие явно не указывает на исключительно тридцатидневный срок.

Строгое обеспечение выполнения закона тождества привело к возникновению в законодательстве дефинитивных норм особого рода. Функция таких норм не столько разъяснение значения понятия (термина), сколько обеспечение его правильного понимания при употреблении в различных структурных единицах как закона, так и подзаконных актов. Для сравнения определение, данное в подпункте 16 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», представляет собой обычную дефинитивную норму, а определение из подпункта 17 статьи 2 того же закона – норму, обеспечивающую единообразное понимание обозначенного в нем термина «закон».

Федеральный уровень понятийного аппарата очерчен «рамочным» Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», следующими ему федеральными законами «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». Перечисленные федеральные законы не только содержат базовый набор понятий, но и в большинстве случаев их определения. Как правило, фундаментальное расширение понятийного аппарата подотрасли происходит в результате внесения изменений в какой-либо федеральный закон.

Большинство законов субъектов Российской Федерации, относящихся к законодательству о выборах, содержат указания на использование терминологии рамочного федерального закона и не привносят ничего нового в понятийный аппарат подотрасли и науки. Встречаются и исключения: Избирательный кодекс Хабаровского края использует понятие «очередные выборы», которое раскрывается в пункте 8 статьи 2; в Законе Иркутской области «О муниципаль-

---

кодекса Российской Федерации).

ных выборах» не только перечисляются, но и даются определения избирательных систем, которые допустимо устанавливать на муниципальных выборах.

Возможность расширения понятийного аппарата законодательства на региональном уровне основана на норме пункта 3 статьи 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Однако на практике региональный законодатель значительно скован в установлении каких-либо дополнительных гарантий, а значит и каких-либо понятийных новшеств.

В то же время на региональном уровне сохраняются институты наказов избирателей и отзыва выборных должностных лиц, существовавшие в советский период в общегосударственном масштабе. Законы о наказах приняты и действуют в Камчатском, Краснодарском и Приморском краях, Архангельской, Амурской, Белгородской, Курской, Пензенской областях и некоторых других субъектах Российской Федерации. Законы об отзыве выборных должностных лиц действуют в Забайкальском, Камчатском и Хабаровском краях, Архангельской, Кемеровской, Московской, Тверской областях.

На подзаконном уровне, в первую очередь в ЦИК России, нередко используются понятия, не предусмотренные законодательством, например, «календарный план» или «рабочий блокнот члена участковой избирательной комиссии». На уровне ЦИК России введены понятия, вызванные техническими и технологическими новациями: «Интернет-портал, ГАС «Выборы», «комплекс для электронного голосования», «дистанционное электронное голосование», «электронный опрос» и другие. Эти понятия могут впоследствии перейти в законодательство в случае успешной апробации обозначаемых ими правовых институтов.

Понятия этого уровня, обусловленные техническими новациями, во многом носят экспериментальный характер<sup>40</sup>. В ходе апробации новых технологий должны «проверяться» и новые понятия, их понимание гражданами и правоприменителями, характер употребления в инструктивных и методических актах (в том числе, убедительность, удобочитаемость текста с использованием данного понятия и проч.)<sup>41</sup>. Наряду с эффективностью технологии,

---

<sup>40</sup> На это прямо указывают названия некоторых решений ЦИК России.

<sup>41</sup> Указанные показатели в ходе экспериментов ЦИК России, проводившихся в 2008–2010 гг., практически не исследовались. Изучались лишь отношение из-

необходимо оценивать эффективность правового текста с учетом использования новых понятий.

Как правило, суды не имеют права вводить новые самостоятельные понятия, но, толкуя уже имеющиеся нормы, они могут не только определить имеющееся понятие или придать ему новое значение, но и создать на их основе новые. Такие понятия имеют «вторичную природу относительно понятий, терминов, словосочетаний законодательства»<sup>42</sup>. По нашему мнению, последние слова справедливы только в отношении судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Новые понятия, содержащиеся в решениях Конституционного Суда России, вторичны лишь по отношению к Конституции России. По своему характеру и силе эти понятия равны законодательным. Последнее особенно проявляется в тех случаях, когда постановления Конституционного Суда России восполняют пробелы законодательства<sup>43</sup>.

Судебная практика не отличается уровнем стабильности, особенно в таком политизированном сегменте права. По ряду вопросов суды нередко занимали противоречивые позиции<sup>44</sup>. Определенное единоо-

---

бирателей к инновациям, сами экспериментальные процедуры преимущественно с точки зрения их организации и совсем немного с точки зрения регулирования.

<sup>42</sup> Власенко Н. А. Судебные правовые дефиниции: природа, функции, основания деления и виды // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 58–67.

<sup>43</sup> Например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. М. Траспова»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области».

<sup>44</sup> Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма, ИНФРА-М, 2010. С. 208–213.

бразии по большинству вопросов практике судов общей юрисдикции придало Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>45</sup>.

Особняком стоит понятийный аппарат международных правовых актов, принятых в сфере избирательного права. Понятия характеризуются высокой степенью абстракции и обобщения. Некоторые из них так и не находят места в национальном законодательстве. Например, понятие «справедливые выборы»<sup>46</sup> российским законодательством о выборах не воспринято, однако активно применяется в практике Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции со ссылкой на Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (2002).

Большинство международных актов закрепляют уже сложившиеся и оправдавшие себя в демократических обществах понятия избирательного права. В рамках эксперимента на международном уровне, в рамках рекомендаций могут формироваться новые понятия, не знакомые национальным правовым системам. Таким примером в настоящее время могут служить различного рода рекомендации по электронному голосованию и интернет-голосованию. Понятия, содержащиеся в подобного рода экспериментальных актах, имеют два пути развития: они либо сохраняются и используются в рамках отрасли и науки, либо, не будучи воспринятыми отраслью, сохраняются только в науке избирательного права, прежде всего, как историческое явление<sup>47</sup>.

Как уже было отмечено выше, избирательное право использует термины и понятия иных отраслей, в том числе и частноправовых. Так, применяются понятия «лотереи и другие, основанные на риске игры», «реклама», «интеллектуальная собственность», заимствованные из гражданского и коммерческого права, «операционный день» – из банковского права, «ассигнования», «бюджет», «очередной финансовый год» – из финансового права, «административно-терри-

---

<sup>45</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2011. № 6.

<sup>46</sup> Это понятие вообще сложно формализовать, поскольку оно изначально относится к области этики, а не права.

<sup>47</sup> По-видимому, такая судьба ждет понятия «электронные выборы» и «электронная избирательная урна».

ториальное устройство», «населенный пункт», «средство связи» – из административного права.

Иногда понятийный аппарат избирательного права позволяет компенсировать пробелы в других отраслях права. Например, понятие «документ, заменяющий паспорт гражданина Российской Федерации» определено исключительно в законодательстве о выборах, но используется в процессе регулирования различных отношений<sup>48</sup> типа социального обеспечения, открытия и ведения банковских счетов и т. п.

Несмотря на значительную политизацию избирательного права, никаких революционных изменений его понятийный аппарат не претерпевает. Особенно это касается его базовых понятий. Практически одни и те же понятия и термины использовались и используются в Российской империи, советской и современной России. И сегодня меняются только количественные показатели да чередуются избирательные системы. При этом *тенденция расширения понятийного аппарата избирательного права* превалирует над устареванием отдельных понятий. Последнее нередко обусловлено демократизацией избирательного законодательства, упразднением различного рода цензов и ограничений избирательных прав граждан.

*Стандартизация* избирательного законодательства, следование общепринятым международным канонам стирает различия в современном понятийном аппарате избирательного законодательства в России и за рубежом. Отличия касаются главным образом единичных понятий – наименований представительных органов власти (Бундестаг, альтинг, Сенат, Сейм и т. п.), различного рода именных методик (квота Т. Хэра, метод В. д'Ондта, метод Г. Имперали и т. п.).

Понятийный аппарат науки избирательного права шире, чем подотрасли, поскольку он включает не только актуальные понятия, но и устаревшие, имеющие историческое значение (например, «гласный», «выборщики», «избирательный съезд», «восстановление в избирательных правах»), а также термины и понятия, используемые за рубежом, обозначающие институты, которые не имеют аналогов в России. В советский период некоторые термины и понятия избирательного права, изъятые из практики, как мы уже говорили, сохранились в науке избирательного права.

---

<sup>48</sup> См., например, Определение Приморского краевого суда от 17 апреля 2014 г. № 33–3800; Определение Алтайского краевого суда от 17 декабря 2013 г. № 33–10248–13. Данное понятие, кстати, не было известно советскому законодательству.

Различия между понятиями науки избирательного права и понятиями самого права состоят также в способах выражения и функциях: нормативные понятия отражают уже имеющиеся на момент принятия правового акта знания; «эти знания преломлены в праве практически, использованы в целях эффективного правового регулирования»; имеют жесткую форму фиксации и, наконец, «будучи включены в право, эти знания не выполняют в дальнейшем познавательные функции»<sup>49</sup>.

С учетом изложенного можно выделить следующие сегменты понятийного аппарата науки избирательного права:

1) современные понятия:

- практические (или нормативно-практические);
- доктринальные;

2) исторические понятия:

- практические (или нормативно-практические);
- доктринальные.

Исторические понятия используются для обозначения правовых институтов, существовавших в прошлом. Практические понятия – условно те, которые перешли в науку избирательного права из нормативных правовых актов и правоприменительной практики; доктринальные понятия – понятия, которые разрабатывались и разрабатываются в самой науке избирательного права. Если практические понятия – только предмет изучения науки права, то доктринальные понятия – и продукт науки, и предмет ее изучения.

Доктринальные понятия могут обозначать отношения и институты, не существующие в реальности, но могущие появиться при определенных условиях. Такие понятия обусловлены прогностической функцией науки избирательного права – «предвидеть возможные будущие изменения объектов, в том числе и те, которое соответствовали бы будущим типам и формам практического изменения мира»<sup>50</sup>, будущим общественным отношениям.

К сожалению, большая часть современных исследований избирательного права направлена либо на обоснование действующих норм права, их толкование, либо на их критику в рамках уже сформированной парадигмы. Такие исследования не имеют прогностического характера и не способствуют расширению понятийного аппарата науки избирательного права.

---

<sup>49</sup>Васильев А. М. Правовые категории: методологические основы системы категорий теории права. М.: Юридическая литература, 1976. С. 51.

<sup>50</sup>Степин В. С. Философия науки. Общие проблемы. М.: Гардарики, 2008. С. 110.

## Правомонархисты в период выборов в Государственную думу (1906–1912)

Беспеременно возрастающая административная опека приводит общественные силы к расслаблению. Нация, воспитываемая таким образом, не может не потерять политический смысл и должна все более превращаться в толпу. Самовластие, удушающее самоуправление, разрушает общество, превращая сограждан в толпу, в пыль<sup>1</sup>. С выходом Манифеста 17 октября 1905 года и избирательного закона 1906 года государственное управление Российской империи обрело новое политическое лицо.

Именно свободная и ответственная личность есть главная движущая сила и богатство государства. Творцом всех сложных и многообразных общественных отношений: политических, экономических, социальных, правовых, этнических, конфессиональных, культурных – является человек, личность. Участие личности во всех сферах общественной жизнедеятельности обеспечивается системой прав и свобод, в которых выражены основные притязания человека на достойную жизнь и благополучие<sup>2</sup>. От степени их реализации зависит благополучие общества и процветание государства.

Провозглашенные императором принципы Манифеста не спешили претворять в жизнь ни политическая элита страны, ни традиционно-консервативные общественные силы.

Правоконсервативный лагерь занял выжидательную позицию. При этом следует отметить, что правоконсервативный лагерь проходил становление, начиная с 1900 года, и формировался более как политическая сила в противовес революционному движению. Постоянно проходили съезды и сходки правомонархистов. Не прекратили

---

ИВАКИН Григорий Анатольевич – доктор исторических наук.

<sup>1</sup> Смирнов А. Ф. Государственная дума Российской империи. М., 1998. С. 23.

<sup>2</sup> Права и свободы человека в программных документах основных политических партий и объединений. XX век. М., 2003. С. 3.

свою деятельность и правомонархические салоны в Петербурге, где активно формировалось интеллектуальное поле для последующих действий правящей политической элиты страны. Тем не менее свою идейно-теоретическую базу правоконсервативное движение напoказ не выставляло, хотя и было четко основано на сложившейся еще в XIX веке уваровской триаде «Самодержавие, православие, народность», той религиозно-политической платформе, которая была предложена еще в древней Руси во времена правления князя Владимира как доктринальная идея развития государства. Лидеры движения не спешили активно участвовать в первых двух избирательных кампаниях в Государственную думу.

Несмотря на это, правоконсервативный лагерь был одним из самых массовых и идеологически продуманных общественно-политических сил начала XX века, призванных нивелировать, с одной стороны, революционное движение в стране, с другой – на практике утвердить еще раз религиозно-политическую идейную основу государственности, вовлекая в политическую активность народные массы в поддержку самодержавной формы правления. Правоконсервативное движение получило свое историческое название, которое перекочевало на страницы научной литературы и публицистики как традиция-сленг.

Поэтому это самое общее название движения, которое включало в себя несколько политических группировок: Русское монархическое собрание, Русскую монархическую партию, Союз русского народа, а после его разделения 1908 года – Русский народный союз им. Михаила Архангела и Всероссийский Дубровинский Союз русского народа, а также большое число региональных отделений и общественных организаций по всей империи.

Именно членам этих организаций и партий предстояло активно включаться в избирательные кампании 1906–1912 годов и конкурировать с оппонентами царского режима, а далее участвовать в работе Государственной думы и Государственного совета на протяжении 1906–1917 годов, поддерживая законодательно правительственную политику и императора.

23 декабря 1905 года делегация от «Союза русского народа» преподнесла Николаю II два значка с эмблемой «Союза»: одну – для него, другую – для царевича. Царь не только был польщен подарком, но и счел уместным разрешить напечатать сообщение об этом на страницах националистической монархической газеты «Московские ведомости».

Николай принял значки с благодарностью и заявил: «Возложенное на меня в Кремле Московском бремя власти Я буду нести Сам, и уверен, что русский народ поможет Мне. Во власти Я отдам отчет перед Богом». Член Союза выступил с речью, призывая царя не верить тем, «кого выдвигают масоны и кто опирается только на инородцев». Русские крестились перед царем, и он должен полагаться на «русских людей». «Никакие врата ада не одолеют Русского Государя, окруженного своим народом». Царь ответил: «Да, Я верю, что с вашей помощью Мне и русскому народу удастся победить врагов России»<sup>3</sup>.

При этом следует отметить, что многие правомонархисты были против учреждения новых политических порядков – введения двухпалатного законосовещательного органа и парламентской практики в России, более того, они поначалу вообще не воспринимали парламент как серьезную политическую акцию.

Вопрос о реформе представительного строя был поставлен в самом скором времени после провозглашения Манифеста 17 октября, и консерваторы продолжали ее обсуждать вплоть до времени крушения монархии.

Через месяц после принятия октябрьского Манифеста С. Ф. Шарпав и князь А. Г. Щербатов предлагали созвать Земский собор, который бы восстановил погранный самодержавный порядок. Подобный сценарий вынашивал и И. Л. Горемыкин, считая, что надо отказаться от законодательного представительства. По мнению одного из лидеров правого крыла Государственного совета А. А. Нарышкина, Дума рано или поздно должна признать, что в России она не может играть роль законодательного учреждения<sup>4</sup>.

Высказывания, записки и переписка между собой видных общественных и политических деятелей вскрывает подлинные настроения консервативных политических кругов. В такой морально-психологической атмосфере они и приступили к участию в избирательной кампании и парламентской деятельности.

Активные участники правомонархизма А. И. Лыкошин, граф С. Д. Шереметьев, Н. В. Шаховской, А. А. Ширинский-Шихматов не так пессимистично смотрели на новый строй. Они старались вписать свои прежние идейные установки, основанные на религи-

---

<sup>3</sup> Уотман Ричард С. Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. Т. II. М., 2004. С. 541.

<sup>4</sup> К. А. Соловьев. Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906–1914). М., 2011. С. 58.

озно-политической, мессианской модели «Царь – Церковь – Народ», в русле новой политической системы «Царь – Бог – Закон – Народ». Так, депутат Н. Е. Марков с думской трибуны провозглашал: «Конституционный строй или самодержавный строй находятся не в руках исполнительной власти, а в руках народа». Народ стал источником власти в речах многих ораторов нижней палаты парламента.

Даже вождь пролетариата В. И. Ленин писал: «Царский манифест обещает прямую конституцию: дума получает законодательные права, ни один закон не может войти в силу без одобрения народными представителями, дарована ответственность министров, дарованы гражданские свободы, неприкосновенность личности, свобода совести, собраний, союзов»<sup>5</sup>.

Нас больше всего интересуют избирательные кампании и законодательная деятельность не просто депутатов правых партий и националистов в Государственной думе, а непосредственно деятельность членов правомонархических организаций депутатов и сенаторов.

Во время кульминационной активности общественного движения в стране под влиянием революционных настроений, напуганный всеобщим общественным возбуждением, Николай II подписал 11 декабря 1905 года «Высочайший Указ об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных в дополнение к нему узаконений», который значительно расширял права и состав российского электората.

«Высочайший Указ» начинался со слов: «Манифестом 17 октября, сего года изданным, мы возвестили о непреклонной воле нашей, не останавливая предназначенных выборов в Государственную думу, привлечь к участию в ней в мере возможности те классы населения, кои избирательными правами не пользовались, предоставив дальнейшее развитие общего избирательного права вновь установленному законодательному порядку»<sup>6</sup>.

Крупный общественный деятель, член Союза русского народа В. М. Пуришкевич выступил с резкой критикой нового избирательного закона, заявив, что «Высочайшим Указом» от 11 декабря 1905 года

---

<sup>5</sup> В. И. Ленин. Полн. собр. соч. Т. 12. С. 30.

<sup>6</sup> Указ об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных в дополнение к нему узаконений 11 декабря 1905 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание III. Т. XXV. Отд. I. Ст. 27029. СПб., 1908.

«цензовое избирательное право было демократизировано настолько, что приблизилось к всеобщему»<sup>7</sup>.

Таким образом, подводя определенный итог содержанию избирательного законодательства, можно сказать, что «с одной стороны довели особенности российского менталитета и политических традиций, с другой – сложные социально-экономические противоречия и насущная потребность модернизации всей общественно-политической системы в русле европейского развития. Самодержавная власть вопреки своему желанию вынуждена была под напором революционных настроений пойти на создание всероссийского представительного учреждения. Однако по мере снижения накала революционных страстей и накопления опыта проведения избирательных кампаний, власть постепенно совершенствовала избирательное законодательство, подстраивая его под свои интересы и представления о благе государства и народа»<sup>8</sup>.

Первая избирательная кампания разворачивалась в условиях революции 1905–1907 годов. К началу работы Думы в 82 из 87 губерний и областей Российской империи было объявлено военное положение и введена усиленная или чрезвычайная охрана. Собрания и митинги по всей стране были запрещены, предвыборные собрания разрешались с огромным трудом и проходили под контролем полиции.

Власть держала под контролем ход избирательной кампании, но явно в выборы не вмешивалась, хотя на деле это было не совсем так. Министр МВД И. Н. Дурново разослал земским начальникам циркуляр, в котором предлагал воздержаться от явного вмешательства в выборы, но предписывал им принять меры к «разъяснению» несостоятельности программ противоправительственных партий, удалению с предвыборных собраний ораторов, смущающих крестьян «дерзкими и несбыточными мечтаниями». И земские, и прочие начальники постарались не ударить в грязь лицом.

Кадетские газеты того времени дали длинный перечень насилий и «незаконномерных действий» правительства по отношению к выборным собраниям. Крестьян запугивали присутствующие на собраниях полицейские власти<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Владимирские губернские ведомости. 12 января 1906 г.

<sup>8</sup> Липатова О. В. Выборы в Государственную думу Российской империи во Владимирской губернии. М.–Р/н. Д, 2006. С. 62.

<sup>9</sup> См.: Слепков А. Классовые противоречия в I Государственной думе. Очерки по истории XX века. / Под. ред. М. Н. Покровского. Пг., 1923. С. 42.

При этом следует отметить одну важную деталь: рядовые крестьяне, занятые решением своих повседневных жизненных вопросов, не стремились принять участие в выборах<sup>10</sup>.

В начавшуюся избирательную кампанию исполнительная власть старалась корректировать становившиеся очевидными недостатки избирательного законодательства и накапливала первый опыт наблюдения за ходом выборов в I Государственную думу. Отличительной особенностью от последующих выборов было ее максимальное невмешательство в их проведение, что в значительной степени было предопределено позицией С. Ю. Витте<sup>11</sup>.

В первых двух избирательных кампаниях, как уже отмечалось, правомонархический блок особого участия не принимал. Пристальное внимание власти было сосредоточено прежде всего на либеральных партиях, в особенности кадетов. Именно подавляющее большинство депутатских мест в I Государственной думе стало принадлежать им. Следовательно, весь тон депутатской деятельности задали они, противопоставив себя правительству.

Как известно, деятельность I Государственной думы закончилась через 72 дня разгоном и Выборгским воззванием оппозиционных депутатов.

Чтобы провести в Думу более желательных для себя кандидатов, правительство, опираясь на анализ опыта первой избирательной кампании, использовало различные приемы. Понимая, что наиболее активные избиратели объединились в политические партии, оно развернуло кампанию по сортировке этих партий. Все партии были разделены на законные (легальные) и незаконные (нелегальные). Легальными оказались партии правомонархического толка и праволиберальные. Другие партии, выдвигающие в своих программах задачи изменения существующего государственного строя (кадеты, партия народной свободы, социалисты), в одночасье оказались нелегальными, что позволило правительству начать борьбу с ними.

Завидную политическую активность в этот период проявило духовенство. Незадолго до Манифеста 17 октября 1905 года клирики активно начали сотрудничать с политическими организациями и группами, отстаивая права и свободы людей разных категорий.

---

<sup>10</sup> Липатова О. В. Указ. соч. С. 88.

<sup>11</sup> Малышева О. Г. Думская монархия. Рождение, становление, крах. Ч. 1. 2001. С. 126.

«До царя далеко, до Бога высоко», – повторял священник Георгий Гапон народную поговорку. – О многом высшие власти не знают, а мы, – уверял он, – обратим внимание на положение рабочего люда не только фабрикантов, но и высших властей»<sup>12</sup>.

Все это предопределило политическую активность духовенства, которой способствовало издание октябрьского Манифеста и учреждение органа народного представительства – Государственной думы, участие в работе которой клиром рассматривалось как возможность решить насущные проблемы Церкви.

Государственная власть использовала все рычаги воздействия на ход избирательной кампании. Церковь как социально-политический и идеологический институт тоже выполняла определенные указания императорской власти. Уже 4 ноября 1905 года, после смены обер-прокурора и некоторых перемещений в Синоде его члены были приняты Николаем II. «Крепко надеюсь, – сказал царь, – что все духовенство, особенно сельское, приложит искреннее и вполне христианское старание к водворению среди паствы мира и тишины и к исполнению каждым лежащих на нем обязанностей...». Церковное руководство получило политический заказ из рук самого богопомазанника<sup>13</sup>.

Итак, революция 1905 года вынудила правительство мобилизовать все силы в стране, в том числе, на первый взгляд, и такую консервативную силу, как Православная церковь. А церковь, вовлекая клир в политическую борьбу за депутатские мандаты, надеялась решить вопросы о созыве Поместного собора, реформе прихода и др. Но многолетняя кастовая отчужденность духовенства от других сословий империи особенно чувствовалась в среде людей, индифферентно относящихся к религии<sup>14</sup>. Поэтому закономерно возникает вопрос, на что рассчитывала власть, вовлекая духовенство в политическую борьбу?

Позиция императора была основана на том, что «русское духовенство, пополняемое исключительно своими потомками, давно оформилось в касту, со всеми своими недостатками, крепкой организованностью, железной дисциплиной... послушным и жестокостью по отношению к непокорным – все это делало духовенство сильным

---

<sup>12</sup> Первая российская. Справочник о революции 1905–1907 гг. М., 1985. С. 25.

<sup>13</sup> Русское православие. Вехи истории / Под. ред. А. И. Клибанова. М., 1989. С. 414.

<sup>14</sup> См.: Фирсов С. Л. Русская Церковь накануне перемен (конец 1890–1918 гг.). М., 2002. С. 363.

по сравнению с чиновничеством, которое было лишено кастового характера»<sup>15</sup>.

Духовенство без затруднений обосновывало свои взгляды Писанием. И это понятно, потому что учение Христа основано на призыве к равноправию, взаимной любви, миру душ, жалости к страданию и взаимопомощи, на моральной организации народов, а не на насилии<sup>16</sup>. В данном случае национальное мифологическое сознание выступало не как система рациональных констатаций исторического и социологического характера, а как некое коллективное бессознательное, как охранительный архетип, идеализирующий и освящающий исторический опыт.

Наряду с этими обстоятельствами следует учитывать положение самой церкви на момент ведения избирательной кампании. В своей докладной записке на имя Императора Николая II обер-прокурор С. Лукьянов писал: «В июле 1906 года . . . положение Православной церкви было неустойчиво и опасно». Железная рука К. П. Победоносцева уже не держала всех нитей церковного управления, но на место ушедшей власти не создано иной, было состояние расшатанности и бессилия. Провозглашенная в то время идея возвращения «к правильному каноническому строю» церкви подорвала авторитет обер-прокуратуры. Ожидался созыв Церковного собора, на который возлагали все свои надежды и иерархи, и общество. Грядущий патриарх должен был придать новый блеск церкви и утратить все ее раны. Однако труды Предсоборного присутствия вскоре обнаружили, что в правящих кругах церкви канонический строй понимался не как внутреннее обновление церкви, не как внутренняя ее самостоятельность, а только как новая форма власти.

Церковь без власти и без дисциплины существовать не могла, а именно таково было состояние церкви. Наблюдался процесс обновленчества, была полная разнузданность печати, церковная школа совершенно отбилась от руководства, епархиальные преосвященные были частью увлечены мечтами о «новом строе» церкви, частью запуганы революционным движением. Между тем это брожение в среде духовенства, особенно сельского, представляло величайшую опасность не только для Церкви, но и для государства. Материально необеспеченное, полуобразованное, озлобленное мелким епископским самовластием духовенство было готовой почвой для пропаганды.

---

<sup>15</sup> См.: Обнинский В. П. Новый строй. Ч. II. М., 1909. С. 310.

<sup>16</sup> Там же. С. 311.

Революционные организации понимали всю важность привлечения на свою сторону этой силы»<sup>17</sup>.

Осознавая обстановку в стране, власть первым делом решила вовлечь в политическую борьбу духовенство, отвлекая его тем самым от революционной пропаганды и союзнических отношений с революционными массами и организациями. Посредством избирательной кампании и вовлеченного в нее клира власть пыталась оградить от революционных настроений крестьянство.

На основе этого правящими кругами России учитывалось то, что религиозная идеология была адресована всему обществу, доказывала естественность и неизбежность социально-политической системы, предлагала единые, привлекательные для всех идеалы и ценности и выполняла охранительную функцию в отношении государственного строя<sup>18</sup>.

Таким образом, с одной стороны, духовенство в первой избирательной кампании не имело ни опыта работы с людьми, ни четких политических позиций и установок и было в этом отношении неграмотным.

С другой стороны, не оправдало ожиданий правительства и императора как сила, способная усилить правомонархическое крыло, – не выступило единым фронтом, как это предполагала власть. Политические взгляды духовенства были пестрыми – от монархистов до кадетов, прогрессистов и октябристов.

Несмотря на попытки власти противодействовать конституционно-демократической партии, успех кадетов оказался ошеломляющим. Священники тоже в немалой степени способствовали популярности этой партии, поддерживая ее лозунги о внеклассовом, общенациональном характере конституционных демократов. Не решаясь еще менять избирательное законодательство в целом, правительство вносило в него частичные изменения и разъясняло статьи и пункты.

Таким образом, результаты выборов в первую Государственную думу рассеяли иллюзии насчет консервативного монархического крестьянства. Крестьяне голосовали преимущественно за оппозиционные партии<sup>19</sup>. Сословная замкнутость, низкая грамотность, особая ментальность, ориентированная на традицию как на осново-

---

<sup>17</sup> ГАРФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 421. Л. 7–7 об.

<sup>18</sup> Митрохин Л. Н. Указ. соч. С. 208–209.

<sup>19</sup> Уотман Ричард С. Указ. соч. С. 543.

полагающий принцип жизни, и страх восприятия всего нового резко тормозили влияние каких-либо политических сил, выступающих за изменения в стране, на настроения крестьян<sup>20</sup>.

Роспуск первой и начало работы второй Государственной думы разделял более чем полугодовой промежуток времени, получивший название «междодумье». На весь этот срок, в соответствии с Основными законами (ст. 87), «чрезвычайно законодательные» полномочия переходили к правительству П. А. Столыпина, получившего после разгона Думы портфель премьер-министра. И он не преминул этим воспользоваться, чтобы в рамках существовавшего избирательного закона обеспечить более «удобный» и менее конфликтный состав депутатского корпуса. С этой целью оппозиционные депутаты устранились от возможности повторной баллотировки (около 200 депутатов I Думы, подписавших Выборгское воззвание, в этот период находились под следствием, а затем по решению суда были лишены права участвовать в представительных органах)<sup>21</sup>, в их числе оказались и священники-кадеты К. И. Афанасьев и Н. В. Огнев, которые были лишены священного сана<sup>22</sup>.

\* \* \*

Избирательная кампания во II Государственную думу началась в конце ноября 1906 года. Боролись в ней четыре течения: правые, стоящие за укрепление самодержавия; октябристы, принявшие программу П. А. Столыпина; кадеты и левый блок, объединивший социалистические группы и партии.

Со стороны П. А. Столыпина были сделаны попытки воздействовать на выборы<sup>23</sup>. Департаментом полиции 12 января 1907 года была разослана секретная циркулярная телеграмма губернаторам, генерал-губернаторам и градоначальникам «о порядке издания обязательных постановлений, относящихся к выборам в Государственную думу»<sup>24</sup>. В телеграмме сообщалось, что все постановления, которые надо было написать губернаторам и градоначальникам, должны были

<sup>20</sup> Липатова О. В. Указ. соч. С. 70.

<sup>21</sup> См.: Малышева О. Г. Указ. соч. Ч. II. С. 22.

<sup>22</sup> Рожков В. Протоиерей. Церковные вопросы в Государственной думе. М., 2004. С. 360.

<sup>23</sup> См.: Смирнов А. Ф. Государственная дума Российской империи 1906–1917. М., 1998. С. 286.

<sup>24</sup> ГАРФ. Ф. 102. Оп.64. Д. 9. Ч. 2. Л. 12.

быть согласованы еще и с департаментом полиции: «сообщать по телеграфу проекты таких постановлений... в видах единообразия мер, применяемых к выборам в Думу»<sup>25</sup>. Иногда такие депеши посылались дважды за одним и тем же числом.

Многие губернаторы на следующий день высылали готовые постановления и заверения на имя министра МВД. Вот одно из них: «Доношу Вашему Высокопревосходительству, что предвыборные собрания... могут быть допускаемы каждый раз с моего разрешения. Таковые разрешения будут выдаваться представителям партий легальных, то есть Союзу русского народа, и партии 17 октября... в собрании допускаются речи и дебаты не революционного характера, в собрании присутствует представитель администрации, который имеет право останавливать ораторов, прекращать их речи и закрывать собрания ранее окончания его»<sup>26</sup>. Подобные телеграммы были высланы на имя Председателя Совета министров и Министра внутренних дел из Варшавы, Воронежа, Екатеринославля, Елисаветграда, Курска, Минска, Могилева, Одессы, Санкт-Петербурга, Херсона и др.<sup>27</sup>.

Можно согласиться с выводами исследователя А. Ф. Смирнова о том, что благодаря таким разъяснениям был несколько сокращен состав избирателей в городах и на съездах землевладельцев (крестьян)<sup>28</sup>.

Другим направлением агитационно-пропагандистской работы стало оказание материальной помощи газетам правого толка, что означало фактическое их субсидирование. В 1907 году из особого кредита «на восполнение частным периодическим органам печати» были выделены субсидии таким изданиям, как «Голос Рязани», «Могилевский вестник», «Набат» (Симферополь), «Русский Север» (Вологда), «Среднеазиатская жизнь» (Ташкент), «Молдавинин» (Кишинеу), «Севастопольская газета» и др.

Показательно, что, вручая через губернаторов или других лиц редакторам провинциальных периодических изданий правого толка 2–3 тысячи рублей в месяц, от них не требовали никаких отчетов в расходовании этих средств<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> ГАРФ. Ф. 102. Оп.64. Д. 9. Ч. 2. Л. 14; 15; 15 об.

<sup>26</sup> Там же. Л. 18–18 об.

<sup>27</sup> Там же. Л. 12–24.

<sup>28</sup> См.: Смирнов А. Ф. Указ Соч. С. 286.

<sup>29</sup> См.: Малышева О. Г. Указ. соч. Ч. II. С. 27.

Особо следует отметить тот факт, что во время избирательной кампании во II Государственную думу правительство субсидировало около 70 газет и журналов. При этом уровень возможностей ведения ими информационной войны в отношении изданий либерального направления был очень низок, как низок был профессиональный уровень самих издателей – «газетных кустарей».

История «дружбы» центральных изданий проправительственного направления с властью, таких как «Гражданин», возглавляемый идеологом самодержавия В. П. Мещерским, исчислялась десятилетиями. Обласканы были и новые издания ультраконсервативного направления. Например, печатный орган Союза русского народа газета «Русское Знамя» ежемесячно получала от МВД 15 тысяч рублей. Субсидировались также издания «Колокол», «День» и др. Была предпринята попытка сделать газету «Россия» серьезным правительственным официальным изданием. Это свидетельствовало о понимании властью необходимости воздействовать на умонастроения избирателей<sup>30</sup>.

Несмотря на титанические усилия власти, повлиять на партийный состав Думы не удалось. Вторая Дума по своему составу оказалась еще более левой, чем предыдущая. Просуществовав всего 103 дня, она была распущена.

3 июня 1907 года император распустил Думу и изменил избирательный закон. Поскольку Основные законы предусматривали такое изменение лишь с санкции Думы, акт от 3 июня принято считать государственным переворотом.

В Манифесте отмечалось, что «не чистым сердцем, не с желанием укрепить Россию и улучшить ее строй приступили многие к работе в Думе, а с явным стремлением увеличить смуту и способствовать разложению государства... только власти, даровавшей первый избирательный закон, исторической власти Русского Царя, довлеет право отменить несовершенный закон и заменить его новым»<sup>31</sup>.

В многочисленных телеграммах и посланиях от различных слоев населения на имя императора говорилось: «Союз русских православных людей бьет тебе челом верноподданнически за роспуск

---

<sup>30</sup> Малышева О. Г. Указ. соч. Ч. II. С. 28.

<sup>31</sup> Положение о выборах в Государственную думу. 3 июня 1907 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание III. Т. XXVII. Отд. I. Ст. 29240. СПб., 1910.

Государственной думы, которая в большинстве работала не на пользу, а на гибель нашей дорогой Родины»<sup>32</sup>.

Крестьяне вначале возлагали определенную надежду на Государственную думу как на орган, специально созданный «батюшкой-царем» для решения их проблем. К выборам в III Государственную думу ситуация кардинально изменилась: «Отовсюду идут известия, что настроение у крестьян упало, что интерес к выборам почти исчез», «выборы прошли незаметно, а многие даже не знали о них»<sup>33</sup>, «а долго мы еще будем в эти Думы выбирать?»<sup>34</sup>.

Губернаторы предлагали «усилить предвыборную агитацию, разъясняющую значение правительственных реформ и избобличающую обманные обещания левых партий»<sup>35</sup>.

\* \* \*

Партийный состав III Государственной думы оказался следующим: 51 правых, 26 националистов, 70 умеренно-правых, 154 от Союза 17 октября, 7 из Польско-литовской группы, 11 – Польское коло, 8 – Мусульманская фракция, 28 – прогрессисты, 54 – от Народной свободы, 14 – Трудовая группа, 19 – Социал-демократическая партия. Как видим, беспспорными лидерами были октябристы.

Столыпин не хотел иметь дело с «русской по духу» Думой, его концепция резко отличалась от веры Николая в единство царя и народа. Образец национального империализма премьер видел в Англии<sup>36</sup>. Именно при Столыпине политика русификации, приостановленная в годы революции, была возобновлена при поддержке думских националистов – в особенности в Финляндии и Польше, на Украине и Прибалтике и в западных губерниях. Столыпинский государственный национализм предполагал развитие культурного и исторического чувства, объединявшего нацию помимо царя<sup>37</sup>.

Николай не испытывал симпатии к столыпинской концепции государственного национализма, основанного на собственническом чувстве и сентиментальной привязанности к земле. В своей

---

<sup>32</sup> Иваново-Вознесенский листок 9 июня 1907 года.

<sup>33</sup> Владимирец. 2 и 6 сентября 1907 года.

<sup>34</sup> Старый Владимирец. 25 сентября 1907 года.

<sup>35</sup> ГАРФ. Ф. 102 ДП. Д. 828. Ч. 13. Л. 3.

<sup>36</sup> Уотман Ричард С. Указ. соч. С. 550.

<sup>37</sup> Уотман Ричард С. Указ. соч. С. 551.

записке А. А. Андронников в 1910 году вменил Столыпину попытку узурпировать царскую власть<sup>38</sup>. «Каждому выборщику хотелось попасть лишь на казенный оклад! Когда шла баллотировка, друг друга проваливали, и в Государственную думу прошел народ случайный... Потому что интереса к Думе не видно, и виден интерес лишь к рублю.»<sup>39</sup>. По свидетельству Ф. Дана, состав уполномоченных «получился серый. Явились лишь члены Союза русского народа, гордо носившие свои значки. Эти черносотенцы... указывали на «радикализм» кандидата, вопили о том, что он поддерживает жидов, идет против царя и т. д.»<sup>40</sup>. Отношение населения к Думе вообще безразличное, ему как будто бы все равно, кого бы ни выбрали: черносотенца или крайне левого»<sup>41</sup>.

Индифферентность обывателей к выборам в III Государственную думу отмечали и монархисты, и либералы, и социал-демократы. Буквально накануне выборов в третью Думу в конце августа – начале сентября губернские газеты различных направлений регулярно писали об «отсутствии общественного оживления», «падении интереса к выборам», о том, что «выборы для нашей интеллигенции – трюнь-трава», «избиратели не появляются и не проявляются не по принципиальным соображениям, а вследствие какого-то равнодушия к исходу борьбы...»<sup>42</sup>.

При этом активизировалась избирательная активность духовенства. К изменению избирательного закона не осталась равнодушной и церковная периодическая печать. В епархиальных ведомостях стали появляться статьи политического содержания. Активизировались национальные движения в Польше и на Украине с религиозной подоплекой: «Религия является здесь средством очень сильным и действительным для чисто политических целей – для осуществления прежней мечты возобновления Польши «от моря и до моря»<sup>43</sup>.

В епархиальных ведомостях раздается призыв, что при решении национального вопроса «святая обязанность лежит на правитель-

<sup>38</sup> Уотман Ричард С. Указ. соч. С. 553.

<sup>39</sup> Старый Владимирец. 11 сентября 1912 года.

<sup>40</sup> Б-ов М., Дан Ф. Рабочие депутаты в первой Государственной думе. СПб., 1906. С. 41.

<sup>41</sup> Владимирец. 9 января 1907 г.

<sup>42</sup> Владимирец. 6 сентября 1907 года и Старый Владимирец. 5 июля 1912 года.

<sup>43</sup> Киевские епархиальные ведомости. 1907. № 29. С. 771.

стве и духовенстве»<sup>44</sup>. Именно государство должно помочь в угоду новому избирательному закону пройти духовенству от РПЦ в Думу для решения насущных задач в этой области.

В условиях разворачивающейся новой избирательной кампании духовенства от Православной церкви в Думу церковная печать использует все средства пропаганды, вплоть до характеристики мельчайших подробностей открытия во время избирательной кампании новых православных братств и попечительств. Помимо этого, в «Ведомостях» стали появляться статьи исторического содержания на темы: «О выборах духовенства в XVIII веке», «Духовенство и политические партии в древнем Новгороде». Они призваны были оправдать участие православного духовенства в избирательной кампании, настраивать избирателя на нужный лад<sup>45</sup>.

На страницах Киевских епархиальных ведомостей в их неофициальной части публикуются статьи «К выборам в III Государственную думу (Клич к духовенству)» или «Благожелательное слово к православному русскому народу перед выборами в III Государственную думу». В первой, в частности, говорилось: «Если священники все до одного примут участие в выборах и будут действовать единодушно, то можно надеяться, что исход выборов будет более благоприятный». В статье духовенство называли: «лучшие русские люди», «добрые советники Государя», «истинные слуги святой Церкви», «друзья народа», «поборники неотложных нужд края и сторонники высокой идеи»<sup>46</sup> и т. д.

И это лишь небольшой перечень высокопарных выражений, применяющихся в статьях подобного содержания. Тексты были проникнуты национализмом, а также ультимативными заявлениями в адрес духовенства, которое отчасти принуждали к выборам – если не баллотироваться, то хотя бы принять в них участие. Так, в «Ведомостях» писали: «Если священники не явятся на выборы и этим сыграют на руку полякам и евреям, то им с основательностью можно будет сказать: «Вы не поддержали русского дела и православия»<sup>47</sup>.

После статей подобного содержания значимость духовенства стала постепенно возрастать. А правительство, ранее убедившееся

---

<sup>44</sup> Там же. С. 668.

<sup>45</sup> Там же. 1907. № 29. С. 669; 1907. № 40. С. 959–960.

<sup>46</sup> Киевские епархиальные ведомости. 1907. № 33. С. 771–772.

<sup>47</sup> Там же. С. 775.

в «лояльности» священнослужителей, использовало их в качестве инструмента для «делания выборов». Выборщиков от священников либо объединяли в один съезд с мелкими землевладельцами, где их голоса существенно влияли на результаты голосования, либо собирали отдельно и с их помощью проводили проправительственного кандидата или проваливали неугодного. Позиция духовенства, подрывавшая шансы на победу левых сил и части октябристов, вызывала негодование и многочисленные нападки со стороны последних<sup>48</sup>.

Во время предвыборной кампании правые заговорили о необходимости выделения духовенства в особую курию избирателей, стремясь не допустить левых иереев в Государственную думу. Пастыри Церкви не могли не видеть, куда должны направляться их симпатии и какую программу им следует поддерживать. В этой атмосфере в церковных кругах стал обсуждаться вопрос о собственной фракции. Духовенство, пригодное к общественной деятельности, не должно иметь других партий, кроме своего церковного круга. Однако этот вопрос не вышел за рамки обсуждения<sup>49</sup>. Духовенство по большей своей части оказалось правомонархическим, что значительно укрепило позиции правых и националистов в Думе.

В своей предвыборной деятельности в период избирательной кампании в III Государственную думу клирики от РПЦ продолжали борьбу с революционными идеями. «Ничто так не противно евангельскому учению, как мысль основать благоденствие свое и своего отечества на крамоле, мятеже и так называемой революции»<sup>50</sup>. «Чиновники в рясах» стали прямым орудием воздействия правительства на ход выборов, голосовали по указке свыше за самых реакционных кандидатов. Очевидная предрешенность результатов выборов применением хитрой «избирательной механики», мобилизацией духовенства, сговором властей с помещичьей верхушкой обусловили пассивное отношение мелких землевладельцев к выборам. Так победа правых была обеспечена не без усилий православного духовенства и средних помещиков<sup>51</sup>.

Не все и не везде выборы правых депутатов духовного чина были подтасованы. Так, например, в своих мемуарах митрополит Евлогий

---

<sup>48</sup> См.: Малышева О. Г. Указ. соч. Ч. II. С. 52.

<sup>49</sup> См.: Фирсов С. Л. Православная церковь и государство... Указ. соч. С. 341–343.

<sup>50</sup> Русское Православие. Вехи истории. С. 420.

<sup>51</sup> См.: Попик В. И. Политическая борьба на Украине вокруг выборов в III Государственную думу. Киев, 1989. С. 58–61.

(Георгиевский) описывает свою избирательную кампанию: «В предвыборной кампании я никакого участия не принимал. Было ясно, что выберут в депутаты опять меня. Моя речь в Думе по земельному вопросу завоевала всех, и я был избран почти единогласно (только 2–3 учителя- «самостийщика» были против). Доверие народа меня радовало, но оно же и увеличивало тяжесть ответственности». Далее из его пояснений видно, что у него была четкая программа действий в Думе, в том числе – добиваться выделения Холмщины из польских областей и образование самостоятельной Холмской губернии<sup>52</sup>.

К началу работы III Думы духовенством был накоплен определенный политический опыт, вместо прежнего размежевания, в его рядах наметилась консолидация и определились общие цели и задачи. Это, в свою очередь, способствовало более четкой и быстрой политической ориентации клира в сторону правых и националистов. Все это предопределило положительное взаимодействие правительства и нижней палаты при рассмотрении законопроектов различного содержания.

Подводя итоги избирательной кампании в III Государственную думу, следует сказать, что в Думе заработал механизм, получивший название «октябрьского маятника». Если шло голосование по законопроекту консервативного характера, не расходившегося с партийной программой октябристов, то октябристы выступали с умеренно-правыми и националистами, когда же обсуждался вопрос, связанный с реформаторскими преобразованиями, они становились временными союзниками либеральных партий<sup>53</sup>.

В свою очередь правительство, возглавляемое П. А. Столыпиным, неоднократно указывало Думе на ее второстепенную роль в монархическом государстве. Стала знаменитой фраза министра финансов В. Н. Коковцева «У нас парламента, слава Богу, еще нет!».

В процессе выборов в IV Государственную думу правительство также прилагало немало усилий для обеспечения приемлемого состава депутатского корпуса. Клир активно продолжал выступать в избирательной кампании на стороне правительства. Крестные ходы приняли форму политических демонстраций в пользу царя, в которых активное участие в отправлении ритуала играли члены

---

<sup>52</sup> См.: Евлогий (Георгиевский), митрополит. Путь моей жизни. Париж, 1947. С. 175.

<sup>53</sup> Малышева О. Г. Указ. соч. С. 42.

правомонархических организаций – Союза русского народа и Союза Михаила Архангела.

Так, например, накануне избирательной кампании – 14 июля 1912 года – Правительственный синод направил специальный указ архиепископу Владимирскому и Суздальскому преосвященному Николаю «По поводу предстоящих выборов в Государственную думу». В указе прямо говорилось, что «православные священнослужители... пред своей совестью и пред Родиною обязываются исполнить дарованное им право участия» в выборах. Для «успешного течения выборов» указ предписывал создать особые выборные комитеты: уездные и епархиальные, в обязанности которых входило «следить, чтобы все духовные лица, имеющие право участия в выборах, принимали участие в подготовительных собраниях и избирательных съездах..., чтобы действия духовенства были согласованы между собой и отвечали пасторскому долгу и тем местным установлениям, при помощи которых возможно проведение в Государственную думу лиц, действительно преданных Церкви и Царю».

Вполне естественно, что специальные выборные комитеты были созданы. Кроме того, и губернские, и уездные церковные иерархи принимали дополнительные дисциплинарные меры по обеспечению явки настоятелей церквей на выборы (вплоть до перевода в более бедный приход или лишение такового вообще). И результаты этой работы не замедлили сказаться: во время выборов в IV Думу показатель избирательной активности лиц духовного звания возрос почти в 2 раза по сравнению с предыдущими и составил 71,5 процента<sup>54</sup>.

Соглашательство депутатов от клира III Государственной думы с правительством привело к увеличению крестьянских выступлений. Из многих епархий поступали сообщения о том, что крестьяне продолжают снижать плату за совершение треб. Все это говорило о растущей отчужденности между официальной Церковью и народом, о начавшемся отходе народа от Церкви, что и было главным проявлением ее кризиса.

В этих условиях продолжал действовать третьеиюньский избирательный закон. Следовательно, духовенство вело избирательную кампанию по уже отработанным технологиям, но в условиях нарождающегося политического кризиса эта схема уже не действовала, выборы превращались в простую формальность.

---

<sup>54</sup> Липатова О. В. Указ. соч. С. 148.

«Вмешательство властей в ход избирательной кампании ясно обнаружило решимость правительства добиться состава Государственной думы исключительно из правых партий», – писал М. В. Родзянко. В этих целях через обер-прокурора Священного Синода В. К. Саблера было оказано основательное давление на духовенство. Образовался определенного рода союз Министерства внутренних дел со Священным Синодом. На совещаниях в Синоде разрабатывался текст предвыборного воззвания духовенства, обсуждался вопрос о желательности и уместности опубликования этого воззвания, рассматривались полученные в канцелярии обер-прокурора сообщения местных епископов о ходе предвыборной кампании. От имени Синода рассылались по епархиям особые предвыборные инструкции. На синодских совещаниях обсуждался вопрос о ходатайстве перед правительством о выделении духовенства в особые курии на избирательных съездах в целях усиления значения духовенства и обеспечения за ним искусственного преобладания на выборах<sup>55</sup>.

Правительство делало все возможное, чтобы обеспечить «удобный» состав депутатского корпуса еще на этапе избирательной кампании. При этом в условиях нарастания революционных настроений в стране в 1910–1912 годах радикальные политические силы не бездействовали.

Губернская церковная печать играла в избирательной кампании духовенства не последнее место. Так, в Курских епархиальных ведомостях публиковались статьи с призывом к православному духовенству: «К выборам в IV Государственную думу», «Отклики на современность», «К сведению духовенства Курской епархии». Некоторые из них носили чисто информационный характер о предвыборной кампании духовенства в других губерниях.

Кадетские газеты писали: «Выборы в четвертую Государственную Думу отличительной своей чертой имеют энергичное участие в них духовенства»; «С одной стороны полное отсутствие на выборах мелких земельных собственников, с другой – завидная дисциплина среди духовенства»<sup>56</sup>.

Многим современникам – очевидцам выборов в IV Государственную думу казалось, что больше всего в ней будет правых и националистов, и чуть ли не половина членов Думы будет состоять из священников.

---

<sup>55</sup> Вишневецкий Э. Либеральная оппозиция в России накануне Первой мировой войны. М., 1993. С. 93–94.

<sup>56</sup> Липатова О. В. Указ. соч. С. 148.

Несмотря, однако, ни на какие помехи, чинимые оппозиции, давление на выборы со стороны администрации, правительству не удалось получить такую Думу. Новая дума не попала целиком в руки правых и националистов, население не победило на выборах, но и не было побежденным. Четвертая Дума по своему составу оказалась такой же, как и третья, а это было само по себе неплохим результатом. Партийный состав IV Государственной думы выглядел следующим образом: крайне правые – 64 депутата, националисты – 88, независимые националисты – 33, Союз 17 октября – 99, Польское коло – 15, мусульманская группа – 6, прогрессивная группа – 47, кадеты – 59, трудовая группа – 10, социал-демократы – 14, беспартийные – 5<sup>57</sup>.

В IV Государственной думе значительно усилилась правая часть, и заметно ослабли позиции октябристов. Дума оказалась разбитой на правых, левых и центристов.

Законодательный процесс в Думе проистекал по сложившейся еще в III Государственной думе схеме в связи с нарастанием революционной обстановки в стране, неудачами на фронте и оформлением политических группировок по свержению царской власти – «внутренним» и «внешним» заговором.

К 1914 году чувство реальности было у Николая II не более, чем отражением собственного образа, ощущением своего политического предназначения<sup>58</sup>. Это вселяло самые безрадостные мысли даже в умы сторонников самодержавия. «Вырождение династии, – писал в апреле 1914 года черносотенец Б. В. Никольский, – так очевидно и безнадежно, что надеяться не на что»<sup>59</sup>.

Начиная с 1913 года, стачечное движение вновь набирало силу. Собственно, перед войной число забастовок выросло и в Европе. В июле 1914 года Петербург стал местом ожесточенной общей забастовки, выросли баррикады на Выборгской стороне и Васильевском острове.

С точки зрения Николая II, события указывали на необходимость усиления самодержавных прерогатив и урезания полномочий Думы. В январе 1914 года Коковцев был отправлен в отставку и на место премьера был поставлен сервильный И. Л. Горемыкин. После этого назначения пришел конец принципу объединенного правительства, главной фигурой в правительстве стал сам царь.

---

<sup>57</sup> См.: Малышева О. Г. Указ. соч. С. 54.

<sup>58</sup> Уортман Ричард С. Указ. соч. С. 679.

<sup>59</sup> См.: Власть и реформы. От самодержавной к Советской России... С. 615.

Консерватор Мещерский подкрепил решимость царя двигаться дальше. В своем политическом дневнике он писал императору: «Как в себе не зажигаю конституционализм, ему в России мешает сама Россия, ибо с первых дней конституции начнется конец единой державы; доколе царская власть не декоративная и не зависящая от партийных страстей. Доколе царь есть защита народа...», «Чем сильнее власть при всяком режиме, тем бессильнее революционные элементы»<sup>60</sup>.

Ситуация изменилась, и к 1916 году «камарилья двора» начала прорабатывать вопрос о роспуске IV Государственной думы, об издании нового «Положения о выборах в Государственную думу» и установлении техники разделения выборщиков на курии.

В 1916 году возникла необходимость в случае роспуска IV Государственной думы проведения новой избирательной кампании. Главным для «властей предержавных» стал вопрос о представителях партий, «желательных для правительства», которые могли бы войти в V Государственную думу. «Надлежит признать, что допустимы правые октябристы и желательны более консервативные группы. Левые октябристы настолько переплелись с прогрессистами и кадетами, что найти иную, кроме наименования, грань, отделяющую их друг от друга, почти невозможно»<sup>61</sup>.

Стояла важная задача – учесть ошибки и недостатки прошлых избирательных кампаний, проанализировать положение в регионах и, самое главное, выяснить, на какие группы населения может опираться правительство в каждой губернии. Исходя из этого, определить целенаправленные, последовательные и эффективные действия, разработать единую систему мер, стратегию всей избирательной кампании и способы привлечения голосов электората. До мелочей прописать сложную, неоднозначную и вариативную схему избирательных технологий. В дневнике императора Николая II по этому поводу было написано: «В числе подготовительных мер надлежит указать на необходимость заготовления списков с отметкой о тех лицах, коих губернаторы не должны пропускать в следующую Думу»<sup>62</sup>.

В результате анализа документов из губерний было установлено, что наиболее правой в политическом отношении и благонадежной

---

<sup>60</sup> Уортман Ричард С. Указ. соч. С. 684.

<sup>61</sup> Дневники и документы из личного архива Николая II. С. 302.

<sup>62</sup> Там же. С. 324.

группой должно было стать духовенство. Власть предполагала опереться на политическую поддержку Церкви и ее служителей, укрепить всячески проконсервативный лагерь в планируемой кампании. Из 108 реально принимавших участие в депутатской деятельности клириков около двух десятков можно было смело отнести к черносотенцам. Они, являясь членами правомонархических организаций, реально поддерживали монархический строй «не на словах, а на деле» и были готовы безоговорочно ему служить. В результате можно заключить – действия власти были ошибочными, духовенство не было консолидированной отдельной партией и само не предполагало решать задачи власти. Оно скорее добивалось реализации своих узкосословных интересов.

Весь период думской монархии правоконсервативное крыло постоянно боролось за ограничение прав народного представительства, изменения избирательного закона, а то и вовсе за возврат к старым порядкам и отмену народного представительства вообще.

Николай II при малейшей возможности, порой даже вопреки здравому смыслу, поддерживал правоконсервативную часть дворянского сословия, что привело его к изоляции от общества, постепенно осознававшего объективную необходимость перемен в политическом устройстве России<sup>63</sup>.

Следует отметить, что самодержец с помощью прессы конкурировал с Думой и политическими партиями. Впервые русский царь снизошел до открытой политической борьбы и пожертвовал этической дистанцией, возвышавшей власть императора. Стремясь защитить свои самодержавные прерогативы, Николай II отделил от себя как традиционных сторонников монархии, так и приверженцев новых институтов и тем самым подвел под удар священный образ царя<sup>64</sup>.

Политический конфликт начала XX века принял острые и деструктивные формы отчасти из-за мифологического образа мыслей императора и его советников. В частности, мотив завоевания подталкивал их к безудержному применению силы, к восстановлению поправленных полномочий и отказу от компромиссов. Концепт народа, нации (предполагающий участие народа в управлении страной) поставил под угрозу основополагающие представления царской правящей элиты. Однако официальная теория народности приспособ-

<sup>63</sup> Мальшева О. Г. Указ. соч. Ч. I. С. 182.

<sup>64</sup> Уотман Ричард С. Указ. соч. С. 34.

собила понятия «нация» и «народ» к европейскому мифологическому сознанию и примирила эти понятия с мотивом завоевания<sup>65</sup>. Национальное же мифологическое восприятие мира исключило из понятия «народ» образованное общество. Монархия использовала свои символические ресурсы, религию, риторику и искусство, чтобы присвоить себе понятие «народ» и объявить этот термин неприложимым к образованным классам и профессиональным работникам, которые могли образовать гражданское общество<sup>66</sup>. По меткому замечанию Н. А. Бердяева, «монархия в России пала сама, ее никто не защищал, она не имела сторонников»<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Уортман Ричард С. Указ. соч. С. 706.

<sup>66</sup> Уортман Ричард С. Указ. соч. С. 707.

<sup>67</sup> Бердяев Н. А. Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990. С. 109.

## Иллюзорность европейского правового государства: идеи Карла Шмитта

Карл Шмитт<sup>1</sup> – мыслитель, которого трудно назвать ординарным. Его труды поражают диапазоном интересов и масштабом кругозора автора. Он одинаково виртуозно владеет историей и теорией права, политической философией; удивляет читателя глубоким знанием всех известных идеологических течений и не свойственной гуманитарии осведомленностью в вопросах естествознания. Шмитта отличает завидная интеллектуальная смелость и даже дерзость, особенно в критике классической теории права, которую он рассматривает в качестве наиболее значимого итога рационалистической традиции эпохи модерна, наряду с европейской наукой.

В фокусе нашего интереса – критические взгляды Шмитта на два столпа европейской ментальности и цивилизованности – право и правовое государство – феномены, которые немецкий политолог развенчивает, обращаясь к их генезису.

Институт права – гордость европейской цивилизации – возникает, по мнению Шмитта, из двух предпосылок. Во-первых, из непревзойденной экспансии европейцев, начиная с краха Римской империи

---

ПРОСАНДЕЕВА Наталья Васильевна – доктор философских наук, доцент, профессор факультета политологии Государственного академического университета гуманитарных наук.

<sup>1</sup> Карл Шмитт (1888–1985) – немецкий философ, политолог, теоретик права. Область интересов: конституционное и международное право. С 1921 по 1945 г. – профессор права в университетах Грайсфальда, Кельна, Бонна, Берлина. Некоторое время сотрудничал с национал-социалистической партией Германии. Биографы Шмитта полагают, что это было связано с критическим отношением интеллектуала к европейскому либерализму и парламентаризму, а также надеждами создать теоретическую и практическую альтернативу англо-саксонской правовой модели. Работы, которые переведены на русский язык: «Политическая теология» (2000), «Диктатура» (2005), «Теория партизана» (2007), «Номос Земли» (2008), «Государство, право и политика» (2012) и др.

и заканчивая сегодняшним днем. История Европы – это история непрерывного захвата территорий. Вторая предпосылка – европейский рационализм, начало которому положили греки, а завершила эпоха Просвещения.

Захват, тотальная война и игра интеллектуальных сил – таково кредо европейской цивилизации, сделавшей ее мощной имперской и колонизаторской силой. Эта позиция, весьма нетривиальная, требует пояснений, и Шмитт их предлагает, демонстрируя отличное знание истории.

Обращаясь к источникам XII века, Шмитт цитирует: «Право народов – это захват земель, строительство городов и возведение укреплений, войны, пленение, лишение свободы, возврат пленных, союзы и заключение мира, перемирие, неприкосновенность послов и запрет на брак с чужестранцами»<sup>2</sup>.

Процесс захвата земель не случайно оказывается на первом месте. Право – это оформление порядка, который возникает в результате земельного захвата, вначале как будущей собственной территории проживания этноса – «локализации» – в терминологии Карла Шмитта. Позже первоначальный ареал жизни этноса расширяется за счет межэтнической борьбы и захвата чужих территорий. Шмитт высказывает парадоксальную мысль: международное право существовало и до эпохи глобализации, регулируя территориальные притязания различных сообществ. Поэтому право как таковое изначально существовало именно в форме «международного», если воспользоваться современной лексикой.

Политическими гарантиями неприкосновенности территориальных границ в эпоху архаики выступали различные укрепления, пограничные валы, Великая китайская стена и тому подобные сооружения досовременной истории. В новое и новейшее время ту же роль играют межгосударственные границы, маркируя пределы территориальной суверенности национальных государств Европы<sup>3</sup>. Международное право – это взаимное признание суверенности захваченных ранее территорий. Одновременно с признанием государственной территории европейских государств создаются новые правовые основания – открытие и оккупация европейскими государствами неевропейских территорий: американского континента, Азии, Африки, Ближнего Востока, Индии и т. д.

---

<sup>2</sup> Шмитт К. Номос Земли. М.: Владимир Даль, 2008. С. 12.

<sup>3</sup> Там же, С. 23.

Карл Шмитт убежден: война – главный институт европейского права, начиная с империи франков и заканчивая двумя мировыми войнами: «в основании каждого нового периода и каждой новой эпохи сосуществования народов, держав и стран, властителей и разного рода властных образований лежат новые акты распределения пространства, установления новых границ и новых пространственных порядков Земли»<sup>4</sup>. В качестве доказательства бесспорности этого тезиса можно приводить и аргументы немецкого политолога, и, во многом трагичные, события новейшей истории, свидетелями которых мы были и являемся: распад СССР, расчленение Югославии, Сербии, вторжение в Афганистан, Ирак, Ливию, угрозы в адрес Сирии, этно-территориальные проблемы на постсоветском пространстве. Общую территориальную нестабильность, которой отмечены конец XX и начало XXI века, политические аналитики единодушно называют очередным переделом мира.

Возникновение и развитие европейского международного права, по мнению Шмитта, трудно рассматривать, оставаясь в рамках только правового поля. Нередко это исключительно неправовое движение, которое осуществляется под давлением сильных держав. Немецкий мыслитель опирается на факты и документы XIX и XX веков, поскольку свои критические работы он пишет, главным образом, в периоде, между двумя мировыми войнами. Шмитт иронично отмечает «чудесную гармонию» экономических и политических интересов сильных держав и международного права. Примерами «гармоничной» ревизии межгосударственных отношений могут служить доктрина Монро<sup>5</sup> 1823 года, анонсированная США, и закон о «свободе морской торговли», который был принят международным сообществом под давлением Британской империи – королевы морей в XIX веке.

Доктрина Монро вызвала законное раздражение у немецкого канцлера Отто Бисмарка из-за «высокомерия» американцев. В ней декларируется безусловная независимость всех американских государств и недопустимость колонизации и интервенции американских территорий любыми неамериканскими силами. Разумеется, доктрина ни в коей мере не исключает возможности американской экспансии

---

<sup>4</sup> Там же, С. 365.

<sup>5</sup> Доктрина Монро (англ. Monroe Doctrine) – декларация принципов внешней политики США («Америка для американцев»), провозглашенная 2 декабря 1823 года в ежегодном послании Президента США Джеймса Монро к Конгрессу США.

на чужих территориях и американское вмешательство во внутренние дела других государств. Шмитт цитирует известную остроумную Шарля Мориса Талейрана – французского министра и политика, сумевшего успешно пережить смену нескольких политических режимов: невмешательство как раз и означает вмешательство или путь в безграничную интервенцию<sup>6</sup>.

Второй пример – британская внешняя политика. В международных правовых актах XIX века Британская империя усиленно прибегает к понятию «свобода», особенно, когда дело касается вопросов международной торговли. «Свобода», которая столь заботит англичан, в действительности подразумевает абсолютную несвободу других заинтересованных государств. Карл Шмитт отмечает лицедейство и цинизм англичан и заявляет, что «свобода Дарданелл» означает беспрепятственное использование этих морских проливов английскими военными судами, чтобы мочь вредить России в Черном море и т. д.»<sup>7</sup>. Так называемая «свобода» в межгосударственных отношениях, убежден Карл Шмитт, – это исключительное право контроля отдельными странами всего международного пространства, исходя из своих узких эгоистических национальных интересов. Соединение внутригосударственного либерализма с международно-правовой гегемонией, правом вмешательства в дела других государств – такова политика сильных держав. Она маскируется специфической риторикой «свободы», означающей на деле политику империализма. Шмитт отмечает поразительную закономерность: сильные державы не только разделяют сферы влияния, но и оценивают другие государства через призму только им понятной логики Добра и Зла. В данном контексте уместно вспомнить деятельность администраций У. Клинтона, Дж. Буша, Б. Обамы, которым посчастливилось возглавить США после падения Советского Союза и фактического отказа от Ялтинских соглашений.

У американских элит появился вполне понятный соблазн не допускать впредь никаких других «вторых» и «третьих» сверхдержав, исключить возможность появления достойных политических соперников, оставаясь единственной сверхдержавой, к тому же обладающей беспрецедентной военной машиной. Лозунги «экспорта демократии», «гуманитарных интервенций», «демократизации», «борьбы с диктаторскими режимами» предваряют военное вмеша-

---

<sup>6</sup> Шмитт К. Номос Земли. М.: Владимир Даль, 2008. С. 518.

<sup>7</sup> Там же, С. 517.

тельство во внутренние дела суверенных государств под предлогом их несовершенства с позиции американских представлений о свободе и демократии. Как заметил Шмитт, победитель не только пишет историю, но определяет также вокабуляр и терминологию<sup>8</sup>. После окончания холодной войны американский истеблишмент сделал ставку на военную экспансию и «жесткую силу» в международных отношениях для достижения желанной политической цели на третье тысячелетие: своей глобальной гегемонии как единственной мировой державы.

Цена вопроса: новый глобальный порядок, следовательно, новое международное право, новый политический дискурс, который определяет единственное национальное государство. В условиях противостояния двух центров силы это заведомо исключалось. Сегодня мы можем констатировать, что этот проект не удался. В то время, как роль Российской Федерации в международной политике возросла (решение сирийской «химической» проблемы и «ядерной» иранской это подтверждают, как и ситуация с Украиной, Арменией и Киргизией), «мировое сообщество» оценивает происходящее в прежнем стиле, который так убедительно описывает немецкий мыслитель.

Карл Шмитт убежден: международному праву не свойственно закреплять равноправные и симметричные отношения между государствами, поскольку их не существует в реальной политической истории, да и сами международные правовые акты создаются под давлением и контролем так называемых «великих держав». Томас Гоббс выразил это следующим образом: «Авторитет, а не истина, создает закон». Само понятие «международное право» с ударением на втором слове замалчивает и дезавуирует существующую иерархию субъектов международного права, их неравенство в принятии общих решений, а нередко и бесправие в определении собственной исторической судьбы. Шмитт жестко резюмирует: фикция международно-правового равенства всегда противоречит «всякой истине и действительности»<sup>9</sup>.

Разумеется, чтобы войти в «концерт европейских наций», стать субъектом международного права первого ранга, требуется многое. Необходимы не только «естественные» свойства: определенная география, территория, население, но и сознательная дисциплина,

---

<sup>8</sup> Там же. С. 530.

<sup>9</sup> Там же, С. 535.

усиленная организация и способность создавать и удерживать аппарат современного общественного строя. Можно добавить к словам Шмитта еще и умение интриговать, создавая региональные напряженности; сомнительный талант ведения так называемых «посреднических войн», сталкивающих различные государства; искусство играть на конфликте интересов, шантажируя сильных и манипулируя слабыми. Эту многодонную и многослойную политику можно вслед за Шмиттом назвать «старой» европейской политикой и «старой» системой международного права, но она останется при этом вечно новой политикой экспансии, колонизации и захвата с бессмертным принципом войны между государствами, которая может существовать как в «классической» насильственной форме, так и в скрытом «гуманитарном» варианте. XXI век в самом своем начале ярко и трагично, жирными мазками представил картину асимметрии в международных отношениях.

Для Шмитта важно, чтобы система права понималась исторически и социологически, как нечто возникшее в определенном контексте, который нельзя игнорировать. Аналитическая «небрежность» свойственна профессиональным юристам, которых немецкий мыслитель называет «теологами существующего порядка». Их бог – Закон, который они рассматривают как нечто вечное, универсальное и всегда существующее в том виде, в каком они его застали.

Путь права и закона – весьма длительный путь: захват земли, локализация, порядок, право, закон – такова история права. Само право многолико и многообразно. Существует множество его видов: государственное право, выраженное в законе; частное право, которое защищает интересы граждан; догосударственное, примитивное право, которое действует во время беспорядков и гражданских войн, – все то, что Шмитт называет «чудесным изобилием живых оформлений пространства»<sup>10</sup>. Пренебрежение ситуацией, которая сделала актуальным тот или иной вид правового установления, игнорирование множества видов права и признание в качестве права исключительно государственного права означает следовать духу нормативного позитивизма, который Карл Шмитт с энтузиазмом развенчивает.

Позитивизм в юриспруденции – дитя двух мировоззренческих эпох: Просвещения и классической науки. У первой юридическая наука позаимствовала настроения французских и английских мыслителей с их верой в разум, «общественный договор» и надменное отношение

<sup>10</sup>Шмитт К. Номос Земли. С. 572.

к большинству, которое неспособно к свободе и интеллектуальной деятельности. Себя они считали закрытым клубом избранных: литераторов, философов, политических деятелей. «Гуманно-гуманитарные философы XVIII века проповедовали просвещенный деспотизм и диктатуру разума. Они были преисполненными самосознания аристократами... Негуманное превосходство над непосвященными, над средним человеком и всеобщей массовой демократией заключено в этой эзотерике, как и всякой другой»<sup>11</sup>. Для рационализма эпохи модерна человек был невероятно груб и глуп, но поддавался воспитанию со стороны законодателя и Закона, которые способны изменить несовершенную человеческую природу. «Легальный деспотизм» Просвещения – так формулирует эту интеллектуальную и мировоззренческую позицию Карл Шмитт. Подобное презрительное отношение к массе и преклонение перед законом и правом полностью переняли у просветителей юристы-позитивисты.

Закон, который уже Аристотель определяет как разум, очищенный от чувства, для французских и английских просветителей – универсальное установление, регулятив, который не окрашен ситуативностью и конкретностью. Закон – это абстрактный, совершенный, неаффективный принцип общественной жизни, выражение общей, а не частной воли.

Идея правового государства, получившая развитие в XIX столетии, вырастает из всеобщего универсального закона, обязательного для всех, не знающего исключений, действительного для любого пространства и любого времени, в противоположность личному приказу, узкой управленческой технике – ситуативных феноменов. Закон и правовое государство – два источника справедливости и общественной гармонии. Такова утопия эпохи модерна, созданная усилиями Д. Локка, Т. Гоббса, Ж.-Ж. Руссо и Ж.-Л. Монтескье. Закон как истина. Государство как идеальный конструкт. Эта позиция вызывает сочувствие у Карла Шмитта, но он считает ее не более, чем наивной иллюзией интеллектуалов.

Интеллектуалам свойственно принижать ценность политического действия: размышление, рассуждение кажется им выше по качеству. Политическое действие – задача исполнительной власти. Эта власть воспринималась как насилие и зло, поскольку она была воплощена в монархии и абсолютизме. Ценностью для модерна предстает законодательная власть и ее представительные органы. Эта власть

---

<sup>11</sup>Шмитт К. Политическая теология. Сборник. М.: КАНОН-ПРЕСС-Ц, 2000. С. 147.

опирается на публичную дискуссию, разумную аргументацию. Ее продукт – закон и право, подчиняющие себе исполнительную власть. Дискуссия, подменяющая силу. В идеале Просвещения только право должно иметь власть. Немецкий мыслитель называет такой подход невинным, идиллическим и иллюзорным, поскольку закон как государственное установление вовсе не итог рационального общезначимого решения, а продукт особого заинтересованного субъекта – суверенного европейского государства.

В течение нескольких столетий европейской истории, по крайней мере с 1492 по 1890 год, национальное государство – единственное правоустанавливающее образование. И считать его нейтральной силой, учитывающей интересы всех граждан и выражающей всеобщее, – не просто иллюзия, но явное искажение действительного положения дел. Шмитт доказывает это, исследуя природу государства и государственной власти.

Национальное европейское государство формируется с XIV столетия. В XVI веке в ходе кровавых религиозных и гражданских войн, когда ни власть Папы, ни власть монархов уже не легитимны, государство стало особой «третьей силой», находящейся над воющими партиями. Постепенно этот институт узурпирует всю полноту власти в обществе. Наступает момент появления закона и государственного права. «Не существует нормы, которая была бы применима к хаосу. Должен быть установлен порядок, чтобы имел смысл правопорядок. «Всякое право – это «ситуативное право»<sup>12</sup>» – замечает Карл Шмитт. Возникновение государственного права превращает закон в установление, «способное принуждать к повиновению. С этого момента исчезает всякое различие между «законом» и «мероприятием», т. е. действием, направленным на ту или иную цель<sup>13</sup>.

Национальное государство утверждается в эпоху Нового Времени, в момент становления третьего сословия и буржуазных отношений. «Естественные» права, конституционный либерализм, парламентская демократия, правовое государство – это плоды буржуазной эпохи. В этом Шмитт, наряду с Прудоном, Марксом, Бакуниным, усматривает главный корень проблемы. Национальное государство – это еще и классовый институт: через институты права отражены интересы далеко не всех граждан, а лишь интересы собственников – буржуа, поскольку только они обладают гражданскими правами после отбу-

---

<sup>12</sup> Шмитт К. Номос Земли. С. 26.

<sup>13</sup> Там же. С. 60–61.

шевавших в Европе революций. Это особое сословие. Оно раздираемо противоречиями; его политические идеалы двойственны, почти шизофреничны: ненависть к монархии и аристократии тянет буржуа влево, а страх за имущество, которому угрожает социализм, — вправо, к штыкам монархии, так он колеблется между двумя врагами и хотел бы обмануть обоих»<sup>14</sup>.

Становление этого класса в европейской истории сопровождалось чувством общественного презрения и даже брезгливостью. В средневековом городе истоки буржуазного духа мы обнаруживаем в ростовщиках, торговцах, крупных ремесленниках. В известном смысле, это были социальные изгои и представители гонимых сословий. Ростовщичество осуждалось официальной церковью и не приветствовалось светской властью. Короли и аристократы брали займы у ростовщиков, но не переставали над ними издеваться. Дворяне пренебрежительно относились ко всякой деятельности, приносящей прибыль. Не меньший урон престижу среднего класса был нанесен романтической литературой.

Романы Вальтера Скотта, проза Мериме и особенно Стендаля и Бальзака вывели на всеобщее посмешище образ буржуа. Этот класс стал воплощением духа мещанства и морального ничтожества в романтической поэзии и прозе. Русская литература добавила критического заряда: романы Гоголя, Салтыкова-Щедрина, Горького подарили читателю образы Чичикова, Иудушки Головлева, мещан Бессеменовых с их неумолимой жадностью наживы, узостью кругозора и нравственным нигилизмом. Шмитт отмечает особое влияние Стендаля в создании неблагоприятного образа буржуа в литературе XIX в. Неприязнь французского литератора к буржуазной республике была вызвана его личным увлечением бонапартизмом, восхищением мощью созданной Наполеоном империи. Разительный контраст между героическим духом наполеоновской Франции и Июльской монархией, пришедшей ей на смену, вызвали к жизни яркие образы бонапартистов в романах Стендаля.

Беспринципность политической жизни, которую называют торжеством представительной демократии, осуждали Алексис де Токвиль и Альфонс да Ламартин, хотя их политические идеалы трудно назвать сходными. Как замечает известный современный историк Фрэнк Анкерсмит, «презрение Токвиля и Ламартина к политике *juste milieu* и к Июльской монархии (это чувство нашло самое совершенное во-

<sup>14</sup> Шмитт К. Политическая теология. С. 91.

площение в Жюльене Сореле, герое «Красного и черного» Стендаля) ярко демонстрирует, как трудно было европейцам, жившим двести лет назад, приспособиться к политической системе, при которой с самыми основополагающими, возвышенными и дорогими сердцу принципами обращались так, словно речь шла о торговле на предмет стоимости дома или мешка картошки»<sup>15</sup>.

Марксизм в своей критике капитализма во многом опирался на этот литературный образ презренного французского буржуа, поместив его во всемирно-исторический контекст. Этот класс в марксистской социологии превращен в источник общественных бедствий, социальной несправедливости и неравенства. Это – абсолютный враг. Популярность учения Маркса в России добавила красок этому образу, которым он «сумел дать новую жизнь русской ненависти к сложности, искусственности и интеллектуализму западноевропейской цивилизации и от самой ненависти получить новую жизнь. На русской почве объединились все энергии, которые создали этот образ»<sup>16</sup>.

В силу двойственной психологической природы буржуа восторжествовала система, которую можно назвать миром компромисса, дискуссии и голосования. Вслед за другими мыслителями, Шмитт называет буржуа «дискутирующим классом». Идеалом политической жизни для него становится такое состояние, при котором человеческое общество превращается в огромный клуб, а истина получается сама собой путем голосования<sup>17</sup>. Отказ от прямого политического действия означает малодушие, нерешительность и погружение в словесный водопад, трансформируя живую политическую реальность в мир фикций и схоластики. Это – главный недостаток представительной демократии, задуманной и осуществленной буржуазным модерном.

Политически и идеологически буржуазия репрезентирована либералами и либерализмом. Либералы увлечены бесконечными обсуждениями. Это позволяет им избегать принятия решений. Как саркастически замечает Шмитт, чтобы выбрать между Христом и Варравой либерал создаст специальную комиссию или организует собрание. Логическое завершение подобная тяга к дискуссиям получает в институте, наиболее подходящем для либерала, – парламенте.

---

<sup>15</sup> Анкерсмит Ф. Репрезентативная демократия: эстетический подход к конфликту и компромиссу // «Логос». 2004. № 2. С. 19.

<sup>16</sup> Шмитт К. Политическая теология. С. 2 52.

<sup>17</sup> Там же. С. 93.

Парламент – это орган демократического представительства различных политических сил и социальных групп. В идеале он репрезентирует все общество. Однако это фикция, поскольку есть правящие и оппозиционные партии, политический вес которых различается. Есть партии, которые не представлены в законодательных органах. Демократия как доступ к выборам в законодательные органы, длительное время была монополией белых мужчин определенного возраста, обладающих собственностью. Выборы в самых цивилизованных европейских обществах долгое время оставались способом дискриминировать большинство. Ответом на дискриминацию, как известно, стали идеология и практика феминизма, а также гендерная социология. Карл Шмитт убежден, что кризис парламентаризма – результат развития массовой демократии, которая обратила в пустую формальность всякую публичную дискуссию, выхолостив ее содержание. Карл Шмитт замечает: свобода публичного высказывания, свобода печати и слова в гражданском обществе безусловно важны, но они не уцелели бы, если бы были опасны для обладателей настоящей власти.

Правовое государство – не только защита интересов собственника. Этим не исчерпывается условность его справедливости и универсальности. Это еще и централизованная бюрократическая машина. Преклонение перед правовым государством со стороны чиновников и юристов лишено всякой романтической ауры. Юристам свойственно поддерживать любые комплексы власти, при условии, что «хотя бы в минимальной мере удовлетворяется требование формы, «создается порядок»<sup>18</sup>. Чиновничество преклоняется перед институтом, который создает пространство их жизни и деятельности. Вывод Шмитта однозначен: «современная система законности является прежде всего функциональным модусом государственной бюрократии. Эту бюрократию не волнуют правовые проблемы ее происхождения, ее интересуется лишь закон собственного функционирования»<sup>19</sup>. Этот вывод крайне важен. Институт права в современном обществе монополизирован государственными чиновниками, которые отождествляют себя с самим государством, что приводит не просто к несправедливости и иллюзорности всяких правовых оснований в обществе, но и к прямым злоупотреблениям своим служебным положением со стороны государственной бюрократии. Примеров этому великое множество, например, в современной российской действительности, известной

---

<sup>18</sup> Шмитт К. Номос Земли. С. 140–141.

<sup>19</sup> Там же. С. 70.

своей коррупционностью. Государство как единственный источник легальности, единственный носитель права ставит под сомнение другие, негосударственные формы правовых норм, что сужает правовые возможности общества и дает «карт-бланш» государственной бюрократии в достижении собственных эгоистических интересов. «Легальность есть лишь функциональный модус государственной бюрократии», – резюмирует Карл Шмитт<sup>20</sup>.

Немецкому мыслителю понятны глубинные истоки неприятия марксизмом и бакунизмом буржуазного государства, которое величает себя «правовым». В ряду причин – его яркая классовая приверженность защите интересов собственника; узкая рациональность и унификация, умертвляющая любые стихийные проявления общественной и частной жизни, и бюрократизация, сделавшая возможным по сути бесконтрольную деятельность класса чиновников-бюрократов. Правовое государство – это безжалостный, бездушный механизм, отстаивающий либерально-капиталистический принцип легитимности. Буржуазное и чиновничье государство, позиционируя себя в качестве правового в духе модерна, т. е. универсального, справедливого, всеобщего, узурпирует права большинства и становится кастовым аппаратом заинтересованного меньшинства, а также мощной политической силой в борьбе с любыми оппозиционными группами и партиями. Правовое государство в настоящем – жесткая полицейская машина с беспрецедентными полномочиями и ресурсами, которая действует как ножницы, скальпель или даже гильотина, отрезая все неудобное, неуютное и нежеланное ей. Эта машина рационализирует вопиющее бесправие, которое она учиняет, ссылками на закон, парламентскую дискуссию и огромное множество других подобных терминов, которые являются просто набором слов, напоминающих заклинания шаманов.

Подобная легитимность дает возможность подавлять и угнетать не только «свое» сообщество, но и все другие, «чужие» сообщества, которые пытаются создать собственные политические формы и породить новые политические и правовые идеи. Для репрессий активно используется любой интервенционизм, включая даже военный. Карл Шмитт с горечью замечает: «Монархически-династический принцип легитимности превратился в либерально-демократически-капиталистический принцип легитимности. Уже мировая война 1914–1918 го-

---

<sup>20</sup> Шмитт К. Номос Земли. С. 53–54.

дов была военной интервенцией этой либерально-демократической легитимности»<sup>21</sup>.

Правовое государство со своими неизбежными атрибутами рационализма, унификации, бюрократизации обращается в систематическое угнетение. Это – «жестокость, облаченная в форму юстиции и механический аппарат». Это – диктатура. Цитируя известных мыслителей левого крыла Жоржа Сореля и Доносо Кортеса, Шмитт повторяет вслед за ними: «Диктатура есть ни что иное, как рожденная рационалистическим духом военно-бюрократически-полицейская машина»<sup>22</sup>. Такова тайна и подлинная суть правового государства европейского типа.

Блестящий эрудит К. Шмитт напоминает читателю, что всемирная история в своих самых ярких и переломных моментах творилась «витающей силой масс». Страсть и особая человеческая чувственность ускоряли поток социальной жизни. Великий энтузиазм, а не только сухая рассудочность и расчет создавали новые социальные и политические формы. Социальность всегда была великим экспериментом, в ходе которого разворачивалась острая борьба рационального и иррационального начал человеческого духа. Поэтому во взгляде на историю Карлу Шмитту гораздо ближе и понятней идеи Маркса, Прудона и даже Бакунина, а вовсе не схоластические и мертвые идеи просветителей. Немецкий мыслитель усматривает в политическом анархизме интеллектуальный протест против буржуазной теории и практики государственной жизни, против буржуазного права. Анархизм означает борьбу против централизованного государства, против профессиональных парламентских политиков, против бюрократии, армии, полиции и всего того, что обычно считают безусловным торжеством буржуазной демократии, правом, легальностью и легитимностью.

Карл Шмитт никоим образом не отождествляет свои взгляды с идеологией бунта и анархии. Его философия гораздо глубже и утонченнее: он видит истоки европейского права, прелюдию правового государства, буржуазного парламентаризма в основах – психологических и идейных, культурных – европейски мыслящего человека, воспитанного в духе преклонения перед силой, захватом, властью, фанатично преданного своим убеждениям и гордящегося своей рассудочностью, которая граничит с расчетливостью рантье

---

<sup>21</sup> Шмитт К. Номос Земли. С. 506–507.

<sup>22</sup> Там же. С. 247.

или ростовщика. Последний всегда был в группе риска в прежние добуржуазные времена, но ждал и наконец дождался своего часа: мир стал рассудительным, меркантильным, бесчувственным, если не считать страстного преклонения перед собственностью и профитом. Этот мир безопасен для буржуа: он гарантирует защиту от посягательств на личность собственника и предоставляет безусловную защиту самой его собственности через Закон и Право. Торгаш и собственник достигли земли обетованной в условиях правового государства.

Грезы и иллюзии интеллектуалов эпохи модерна вызывали сочувствие у Карла Шмитта своей наивной верой в возможность абсолютно справедливого и всеобщего закона, не допускающего ни малейшего насилия и произвола в общественной жизни. Это были продуктивные фикции эпохи, которые позволили миру радикально изменить свой лик. Реальность, которую выдают правоведаы за торжество этих идей в современном институте права и правовом государстве, не вызывают у немецкого мыслителя ни малейшего сочувствия: иллюзии превратились в фарс, круг замкнулся. Мир остался несправедливым и лишенным подлинного Права. Более того, он даже более несправедлив, потому что исчезла всякая идеологическая основа для возможности его преобразовать и отказаться от его установлений, поскольку сложившийся риторический аппарат декларирует всем и вся, что истина и право утвердились наконец-то раз и навсегда и не могут быть подвергнуты ревизии и пересмотру. В этом подлинная трагедия буржуазной эпохи, а значит и современной цивилизации, которая не желает отказываться от буржуазных идеалов.

## **Выборы в Бундестаг Федеративной Республики Германия**

22 сентября 2013 года состоялись очередные выборы в парламент Федеративной Республики Германии – Бундестаг. Прошедшие выборы характеризуются тем, что, во-первых, одна из правящих в прошлом созыве партия – Свободная демократическая партия (СвДП) – впервые за свою историю не избрана в парламент, во-вторых, новая партия – Альтернатива для Германии – успешно дебютировала на политической арене, набрав 4,7 процента голосов избирателей, в-третьих, для формирования правящей коалиции, сопровождавшегося острыми дискуссиями, потребовалось практически 3 месяца и, в-четвертых, выборы 2013 года состоялись с учетом многочисленных изменений в избирательном законодательстве. Трансформация законодательства стала реакцией на решения Конституционного суда ФРГ (далее – Суд), а также на рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, чьи наблюдатели впервые присутствовали на выборах в Бундестаг в 2009 году и повторили свою миссию на выборах 2013 года.

### **I. Решения Конституционного суда ФРГ, их трансформация в избирательное законодательство**

#### **Порядок распределения мандатов**

Методика распределения мандатов на выборах в Бундестаг весьма сложна, что привело к тому, что данная тема за последние пять лет уже второй раз стала предметом рассмотрения Суда.

---

ДАМАСКИН Олег Валерьевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

ВИЗЕР Альбина Идрисовна – кандидат юридических наук. Мюнхен, Германия.

Так, решением от 3 июля 2008 года<sup>1</sup> Суд признал неконституционными нормы Закона «О федеральных выборах» (Bundeswahlgesetz (BWG) (далее Закон), в ряде случаев повлекшие за собой эффект «негативного веса голоса», ввиду несоответствия их принципам равного и прямого избирательного права. Суд обязал законодателя внести соответствующие изменения до 30 июня 2011 года, но немецкие парламентарии не уложились в отведенный срок, приняв соответствующие изменения лишь 25 ноября 2011 года<sup>2</sup>.

Новые положения Закона модифицировали методику распределения мандатов, но как конструкция «дополнительного» мандата (Überhangmandat), так и эффект «негативного веса голоса» были сохранены. Рассмотрев жалобу в отношении данных норм, поданную оппозиционными партиями СПД (SPD) и Партией Зеленых (Die Grüne) и поддержанную 3059 гражданами, Суд решением от 25 июля 2012 года<sup>3</sup> повторно признал новые положения Закона противоречащими Основному закону ФРГ. Несмотря на то, что на этот раз Суд не установил срок для внесения изменений, законодатель достаточно быстро отреагировал на его решение и 3 мая 2013 года внес в Закон соответствующие изменения<sup>4</sup>, заменив существовавший на протяжении более 56 лет «дополнительный» мандат «компенсационным» (Ausgleichsmandat).

\* \* \*

Порядок распределения мандатов: общие положения. Согласно статье 1 Закона Бундестаг состоит из 598 депутатов. Число депутатов Бундестага не постоянное, оно варьируется в зависимости от итогов голосования. Каждому избирателю предоставляется два голоса: один – для избрания 299 депутатов по мажоритарной избирательной системе, в результате чего кандидат приобретает «прямой» мандат (Direktmandat), второй – для голосования по партийным спискам.

В качестве кандидатов в депутаты по мажоритарной избирательной системе могут выступать как члены политических партий,

---

<sup>1</sup> BVerfG, 03.07.2008–2 BvC1/07, 2 BvC7/07.

<sup>2</sup> 19 Закон об изменении Закона «О федеральных выборах» лишь 25.11.2011, BGBl I S.2313

<sup>3</sup> BVerfG, 25.07.2012–2 BvF 3/11–2 BvR2670/11–2 BvE9/11.

<sup>4</sup> 22 Закон об изменении Закона «О федеральных выборах» от 3.05.2013, BGBl. I S. 1082.

так и беспартийные граждане в порядке самовыдвижения. Для голосования по партийным спискам каждая политическая партия выставляет избирательные списки земельных групп (Landesliste). Партии, преодолевшие 5-процентный заградительный барьер или набравшие минимум в трех избирательных округах по одному «прямому» мандату, допускаются к распределению депутатских мандатов в Бундестаге<sup>5</sup>.

Особенность немецкой избирательной системы состоит в том, что второй голос избирателя является решающим по влиянию на количество мандатов, полученных той или иной партией в парламенте, и, таким образом, на «партийный» состав Бундестага, а первый может повлиять лишь на определение персонального состава депутатов внутри представленной в парламенте партии. Данное обстоятельство позволяет немецким теоретикам и практикам электоральной тематики именовать данную систему «персонифицированной», пропорциональной избирательной системой<sup>6</sup>.

\* \* \*

Порядок распределения мандатов на выборах 2009 года. В соответствии с Законом в редакции от 11 марта 2005 года порядок распределения мандатов на выборах 2009 года осуществлялся следующим образом.

На первом этапе от 598 мандатов отнималось число «прямых» мандатов, полученных беспартийными гражданами, а также партиями, не допущенными к распределению мандатов. Оставшиеся мандаты распределялись пропорционально с учетом результатов голосования по партийным спискам (вторым голосом) сначала между партиями, а затем между избирательными списками их земельных групп.

На следующем этапе количество депутатских мандатов, приходящееся на каждую земельную группу, распределялось между ее членами. При этом в первую очередь депутатский мандат приобретали те члены земельного списка, которые получили в соответствующей

<sup>5</sup> Подробнее об избирательной системе ФРГ см.: Фахретдинова А. И. Избирательная система Германии в решениях Конституционного суда ФРГ // Журнал о выборах. 2008. № 6. С. 53–56; Фахретдинова А. И. Особенности выборов 2009 года в Бундестаг ФРГ // Журнал о выборах. 2009. № 6. С. 50–54.

<sup>6</sup> Шрайбер (Schreiber). Пособие по выборам в немецкий Бундестаг. Комментарий к закону о выборах. Кельн, 2005; Решение Конституционного суда ФРГ – BVerfG, 03.07.2008–2 BvC1/07, 2 BvC7/07, (1).

земле «прямой» мандат. Оставшиеся мандаты распределялись с учетом очередности списка. В случае, если число «прямых» мандатов, полученных членами земельного списка, оказывалось больше, чем общее число мандатов, приходящихся на земельный список в результате голосования по партийным спискам, все члены земельного списка, получившие «прямой» мандат, так же получали депутатский мандат. Полученные подобным образом мандаты называются «дополнительными». Так, на выборах в Бундестаг 2005 и 2009 годов количество «дополнительных» мандатов составило соответственно 16 и 24, в результате чего численность депутатов в Бундестаге достигло соответственно 614 и 622.

Суд, рассмотрев вышеизложенный порядок распределения депутатских мандатов, указал на эффект «негативного веса голоса», обусловленный конструкцией «дополнительного» мандата и очередностью распределения мандатов. Данный эффект проявляется в том, что в ряде случаев получение дополнительных вторых голосов одной партией приводит к потере ею «дополнительного» депутатского мандата, и наоборот, уменьшение числа вторых голосов, полученных партией, – к приобретению такого мандата. Парадокс данной системы заключался в том, что в определенных ситуациях избиратель, желающий поддержать «свою» партию, должен был проголосовать за ее соперников. Так, особенно при проведении дополнительных выборов, можно надежно просчитать, при каких условиях наступит эффект «негативного веса голоса», что позволяло партиям соответствующим образом агитировать избирателей<sup>7</sup>.

Принцип прямых выборов, как отметил Суд, означает применение избирательного процесса, при котором избиратель имел бы четкое представление, каким образом его голос повлияет на результат выборов. Существенным же недостатком существующего порядка

---

<sup>7</sup> Конституционный суд ФРГ в решении от 3 июля 2008 года приводит пример выборов в Бундестаг 2005 года, когда незадолго до проведения выборов скончался член партии Национал-демократической партии (НПД), чья кандидатура была выставлена в избирательном округе № 160 в Дрездене. Так как по процедурным причинам заменить данную кандидатуру не удавалось, были проведены дополнительные выборы. По результатам подсчета голосования в остальных округах можно было с точностью определить, что если Социал-демократическая партия (СПД) наберет в избирательном округе № 160 более 41 255 вторых голосов, то это приведет к потере одного депутатского мандата, о чем открыто говорилось в прессе. В результате СПД агитировало своих избирателей в избирательном округе № 160 отдать свой второй избирательный голос за иную партию.

являлось то обстоятельство, что избиратель, голосуя за ту или иную партию и ее кандидатов, по сути не знал, каким образом его голос отразится на итогах голосования. Кроме того, действующий порядок противоречил принципу равного избирательного права, так как каждый голос не в одинаковой степени влиял на результат выборов, даже если речь шла о голосовании за одну партию<sup>8</sup>.

\* \* \*

Реформа 2011 года. Отреагировав на решение Суда, парламентарии приняли 19 Закон от 25 ноября 2011 года о внесении изменений в Закон «О федеральных выборах»<sup>9</sup>, проект которого был предложен правящей коалицией ХДС/ХСС (CDU/CSU) и СвДП (FDP). Его основная новелла заключалась в изменении очередности распределения мандатов: если раньше мандаты распределялись сначала между партиями, а затем между их земельными списками, то новый порядок предусматривал возможность их распределения сразу между земельными списками, пропорционально результатам голосования вторым голосом. Порядок распределения мандатов внутри земельного списка, а также конструкция «дополнительного» мандата были сохранены.

Рассмотрев новую методику, Суд пришел к выводу, что она продолжает обуславливать эффект «негативного веса голоса», противореча тем самым принципам прямого и равного избирательного права. При этом отметил, что сама по себе конструкция «дополнительного» мандата допустима, но лишь в той степени, в какой она не противоречит пропорциональному характеру выборов. В случае если число «дополнительных» мандатов превышает половину числа депутатов одной фракции (то есть, если их больше 15), то это влечет нарушение принципа равенства выборов и, следовательно, равенства партий<sup>10</sup>.

\* \* \*

Порядок распределения мандатов на выборах 2013 года. 22-й Закон о внесении изменений в Закон «О федеральных выборах», принятый

---

<sup>8</sup> BVerfG, 3.07.2008–2 BvF 3/11–2 BvR2670/11–2 BvE9/11.

<sup>9</sup> BGBl I S.2313.

<sup>10</sup> BVerfG, 25.07.2012–2 BvF 3/11–2 BvR2670/11–2 BvE9/11.

3 мая 2013 года<sup>11</sup> в целях исключения эффекта «негативного веса голоса», заменил «дополнительный» мандат на «компенсационный», но при этом еще больше усложнил саму методику распределения мандатов.

Вышеприведенный механизм распределения мандатов между земельными списками (реформа 2011 года) был сохранен в качестве вспомогательного шага. Путем сложения мандатов, приходящихся на каждый земельный список, определяется их минимальное число для соответствующей политической партии. На следующем этапе с учетом голосования вторым голосом определяется число мандатов, приходящихся на партию, преодолевшую «заградительный» барьер. При этом предусмотренное законом количество мандатов может увеличиваться до уровня, пока каждая партия не достигнет минимального числа мандатов. Полученное число далее распределяется между ее земельными группами. Внутри земельной группы мандаты сначала отдаются тем членам партии, которые получили «прямые» мандаты, а остальные – в порядке очередности внутри списка.

Изложенное свидетельствует о том, что новый порядок распределения депутатских мандатов стал еще более сложным. К тому же изменения были приняты лишь за четыре месяца до проведения выборов, что противоречит традиционной избирательной практике<sup>12</sup>. Хотя новая методика исключает проявление эффекта «негативного веса голоса», она может привести к существенному увеличению мест в Бундестаге<sup>13</sup>, о чем свидетельствуют и результаты выборов 2013 года. Вновь сформированный парламент состоит из 631 депутата, а мандаты распределены следующим образом<sup>14</sup>:

---

<sup>11</sup> BGBl. I S. 1082.

<sup>12</sup> Отчет БДИПЧ ОБСЕ. Выборы в Бундестаг 22 сентября 2013. С. 4. <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>.

<sup>13</sup> Seils C. Das neue Wahlrecht und den Kruz mit Überhangmandaten, <http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/163311/das-neue-wahlrecht?p=all>.

<sup>14</sup>[http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/presse/w13034\\_Endgueltiges\\_amtliches\\_Ergebnis.html](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/w13034_Endgueltiges_amtliches_Ergebnis.html).

	Выборы 2013			Выборы 2009		
	%	Кол-во мандатов всего (кол-во «прямых» мандатов)	Из них кол-во «компенсационных» мандатов	%	Кол-во мандатов всего	Из них кол-во «дополнительных» мандатов
ХСС	34,1	255 (191)	13	27,3	194	21
СПД	25,7	193 (58)	9	23,0	146	
Партия «Левых»	8,6	64 (4)	4	11,9	76	
Зеленые	8,4	63 (1)	2	10,7	68	
ХДС	7,4	56 (45)	0	6,5	45	3
Иные	15,7			6,0		
Из них:						
СвДП	4,8					
Альтернатива для Германии	4,7					
Всего		631	28		622	24

### **Участие в выборах граждан, постоянно проживающих за пределами Германии**

Активное избирательное право на выборах в Бундестаг регулируется статьями 12 и 13 Закона. Им обладает гражданин ФРГ, достигший на день голосования 18 лет, проживающий на территории ФРГ не менее трех месяцев и не лишенный активного избирательного права. По официальным данным, на выборах 22 сентября 2013 года активным избирательным правом обладали 61,8 миллиона граждан ФРГ<sup>15</sup>.

В 2010 году общее число граждан ФРГ, проживающих за ее пределами, составляло 1,14 миллиона. Из них примерно 252 000 проживали в Швейцарии, 194 000 – в Испании, 130 000 – в Австрии, 100 000 – в Великобритании, 91 000 – во Франции, 68 000 – в Нидерландах, 39 000 – в Бельгии<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> [http://www.wahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/presse/w13001\\_Wahlberechtigte.html](http://www.wahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/w13001_Wahlberechtigte.html).

<sup>16</sup> Данные приведены в решении Конституционного суда ФРГ от 04.07.2012, 2

Правовое регулирование участия в федеральных выборах граждан, постоянно проживающих за пределами страны, характеризуется поэтапной либерализацией. До 1985 года из граждан, проживающих за границей, правом голосовать обладали лишь те, кто находился на государственной службе, и постоянно проживающие с ними лица. Законом в редакции от 8 марта 1985 активное избирательное право было предоставлено гражданам, которые до выезда из страны проживали непрерывно минимум три месяца на территории ФРГ, и с момента их выезда не истекло 10 лет. Исключение предусматривалось для граждан, проживающих на территории стран – членов Совета Европы (Europarat), к которым требование о давности выезда не применялось. 20 апреля 1998 года срок давности выезда для граждан, проживающих за пределами Совета Европы, был увеличен до 25 лет, а 17 марта 2008 года положение о давности выезда и вовсе было отменено. Тем самым правовое положение граждан ФРГ, проживающих на территории стран Совета Европы и за ее пределами, было уравнено.

\* \* \*

Решение Конституционного суда ФРГ от 4 июля 2012 года. Законодательное требование о трехмесячном сроке непрерывного проживания на территории ФРГ как условие приобретения активного избирательного права для граждан, проживающих за пределами ФРГ, стало предметом рассмотрения Суда, который 4 июля 2012 года<sup>17</sup> признал соответствующую норму Закона противоречащей Основному закону ФРГ ввиду несоответствия принципу всеобщего избирательного права. Поводом к рассмотрению стало обращение гражданки ФРГ, родившейся на территории Бельгии, но никогда не проживавшей непрерывно в течение трех месяцев на территории ФРГ, из-за чего ей было отказано во включении в список избирателей на выборах 2009 года.

Как отметил Суд, принцип всеобщего избирательного права гарантирует активное и пассивное избирательное право всем гражданам. Отступление от него может быть оправдано только на основаниях, легитимированных Конституцией и имеющих по правовому весу как минимум то же значение, что и всеобщее избирательное право.

---

BvC1/11, 2 BvC2/11, который ссылается на банк данных Евростата.

<sup>17</sup> BVerfG, 04.07.2012–2 BvC1/11, 2 BvC2/11

Ограничение активного и пассивного избирательного права допустимо исключительно в целях реализации выборов как интеграционного процесса, в результате которого формируется политическая воля народа, а также в целях обеспечения работоспособности органов власти, избранных народом. Лишение активного избирательного права у определенной группы населения допустимо, если есть основания полагать, что необходимая связь между данной группой и государственными органами отсутствует.

Трехмесячный непрерывный срок проживания на территории Германии, как подчеркнул Суд, был введен законодателем ввиду того, что выражение политического мнения предполагает информированность гражданина о политических отношениях в стране. При этом использование технических инструментов, позволяющих получать информацию о политических, экономических, социальных и культурных процессах в стране, находясь при этом за ее пределами, по представлению законодателя, является недостаточным.

Однако, аргументируя свою позицию, Суд указал: нет достаточных оснований полагать, что трехмесячный срок непрерывного проживания действительно гарантирует основанное на личном опыте приобретение общего представления о политических отношениях в стране. Особенно это касается граждан, которые непрерывно проживали на территории ФРГ, но в силу возрастной незрелости были неспособны ознакомиться с политическими отношениями в стране. К числу этой группы относятся, к примеру, граждане, которые непосредственно после рождения непрерывно проживали 3 месяца на территории Германии, но затем вместе с родителями покинули страну. Во-вторых, неверным является вывод о том, что гражданин, ранее проживавший три месяца на территории ФРГ, но уже достаточно давно покинувший страну, владеет актуальной информацией о политической ситуации в стране.

Вместе с этим, как подчеркнул Суд, существует группа граждан, которые хотя и не проживали непрерывно три месяца на территории страны, но владеют информацией о политических отношениях в стране или непосредственно связаны с ними. Особенно это касается граждан, постоянно проживающих в сопредельных странах, но работающих на территории Германии и ежедневно пересекающих границу, или граждан, которые посредством участия в общественных организациях, в партиях принимают активное участие в политической жизни Германии. Именно этим группам населения, по мнению Суда,

и должна быть предоставлена возможность голосовать на выборах в Бундестаг.

Законодатель быстро отреагировал на позицию Суда, толкуя его решение буквально. Он сохранил положение о трехмесячном сроке постоянного проживания, добавив к нему требование о сроке давности выезда из страны, вернувшись тем самым к правовому регулированию, схожему с редакцией Закона от 20 апреля 1998 года. Также была введена альтернатива в виде непосредственной причастности гражданина к политической жизни Германии. Таким образом, на выборах 2013 года активным избирательным правом обладал каждый гражданин ФРГ, постоянно проживающий за ее пределами. Но при условии, что после достижения 14 лет данный гражданин минимум три месяца непрерывно проживал на территории ФРГ, и с момента его выезда из страны не прошло 25 лет либо персонально и непосредственно связан с политическими отношениями в Германии.

В обосновании к законопроекту о внесении изменений в Закон<sup>18</sup> приведены примеры групп граждан ФРГ, к которым будет применяться альтернатива Закона. Во-первых, это граждане, работающие в немецких представительствах за рубежом, в институтах Гете, в немецких гуманитарных институтах, школах, в офисах немецких политических фондов, торговых палатах. Во-вторых, граждане, постоянно проживающие в сопредельных странах, но работающие на территории Германии и ежедневно пересекающие границу. В-третьих, граждане, которые посредством участия в обществах, партиях или иных организациях принимают активное участие в политической жизни Германии. В своих указаниях Министерство внутренних дел отмечает, что данные три категории граждан являются лишь примерами, а не закрытым перечнем. В случае возникновения на практике неоднозначных ситуаций решение принимает соответствующий орган, исходя из совокупности обстоятельств<sup>19</sup>.

Очевидно, что данная новелла способствует увеличению числа избирателей, проживающих за пределами ФРГ. Однако ввиду отсутствия объективных критериев для определения достаточности персональной и непосредственной причастности к политической жизни страны, существует опасность, что в неоднозначных ситуациях

---

<sup>18</sup> Drücksache 17/11820. С. 5.

<sup>19</sup>[http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/auslandsdeutsche/download/AnwendHinweise\\_P12Abs2Nr2\\_BWG.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/auslandsdeutsche/download/AnwendHinweise_P12Abs2Nr2_BWG.pdf).

решение о регистрации в качестве избирателя будет приниматься субъективно. А это может поставить под сомнение эффективность исполнения решения Суда, на что также указало БДИПЧ ОБСЕ в своем отчете по итогам выборов 2013 года<sup>20</sup>.

## **II. Рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, их трансформация в избирательное законодательство**

Впервые наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ присутствовали на выборах в Бундестаг в 2009 году. Свою оценку законодательному регулированию и процессу организации выборов БДИПЧ ОБСЕ изложило соответственно в отчете от 14 декабря 2009 года<sup>21</sup>. В отчете особое внимание было уделено следующему кругу вопросов: регистрация партий, защита избирательных прав, обжалование итогов голосования, участие международных наблюдателей, обеспечение безопасности проведения выборов по почте.

### **Регистрация партий**

Согласно абзацу 2 статьи 18 Закона особый статус представлен партиям, которые по результатам прошедших выборов непрерывно обладают как минимум пятью депутатскими мандатами<sup>22</sup> в Бундестаге или в парламенте одной из земель (Landtag). Их партийный статус не ставится под сомнение, и они допускаются к выборам без дополнительной проверки.

Решение о допуске к выборам остальных партий – претендентов на этот статус принимается в два этапа. На первом этапе председатель Федеральной избирательной комиссии (Bundeswahlleiter) проверяет письменное заявление партии о намерении участвовать в выборах на предмет соблюдения формальных критериев таких, как срок подачи заявления, наличие подписей и необходимых документов (абз. 2 ст. 18 Закона). На втором этапе Федеральная избирательная комиссия, руководствуясь положениями абзаца 1 статьи 2 Закона «О политических партиях»<sup>23</sup>, принимает решение о признании партийного статуса заявителя (абз. 2 и 4 ст. 18 Закона).

---

<sup>20</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/103583>. С. 5.

<sup>21</sup> <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>.

<sup>22</sup> При этом «прямые» мандаты не учитываются.

<sup>23</sup> Абзац 1 статьи 2 Закона «О политических партиях» гласит: «Партиями при-

По итогам выборов 2009 года БДИПЧ ОБСЕ указало на то, что определение понятия «партия» в смысле абзаца 1 статьи 2 Закона «О политических партиях» носит нечеткий характер, что обуславливает субъективизм при решении вопроса о признании партийного статуса заявителя. В связи с этим БДИПЧ рекомендовало на законодательном уровне разработать точные, объективные, практически применимые критерии признания общественного объединения партий, позволяющие решать вопрос о допуске к выборам<sup>24</sup>.

Однако немецкий законодатель оставил данную рекомендацию без внимания. Федеральная избирательная комиссия в информации об участии в федеральных выборах 2013 года изложила ряд критериев, которыми она руководствуется при решении вопроса о партийном статусе заявителя. Так, во внимание принимается общее число членов объединения, место регистрации политического объединения, деятельность его органов, число и характер региональных групп, длительность существования объединения, участие в выборах, активность в общественной жизни<sup>25</sup>. Несмотря на то, что данные критерии действительно конкретизируют законодательную формулировку, они не имеют законодательной силы, особенно если учитывать, что члены Федеральной избирательной комиссии назначаются крупными политическими партиями.

На выборах 2013 года, по данным прессы, в Федеральную избирательную комиссию заявления об участии в выборах подали 58 партий и политических объединений<sup>26</sup>. К выборам было допущено 38 партий, 9 из которых обладали особым статусом<sup>27</sup>.

---

знаются объединения граждан, которые постоянно или на протяжении длительного времени имеют влияние на формирование политической воли на уровне Федерации или Земли, и желают участвовать в представительстве населения в Бундестаге или в парламенте одной из Земель, что подтверждается совокупностью обстоятельств, в частности организацией, численностью членов и их участием в общественной жизни».

<sup>24</sup> <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>, Стр. 14.

<sup>25</sup> [http://www.bundeswahlleiter.de/de/parteien/wahlteilnahme/INFORMATION\\_BTW\\_Wahlteilnahme\\_27\\_05\\_13.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/parteien/wahlteilnahme/INFORMATION_BTW_Wahlteilnahme_27_05_13.pdf).

<sup>26</sup> Данное число не включает 9 партий, обладающих особым статусом.

<sup>27</sup> [http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/presse/w13006\\_38\\_Parteien\\_koennen\\_teilnehmen.html](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/w13006_38_Parteien_koennen_teilnehmen.html).

## Защита избирательных прав

Одним из пунктов критики БДИПЧ ОБСЕ стал вопрос защиты избирательных прав. Действующее в 2009 году законодательство о выборах не предусматривало права обжалования в судебных органах решения об отказе партии в допуске к выборам, регистрации кандидатов и избирательных списков, а также регистрации избирателей<sup>28</sup>.

К выборам 2013 года немецкий законодатель лишь частично отреагировал на изложенные рекомендации, дополнив статью 18 Закона абзацем 4а, согласно которому решение Федеральной избирательной комиссии об отказе в допуске к участию в выборах может быть обжаловано в Конституционном суде ФРГ в течение 4 дней после оглашения означенного решения.

На выборах 2013 года данным правом воспользовались 12 политических партий. Рассмотрев обращения заявителей, Суд восстановил в избирательных правах лишь объединение «Немецкое национальное собрание» (DNV), которому по формальным причинам было отказано в регистрации. Остальные обращения были оставлены без удовлетворения<sup>29</sup>. Таким образом, общее количество партий, допущенных к выборам, составило 39, причем 5 из них по различным причинам отказались от предвыборной борьбы, не представив кандидатур и/или избирательных списков<sup>30</sup>.

На выборах 2013 года судебный порядок защиты избирательных прав, как и прежде, остался недоступным для участников избирательного процесса. Статьями 26 и 28 Закона и статьями 16 и 22 Положения о федеральных выборах (Bundeswahlordnung) предусмотрены лишь следующие административные механизмы: решение избирательной окружной комиссии (Kreiswahlausschuß) о регистрации кандидата может быть обжаловано лишь в избирательной комиссии Земли (Landeswahlausschuß). Решение о регистрации избирательного списка, принимаемое избирательной комиссией Земли, может быть обжаловано в Федеральной избирательной комиссии. Неполнота или неправильность списка избирателей, который составляет муниципалитет (Gemeinde), а также отказ от внесения в список избирателей могут быть обжалованы в соответствующем

---

<sup>28</sup> <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>, Стр. 24.

<sup>29</sup> <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg13-047.html>.

<sup>30</sup> [http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/presse/W13011\\_Wahlteilnahme\\_Parteien.html](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/W13011_Wahlteilnahme_Parteien.html).

муниципалитете, а решение муниципалитета – у председателя окружной избирательной комиссии.

### **Обжалование итогов голосования**

Порядок рассмотрения жалоб, оспаривающих действительность результатов голосования, а также жалоб о нарушении избирательных прав в ходе подготовки и проведения выборов регулируется Законом «О проверке итогов голосования» (Wahlprüfungsgesetz). Каждый гражданин, обладающий избирательным правом или группа таких граждан, а также председатель избирательной комиссии любой Земли, председатель Федеральной избирательной комиссии и Президент Бундестага имеют право подать жалобу в Комиссию по проверке итогов голосования (Wahlprüfungsausschuss) в течение двух месяцев после дня голосования (ст. 2). Интересно, что члены данной Комиссии назначаются Бундестагом нового созыва.

Закон «О Федеральном конституционном суде» (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG)) в редакции, действующей на выборах 2009 года, предусматривал право каждого гражданина, обладающего активным избирательным правом, обжаловать решение Комиссии в Конституционный суд ФРГ при условии, что обращение поддержало не менее ста граждан, обладающих активным избирательным правом. Требование о сборе подписей, по мнению БДИПЧ ОБСЕ, ставит реализацию права обжалования в зависимость от воли других лиц, ограничивая тем самым доступ каждого индивидуума к судебной проверке итогов голосования<sup>31</sup>.

Немецкие парламентарии учли рекомендации БДИПЧ ОБСЕ об отмене требования о сборе подписей. В результате по действующему законодательству каждый гражданин, обладающий активным избирательным правом, может обжаловать действия избирательных органов в Комиссию по проверке итогов голосования, а решение Комиссии – в Конституционный суд ФРГ без каких-либо дополнительных ограничений.

### **Участие международных наблюдателей**

Закон не содержит норм, регулирующих вопросы участия в выборах наблюдателей. В целях реализации параграфа 8 Документа

<sup>31</sup> <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>. С. 23.

Копенгагенского совещания 1990 года БДИПЧ ОБСЕ, по итогам выборов 2009 года рекомендовало внести соответствующие изменения, предусматривая права и обязанности наблюдателей, а также процесс их аккредитации<sup>32</sup>. Законодатель на рекомендации не отреагировал, поэтому, как и прежде, процесс согласования допуска наблюдателей остается неофициальным.

### **Обеспечение безопасности проведения выборов по почте**

Начиная с 1957 года, в Германии применяется голосование по почте (Briefwahl), порядок которого регулируется статьей 36 Закона и статьей 66 Положения о федеральных выборах. Если ранее голосование по почте являлось исключением, и им мог воспользоваться лишь избиратель, который в день проведения выборов по важным причинам не имел возможности присутствовать на своем избирательном участке, то с 2008 года каждый гражданин без указания причин может проголосовать по почте<sup>33</sup>. На выборах 2013 года около 25 процентов избирателей воспользовались данным способом голосования, что свидетельствует о доверии людей к данному способу голосования.

Голосование по почте проводится следующим образом. На первом этапе соответствующий муниципалитет за 4–6 недель до дня голосования высылает уведомление о проведении выборов (Wahlbenachrichtigung) всем лицам, внесенным в список избирателей. В уведомлении указываются дата, время, место проведения выборов, а также информация о возможности проголосовать по почте. Избиратель, желающий проголосовать по почте, должен в письменной или устной форме обратиться в соответствующий муниципалитет с требованием выслать (выдать) ему избирательный бюллетень. Проинформировать о намерении голосовать по почте гражданин может также путем использования электронной почты, Интернета или факсимильной (за исключением телефонной) связи. Допускается подача заявления о выдаче избирательного бюллетеня по доверенности, которая оформляется путем заполнения специальной формы, которую избиратель получает вместе с уведомлением о проведении выборов.

---

<sup>32</sup> <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>. С. 25.

<sup>33</sup> BGG I S.394.

Бюллетень избиратель заполняет персонально, он же заверяет его своей подписью на отдельном документе, который выдается вместе с бюллетенем. Данное заверение в немецком законодательстве приравнивается к даче присяги, за нарушение которой предусмотрена уголовная ответственность (ст. 156 Уголовного кодекса). В случае, если лицо ввиду физических недостатков не способно проголосовать и отправить избирательный бюллетень самостоятельно, то заполнить его может любое иное лицо (Hilfsperson), которое своей подписью заверяет, что оно при заполнении бюллетеня следовало воле избирателя. Избирательный бюллетень вместе с заверением отсылается в конверте в простой форме (без уведомления о вручении и т.п.) на адрес председателя соответствующего избирательного округа. Почтовые расходы при этом несет муниципалитет.

БДИПЧ ОБСЕ, ссылаясь на случаи, когда в городе Бад-Эмс избирательные бюллетени 120 жильцов дома престарелых были заполнены одним лицом, а в Кельне избирательные бюллетени были перепутаны, рекомендовал усилить механизмы обеспечения безопасности голосования по почте<sup>34</sup>.

К выборам 2013 года в законодательство, регулирующее голосование по почте, были внесены лишь несущественные изменения. Вместе с тем необходимо отметить, что ранее Конституционный суд ФРГ трижды, в 1967<sup>35</sup>, 1981<sup>36</sup> и 2013 годах<sup>37</sup> проверял конституционность голосования по почте. Взвешивая между конституционными принципами тайного и свободного голосования, которые ставятся под угрозу при случаях злоупотреблений в ходе заполнения избирательного бюллетеня, и принципом всеобщего голосования, реализации которого способствует применение голосования по почте, суд сделал вывод в пользу последнего. При этом суд указал на необходимость принятия соответствующих мер по обеспечению безопасности выборов по почте, которые поэтапно были реализованы немецким законодателем.

---

<sup>34</sup> <http://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879>. С. 27.

<sup>35</sup> BVerfGE21, 200, 2 BvC2/66. Решение от 15.02.1967.

<sup>36</sup> BVerfGE59, 119, 2 BvC1/81. Решение от 24.11.1981.

<sup>37</sup> BVerfG, 2 BvC7/10. Решение от 09.07.2013.

## Вопросы финансирования

В отчете БДИПЧ ОБСЕ от 16 декабря 2013 года<sup>38</sup> основное внимание было уделено двум темам – финансированию политических партий и финансированию избирательных компаний.

Одним из источников финансирования политических партий, успешно принявших участие в выборах в Европарламент, федеральных и земельных выборах, являются государственные средства. Размер государственного финансирования определяется в зависимости от числа набранных избирательных голосов, суммы членских взносов и взносов политических деятелей (депутата, мэра и т. п.), номинированных от партии, а также суммы пожертвований (абз. 1 ст. 18 Закона «О политических партиях»).

Ежегодно каждая партия в срок до 30 сентября (данный срок может быть продлен до 3 месяцев) обязана представить Президенту Бундестага финансовый отчет за соответствующий год, в котором изложены данные об источниках финансирования, целях использования средств, активах и пассивах партии. Неисполнение данного требования влечет лишение права на получение государственного финансирования на соответствующий год (абз. 3 ст. 19а Закона «О политических партиях»). Партии, не претендующие на получение государственных средств, какой-либо ответственности не несут. В результате, как указал Президент Бундестага в своем отчете за 2011 год, почти половина политических партий не представила финансовые отчеты, и две партии, имеющие право на получение государственного финансирования, не представили отчет до 31 декабря 2011 года<sup>39</sup>.

БДИПЧ ОБСЕ обратило внимание на данный пробел в законодательстве и сложившуюся практику и рекомендовало предусмотреть санкции в виде лишения права на получение всех государственных средств, а также меры административного характера за несвоевременное непредставление финансового отчета<sup>40</sup>.

Немецкое законодательство не содержит специальных норм, регулирующих финансирование избирательных кампаний. Общие положения содержатся в Законе «О политических партиях», согласно которым партии обязаны представить информацию об общих затратах на избирательную кампанию в ежегодном финансовом отчете.

---

<sup>38</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/103583>.

<sup>39</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/103583>. С. 7.

<sup>40</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/103583>. С. 6–7.

Обязанность отдельно опубликовать детальную информацию об источниках и затратах на избирательную кампанию не предусмотрена. Необходимо иметь в виду, что беспартийные кандидаты не подпадают под действие закона «О политических партиях» и, соответственно, не обязаны раскрывать информацию о финансировании своей избирательной кампании. Подобное правовое регулирование ставит под сомнение прозрачность избирательного процесса<sup>41</sup>.

Еще один вопрос, который затронуло БДИПЧ ОБСЕ, касается правового регулирования пожертвований представителю партии, участвующему в выборах по мажоритарной системе, а также финансирования им самим своей избирательной кампании. Рекомендовано уточнить в законе «О политических партиях» понятие «пожертвование политической партии» с указанием на то, охватывает ли оно такие действия, как пожертвования отдельным политическим деятелям, кандидатам, депутатам. К тому же информация о данном источнике финансирования должна быть в развернутой форме включена в ежегодный финансовый отчет партии<sup>42</sup>.

\* \* \*

Формирование Бундестага 18-го созыва в 2013 году прошло с учетом многочисленных изменений в избирательном законодательстве. Несмотря на то, что немецкий законодатель последовал большинству рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ, представленных по итогам выборов 2009 года, часть из них все же была оставлена без исполнения. Особенно это касается вопросов формирования избирательных округов, аккредитации международных наблюдателей, доступа к средствам массовой информации, на которые БДИПЧ ОБСЕ указало повторно в отчете по итогам выборов 2013 года. Очевидно, что данные темы, а также вопросы правового регулирования финансирования партий и избирательных кампаний будут в поле внимания немецкого законодателя перед выборами 2017 года.

---

<sup>41</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/103583>. С. 8.

<sup>42</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/103583>. С. 9.

## **Организация легитимации власти в условиях цензового избирательного права в Нидерландах, Швеции и Японии**

Преддемократией именуют эпоху цензового голосования в конституционный период Новой истории монархизма, когда были заложены основы современного избирательного права и практики прямых всеобщих свободных выборов при тайном голосовании. В Нидерландах эта эпоха продолжалась примерно 70 лет (1848–1918), в Швеции и Японии – немногим более полувека (1865–1920 и 1890–1942 соответственно).

Предмет данной статьи – общие политико-географические черты и национальные особенности территориальных политических систем Нидерландов, Швеции и Японии в организации голосований по этапам цензового периода. Динамика общего числа избирателей и их активности, включая территориальную компоненту процесса легитимации, рассматривается вкуче с обстоятельствами формирования избирательного корпуса и этапами снижения цензов, характеристиками первых политических партий, взаимосвязью реформы избирательного права с другими вопросами политической повестки.

---

АРБАТСКАЯ Марина Николаевна – профессор кафедры общетеоретических дисциплин международного факультета Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета, доктор географических наук.

**Политико-административные характеристики  
Нидерландов, Швеции и Японии**

Параметры сравнения / Названия государств	Форма правления	Административно-территориальное устройство и глава исполнительной власти	Современная партийная система	Избирательный барьер, %	Форма избрания первой палаты	Форма избрания второй палаты
<b>Нидерланды</b>	Конституционная монархия, парламентская республика	Унитарное, Премьер-министр	Многопартийная, с двумя лидирующими партиями	0,67	Непрямое голосование	Прямое голосование
<b>Швеция</b>	Конституционная монархия, парламентская республика	Унитарное, Премьер-министр	Многопартийная, с одной лидирующей партией	4	<i>Палаты нет</i>	Прямое голосование
<b>Япония</b>	Конституционная монархия, парламентская республика	Унитарное, Премьер-министр	Многопартийная, с доминирующей партией	Нет	Прямое голосование	Прямое голосование

В контексте конституционализма как главного принципа организации территориальных политических систем во второй половине XIX века выбранные страны неординарны. Нидерланды – колониальная держава, вступившая в эпоху раздела мира в первую конкурентную эру колонизации<sup>1</sup> – в течение столетий была на полшага впереди Европы на пути развития демократических институтов, парламент страны – один из старейших на континенте. Как сообщают источники, первое собрание представителей сословий или Генеральные штаты,

<sup>1</sup> Первая конкурентная эра колонизации: XVII – XVIII вв. С упадком влияния Испании и Португалии в спор за владение миром подключились новые морские «хищники»: Нидерланды, Англия, Франция, а также гораздо более слабые – Дания, Швеция и Пруссия.

состоялось в середине пятнадцатого века (1464 г.), почти за три десятка лет до открытия Америки. Современная конституция, согласно которой вторая палата стала избираться на прямых выборах, была принята в середине XIX века. Король Виллем (Вильгельм) II в страхе потерять корону после французской революции 1848 года и успехов либеральной партии в своей стране произнес сохранившуюся для истории фразу: «Перед вами государь, ставший в течение двадцати четырех часов сторонником конституционной реформы»<sup>2</sup>.

Пропорциональное представительство, ставшее национальным брендом Нидерландов в избирательной сфере, также уходит корнями в далекое прошлое. На пропорциональности основали Генеральные штаты после Утрехтской унии (1579 г.). Формулой определения численности делегации от провинции была доля в общих издержках на военные цели<sup>3</sup>. В начале XX века взаимозависимость военно-оборонительной и избирательной компонент общественной динамики развивалась на другом уровне. Наиболее ярко эта связь проявилась в Швеции: избирательная кампания после введения всеобщей воинской повинности проходила под лозунгом «Один швед – одна винтовка – один голос».

Высокий уровень и традиции социального государства современной Швеции (и Нидерландов) выработывались веками, и уже в начале XX века российские исследователи считали Швецию «образцом высокого развития конституционной формы правления».

Япония, агрессивно включившись в передел мира с конца XIX века во вторую конкурентную эру колонизации, интенсивно и драматично прошла свой путь «из феодализма в демократию», и в настоящее время страну восходящего солнца относят к Западу как геополитическому субъекту.

В процессе работы над статьей собранный материал был обобщен в таблицу с характеристиками каждого этапа цензового голосования, начиная от первых выборов депутатов после принятия конституции. В параметры хронологически выдержанного сравнения табл. 2 были включены статистические (абсолютные и относительные) и содержательные, организационно-политические показатели.

---

<sup>2</sup> История XIX века. [Под ред. проф. Э. Лависса и А. Рамбо. Пер. с французского. Второе доп. и испр. изд-е под ред. проф. Е. В. Тарле]. Т. 5. М.: ОГИЗ, 1938. С. 415.

<sup>3</sup> Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. 3-е изд., испр. – М.: Изд-во ТОН-Остожье, 2000. Т. 2. 496 с.

Таблица 2

## Характеристики этапов цензового избирательного права в Нидерландах, Швеции и Японии

Параметры сравнения	Государства		
	Нидерланды	Швеция	Япония
1. Численность населения, млн. чел.	16,5	9,4	127,1
2. Территория, тыс. кв. км	41,5	450,3	377,8
<b>Периоды (этапы) цензовой демократии</b>			
	70 лет (1848–1918)	55 лет (1865–1920)	52 года (1890–1942)
<i>Число электоральных событий (выборы второй палаты)</i>	32 события	21 событие	21 событие
<b><u>1-й этап</u></b>	39 лет (1849–1887)	40 лет (1865–1905)	10 лет (1889–1898)
<i>Число событий (выборов)</i>	24 (1849, 1850–1886)	15 (1866–1905)	6 (1890–1898)
<i>Общее число избирателей</i>	55,7; 82,2–135 тыс. чел.	200–430 тыс. чел.	450–500 тыс. чел.
<i>Интервал средней активности</i>	80,4%; 41,4–75,6%	21,8–50,3%	80–94%
<b><i>Цензы активного избирательного права</i></b>	Мужчины с 23 лет, прямой налог от 20 флоринов в сельской местности, 160 (в 1849) и 120 (с 1850) – в городах	Мужчины с 30 лет, доход – 800 крон или 1000 крон частная или 6000 крон арендуемая земельная собственность	Мужчины с 25 лет, налог – 15 йен, открытое голосование
<i>Число депутатов</i>	68–80 чел.	190–230	300
<i>Годовое жалование депутата</i>	2000 флоринов	1200 крон	800–2000 йен
<b><u>2-й этап</u></b>	9 лет (1888–1896)	4 года (1907–1910)	19 лет (1900–1918)
<i>Число событий (выборов)</i>	3 (1888–1894)	1 (1908)	7 (1902–1917)
<i>Общее число избирателей</i>	292,3 тыс. чел.	500 тыс. чел.	983–1400 тыс. чел.
<i>Интервал средней активности</i>	57,2–81,7%	61,3%	85–91%

<i>Цензы активного избирательного права</i>	Мужчины с 23 лет, прямой налог от 10 флоринов и др. цензы	Мужчины с 24 лет, доход 800 крон, или 1000 крон частная или 6000 крон арендованная земельная собственность	Мужчины с 25 лет, прямой налог от 10 йен и др. цензы
<b><u>3-й этап</u></b>	13 лет (1897–1909)	10 лет (1911–1920)	6 лет (1919–1925)
<i>Число событий (выборов)</i>	5 (1897–1909)	5 (1911–1920)	2 (1920–1924)
<i>Общее число избирателей</i>	536–768 тыс. чел.	1066–1190 тыс. чел.	2,6–2,9 млн. чел.
<i>Интервал средней активности</i>	73–83%	55–69%	86–90%
<i>Цензы активного избирательного права</i>	Мужчины с 25 лет, уплата зем. или прямого налогов, др. цензы*	Мужчины с 23 лет без налоговых и имущественных цензов*	Мужчины с 25 лет, прямой налог 3 йены
<i>Год введения мужского избирательного права</i>	1917 год	1909 год	1925 год, с 25 лет
<i>Число событий (выборов) в условиях всеобщего мужского голосования</i>	1 (1918)	5 (1911, 29 марта – 7 апреля 1914, 5–13 сентября 1914, 1917, 1920)	6 (1928, 1930, 1932, 1936, 1937, 1942)
<i>Год введения женского избирательного права, возраст</i>	1919, с 25 лет	1919, с 23 лет	1946, с 20 лет
<i>Год введения всеобщего избирательного права, возраст</i>	1919	1919, с 23 лет	1946, с 20 лет
<i>Год введения (утверждения) тайности процедуры голосования</i>	1917	1866	1900
<i>Год введения всеобщей воинской повинности</i>	1898	1901	1873

*Источники:* Ракицкая И. А. Избирательная система Швеции // Современные избирательные системы. Вып.2: Аргентина, Германия, Швеция [А. Г. Орлов, Ю. И. Лейбо, И. А. Ракицкая; научн. ред. Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко]. – М.: РЦИОИТ: Норма, 2007. С. 190–300.

В Нидерландах реформа избирательного права после принятия конституции, наряду с организацией школьного дела и всеобщей воинской повинностью, доминировала в политической жизни. К выборам в Генеральные штаты в январе 1849 года было допущено 55,7 тыс. мужчин старше 23 лет, подходящих и по другим цензам. «Члены нижней палаты избираются путем прямого голосования плательщиками, вносящими минимум прямых налогов, колеблющихся между 20 флоринами в деревнях и 160 – в крупнейших городах»<sup>4</sup>.

Сведения об общем числе избирателей Нидерландов и их активности с 1848 года, с которого вторая палата стала избираться на прямых выборах каждые четыре года с половинной ротацией каждые два года, доступны в Интернете (<https://www.kiesraad.nl/>). Как указано в «Истории XIX века» Э. Лависса и А. Рамбо, один депутат полагался на 45 тысяч жителей, и число депутатов корректировалось с учетом результатов переписей населения. Например, за 20 лет (с 1849 по 1869 год) депутатский корпус увеличился с 68 до 80 (в прежней палате было 56 членов). Депутаты должны были быть не моложе 30 лет, других цензов не было, жалование – 2 тыс. флоринов. В парламенте 1849 года депутаты, представлявшие разные общественные слои и сословия, дифференцировались по партиям: либералы-реформаторы, консерваторы и два вида клерикалов, кальвинисты и католики; главными на тот период были неконфессиональные партии<sup>5</sup>.

Пришедший к власти в 1849 году либеральный кабинет Торбеке понизил налоговый ценз в городах со 160 до 120 флоринов<sup>6</sup>. На выборах 1850 года общее число избирателей (табл. 3) увеличилось в 1,5 раза, составив 82,2 тыс. человек. Активность выборщиков в этот период

<sup>4</sup> История XIX века. [Под ред. проф. Э. Лависса и А. Рамбо. Пер. с французского. Второе доп. и испр. изд-е под ред. проф. Е. В. Тарле]. Т. 5. М.: ОГИЗ, 1938. С. 415.

<sup>5</sup> Либеральная: коалиция умеренных и радикалов, монархистов, преданных конституции 1848 г., и расхолившихся по оперативным вопросам реформирования; консервативная: большинство дворян и часть буржуазии, которые отстаивали королевский режим, существовавший до 1848 г. (враждебны любым реформам); «историко-христианская», основанная кальвинистскими ортодоксальными священниками; католическая партия, опиравшаяся на треть населения страны, проживавшую, главным образом, в Брабанте и Лимбурге. [8, с. 415–416].

<sup>6</sup> История XIX века. [Под ред. проф. Э. Лависса и А. Рамбо. Пер. с французского. Второе доп. и испр. изд-е под ред. проф. Е. В. Тарле]. Т. 5. М.: ОГИЗ, 1938. С. 417.

варьировала от 41,4 процента (1860) до 73,6 процента (1866), не считая января 1849 года, когда явка составила 80,4 процента.

В 1850–1886 годах голосования проходили в установленные сроки, раз в два года. Единственный раз за всю историю Нидерландов, в 1866 году депутатский корпус пришлось обновлять в течение года два раза. Голландская империя решала принципиальный для своего бюджета и политического имиджа вопрос «о системе культур» в колониях<sup>7</sup>. Первые выборы года в июне собрали менее половины избирателей (48,4%), в октябре – почти три четверти (73,6%) (табл. 3). До мартовских выборов 1888 года, прошедших по новым условиям, колебания общего числа избирателей в рамках общего повышательного тренда были зигзагообразными, от плюса к минусу, в пределах неких жизненных реалий. Маятниковые колебания общего числа избирателей в рамках действия одних и тех же правил дают право предположить, что не все граждане, удовлетворяющие избирательным цензам, автоматически регистрировались как избиратели.

До следующего значительного снижения первоначальных цензов и перехода ко второму этапу в Нидерландах прошло почти сорок лет. Начиная с 1876 года, либералы настойчиво требовали пересмотра конституции с целью понижения ценза. Безрезультатные дебаты продолжались одиннадцать лет, пока правительство пересмотрело, наконец, основной закон в 1887 году. Стержневой «законообразующий» ценз для сельской местности понизили с 20 до 10 флоринов и видоизменили «городские» цензы, создав, по английскому образцу, две категории избирателей: собственники/съемщики домов и квартиронаниматели. Те и другие платят налоги в зависимости от стоимости занимаемого ими помещения<sup>8</sup>. Число избирателей со

<sup>7</sup> Цена «вопроса» – доход от «системы культур» в Ост-Индии – более 30 млн. флоринов в год, который с избытком покрывал дефицит бюджета империи. Под «системой культур» понимали режим, установленный после 1830 г. в Ост-Индии. Губернатор, для расширения производства тропических сельскохозяйственных культур, распространил на сахар и индиго экономическую систему, применявшуюся в XVIII веке в производстве перца и кофе. Поземельный налог заменили изъятием пятой части земель, обрабатывавшихся под рис. Туземцев заставляли на отнятых у них землях выращивать продукты для метрополии в течение 60 дней «барщины». Поскольку на Яве не было рабства, а туземцы выращивали только рис для собственного потребления, достичь поставленной цели иным путем (например, частной инициативы) колонизаторам не представилось возможным. [8, с. 421–422].

<sup>8</sup> Собственники или непосредственно съемщики дома, платящие налог (низшая ставка налога в городах выше, чем в сельских поселениях) и все квартиросъем-

135 тыс. увеличилось в 2,2 раза – до 292,3 тыс. человек в 1888 году, хотя могло бы или должно было увеличиться еще больше.

Авторы «Истории XIX века» отмечают политический момент, обусловивший использование сослагательного наклонения в предыдущей фразе. В Конституцию была внесена формулировка, что бедные сословия (граждане) не должны иметь права голоса<sup>9</sup>. Рамочным законом было установлено, что право голоса признают за всеми гражданами, удовлетворяющими образовательному цензу и подходящими по уровню благосостояния – признаками, которые должны быть конкретизированы последующим законом<sup>10</sup>. По сути дела, второй этап в Нидерландах был длительным переходом к третьему. Последующий закон, ставший началом третьего этапа, сквозь сопротивление клерикалов и многочисленные споры «всех со всеми» приняли через 8 лет, в 1896 году. Он давал право голоса всем мужчинам с 25 лет при соблюдении нескольких условий: налогового, права собственности, образовательного. Не был введен обязательный вотум, на котором настаивали католики.

Реформа, оформленная в 1896 году<sup>11</sup>, до двух раз повысила число избирателей в Нидерландах, но цифры по источникам различа-

---

шки, платящие известную минимальную сумму. Это кальки с английских законов: первая категория соответствует householders (съемщикам целых домов), вторая – lodgers (квартиронанимателям). Источник: История XIX века. [Под ред. проф. Э. Лависса и А. Рамбо. Пер. с французского. Второе доп. и испр. изд-е под ред. проф. Е. В. Тарле]. Т. 7. М.: ОГИЗ, 1938. С. 253.

<sup>9</sup> Граждане, пользовавшиеся в течение года общественной благотворительностью, не должны вноситься в избирательные списки. В конституцию был добавлен параграф с осуждением всеобщего избирательного права. Источник: История XIX века. [Под ред. проф. Э. Лависса и А. Рамбо. Пер. с французского. Второе доп. и испр. изд-е под ред. проф. Е. В. Тарле]. Т. 7. М.: ОГИЗ, 1938. С. 254.

<sup>10</sup> Например, был проект, устанавливавший почти всеобщее голосование, который разделил все партии и не был принят. Под образовательным цензом подразумевалось умение писать; под благосостоянием – факт, что лицо не прибегало к общественной благотворительности в продолжение последнего перед выборами года. Если бы этот закон вошел в силу, для получения права голоса было бы достаточно лицу, не пользовавшемуся общественной благотворительностью, пойти в мэрию и написать в присутствии чиновника прошение о внесении в избирательные списки. Рассчитывали, что если это толкование будет принято, то число избирателей возрастет с 300 тыс. до 800. Источник: История XIX века. [Под ред. проф. Э. Лависса и А. Рамбо. Пер. с французского. Второе доп. и испр. изд-е под ред. проф. Е. В. Тарле]. Т. 7. М.: ОГИЗ, 1938. С. 254.

<sup>11</sup> На основании избирательного закона 7 сентября 1896 года право голоса при выборах во вторую палату Генеральных штатов принадлежит всем мужчинам, до-

ются. Так, в «Истории XIX века» оценочно указано до 700 тыс., из статистики А. Танина-Львова расчетно получается 576,6 тыс. при активности в действительных голосах 71,75 процента; сетевой ресурс страны дает 536,6 тыс. при явке 78,02 процента на выборах 9 февраля 1897 года (табл. 3).

С 1897 по 1913 год общее число избирателей увеличилось в 1,7 раза. Значимые увеличения по сравнению с предыдущим событием произошли в 1905 (на 31,3%) и 1913 годах (на 20,2%), когда выборы выигрывали либералы и социалисты. Выборы 1901 и 1909 годов наклоняли маятник в противоположную сторону. Вкупе со значительно меньшим ростом общего числа голосующих (на 1,2 и 7,7% соответственно) они характеризуются уменьшением явки по сравнению с предыдущими голосованиями и победами клерикалов (протестантов). При прочих равных условиях можно предположить, что предвыборная активизация религиозных партий практически не влияла на увеличение избирательного корпуса, в отличие от их конкурентов, либералов и социалистов, для победы которых регистрировалось значительно большее число новых избирателей. По-

---

стигшим 25-летнего возраста, удовлетворяющим одному из следующих условий:

уплата в последний год либо земельного налога в размере не ниже одного флорина, либо какого-нибудь другого прямого государственного налога не ниже нормы, определяемой по очень сложной системе, но в любом случае невысокой;

съём дома или квартиры, удовлетворяющий условия 1887 года: проживание в течение последних 6-ти месяцев перед составлением избирательных списков (заканчивающимся 31 января каждого года) в одной или последовательно в двух квартирах не ниже определенной наемной платы в неделю, различной смотря по местностям, но вообще невысокой (до 2 флоринов 50 центов в больших городах, до 80 центов – в сельской местности), или наем квартиры хотя бы не ниже ценой, но объемом не менее 24 куб. метров;

занятие не менее чем в течение 13 месяцев перед составлением списков избирателей должности, оплачиваемой вознаграждением не ниже определенного, в зависимости от местности, размера, или же получение пенсии в том же размере;

собственность или съём судна вместимостью не менее 24 тонн; получение в течение известного времени содержания/жалованья не менее 570 флоринов в год, или участие в государственных займах на сумму не менее 100 флоринов, или вклад в сберегательную кассу в сумме не менее 50 флоринов;

сдача экзамена на право занятия определенных должностей: врачей, ветеринаров, учителей, инженеров, нотариусов, дантистов и т.д.

Источник: Водовозов В. В. Нидерланды (дополнение к статье) // Энциклопедический словарь под ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева и О. О. Петрушевского. С.-Петербург, издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1890–1907 (<http://www.vchi.net/brokgauz/>).

этому можно констатировать, что не все граждане, подходящие под цензовые условия, идентифицировали себя в качестве выборщиков на организационном этапе легитимации власти.

В 1898 году после четвертьвековой борьбы всеобщая (или личная) воинская повинность была принята парламентом. Для принятия закона либералы сделали уступку буржуазии в виде льгот студентам, католикам-ультрамонтанам и кальвинистам – в виде освобождения от службы всех духовных лиц (священников, миссионеров, монахов и членов всех конгрегаций). Прямой взаимосвязи между принятием личной воинской повинности и борьбой за всеобщее избирательное право в Нидерландах не прослеживается.

Следует отметить увеличение явки после очередного расширения избирательного корпуса в Нидерландах на всех этапах продвижения к всеобщему избирательному праву (несмотря на некоторые различия в цифрах в разных источниках). Бедноту, как и в других странах, до выборов не допускали, а богатые и/или обеспеченные сами не всегда хотели регистрироваться для участия в голосовании.

В 1917 году в Нидерландах произошло долгожданное умиротворение враждовавших политических сил (клерикалов – с одной стороны, и либералов и социалистов – с другой), раскалывавших общество. Стороны достигли компромисса и после выборов в конституцию внесли: а) всеобщее избирательное право для мужчин; б) пропорциональное представительство; в) по требованию католиков и для соблюдения «святости» пропорциональности<sup>12</sup> – обязательный вотум; г) равенство церковного и светского образования.

Следует особо отметить, что введение по требованию католиков обязательного вотума отражает, кроме всего прочего, их неспособность мобилизовать на выборы свой электорат с помощью методов, не предусматривающих санкций<sup>13</sup>.

В условиях всеобщего избирательного права для мужчин в Нидерландах состоялось только одно голосование 3 июля 1918 году,

---

<sup>12</sup> Andeweg Rudy B. *The Netherlands: The Sanctity of Proportionality // The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press. September 2005 (<http://dx.doi.org/10.1093/0199257566.003.0024>).

<sup>13</sup> Забегая вперед, скажем, что в период действия вотума самыми дисциплинированными провинциями в Нидерландах были католические, Лимбург и Северный Брабант. Явка в них временами превышала 95 процентов. После отмены обязательности в начале 70-х годов XX века именно в этих провинциях произошло наибольшее падение явки (в среднем на 20 пунктов), и католические провинции теперь стабильно замыкают рейтинги активности.

активность на котором превысила 88 процентов. На увеличение явки сыграл не только политический фактор (борьба за право голосовать для всех женщин, включая низшие классы), но и административный – обязательный вотум.

\* \* \*

Швеция, в отличие от Нидерландов, никогда не была глобальным игроком, вступив в борьбу за передел мира в числе аутсайдеров. Однако шведское королевство довольно долго было мощной региональной державой, перестав быть таковой только под Полтавой. В XIX веке, несмотря на явные успехи некоторых отраслей промышленности, Швеция была относительно небогатой и преимущественно аграрной страной. В XX веке она стремительно превратилась в передовую индустриальную державу, один из центров информационных технологий, правовое государство с устойчиво развивающейся образцово-показательной социально-политической системой. Динамика явки на выборах в Швеции на протяжении XX века показывает, что очень высокие показатели активности 70-х – первой половины 80-х годов XX века – плод последовательной работы по совершенствованию избирательной системы страны<sup>14</sup>, а также ее экономической динамики.

В 1865 году (почти на два десятка лет позже, чем в Нидерландах) в Швеции произошла парламентская реформа: четырехпалатный сословно-представительский Риксдаг заменили двухпалатным представительным, мужчинам с 30-ти лет определили налоговый ценз в 800 крон дохода или 1000 крон недвижимости и ввели также процедуру тайной подачи голосов. Шведы были пионерами тайного голосования, введя конфиденциальность процедуры выборов в простейшем виде – на открытом воздухе<sup>15</sup>, как лаконично доносят источники.

---

<sup>14</sup> С 1970 года голосования во все уровни власти происходят в Швеции в заранее известный законодательно закрепленный день – третье воскресенье сентября, с 1994 года – раз в 4 года. Дополнительно власти предоставляют гражданам разнообразные «избирательные услуги»: тщательно выверенные списки избирателей, удобную нарезку избирательных участков, необременительное голосование по почте, ненужность предъявлять личные документы при получении бюллетеней и т. п.

<sup>15</sup> Позднее другие страны стали использовать «закрытый воздух» – т. е. специальные помещения без доступа в них посторонних лиц. Например, в Германии в 1903 году приняли «клозетный закон», видоизменяющий процедуру голосования

Закон 1866 года повлек значительное увеличение числа граждан, получивших своих представителей в Риксдаге, и в дальнейшем эти условия долго (40 лет) не менялись. Сразу после реформы<sup>16</sup> основными вопросами политической повестки стали «крестьянские»: оборона (отмена индальты и введение личной/всеобщей повинности), поземельный налог и пошлины.

*Таблица 4*

**Динамика общего числа избирателей и их активности в эпоху цензового избирательного права в Швеции. 1872–1921**

Дата, год выборов	Число действительных голосов	Явка, %	Общее число избирателей (расчетно)	Прирост общего числа избирателей по сравнению с предыдущим голосованием, %
<b>1-й этап: 40 лет (1865–1905)</b>				
–				
1872	45 198	21,8	207 330	
1875	49 765	22,6	220 199	6,2
1878	54 828	24,1	227 502	3,3
1881	66 591	28,3	235 304	3,4
1884	73 636	30,3	243 023	3,3
29.03–30.04. 1887	129 717	47,2	274 708	13,0
9.08–29.09. 1887	95 874	34,5	278 057	1,2
14.07–29.09. 1890	105 807	36,7	288 067	3,6
2.07–30.09. 1893	126 617	42,4	298 836	3,7
28.06–29.09. 1896	140588	45,4	309 870	3,7

на выборах в рейхстаг посредством создания особых закрытых помещений, где избиратель кладет свой бюллетень в конверт и запечатывает его вне наблюдения посторонних лиц, чем лучше охраняется тайна голосования. Источник: Водовозов В. В., Германия (дополнение к статье) // Энциклопедический словарь под ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева и О. О. Петрушевского. С.- Петербург, издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1890–1907 (<http://www.vehi.net/brokgauz/>).

<sup>16</sup> Реформа 1865 года не ввела парламентарный режим во «французском» понимании. Шведские министры продолжали быть советниками короля, который назначал и удерживал их в должности по своему усмотрению. Парламент мог бесконечно чинить препятствия воле короля, но не мог навязать ему своей воли. История XIX века. [Под ред. проф. Э. Лависса и А. Рамбо. Пер. с французского. Второе доп. и испр. изд-е под ред. проф. Е. В. Тарле]. Т. 5. М.: ОГИЗ, 1938.

16.07–30.09. 1899	136 945	40,3	339 898	9,7
7–13.09. 1902	180 527	47,3	382 068	12,4
10–16.09. 1905	217 323	50,3	432 140	13,1
	<b>2-й этап: 4 года (1907–1910)</b>			
6–12.09. 1908	308 389	61,3	503 164	16,4
	<b>3-й этап: 10 лет (1911–1920)</b> <b>Всеобщее мужское избирательное право</b>			
9–24.09. 1911	603 974	56,7	1 066 150	
29.03-7.04. 1914	760 194	69,6	1 092 390	2,5
5–13.09. 1914	731 361	65,8	1 111 829	1,8
1–16.09. 1917	735 984	65,5	1 123 983	1,1
4-17.09. 1920	657 583	55,1	1 193 003	6,1
10–26.09. 1921	1 741 952	54,1	3 222 853	Всеобщее голосование

**Источник:** Танин-Львов А. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. Энциклопедический справочник. М.: РОССПЭН, 2001. С. 453–454; расчеты автора.

Динамика общего числа шведских избирателей и их активности доступна только с 1872 года (табл. 4). Активность на выборах была невысокой: 1872–1884 годы – 22–30 процентов<sup>17</sup>. Равномерно увеличиваясь, в голосованиях участвовало от 45 до 74 тыс. человек. Только весной 1887 года (с 29 марта по 30 апреля) примерно половина лиц, имевших право голоса (около 130 тыс. человек, или 47%), использовали свои гражданские права на внеочередных «тарифных выборах». На увеличение явки, несомненно, повлияло и то, что изначально беспартийный двухпалатный парламент стал истинно партийным только с «тарифных выборов»<sup>18</sup>. Поскольку еще в первую легислатуру парламента образовалась многочисленная аграрная партия (1867), затем появились группировки бургомистров – либералов фритредеров, «новая аграрная» и др., то внеочередные выборы 29 марта – 30 апреля 1887 года – это первые выборы современного типа в истории Швеции с четко разграниченными политическими группировками электората и огромными тиражами пропагандистских

<sup>17</sup> Танин-Львов А. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. Энциклопедический справочник. М.: РОССПЭН, 2001. С. 453–454.

<sup>18</sup> Teorell Jan. Swedish Electoral Corruption in Historical-Comparative Perspective: A Research Proposal. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 2008. (<http://www.svet.lu.se/documents/Teorell-Miami.pdf>).

материалов (около 600 тыс. экземпляров брошюр и листовок) «за» и «против» введения таможенных барьеров<sup>19</sup>.

«Удивительно мало известно о природе шведских выборов перед появлением всеобщего избирательного права»<sup>20</sup>. Тем ценно описание Ингваром Андерссоном в «Истории Швеции» незначительного эпизода процедуры голосования на выборах, продолжавшихся с 9 августа по 29 сентября 1887 года, который, однако, изменил политический курс страны. «Осенью 1887 г. происходили очередные выборы во вторую палату. Их результат был примерно тот же, что и внеочередных выборов. Но еще до того, как собрался риксдаг, обнаружилось, что один из вновь избранных депутатов от Стокгольма (он получил насмешливое прозвище «Улле-кухня для бедных»<sup>21</sup>, не заплатил коммунального налога в 11 крон и 58 эре. Поэтому весь список из 22 человек, согласно конституции, был аннулирован. Вследствие этого сторонники пошлин получили большинство во второй палате. Вместо исключенных 22 депутатов от Стокгольма в риксдаг прошли их соперники – протекционисты. Сторонники покровительственных пошлин получили большинство, и Темпандер, кабинет которого уже давно находился в состоянии перманентного кризиса и только ждал какого-либо предлога для ухода, подал в отставку»<sup>22</sup>.

С 1890 по 1896 год общее число избирателей в Швеции от выборов к выборам последовательно увеличивается на 3,7 процента. Но уже в 1899 году данный процент повышается до 10. Причина – мощный рост (процветание) шведской экономики в этот период и рост заработной платы квалифицированных рабочих, которых становилось все больше и больше, что и отразилось на количестве списочного числа избирателей. С начала XX века повышательный тренд продолжается еще более высокими темпами (12,4–16,4%). Экономический фактор

---

<sup>19</sup>Андерсон И. История Швеции. М.: Изд-во «Иностранная литература», 1951. (<http://lib.rus.ec/b/218496/read>). Teorell Jan. Swedish Electoral Corruption in Historical-Comparative Perspective: A Research Proposal. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 2008. (<http://www.svet.lu.se/documents/Teorell-Miami.pdf>).

<sup>20</sup> Teorell Jan. Swedish Electoral Corruption in Historical-Comparative Perspective: A Research Proposal. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 2008. (<http://www.svet.lu.se/documents/Teorell-Miami.pdf>). С. 7.

<sup>21</sup> Мелин Я., Юханссон А. В., Хеденборг С. История Швеции. М.: Изд-во «Весь Мир», 2002. С. 210.

<sup>22</sup> Андерсон И. История Швеции. М.: Изд-во «Иностранная литература», 1951. (<http://lib.rus.ec/b/218496/read>).

мощно усилился политическим: массовое требование ввести всеобщее избирательное право (под «всеобщностью» понималась, естественно, только мужская половина) дополнилось «ясно выраженным пожеланием короля – разрешить вопрос об избирательном праве»<sup>23</sup>.

Требование всеобщего избирательного права в Швеции усилилось с периода таможенной войны и обострилось под влиянием его решения в Норвегии (1897 г.). Важным ускоряющим фактором стала всеобщая воинская повинность, объявленная в 1901 году. Сторонники всеобщего мужского голосования мотивировали свое требование тем, что естественным следствием обязательной воинской повинности – обязанности защищать государство должно стать право принимать участие в решении государственных вопросов<sup>24</sup>.

Особенно мощную агитацию в этом направлении вела социал-демократия, которая начала заметно расти в самом конце XIX века, а с 1902 года в этом вопросе к ним присоединились радикалы и либералы. В феврале 1902 года был внесен проект смягчения цензов, а в мае рабочие попытались произвести всеобщую стачку с требованием всеобщего голосования<sup>25</sup>. Стачка не удалась (и выработка нового проекта реформы была отложена)<sup>26</sup>, но всеобщая уличная и парламентская активность привела к росту активности электоральной. На выборах в сентябре 1902 года, по сравнению с предыдущими выборами, явка увеличилась на 7 пунктов – до 47,3 процента, а через три года возросла еще на 3 пункта, достигнув половины всего избирательного корпуса (табл. 4). Для Швеции того времени это небывало высокие цифры.

По отношению к численности населения, число лиц, обладающих правом голоса, увеличилось с 5,6 процента населения Швеции в начале 70-х годов XIX века до 8,2 процента в 1905 году и до 9,5 процента в 1908 году<sup>27</sup>. По сведениям из словаря Брокгауза и Ефрона, в 1899 году число лиц, имеющих право голоса, равнялось 339 876

<sup>23</sup> Андерсон И. Указ. соч.

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Право голоса предполагалось дать всем плательщикам налогов; лица с 40 лет получали два голоса, но возрастной ценз повышался с 21 до 25 лет [6].

<sup>26</sup> Водовозов В. В., Ганзен П. Г. Швеция (статья, дополнение к статье) // Энциклопедический словарь под ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева и О. О. Петрушевского. С.-Петербург, издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1890–1907 (<http://www.vehi.net/brokgauz/>; [http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz\\_efron/115217](http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/115217)).

<sup>27</sup> Андерсон И. История Швеции. М.: Изд-во «Иностранная литература», 1951. (<http://lib.rus.ec/b/218496/read>).

(см. таблицу 4, расчетное число), или около 1/4 всего взрослого мужского населения<sup>28</sup>.

Несмотря на мизерность информации о выборах в период пред-демократии<sup>29</sup>, известно, что коррупция на выборах в эту эпоху была заметным фактором, исследованием которого занимаются и поныне<sup>30</sup>. Французский социолог и политгеограф Андрэ Зигфрид в начале XX века вывел универсальный список «всех времен и народов» динамизма электоральных предпочтений: недостаточность интеллектуального развития (избирателей), давление, коррупция и персональные коэффициенты (рейтинги) кандидатов<sup>31</sup>.

В 1911 году выборы во вторую палату Швеции первый раз были проведены на основе всеобщего мужского избирательного права, число участников голосования превысило 600 тыс. человек, общее число избирателей перевалило за миллион, достигнув 19 процентов населения<sup>32</sup>.

Выборы 1914 года, сначала весенние, а затем и осенние, через месяц после начала войны, с еще большей активностью электората (69,6 и 65,8 процента соответственно), стали отражением политической активности и напряженности шведского общества в период перед

---

<sup>28</sup> Водовозов В. В., Ганзен П. Г. Швеция (статья, дополнение к статье) // Энциклопедический словарь под ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева и О. О. Петрушевского. С.-Петербург, издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1890–1907 (<http://www.vehi.net/brokgauz/>; [http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz\\_efron/115217](http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/115217)).

<sup>29</sup> Siegfried A. *Tableau politique de la France de l'Ouest sous le Troisième République*. New York: Arno Press, A New York Times Company, 1975. С. 7.

<sup>30</sup> Так, примерно одно из каждых шести выборных мест were appealed against, and that around 6 percent of the elections were annulled. были обжалованы, и около 6 процентов выборов были аннулированы. Most of the Большинство irregularities complained against were however caused by “negligence, ignorance and жалоб были на нарушения, вызванные, однако, «халатностью, невежеством и indifference”, not with malicious intent to systematically bias the outcome (ibid., 93). безразличием», но не злым умыслом для системного искажения результата. Источник: [Teorell Jan. *Swedish Electoral Corruption in Historical-Comparative Perspective: A Research Proposal. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 2008.* (<http://www.svet.lu.se/documents/Teorell-Miami.pdf>). С. 8.

<sup>31</sup> Siegfried A. *Tableau politique de la France de l'Ouest sous le Troisième République*. New York: Arno Press, A New York Times Company, 1975. 535 p.

<sup>32</sup> По сведениям А. Танина-Львова, активность на выборах 1911 года (56,7%), которые считают началом шведского парламентаризма, была несколько ниже, чем на предыдущих (61,3%). Источник. Танин-Львов А. *Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. Энциклопедический справочник. М.: РОССПЭН, 2001. С. 454.*

войной и сразу после ее начала. С 1887 года это был второй случай в шведской истории, когда выборы были проведены два раза за год. Всего же за 10 лет действия всеобщего мужского избирательного права в Швеции (1911–1920) выборы состоялись 5 раз.

\* \* \*

120 лет назад Япония, в отличие от Швеции, Нидерландов и других стран Европы, начинала с предельно высокой активности при отсутствии санкций за неучастие в выборах. С тех пор избирательное право стало всеобщим, военно-политическая активность страны за это время кардинально поменяла полюса (от милитаризации страны и колоссальной внешней агрессии до вынужденного перехода к силам самообороны), экономика прошла через кризисы и подъемы, включая японское экономическое чудо. Все вышеназванное – при перманентно очень интенсивной политической жизни, в частности – нескончаемой смене премьер-министров, в том числе в период действия «режима 1955 года»<sup>33</sup>.

Для сравнительного анализа Япония хороша еще и потому, что на сайте исторической правительственной статистики размещен материал по общему числу и активности японских избирателей всех 47 префектур со времени появления избирательного права, в ценовом формате «реставрации Мэйдзи» и до настоящего времени<sup>34</sup>.

Электоральная хронология Японии, согласно условиям участия в процедуре голосования, включает ценовое (1890–1924) и всеобщее мужское (1925–1942) голосование:

<sup>33</sup> После окончания войны и разгрома милитаристской машины Японии, под давлением американского оккупационного командования произошла коренная перестройка национальной военно-политической доктрины, которая повлекла и соответствующие изменения в избирательной сфере: голосование стало действительно всеобщим, были снижены возрастные цензы, появились новые политические партии. В 1950 году был принят Закон о выборах, который с поправками действует и поныне. Через 5 лет, снова по настоянию США, произошло важное изменение в партийной структуре, приведшее к появлению «полупартийной» системы в рамках «режима 1955 года»: либерально-демократическая (ЛДП) суперпартия, второй номер – социалистическая партия (СПЯ), которая ни разу не была у власти, и все остальные.

<sup>34</sup> Активность: <http://electionresources.org/jp/> и <http://www.stat.go.jp/english/data/chouki/27.htm> – Historical Statistics of Japan – Government Employees and Elections, in Japanese and English. Последнее пользование – 12.03.2012.

1890–1898 годы, мужчины, цензовое (налог – 15 йен) открытое голосование подписанными бюллетенями (рис. 1б);

1900–1918 годы, мужчины, цензовое (налог – 10 йен) тайное голосование (рис. 1в);

1919–1924 годы, мужчины, цензовое (налог – 3 йены) тайное голосование (рис. 1в);

1928–1942 годы, мужчины, всеобщее тайное голосование (рис. 1а).

Как и везде, в Японии работал ценз оседлости, который в переписании цензов обычно не указывают (подразумевается по умолчанию): срок проживания по месту голосования составлял 1,5 года, при всеобщем мужском голосовании его снизили до года.

**Таблица 5**

**Динамика общего числа избирателей и их активности в эпоху цензового избирательного права в Японии. 1890–1942**

Дата	Число действительных голосов	Явка, %	Общее число избирателей (расчетно)	Общее число избирателей	Динамика изменений общего числа избирателей по сравнению с предыдущим голосованием, %
<b>Источник:</b> Танин-Львов А. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. Энциклопедический справочник М.: РОССПЭН, 2001. С. 910–913.			<b>Источник:</b> <a href="http://www.stat.go.jp/english/data/chouki/27.htm">http://www.stat.go.jp/english/data/chouki/27.htm</a> – Historical Statistics of Japan		
<b>1-й этап: 10 лет (1889–1898)</b>					
1 июля 1890	532 194	93,7	567 977	450 872	
15 февраля 1892	499 369	91,6	545 163	434 594	-4,0
1 марта 1894	491 578	88,4	556 084	440 113	2,0
1 сентября 1894	492 867	84,8	581 211	460 483	4,5
15 марта 1898	497 896	87,5	569 024	452 637	-2,1
10 августа 1898	502 700	79,9	629 162	502 292	10,6
<b>2-й этап: 19 лет (1900–1918)</b>					
<b>10 августа 1902</b>	<b>860 670</b>	<b>87,57</b>	<b>982 837</b>	982 868	<b>1,56 раза</b>

1 марта 1903	818 299	85,39	958 308	958 322	-2,5
1 марта 1904	650 351	85,30	762 428	762 445	-20,4
15 мая 1908	1 342 645	84,44	1 590 058	1 590 045	<b>2,1 раза</b>
15 мая 1912	1 338 505	88,87	1 506 138	1 506 143	-5,3
25 марта 1915	1 417 075	91,64	1 546 350	1 546 411	2,7
20 апреля 1917	1 300 852	91,47	1 422 163	1 422 126	-8,0
<b>3-й этап: 6 лет (1919–1925)</b>					
<b>10 мая 1920</b>	<b>2 639 069</b>	<b>85,99</b>	<b>3 069 042</b>	3 069 148	<b>2,3 раза</b>
10 мая 1924	2 972 958	90,41	3 288 307	3 288 405	7,1
<b>Всеобщее мужское избирательное право: 18 лет (192–1942)</b>					
<b>20 февраля 1928</b>	<b>9 866 196</b>	<b>79,51</b>	<b>12 408 749</b>	12 408 678	<b>3,8 раза</b>
20 февраля 1930	10 446 196	81,53	12 812 702	12 812 895	3,3
20 февраля 1932	9 723 116	74,20	13 103 930	13 103 679	2,3
20 февраля 1936	11 132 678	77,83	14 303 839	14 304 546	9,2
30 апреля 1937	10 203 686	70,85	14 401 815	14 402 497	0,7
30 апреля 1942	12 04 1662	70,0	17 202 374	14 594 287	1,3

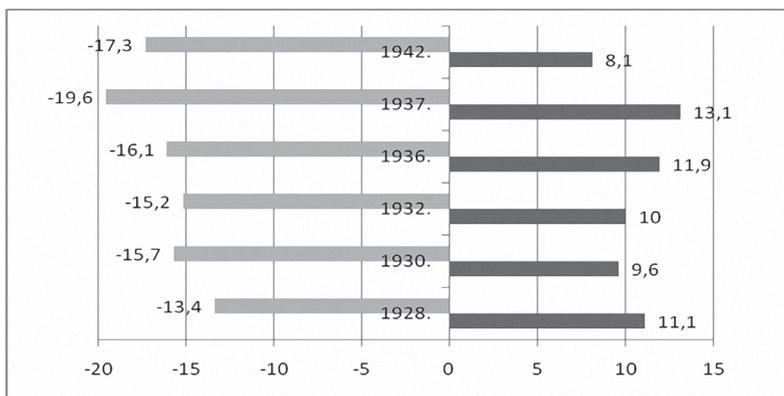
После введения новой формы формирования власти, в 1890–1898 годах, в процедуре участвовало 435–502 тыс. чел.<sup>35</sup>. Активность состоятельных японцев мужского пола, получивших право выбирать, была предельно высокой – 93,4 процента. Тем не менее, интервал между самой активной и пассивной префектурами уже тогда был 10,4 п.п.<sup>36</sup>. Исследователи отмечают, что первые выборы 1890 года прошли «гладко и без насилия». В отличие от вторых выборов 1892 года, признанных самыми жестокими: счет убитых шел на десятки, пострадавшие (раненых) – на сотни. Все свидетельства отмечают репрессивность правительственного аппарата по отношению к оппозиции в 1892 году, после разгона первого парламента и пожелания микадо поощрять «добрых людей», т. е. готовых голосовать за нужный власти бюджет. В 1894 и 1898 годах голосования проходили дважды в год, в марте и августе/сентябре. Однако оппозиция вновь получала большинство мест в парламенте, разгоны продолжались; история закончилась указом императора о недопустимости вмешательства депутатов в его кадровые назначения<sup>37</sup>. Вторые в течение

<sup>35</sup> Два источника, приведенные в таблице, дают существенное расхождение в численности на первом этапе и на выборах 1942 года. В анализе динамики общего числа избирателей использован национальный сетевой ресурс Японии.

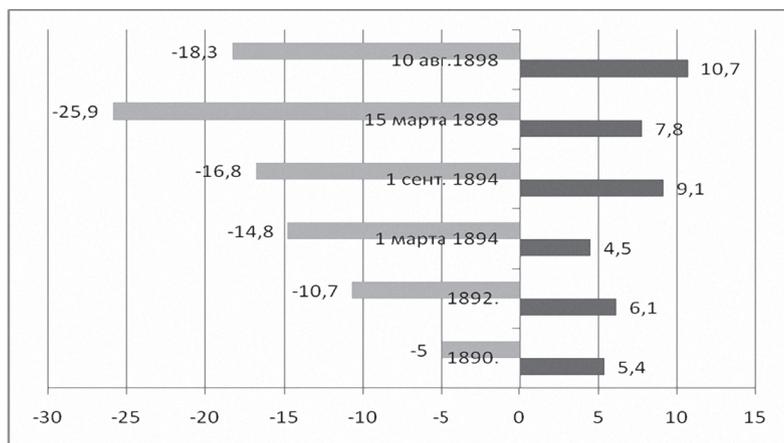
<sup>36</sup> Самые активные префектуры – Фукуока (99,1%; 1890), Симанэ (97,7%; 1892), Нара (93,3 и 95,3%; март 1894 и март 1898), а также Айти (90,6%; август 1898).

<sup>37</sup> Кузнецова Т. О. Избирательная система Японии // Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония [А. Г. Орлов,

года голосования после очередного «разгона» вызывали заметно меньший интерес выборщиков, особенно в августе 1898 года, когда средняя активность упала до 79,9 процента. За 6 голосований, состоявшихся в течение 9 лет в открытой форме, произошло значительное снижение интереса к электоральной процедуре<sup>38</sup>.

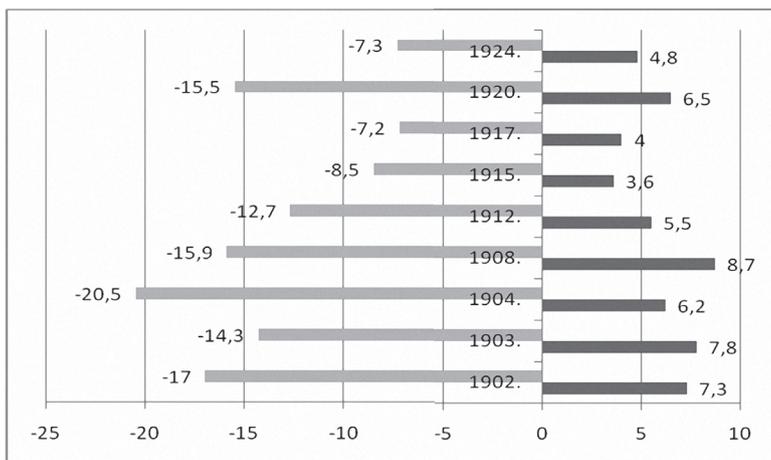


**а**



В. И. Лафитский, И. А. Ракитская, Т. О. Кузнецова; научн. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский]. – М.: РЦОИТ: Типография «Новости», 2009. С. 356–357.

<sup>38</sup> Самыми пассивными были префектуры Тояма (88,7%; 1890), Исикава (80,9%; 1892), Нагасаки (74,0%; март 1894), Кумамото (68,0 и 61,6%; сент. 1894 и март 1898) и Миядзаки (61,6%; авг. 1898).



## В

**Рис. 1. Величины максимальных отклонений от среднего уровня активности по электоральным событиям в Японии: а – 1928–1942 гг., б – 1890–1898 гг., в – 1902–1924 гг.**

«В 1900 году агитация радикалов привела к пересмотру закона о выборе депутатов. Имущественный ценз для активного избирательного права понижен с 15 до 10 иен, для пассивного устранен вовсе; открытая баллотировка заменена закрытой. Это сразу и значительно подняло уровень японского парламентаризма»<sup>39</sup>. Избирательный корпус увеличился до 762–1546 тысяч чел. Первое голосование по новым правилам состоялось в августе 1902 года, и активность расширенного корпуса избирателей стала существенно выше (на 8,5 п.п.), чем в августе 1898 года.

Значимые увеличения списочного числа избирателей Японии согласуются со смягчением условий участия в голосовании (табл. 5). Но динамика общего числа между изменениями цензов – с плюса на минус и обратно – подвержена не только административно-экономическим мотивам. Например, небольшое уменьшение в 1903 году на 2,5 процента объясняется житейскими ситуациями, а уменьшение на

<sup>39</sup> Водовозов В. В., Япония (дополнение к статье) // Энциклопедический словарь под ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева и О. О. Петрушевского. С.-Петербург, издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1890–1907 (<http://brockhaus-efron-encyclopedia.info/>).

20,4 процента в 1904 году – мобилизацией во время русско-японской войны. Выборы 1908 года, с которых отмечен двукратный рост численности избирательного корпуса Японии в рамках тех же цензов, – это первые послевоенные выборы. Если в Швеции основной причиной поступательного динамизма избирательного корпуса было процветание экономики и увеличение зарплаты квалифицированных рабочих, то в Японии ситуация сложилась иная.

Из исторических свидетельств известно, что кратное увеличение объемов промышленного производства (работавшего на войну) во время русско-японской войны (и после нее) сопровождалось крайне жестокой эксплуатацией всех категорий рабочей силы (мужчин, женщин, детей)<sup>40</sup>. Война истощила не только людские, но и финансовые ресурсы страны-победительницы. Поэтому под итогами войны, после которой произошло двукратное увеличение общего числа избирателей, понимается: 1) возвращение избирателей-офицеров и 2) серьезное увеличение невоенного элитарного слоя (по крылатому русскому выражению, «кому война, а кому – мать родна»). По сравнению с предвоенными выборами 1903 года, увеличение составило 632 тыс. человек при численности населения 48,6 млн. человек<sup>41</sup>.

В 1915–1917 годах активность продолжала расти (91–92%), но, в отличие от первого этапа, окрепла и «сплоченность» префектур: минимаксная разница активности (= макс. – мин.) сократилась более

---

<sup>40</sup> Водовозов В. В., Япония (дополнение к статье) // Энциклопедический словарь под ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева и О. О. Петрушевского. С.-Петербург, издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1890–1907 (<http://brockhaus-efron-encyclopedia.info/>).

<sup>41</sup> Свидетельства послевоенной эйфории: бэби-бум (численность населения Японии с 1906 по 1907 год увеличилась на 937,7 тыс. человек, тогда как с 1905 по 1906 годы – на 112,8 тыс. человек). Источник: <http://www.populstat.info/Asia/japanp.htm> и <http://www.populstat.info/Asia/japanc.htm>.; указ императора от 13 октября 1908 г. об «эйфории», в котором «говорилось о том, что после победы в войне с Россией японцы впали в эйфорию, стали думать только про наращивание собственного благополучия, увлеклись удовольствиями и шикарной жизнью. И это в то время, когда следует озаботиться, прежде всего, верностью императорскому дому, трудолюбием, бережливостью и производственными делами». Источник: Мещеряков А. Н. Император Мэйдзи и его Япония. М.: Изд-во Наталис, Рипол Классик, 2009. 950 с.

1908 год – дата поглощения партией Kenseihontō нескольких мелких партий и возникновения Конституциональной националистической партии Rikken Kokumintō, а также открытия кафедры колонизации в Токийском императорском университете.

чем вдвое и составила 11,2 пункта. Чем больше явка, тем меньше территориальная изменчивость центров управления (префектур) по этому показателю.

Третий цензовый период, с 1919 года, снизивший «тариф» на участие в выборах до 3 йен налога (прямых податей), позволил расширить корпус выборщиков до 3,1–3,3 млн. чел. По этим условиям состоялись выборы в 1920 и 1924 годах, но увеличения активности не произошло, поскольку она и так была предельно высокой. В 1924 году голосование состоялось через 8 месяцев после «Великого землетрясения Канто», средняя активность – 91,2 процента (в уничтоженном стихией Токио явка была 84,6%). Список префектур с экстремальной активностью в 1902–1924 годах включает в себя: Нара (1903, 1904, 1908, 1912), Тоттори (1902, 1917, 1920, 1924) и Гумма (1915) – максимальная активность; Кагосима (1902, 1908, 1915, 1920), Хоккайдо (1912, 1917), Ниигата (1903), Симанэ (1904), Тюоку (1924) – минимальная активность.

Партийное меню Японии конца XIX – начала XX веков – партии, клубы, общества и религиозные секты, организованные до первых выборов. В октябре 1881 года на базе движения «Лига учреждения парламента» образовалась партия либеральных помещиков и землевладельцев, стремившихся к большей политической модернизации, Риккен дзюто (Конституционно-либеральная). В том же году появилась Партия реформ (Риккен кайсинто), которая выражала интересы чиновников, городской интеллигенции и т. п. Через год чиновники, ориентирующиеся на правительственного лидера Ито Хиробуми, были объединены в Конституционно-императорскую партию Риккен тейсэйто. В 1890–1908 годах в парламенте были представлены:

1) партии: Либеральная, Конституционная Прогрессивная Партия – Ортодоксальные Конституционалисты, Конституционная Реформистская и др.;

2) клубы: Красивый, Кинки Кокутай, Чуо, Докуритсу, Ямашита, Хайоши, Иинин, Кошин, Мумей;

3) общества: Народное, Юко, Иинин и др.

В 1890–1912 годах в парламенте доминировала Либеральная партия консервативного толка, затем произошел переход лидерства к сменившей ее Консервативной партии (запрещенной, наряду с другими, в 1938 г.). Синтоистская секта Тайсей («Учение совершенного синто»), центральный тезис доктрины которой гласит, что каждый может способствовать процветанию нации путем личного аскетизма

и ублажения «ками», получила на выборах 1890 года 12,7 процента голосов<sup>42</sup>. По оценке автора статей по истории и государственному устройству в энциклопедии Брокгауза и Ефрона В. В. Водовозов, в парламенте микадо «... правильных партийных организаций не было; выработанных и ясных программ у партий также не было; партии образовывались, распадались и вновь образовывались с чрезвычайной легкостью: в действительности за принципиальными разногласиями скрывалась борьба личных честолюбий или, в лучшем случае, старинная борьба кланов»<sup>43</sup>. «Депутаты нередко оказывались продажными; нуждавшиеся в их услугах капиталисты легко покупали их голоса, чтобы добиться при их посредстве каких-либо концессий. Само правительство покупало их, когда их оппозиция делалась почему-либо особенно неудобной – покупало иногда индивидуально, иногда коллективно такими мерами, как законопроект об увеличении жалования депутатам с 800 до 2000 иен (1898)»<sup>44</sup>.

Самой активной префектурой в период цензового голосования была бывшая столичная область Нара (6 раз – первое место); второе место в рейтинге – Тоттори (лидер 4 раза). Малонаселенные префек-

---

<sup>42</sup> Водовозов В. В. Нидерланды (дополнение к статье) // Энциклопедический словарь под ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева и О. О. Петрушевского. С.-Петербург, издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1890–1907 (<http://www.vehi.net/brokgauz/>). С. 910–911.

<sup>43</sup> Водовозов В. В., Япония (дополнение к статье) // Энциклопедический словарь под ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева и О. О. Петрушевского. С.-Петербург, издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1890–1907 (<http://brockhaus-efron-encyclopedia.info/>).

<sup>44</sup> Современный американский исследователь Р. Митчелл дает аналогичные оценки. По его мнению, чертой первых японских выборов 1890 года были деньги и подарки, впоследствии ставшие обычной (регулярной) чертой политической жизни «страны восходящего солнца». Для кандидатов дополнительным условием участия и победы на выборах в парламент микадо стал постоянно усиливающийся денежный прессинг со стороны «местных боссов», оптом продававших голоса избирателей. Такое давление особенно усилилось в 1908 году, что толкнуло кандидатов в руки бизнес сообщества. Р. Митчелл приводит статистику зарегистрированных взяток в избирательной сфере Японии с 1908-го – года послевоенной эйфории: 1338–1908 г.; 3329–1912г.; 7278–1915 г. Источники: Танин-Львов А. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. Энциклопедический справочник. М.: РОССПЭН, 2001. 26–27; Водовозов В. В., Япония (дополнение к статье) // Энциклопедический словарь под ред. И. Е. Андреевского, К. К. Арсеньева и О. О. Петрушевского. С.-Петербург, издатели: Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1890–1907 (<http://brockhaus-efron-encyclopedia.info/>).

туры Тоттори и Симанэ, входящие в регион Тюгоку, побережьем обращенные к Японскому морю, с самого начала электоральной истории Японии отличались очень высокой активностью. Малонаселенная префектура Симанэ – сакральная территория и исторически сложившийся «край» политической ссылки в Японии (острова Оки – примерно, как Сибирь в России, если уместна такая аналогия) с 1960 года – постоянный лидер электоральной активности страны, включая выборы 2013 года. Исключение – 1904 год, когда префектура Симанэ тоже была лидером, но «в обратном направлении» – 65,6 процента. Объяснить данный факт не беремся. В настоящее время в г. Хамада – центре префектуры Симанэ, находится университет, занимающийся политическими исследованиями, возглавляет который бывший министр иностранных дел Японии господин Шигеаки Уно<sup>45</sup>. Вероятно, данные обстоятельства позитивно влияют на электоральную активность жителей небольшой префектуры, число которых за 110 лет (1892–2002 гг.) почти не изменилась (увеличение составило 1,1 раза, достигнув 753,4 тыс. человек).

Мегаполисы Токио и Осака, как правило, – электоральный пассив. Относительная пассивность избирательного корпуса префектур Хоккайдо, Кагосима, Миядзаки, Кумамото, Нагасаки, расположенных на северном (Хоккайдо) и южных островах (Кюсю и Окинава), объясняется не столько географией, сколько драматической историей их вхождения в состав Японии. Хоккайдо после вооруженной борьбы окончательно вошел в состав Японии только в 1869 году. Государство Рюкю, некогда расположенное на одноименном архипелаге, включая самый большой остров Окинава, было присоединено к Японии в 1872 году (установлен административный контроль). Фронтир Японии, северные и южные острова, стали ее захолустными провинциями. В голосованиях элиты севера и юга стали принимать участие с 1902 года и высокой, по японским меркам, активностью особо не отличались.

От объявления новой формы формирования армии в январе 1873 года до реализации в 1928 году всеобщего мужского голосования, законодательно введенного тремя годами ранее, в 1925 году<sup>46</sup>,

<sup>45</sup> В начале 2000 годов господин Шигеаки Уно посещал город Иркутск в рамках научных связей с ИГУ.

<sup>46</sup> Согласно закону 1925 года был высокий возрастной ценз (25 лет) и годичный ценз оседлости, лишавший права сезонных рабочих. Кроме того, избирательных прав не имели все, кто получал частное или общественное пособие. Источник: История XIX века. [Под ред. проф. Э. Лависса и А. Рамбо. Пер. с французского. Второе доп. и испр. изд-е под ред. проф. Е. В. Тарле]. Т. 7. М.: ОГИЗ, 1938. С. 358.

прошло 55 лет. Следовательно, введение всеобщего мужского голосования в Японии стало результатом системных изменений в формате модернизации, независимым от параллельно происходившей целенаправленной милитаризации страны.

Территориальные политические системы Японии и Швеции, исходя из статистики, схожи между собой социальной реакцией на изменения цензов. Речь идет о том, что правовое новшество, расширяющее массовый потенциал электорального участия подданных, первоначально вызывает относительно меньший интерес, чем в предыдущем, старом, варианте, когда была дискриминирована большая часть общества (выборы 1920 и 1928 годов (табл. 5)).

За 18 лет действия всеобщего мужского избирательного права в Японии (1928–1942) выборы состоялись 6 раз. Выборы 1942 года, проведенные фашистской организацией – Ассоциацией помощи трону, в обстановке эскалации агрессии, крайней милитаризации и роспуска всех партий, поломали сложившуюся территориальную модель активности<sup>47</sup>.

\* \* \*

Судя по датам голосований<sup>48</sup>, отличия между странами в сроках проведения процедуры значительны: все голосования в Японии и Нидерландах оформлены одним днем, в Швеции – от 1 до 3 месяцев в XIX веке, до 2 недель – в XX веке. Разделяя преддемократию на этапы (табл. 2), в среднем получается три.

На первом этапе, раньше всех из выбранной тройки начатом в Нидерландах, разница в продолжительности периода преддемократии между странами была такова: Нидерланды и Швеция – по четыре десятка лет, Япония – одно десятилетие. Следующий этап ставит на первое место Швецию – 4 года (1907–1910), затем Нидерланды – 9 лет (1888–1896). В Японии второй этап продолжался 19 лет (1900–1918) и сопровождался либо захватническими войнами, либо подготовкой к ним. Третий этап наиболее короток в Японии – 6 лет (1919–1925),

<sup>47</sup> Арбатская М. Н. Территориальные политические системы: электоральная активность и цикличность эволюции // Известия РАН (Сер. геогр.). 2013. № 1. С. 31–41; Арбатская М. Н. Япония: 120 лет избирательного права. Характеристики функционирования территориальных политических систем в день голосования // ПОЛИТЭКС. 2013. Т. 9. № 1. С. 5–7.

<sup>48</sup> Танин-Львов А. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. Энциклопедический справочник. М.: РОССПЭН, 2001. 1112 с.

в Швеции он продолжался 10 лет (1911–1920), и это было уже всеобщее мужское избирательное право, через год, в 1921 году, ставшее просто всеобщим. В Нидерландах длительность третьего этапа составила 13 лет (1897–1909). Гендерная дискриминация на выборах после введения всеобщего мужского голосования была устранена в Нидерландах через год, в 1919 году, в Швеции через 10 лет, в 1921 году, в Японии – только после военного поражения в 1946 году.

В Нидерландах на всех этапах цензового голосования границы средней активности, нижняя и верхняя, поднимались: 41,4–75,6 процента – первый; 57,2–81,7 процента – второй; 73–83 процента – третий этап, что свидетельствует о стабильно растущем интересе населения к новой форме формирования власти. В Швеции интерес населения к выборам был не меньшим, благодаря чему и удалось «сократить» третий этап, проводя его в условиях всеобщего мужского голосования. На ускорение в значительной степени повлияло объявление всеобщей воинской повинности. В других странах подобной увязки не было, а в Японии, более того, милитаристские устремления элиты подстроили под себя все другие модернизационные потребности.

Сравнения между странами по числу «цензовых» депутатов на душу населения представляются столь же информативными, как на квадратный километр. «Цензовые» депутаты в любом случае представляли только свой (в современной терминологии) элитарный слой населения (во всех странах бедных людей не допускали до выборов – вполне рациональный подход, учитывая тогдашний уровень и качество жизни подавляющей части населения).

Итак, можно резюмировать, что из трех стран в данный период истории в целях введения всеобщего избирательного права наиболее эффективно и качественно функционировала территориальная политическая система шведского королевства. На второе место можно поставить ослабевшую голландскую империю, озабоченную решением колониального вопроса вкупе со своим международным имиджем демократической страны (1866 г.), и вступившей в эпоху всеобщего избирательного права одновременно со Швецией, но с «католическим» обременением в виде обязательного вотума. На третьем месте остается активно действующая на тот период империя микадо, логика модернизации и догоняющего капиталистического развития которой обусловили в качестве доминирующего фактора внешнюю агрессию и территориальные захваты.

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

Одна из основных задач Конституции Российской Федерации, история которой насчитывает более двадцати лет, заключается в таком построении государственных и общественных институтов, которое объективно способствовало бы утверждению и развитию демократии на основе сочетания и взаимодействия социальных и индивидуальных интересов. Важной гарантией, направленной на то, чтобы обезопасить субъектов конституционного права, носителей различных индивидуальных и коллективных прав от неконституционных по существу и не соответствующих Конституции Российской Федерации по форме решений и действий государственных органов и должностных лиц<sup>1</sup>, является конституционное правосудие, представляющее собой высшее проявление конституционного контроля в государстве<sup>2</sup>. Правовые позиции, выраженные Конституционным Судом Российской Федерации, рассматриваемые правоведами в качестве «кристаллизованного права»<sup>3</sup>, непосредственно влияют на качество законотворческой

---

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

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

<sup>2</sup> Бондарь Н. С. Концепция «живого» (судебного) конституционализма: методология исследования в свете практики конституционного правосудия // Теория и практика российского конституционализма: сборник докладов. Отв. ред. В. И. Фадеев. М.: Издательский центр Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 24.

<sup>3</sup> Гаджиев Г. А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: восточно-ев-

и правоприменительной практики<sup>4</sup>, на установление в этом процессе баланса социального и индивидуального.

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

Выборы играют ключевую роль в современной общественно-политической жизни страны и обеспечивают стабильность существующей политической системы России, воспроизводство и функционирование

---

ропейское обозрение. 1999. № 3 (28). С. 81–95.

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

<sup>5</sup> Уманский Я. Н. Советское государственное право. М.: «Высшая школа», 1970. С. 84; Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. С. 185.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2118.

институтов власти. Приход к власти представителей тех или иных политических сил с помощью выборов обуславливает определенное состояние защищенности конституционного строя. От решений, принимаемых органами народного представительства и выборными лицами, зависит распределение финансовых ресурсов, эффективность экономической деятельности хозяйствующих субъектов, степень реализации конституционных прав и свобод избирателей, характер средств и методов осуществления государственной власти<sup>7</sup>.

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

Существенная корректировка высшими органами государственной власти договоренностей, достигнутых по итогам выборов и основывающихся на концепции справедливости<sup>8</sup>, приводит к исключению электората, несогласного с этими изменениями, из политической жизни страны. А это, в свою очередь, может повлечь и изменения в геополитическом статусе государства. Так, после государственного переворота, произошедшего в конце февраля 2014 года на Украине, воля украинских граждан, проживающих в АР Крым и г. Севастополе, оказалась исключенной из политического соглашения: был отстранен от власти президент, за которого в 2010 году проголосовало 78,24 процента избирателей в АР Крым и 84,35 процента – в Севастополе. Позднее была инициирована кампания, направленная против двух парламентских партий – «Партии регионов», за которую в 2012 году отдали свои голоса 52,26 процента избирателей в АР Крым и 46,90 процента – в Севастополе, и Коммунистической партии Украины (19,41% и 29,46% соответственно)<sup>9</sup>. В конечном счете исключение

---

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

<sup>8</sup> Ролз Дж. Теория справедливости. М: Издательство ЛКИ, 2010. С. 25.

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

этой части населения из внутригосударственной политической жизни стало одним из оснований выхода этих административно-территориальных единиц из Украины. Ведь еще Ж.-Ж. Руссо отмечал, что «суверенная власть, хотя она и безгранична, священна, нерушима, не выходит и не может распространяться за пределы общих соглашений»<sup>10</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что, будучи элементом конституционного статуса избирателя, избирательные права являются в то же время и элементом публично-правового института выборов, в них воплощаются как личный (индивидуальный) интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный (социальный) интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти<sup>11</sup>. В этом контексте под публичным интересом можно понимать интерес, в котором все общество является заинтересованной стороной или получателем. Наиболее адекватным средством его выражения, по мнению немецкого правоведа Р. Уермана, являются выборы или референдум, в ходе которых он формируется на основе волеизъявления избирателей или участников референдума. В качестве средства выявления публичного интереса при рассмотрении правоприменительными органами конкретных дел может использоваться и опрос граждан<sup>12</sup>.

Именно социальный (публичный) интерес в настоящее время является ядром национального правосознания, составленным из

---

<sup>10</sup> Руссо Жан-Жак. Политические сочинения. СПб.: «Издательство «Росток», 2013. С. 142.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 года № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В. И. Гнездилова и С. В. Пашигорова» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 49. Ст. 4948; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 52. Ст. 6533.

<sup>12</sup> Uerman R. Das öffentliche interesse seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999. S. 13, 15.

единых для всех представлений о предназначении государства, его роли в регулировании общественной жизни. Вместе с тем, как отмечается в литературе, осознание общих потребностей – это лишь первая стадия проявления интереса в праве. Этот процесс неоднороден и крайне сложен. Известно, что каждый человек обладает индивидуальным видением общего интереса, а также по-своему представляет собственное место в государственном механизме<sup>13</sup>. При этом интересы государства, общества, отдельных индивидов на отдельных его стадиях могут корректироваться и сталкиваться друг с другом, образуя непрерывную «борьбу за право»<sup>14</sup>, постоянную во времени.

Процесс реализации публичного интереса связывается с достижением общего блага, под которым Е. Шмидт-Асман понимает частные и публичные интересы, объединенные единым общественным интересом<sup>15</sup>. Р. Уерман обращает внимание на то, что именно достижение общего блага, как правило, является обязанностью государства, которое должно использовать для её выполнения все свои механизмы<sup>16</sup>. Этот подход находит отражение и в нормативных правовых актах. Так, в статье 3 Конституции Федеральной земли Бавария отмечается, что Бавария является правовым и социальным государством с богатым культурным наследием, которое служит общему благу.

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

---

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

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

<sup>15</sup> Schmidt-Asmann E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Organisationsidee. Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2006. S. 153.

<sup>16</sup> Uerman R. Das öffentliche Interesse seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999. S. 20.

рассматривать в качестве средства реализации индивидуальных интересов, не позволяющего государству посягать на них.

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

Механизм установления баланса интересов между социальным и индивидуальным наиболее ярко проявляется в делах, связанных с реализацией права на предвыборную агитацию, которая, по мнению российских ученых, является кульминацией избирательного процесса, по достижению которой раскрывается политический характер избирательного права<sup>17</sup>. При рассмотрении дела по запросу группы депутатов Государственной Думы и жалобам граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова о конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации, проведя анализ интересов общества в целом и интересов отдельных участников избирательной кампании при реализации права на предвыборную агитацию, четкие границы которой в силу действия подпункта «ж» пункта 2 статьи 48 вышеназванного Закона было сложно определить на практике, установил приоритет права общества на свободу слова в ходе выборов над интересами отдельных кандидатов, которые могли бы быть нарушены средствами массовой информации в ходе информационного обеспечения выборов. В связи с этим Конституционный Суд признал подпункт «ж» пункта 2 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации как ограничивающий свободу слова<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 332.

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября

Это решение Конституционного Суда Российской Федерации, принятое в ходе избирательной кампании, существенно повлияло на практику квалификации незаконной агитации в средствах массовой информации. Справедливо мнение Е. И. Колюшина, который считает, что после принятия этого решения доказать претензии к средствам массовой информации по поводу нарушения избирательного законодательства чрезвычайно сложно<sup>19</sup>. Подтверждением данного вывода является то, что уже в ноябре 2003 года мировым судьей первого судебного участка Ленинского района Новосибирска было принято семь решений о прекращении производства по делам об административных правонарушениях в отношении местной телекомпании, нарушившей, по мнению окружной избирательной комиссии, правила проведения информирования в средствах массовой информации<sup>20</sup>. На все решения были поданы протесты прокурора Ленинского района, которые районным судом общей юрисдикции были оставлены без удовлетворения<sup>21</sup>. При этом в судебных решениях, выносимых на протесты прокурора, отмечалось, что «мировой судья абсолютно правильно применил нормы материального права – ст. 5.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с учетом положений постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года»<sup>22</sup>. После принятия указанного постановления от 30 октября 2003 года в течение всей избирательной

---

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

<sup>19</sup> Колюшин Е. И. Судебная защита избирательных прав граждан. М.: Издательский дом «Городец», 2005. С. 89.

<sup>20</sup> Дела № 3м-И-271/03, 3м-И-273/03, 3м-И-277/03 и др.

<sup>21</sup> Решение судьи Ленинского районного суда г. Новосибирска по делу № 12–161/03 г.; решение судьи Ленинского районного суда г. Новосибирска по делу № 12–165/03 г.; решение судьи Ленинского районного суда г. Новосибирска по делу № 12–166/03 г.; решение судьи Ленинского районного суда г. Новосибирска по делу № 12–167/03 г. и др.

<sup>22</sup> Решение судьи Ленинского районного суда г. Новосибирска по делу № 12–167/03 г. С. 2.

кампании по выборам депутатов Государственной Думы ни один суд г. Новосибирска не принял положительного решения по заявлениям на нарушения средствами массовой информации правил проведения предвыборной агитации. При том, что в деятельности ряда средств массовой информации явно просматривалась агитационная цель. Например, в заявлениях отмечался факт освещения с негативными комментариями в еженедельных новостных воскресных программах одной из местных телевизионных компаний деятельности только трех кандидатов в депутаты Государственной Думы.

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

На основании признания интереса граждан в проведении предвыборной агитации против всех кандидатов, существующего в рамках нормативно определяемого конституционного права на свободное распространение информации, Конституционный Суд Российской Федерации признал оспариваемое регулирование несоразмерно

---

<sup>23</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 47. Ст. 4968.

ограничивающим конституционное право на распространение информации и не соответствующим требованиям Конституции Российской Федерации. Обращая внимание на необходимость защиты свободы слова, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что предвыборная агитация против всех кандидатов является равноценной по своим юридическим характеристикам предвыборной агитации за или против конкретных кандидатов, поскольку в условиях равного избирательного права все голоса избирателей (за – против конкретных кандидатов, против всех кандидатов) имеют одинаковый вес, а право агитировать против всех участвующих в выборах кандидатов относится к признанным законодателем избирательным правам граждан.

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

Законодательно определить порядок проведения агитации против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), по нашему мнению, не представляется возможным. Регламентация данных отношений отсутствует и в зарубежном законодательстве. Российский законодатель, выполняя требование Конституционного Суда Российской Федерации, пошел по более легкому пути законотворчества, приняв в 2006 году закон, отменивший возможность голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)<sup>24</sup>, чем сократил

---

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

объем субъективного избирательного права российских граждан в части голосования против всех кандидатов (списков кандидатов) и частично минимизировал необходимость правового регулирования этих общественных отношений<sup>25</sup>.

Интерпретируя правила проведения агитации за голосование против всех кандидатов (списков кандидатов), Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 ноября 2005 года № 10-П, признавая за гражданами возможность проведения такой агитации, фактически предоставил российскому гражданину с его собственными средствами статус самостоятельного субъекта права на агитацию. Ведь возникает вопрос: если избиратель за счет собственных средств может агитировать за голосование против всех кандидатов (списков кандидатов), то почему он не может проводить агитацию за голосование за или против отдельных кандидатов (списков кандидатов) наравне с другими кандидатами (избирательными объединениями)? Этот вопрос вытекает из содержания понятия предвыборной агитации, закрепленного в законодательстве на тот момент. В соответствии со статьей 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», под предвыборной агитацией понимается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Если бы Конституционный Суд Российской Федерации и в дальнейшем в своих решениях развивал эту позицию, то можно было бы считать, что он встал на путь предоставления избирателю статуса субъекта предвыборной агитации, равного статусу кандидата (избирательного объединения). Может быть, это не в полной мере соответствовало бы принципам российского избирательного права, но в любом случае эта позиция не противоречила бы принципиальным положениям Конституции Российской Федерации. Но в последую-

---

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

щих решениях Конституционный Суд Российской Федерации не стал последовательно проводить эту позицию, а сделал совсем иные выводы, установив приоритет гарантирования интересов отдельных участников избирательной кампании – кандидатов, избирательных объединений, посредством обеспечения их равного положения. Это еще раз подтверждает тезис о том, что если конструкция интереса, установленная законодателем и отраженная в законе, является статичной категорией, то содержание общественного блага, вытекающее из баланса интереса, выявленного Конституционным Судом Российской Федерации, может постоянно меняться.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области»<sup>26</sup> отмечалось, что оспариваемое заявителем требование об осуществлении предвыборной агитации не иначе, как за счет денежных средств, которые аккумулированы в созданных в соответствии с законом избирательных фондах и выступают в обезличенной форме, не противоречит Конституции Российской Федерации<sup>27</sup>. Оценивая значимость права на свободу слова избирателей в рамках политических борьбы в период выборов и права на получение информации об источниках финансирования избирательных кампаний кандидатов (избирательных объединений), Конституционный Суд посчитал, что законодательно закрепленный запрет избирателям проводить агитацию за счет своих финансовых средств является справедливым.

Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил законодательно закрепленную, ограниченную избирательную правоспособность избирателей: граждане, не являющиеся кандидатами и не выступающие от имени кандидатов, избирательных объединений в установленном законом порядке, вправе проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют

---

<sup>26</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2970.

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

финансовых затрат. При наличии согласия кандидата, избирательного объединения, граждане имеют возможность проводить предвыборную агитацию в рамках, предоставляемых кандидату, избирательному объединению эфирного времени и печатной площади, а также создавать и распространять печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы, при том что соответствующие финансовые затраты производятся исключительно за счет средств избирательного фонда. С одной стороны, это решение Конституционного Суда Российской Федерации направлено на обеспечение равного статуса кандидатов (избирательных объединений), с другой стороны, – нарушает право рядовых избирателей на распространение информации. Гражданин (избиратель), обладающий правом на агитацию, в соответствии с волей Конституционного Суда Российской Федерации может реализовать его только с разрешения кандидата (избирательного объединения).

Получается, что право кандидатов выражать свое мнение имеет для законодателя несоизмеримо более высокую ценность, нежели аналогичное право иных лиц. Более того, избранный способ регулирования позволяет одной категории граждан (кандидатам) при осуществлении своих прав (свободы слова) не учитывать права других граждан, не являющихся кандидатами<sup>28</sup>. У избирателей остается возможность вести агитационную деятельность в формах, не требующих финансовых затрат: встречи с избирателями, участие в собраниях, митингах и иных публичных мероприятиях, которые являются малоэффективными и не могут достигнуть желаемого результата. Конституционный Суд Российской Федерации ограничивается рассмотрением избирателя не в качестве субъекта распространения информации, а только в качестве объекта, на который направлено воздействие кандидатов (избирательных объединений). Фактически суд сузил число возможных субъектов агитации за счет гарантирования общезначимого принципа равного избирательного права и контроля за финансированием выборов. Исходя из логики судебного решения, избирательная кампания стала процессом деятельности кандидатов (избирательных объединений), а не рядовых избирателей.

Подходы Конституционного Суда Российской Федерации к пониманию содержания избирательной правоспособности отдельной личности в избирательном процессе могут существенно повлиять

---

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

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

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

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

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

Право на осуществление судебной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина находит закрепление и на междуна-

---

<sup>29</sup> Лиотар Ж.-Ф. Спб.: Алетейя, 2013. С. 27.

родном уровне, в Конвенции о стандартах демократических выборов Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года<sup>30</sup>. В соответствии со статьей 16 этого акта, «в случае нарушения провозглашенных в настоящей Конвенции стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах, лицо или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленном законами, – также в избирательных органах».

Ограничение индивидуального права избирателей на судебную защиту, их права на участие в справедливых, нефальсифицированных, верно отражающих их волеизъявление выборах возможно только в случае обеспечения безопасности нравственности, здоровья, обороны или других общественно значимых отношений. Все это делает необходимым наличие широкого объема прав у участников избирательной кампании, направленных на контроль выборов, вне зависимости от того, по какой избирательной системе они проводятся. Нарушения требований избирательного законодательства, в том числе при подсчете голосов, неизбежно затрагивают конституционный интерес каждого избирателя, независимо от его конкретного волеизъявления, поскольку могут повлечь за собой искажение действительной воли избирателей и тем самым – формирование состава выборного органа публичной власти (замещение должности выборного должностного лица публичной власти) вопреки конституционным принципам народовластия, на которых строится и реализация избирательных прав граждан Российской Федерации. Это вытекает из позиции, выраженной Конституционным Судом в ранее принятых решениях: каждый избиратель должен иметь право выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными процедурами, с тем чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Международные избирательные стандарты. Сборник документов. Отв. Ред. А. А. Вешняков. М.: Издательство ВЕСЬ МИР, 2004. С. 762.

<sup>31</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3002; Определение Конституционного Суда Российской Феде-

Вызывает сомнение обоснование представителей государственных органов своей позиции. В своих выступлениях в Конституционном Суде Российской Федерации они высказали мнение, что при пересмотре результатов выборов могут оказаться нарушенными права других лиц, а именно большинства населения, которое в суды не обращалось, а следовательно, довольно итогами выборов и не желает их пересматривать, плюс права кандидатов, которые стали депутатами и которых в случае пересчета голосов новые итоги могут не устроить. Однако эти аргументы не выдерживают критики, поскольку защите подлежат лишь законные интересы граждан: было бы странно исходить из того, что даже гипотетически подлежит защите интерес граждан (пусть даже их большинство) в сфальсифицированных результатах или интерес депутатов, которые стали депутатами вследствие махинаций с голосами и могут потерять свой статус, если голоса будут подсчитаны в точном соответствии с волей избирателей. Подобная казуистика искажает смысл конституционно значимых целей, которые могут оправдать допустимые ограничения прав граждан<sup>32</sup>. В связи с этим приоритет в праве на защиту избирательных прав должен отдаваться избирателям, а не политическим партиям.

Конституционный Суд Российской Федерации в принятом по этому делу решении<sup>33</sup> подтвердил индивидуальный характер субъективного

---

рации от 5 ноября 1998 года № 169-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 1.

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

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

избирательного права, проявляющийся в необходимости закрепления в российском законодательстве возможностей избирателя наблюдать на всех стадиях избирательного процесса за соблюдением процедуры и обжаловать нарушения. Он признал оспариваемые положения не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти законоположения, будучи направлены на обеспечение гарантий судебной защиты избирательных прав граждан и соблюдение принципов подлинно свободных демократических выборов, по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предусматривают право избирателей на обращение в суд за защитой своих избирательных прав в связи с состоявшимся голосованием, право наблюдателей от политических партий на обжалование в суде решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, нарушающих права непосредственно самих наблюдателей, связанные с осуществлением ими полномочий по наблюдению за выборами, и право регионального отделения политической партии на обращение в суд с заявлением о защите своих избирательных прав, связанных с участием в соответствующих выборах в качестве избирательного объединения. В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации постановил: федеральному законодателю надлежит внести в правовое регулирование судебной защиты избирательных прав граждан изменения, направленные на уточнение порядка судебного обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с установлением итогов голосования, определением результатов выборов.

Общегосударственная значимость проблемы выявления Конституционным Судом Российской Федерации баланса социального и индивидуального в делах, связанных с реализацией избирательных прав, повысилась в последние годы. Это связано с принятием Европейским судом по правам человека решений, которыми признавались не соответствующими Европейской конвенции по правам человека конституционные нормы либо законодательные положения, в рассмотрении которых на соответствие Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации было отказано в связи с неподведомственностью дел<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 года № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим

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

Европейский суд по правам человека согласился, что государство имеет широкое усмотрение в ограничении избирательного права, однако, оно должно быть соразмерным. Лишение права на голосование при заключении на любой срок таковым не является. В своем решении по делу № 11157/04 и 15162/05 «Анчугон и Гладков против России» (*Anchugov and Gladkov v. Russi*) суд отметил, что участие в выборах в современном обществе является не привилегией, а презюмируемым правом. Европейский суд по правам человека посчитал, что запрет, предусмотренный статьей 32 Конституции Российской Федерации, нарушает статью 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Решение о лишении избирательных прав должно приниматься судьей с учетом всех конкретных обстоятельств<sup>35</sup>.

С одной стороны, можно согласиться с положениями, обосновывающими решение Европейского суда по правам человека: фак-

---

детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2004 № 177-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гладкова Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>35</sup> *Anchugov and Gladkov v. Russi* (№№ 11157/04 и 15162/05) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2013. № 8.

тически лишение избирательных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда за совершение преступлений любой тяжести, является не предусмотренной Уголовным кодексом Российской Федерации санкцией. Подход, связывающий возможность ограничения избирательных прав со сроками судимостей, нашел отражение в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова». Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что сроки вводимых федеральным законом ограничений пассивного избирательного права, по общему правилу, должны устанавливаться соответственно дифференциации сроков судимости, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации<sup>36</sup>.

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

Можно согласиться с В. Д. Зорькиным, который отмечает, что «Конституция Российской Федерации в статье 15 устанавливает приоритет международного договора над положением закона, но не над положениями Конституции. Монополия на истолкование Конституции и выявление конституционного смысла закона принадлежит Конституционному Суду. И поэтому истолкование Конституции, данное высшим судебным органом государства, не может быть преодолено путем истолкования Конвенции, поскольку ее юридическая сила

---

<sup>36</sup> Российская газета. 2013. № 238.

<sup>37</sup> Гессен В. М. Основы конституционного права. Издание второе. Петроград: Издание Юридического книжного склада «ПРАВО», 1918. С. 265.

все-таки юридическую силу Конституции не превосходит»<sup>38</sup>. Эту точку зрения разделяет Б. С. Эбзеев, который считает, что Конституция Российской Федерации в иерархии правовой системы занимает доминирующее положение и в случае коллизии с ней норм международного договора в силу части 1 статьи 15 всегда обладает безусловным верховенством<sup>39</sup>. Это вытекает из свойств государственного суверенитета, представляющего собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства и характеризующего ее конституционно-правовой статус. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>40</sup> перечисляются неотъемлемые свойства суверенитета: верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полнота законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении. Верховенство государственной власти, которое состоит в возможности определять правоспособность, права и обязанности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и граждан, является одним из определяющих элементов государственного суверенитета.

Юридическим выражением суверенитета Российской Федерации является установленное Конституцией верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории России. Как справедливо отмечается в исследовании, посвященном анализу еще одного решения Европейского суда по правам человека, что из Основного закона не следует надконституционность общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, которые в основном покрывают сферу межгосударственных отношений. Международные договоры России по статусу равны федеральному закону<sup>41</sup>.

---

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

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

<sup>40</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

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

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

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

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

---

<sup>42</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. С. 461.

<sup>43</sup> Постановление ЕСПЧ от 6 октября 2005 года «Дело «Херст (Hirst) против

Иерархия индивидуальных и социальных интересов, выявленная Конституционным Судом Российской Федерации при рассмотрении дел, связанных с реализацией электоральной демократии, с одной стороны, направлена на гарантирование субъективных избирательных прав, с другой – обеспечивает стабильность существующей политической системы России, воспроизводство и функционирование институтов власти.

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

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

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

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

Следует особо отметить, что Конституция Российской Федерации устанавливает важнейшую основу демократии – свободные выборы и закрепляет избирательные права граждан, не выделяя избирательное право отдельного гражданина. Это исторически обусловлено демократической системой голосования<sup>1</sup>, поскольку, голосуя, граждане участвуют в принятии коллективного решения.

По юридической природе своего происхождения, избирательные (политические) права – это позитивные права гражданина, входящие в демократическую систему голосования. Право гражданина

---

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

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

избирать как элемент демократической системы голосования (один человек – один голос) является юридической формой принятия решения как вида человеческой деятельности. Фактически избиратель, реализуя свое избирательное право, осуществляет выбор наилучшего варианта действия. Гражданин осуществляет ответственный выбор, находясь в положении избирателя, который должен решить, за какую личность или какую политическую партию голосовать. При этом избиратель, реализующий избирательное право, – один из многих участников процесса принятия коллективного решения.

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

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

Кроме того, если обратиться к процессу коллективного решения о принятии Конституции Российской Федерации, то можно сказать, что он полностью согласуется с теорией и методами принятия решений и теорией демократии. Важно отметить, что в процессе подго-

товки проектов Конституции Российской Федерации (альтернатив) участвовали международные эксперты, в том числе эксперты по правам человека, эксперты демократических систем голосования, а также национальные и зарубежные активные группы, которые оказывали влияние на выработку решения о принятии Конституции Российской Федерации. Более того, когда Россия вступала в Совет Европы, никаких нареканий и замечаний часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации не вызвала. С момента принятия Конституции Российской Федерации демократичность Конституции Российской Федерации и демократичность ее принятия не ставилась под сомнение международными организациями и международными судебными инстанциями.

Таким образом, многонациональный российский народ как носитель суверенитета и единственный источник власти, принимая Конституцию Российской Федерации, решил, что граждане Российской Федерации имеют право избирать, за исключением граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

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

В соответствии со статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти<sup>2</sup>.

Как указали уважаемые судьи ЕСПЧ в своем совместном особом мнении по делу «Херст против Соединенного Королевства»<sup>3</sup>, статья 3 Протокола № 1 к Конвенции не предоставляет избирательные права, в частности, право граждан избирать. В указанной статье также не говорится о всеобщем избирательном праве как о принципе. В статье содержится обязательство для государств-участников по обеспече-

---

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

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

нию свободного волеизъявления народа. Причем это обязательство ограничивается выборами законодательной власти.

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

Таким образом, Конвенция и статья 3 Протокола № 1 к ней не предоставляют избирательных прав, в том числе права избирать. Решение о заключении международного договора принимается членами Совета Европы. Как обычно, при достижении государствами-участниками согласия по какому-либо вопросу можно дополнить Конвенцию Протоколом. Таким образом, когда будет достигнуто согласие между Высокими Договаривающимися Сторонами о предоставлении избирательных прав, в том числе права избирать, это коллективное решение членов Совета Европы будет оформлено Протоколом к Конвенции.

### **Толкование Европейским Судом статьи 3 Протокола № 1 к Европейской Конвенции<sup>4</sup>**

В Постановлении Европейского Суда по делу «Матье-Моэн и Клерфейт против Бельгии»<sup>5</sup> указано, что Европейский Суд согласен с подходом Комиссии по правам человека к вопросу о природе прав, закрепленных в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции, кото-

---

<sup>4</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. ETS № 005 // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/2540800/#ixzz3EeHZgiB5> (2014.20 сентября).

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

рый несколько изменился, и от понятия «институционное право на проведение свободных выборов»<sup>6</sup> Комиссия перешла к понятию «всеобщее избирательное право»<sup>7</sup>, а далее, постепенно, – к понятию субъективных прав участия: «права голоса» и «права выдвигать свою кандидатуру при выборах органа законодательной власти»<sup>8</sup>. Европейский Суд в Постановлении по делу «Херст против Соединенного Королевства», а затем и Постановлении по делу «Анчугов и Гладков против России» своим толкованием не только закрепляет право избирать, но и определяет категории граждан, которые должны иметь это право.

Опираясь на анализ истории появления статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции<sup>9</sup>, можно объяснить деятельность ЕСПЧ по постепенному изменению содержания данной статьи тем, что Высокие Договаривающиеся Стороны не могут прийти к единому мнению и принятию международного договора о предоставлении избирательных прав. Кроме этого, Высокие Договаривающиеся Стороны не принимают следующие решения: 1) о наделинии ЕСПЧ полномочием по предоставлению новых прав и свобод посредством толкования, 2) о признании решений ЕСПЧ частью Конвенции, 3) о признании частью Конвенции прав и свобод, которые в ней не предоставлены, но которые ЕСПЧ выводит в процессе толкования статей Конвенции и Протоколов к ней.

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

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

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

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

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

## Анализ Постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России»<sup>10</sup>

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

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

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

ЕСПЧ настоятельно и утвердительно заявляет, что международный договор имеет приоритет перед национальным правом. Основную часть своего Постановления Суд посвятил обоснованию приоритета Конвенции перед Конституцией Российской Федерации, причем обоснованию такого приоритета Конвенции толкованием в форме постановлений ЕСПЧ. Учитывая то, что право избирать отсутствует в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции и появляется в Постановлении

---

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

ЕСПЧ из толкования ЕСПЧ этой статьи, то фактически ЕСПЧ заявил приоритет Постановления ЕСПЧ перед Конституцией Российской Федерации.

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

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

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

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

В соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» Российская Федерация в соответствии со статьей 46 Конвенции признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции

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

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

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

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

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

Полагаем, что ЕСПЧ принял неправильное решение о признании права заявителей нарушенным, выбрав первую альтернативу. ЕСПЧ

---

о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // <http://www.echr.ru/documents/doc/12011157/12011157.htm> (2014. 15 мая).

следовало принять правильное решение о том, что право заявителей не нарушено, выбрав вторую альтернативу.

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

Первый критерий. Европейский Суд считает, что международный договор имеет приоритет перед национальным правом. Опираясь, в частности, на статью 27 Венской Конвенции о праве международных договоров, Европейский Суд указал, что Российская Федерация не может ссылаться на свою собственную Конституцию, чтобы уклониться от выполнения обязательств, возложенных на нее согласно международному праву или действующим договорам<sup>12</sup>. Таким образом, по мнению Европейского Суда, Европейская Конвенция как международный договор имеет приоритет перед Конституцией Российской Федерации.

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

Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу на территории России и верховенство, в том числе и над международными договорами, в которых Россия является стороной, включая Европейскую Конвенцию. С точки зрения Конституции Российской Федерации и в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»<sup>13</sup>, Европейская Конвенция имеет статус, равный Федеральному закону. Очевидно, что Европейская Конвенция и Протоколы к ней должны соответствовать Конституции Российской Федерации точно так же, как федеральные законы и международные договоры, одной из сторон которых является Россия. Это подтверждается и тем,

---

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

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

что при вступлении России в Совет Европы требований к России о приведении Конституции Российской Федерации в соответствие с Европейской Конвенцией не выдвигалось. Статья 3 Протокола № 1 к Европейской Конвенции тоже с тех пор не изменялась.

В деле «Анчугов и Гладков против России» ЕСПЧ проверял соответствие части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации статье 3 Протокола № 1 к Конвенции. Фактически Европейский Суд проверял соответствие наличествующего права в статье 32 Конституции Российской Федерации праву избирать всеобщему или с ограничениями, отсутствующему в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции. При ссылке на Венскую Конвенцию о праве международных договоров, ЕСПЧ должен был учитывать в первую очередь статью 31 Венской Конвенции, следуя которой ЕСПЧ должен был добросовестно толковать статью 3 Протокола № 1 к Конвенции, а не придумывать права, которых в этой статье нет. Согласно статье 31 Венской Конвенции договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора. Для целей толкования договора контекст охватывает, кроме текста, включая преамбулу и приложения: а) любое соглашение, относящееся к договору, которое было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением договора; б) любой документ, составленный одним или несколькими участниками в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору.

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

Специальное значение придается термину в том случае, если установлено, что участники имели такое намерение<sup>14</sup>.

В обоснованиях ЕСПЧ ссылается на свою прецедентную практику, посредством которой он предоставил право избирать и право быть избранным. Однако ЕСПЧ является вспомогательным судебным органом, созданным международной организацией, которая

---

<sup>14</sup> Венская Конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/law\\_treaties.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml) (2014. 14 мая).

существует на основании международного договора. Без специального международного договора по вопросу широкого судебного усмотрения, основанного на классическом международном принципе о согласовании воли государств, Европейский Суд не вправе устанавливать права и свободы, которых нет в Конвенции и Протоколах к ней.

Второй критерий. Европейский Суд, принимая решение о том, что часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации нарушает права заявителей, сослался на то, что в XXI веке презумпция демократического государства должна быть в пользу включения и что всеобщее избирательное право стало основополагающим принципом. Любое отступление от принципа всеобщего избирательного права несет риск подрыва демократической действительности законодательной власти и законов, которые она промульгирует. В частности, любые установленные условия не должны препятствовать свободному волеизъявлению народа при выборе органов законодательной власти – иными словами, они должны служить отражением, а не противоречить заинтересованности в поддержании целостности и эффективности избирательной процедуры, нацеленной на выявление воли народа посредством всеобщего избирательного права<sup>15</sup>.

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

Интерес к разным системам голосования существует с середины XVIII века. Одним из первых, кто заинтересовался системами голосования, был французский ученый маркиз де Кондорсе (1743–1794). Он сформулировал принцип или критерий, позволяющий определить победителя в демократических выборах. Систематическое исследование всех возможных систем голосования провел в 1951 году Кеннет Эрроу из Стенфордского университета. Он поставил вопрос в наиболее общем виде: можно ли создать такую систему голосования, чтобы она была одновременно рациональной (без противоречий), демократической (один человек – один голос) и решающей (позволяла осуществить выбор)? Результаты проведенного К. Эрроу анализа показывают, что

---

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

в принципе невозможно найти систему голосования, которая была бы одновременно решающей, рациональной и демократической, поскольку все известные системы обладают недопустимым с точки зрения демократических свобод недостатком: каждая из них является правилом диктатора – личности, навязывающей всем остальным избирателям свои предпочтения<sup>16</sup>.

Существует множество систем голосования. Наиболее известные из них – системы Кондорсе, Борда, правило большинства голосующих – кажутся справедливыми и убедительными с точки зрения здравого смысла. Однако они приводят к нарушению рациональности. Парадоксы не возникают, если один из кандидатов набрал абсолютное большинство голосов. Однако такой случай нетипичен для большинства выборов в демократических странах. Способ определения победителя при демократической системе голосования (один человек – один голос) зависит от процедуры голосования<sup>17</sup>.

Более 70 лет математики и экономисты предпринимают попытки изменить требования Эрроу, чтобы избежать вывода, столь неприятного для демократической системы голосования. Исследования французских ученых показали, что при моделировании всех возможных распределений голосов избирателей и сохранении условий демократичной и решающей системы голосования, рациональность нарушается примерно в 6–9 процентах случаев. Это означает, что применение демократических процедур голосования требует внимания и тщательного анализа результатов<sup>18</sup>.

Таким образом, ученые пока не нашли систему голосования, которая была бы одновременно решающей, рациональной и демократической. Результат выборов и способ определения победителя при демократической системе голосования (один человек – один голос) зависит от процедуры голосования, а не количества голосующих (так, признается рациональной и демократической избирательная система, которая разрешает каждому избирателю не только голосовать за одного кандидата (партию), но и упорядочивать всех кандидатов (партии) по своему предпочтению от лучшего к худшему)<sup>19</sup>. Пола-

---

<sup>16</sup> Ларичев О. И. Указ. соч. С. 178–196.

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

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

<sup>19</sup> Ларичев О. И. Указ. соч. С. 178.

гаем, говорить о том, что в XXI веке всеобщее избирательное право стало основополагающим принципом, преждевременно. Ограничение права избирать граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, не несет риска подрыва демократической действительности законодательной власти.

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

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

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

---

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

<sup>21</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=ARB; n=351634> (2014. 11 мая).

ющего принципа (п. 94, пункты 103–104)<sup>22</sup>, является недоказанным предположением.

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

Так, еще в 1973 и 1974 годах двое выдающихся американских ученых Марк Саттертуэйт и Алан Гиббард доказали теорему о том, что любая процедура принятия коллективных решений при наличии более двух альтернатив является либо диктаторской, либо допускает манипулирование со стороны избирателя<sup>23</sup>.

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

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

---

<sup>22</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=ARB; n=351634> (2014. 11 мая).

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

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

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

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

### **Модели правового регулирования права избирать**

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

В первой модели дифференциации права осужденных заключенных избирать не происходит, несмотря на то, что с осуждением лица по

---

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

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

Во второй и третьей модели Договаривающиеся государства устанавливают ограничение права избирать для осужденных лиц следующими способами. Так, 34,9 процента Договаривающихся государств используют Конституцию и (или) закон в качестве способа ограничения права избирать; 20,9 процента Договаривающихся государств используют решение уголовного суда в качестве способа ограничения права избирать осужденных лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, в зависимости от вида преступления и (или) срока лишения свободы; 4,6 процента Договаривающихся государств используют решение уголовного суда и закон в качестве способа ограничения права избирать для осужденных заключенных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, в зависимости от вида преступления и (или) срока лишения свободы.

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

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

Кроме того, если обратиться к истории заключения Европейской Конвенции и появлению статьи 3 Протокола № 1 к ней, то становится очевидна разумность и рациональность коллективного решения стран – членов Совета Европы о принятии именно такого содержания статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции<sup>26</sup>.

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

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

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

Тем самым ЕСПЧ выходит за пределы своих полномочий, установленных Конвенцией, а также нарушает статью 31 Венской конвенции о праве международных договоров. ЕСПЧ подменяет собой Высокие

---

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

Договаривающиеся Стороны, хотя в соответствии с Европейской Конвенцией Европейский Суд не участвует в процессе принятия коллективного решения о предоставлении прав и свобод.

Европейский Суд предложил (не используемые в российском праве) следующие неформальные подходы<sup>27</sup> исполнения своего Постановления: 1) изменение части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации Правительством Российской Федерации через выбранную форму политического процесса; 2) путем иного толкования Конституционным Судом Российской Федерации части 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации.

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

По-видимому, Европейский Суд стремится расширить влияние не только на национальные судебные системы, но также на законодательные и исполнительные органы власти. При этом не неся за свои решения никакой ответственности перед народами государств – членов Совета Европы. Так, исполнение Постановления ЕСПЧ по делу «Херст против Соединенного Королевства» и Постановления по делу «Анчугов и Гладков против России» повлечет для государств негативные последствия именно для свободного волеизъявления народом своего коллективного решения на выборах.

В заключение хотелось бы отметить, что обсуждаемые много лет проблемы Европейского Суда (субсидиарность<sup>28</sup>, национальный суверенитет<sup>29</sup>, судейский активизм<sup>30</sup>, «живое толкование»<sup>31</sup>, повто-

<sup>27</sup> А. А. Аузан. Человек и правила игры: Лекция. Ч. 2. // <http://www.youtube.com/watch?v=pcdF6XCKPn0>.

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

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

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

<sup>31</sup> См. подробнее: Ковлер А. И. Избирательное право и его избирательное тол-

ряющиеся дела<sup>32</sup>, исполнение постановлений Европейского Суда<sup>33</sup> и др.) порождает сам Европейский Суд, который находится в процессе постоянных системных и структурных реформ.

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

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

---

кование (к вопросу о судебном активизме) // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2013. № 10. С. 7–16.

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

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

## **Демократия как институционализация свободы: сущность и тенденции развития**

Понятие «демократия» относится к тем основополагающим политическим понятиям, которые, на протяжении тысячелетий расширяя свое содержание, сохраняли устойчивый набор признаков. Так, демократические общества отличаются приверженностью таким принципам, как проявление терпимости, налаживание сотрудничества и достижение компромисса. Отсюда можно бы было предположить, что при переходе большой группы стран на всех континентах к демократическим формам существования расширялось пространство терпимости, сотрудничества и компромисса. Но всего этого, особенно вместе и сразу, не наблюдается. Наоборот, демократизация сопровождается многими негативными явлениями, требующими осмысления.

Во-первых, следует задуматься над тем, когда и почему возникают предпосылки к демократии. По какой, скажем, причине греки установили демократические порядки более двух тысяч лет назад, а некоторые народы по сей день не могут или не хотят принять демократический способ бытия?

Во-вторых, возникает далеко не праздный вопрос: как сделать демократию стабильной? Ведь та же Греция, изобретшая демократию в пятом веке до нашей эры, затем утратила ее и на протяжении веков жила в условиях деспотизма. Даже когда большинство соседних государств в Европе вышло на дорогу свободы и народного самоуправления, потомки обитателей Древней Эллады продолжали терпеть власть тиранов. Есть немало примеров, когда страны, избравшие демократический путь развития, впоследствии срывались в пропасть экстремизма и тоталитаризма. Это и Германия, и Россия, и Япония, и Перу, и Чили, и Италия, десятки других государств.

---

БАЙХАНОВ Исмаил Багаутдинович – Министр образования и науки Чеченской Республики, кандидат политических наук.

В-третьих, неясно, каким образом безболезненно и быстро наладить в демократическом обществе нормальную социальную и политическую жизнь. Мы видим в современном мире, как попытки внедрения демократических процедур вызывают подчас дестабилизацию, хаос, а то и гражданские войны.

В-четвертых, спорным, по крайней мере, на первый взгляд, представляется тезис о том, что демократизация способствует развитию экономики. В самом деле, если возьмем опыт СССР, то, когда в 1987 году М. С. Горбачев провозгласил курс на демократизацию, то подчеркивал, что демократизация необходима для раскрепощения производительных сил. В результате Россия стала свободной, но ее достижения в экономической области до сих пор весьма скромны, если не учитывать энергетическую составляющую. Хотя опыт Китайской Народной Республики говорит о том, что экономический потенциал можно увеличивать стремительными темпами, сдерживая демократические реформы.

В-пятых, жизнь не всегда подтверждает ранее принятое мнение, что демократические правительства проводят миролюбивую внешнюю политику и не враждуют между собой. Происходит порой совершенно иное: молодые демократические режимы проявляют агрессивность, преследуют этнические меньшинства, выдвигают необоснованные территориальные претензии к соседям и т. д.

Основные представления о сущности и тенденции развития демократии в политической истории отличаются многогранностью и разбросом точек зрения. С. В. Черниченко считает, что «демократия в современных условиях – это создаваемая государством на основе права и в рамках права возможность участия широких слоев населения в формировании и формулировании государственной воли при условии уважения и соблюдения прав человека»<sup>1</sup>.

Цель демократии – устранение причин, препятствующих вовлечению народа в процесс формирования и формулирования государственной воли. Демократия с периодическими выборами – лучшая политическая система, изобретенная человеком. Эксперименты с альтернативными системами доказали, что, несмотря на недостатки, демократия является не просто политической системой, которая относительно превосходит другие. Ни одна другая система, кроме демократии, не проявила себя в качестве гаранта личной свободы, основных прав человека, а также

---

<sup>1</sup> Черниченко С. В. На основе и в рамках права / Демократия в современном мире. М., 2005. С. 126.

возможности улучшения уровня жизни и поддержания этого уровня. Как отмечал известный американский протестантский теолог Рейнхольд Нибур (1892–1971), способность человека к справедливости делает возможной демократию, а его склонность к несправедливости – демократию необходимой<sup>2</sup>.

Двойственность поведения человека, как и человеческая неспособность жестко различать справедливость и несправедливость по отношению к себе и к другим людям, а также обрабатывать соответствующую информацию, обуславливают необходимость существования в демократическом обществе беспристрастных институтов, например, средств массовой информации, если они вообще бывают таковыми. Джон Ролз в работе «Теория справедливости» сформулировал такие принципы понимания справедливости: каждый человек должен иметь равные права в отношении наиболее обширной схемы равных основных свобод, совместимых с подобными схемами свобод для других; социальное и экономическое неравенства должны быть устроены так, чтобы, во-первых, от них можно было бы разумно ожидать преимуществ для всех, и, во-вторых, доступ к положениям (positions) и должностям был бы открыт всем<sup>3</sup>.

Немаловажно учитывать также психологический аспект демократии. Граждане должны быть внутренне готовы принять ее, созреть для нее. Однако трудно установить факторы, воздействующие на психологическую готовность народа к демократии. Исторический опыт показывает, что страшные социальные катаклизмы иногда полностью разрушали социальные, экономические и политические структуры общества, а затем, спустя какое-то время, когда все успокаивалось, в несколько измененном виде возрождалось что-то похожее.

В истории России нет нужды далеко ходить за примерами. Советская бюрократия чем-то разительно напоминала бюрократию времен Николая I, несмотря на реформы 1860-х годов, а также революционные события 1917 года, полностью разрушившие старый государственный аппарат.

Еще один фактор развития демократии – этносоциальный. Существование сверхструктур, возможно, объясняется не только осо-

---

<sup>2</sup> См.: Мельвиль Ю. К., Чанышев А. Н. Ирония истории // Вопросы философии. 1954. № 2; Harland G. The thought of R. Niebuhr. N.Y., 1960; <http://frazochka.ru/authors/860.html>.

<sup>3</sup> См.: Ролз Дж. Тория справедливости. Новосибирск, 2005. С. 66.

бенностями развития общества, социальными закономерностями, но и особенностями этногенеза. Не исключено, что они появляются в процессе развития этноса как природного явления согласно концепции взаимовлияния биосферы и этногенеза, разработанной Л. Н. Гумилевым<sup>4</sup>.

В этом случае сверхструктуры могут рассматриваться как наиболее стойкие стереотипы поведения, передаваемые путем воспитания от поколения к поколению в качестве своеобразных условных рефлексов, независимо от того, на какой стадии социального развития находится данный этнос. Они накладываются на особенности социального развития народа и приводят к воспроизведению особенностей социальной и политической жизни общества, на каком бы уровне они ни находились.

Такие стереотипы или сверхструктуры могут способствовать или препятствовать возникновению демократии, хотя не следует представлять их влияние на форму государства упрощенно. Как они ни мешали в каких-то ситуациях возникновению демократии, на каком-то этапе развития общества сочетание различных факторов может оказаться таким, что демократия возникает, и тогда они сохраняются, но изменяются, адаптируются к демократии. Сложиться такое сочетание может в различные исторические эпохи, как это наблюдалось, например, в Соединенном Королевстве или Японии.

Мы не можем обойти вниманием экономический аспект демократии. Повышение материального благосостояния широких слоев населения – одна из важнейших предпосылок демократии. В то же время опыт многих стран подтверждает, что высокий жизненный уровень населения автоматически не гарантирует демократии. Большое значение имеет пропаганда уважения к законам, повышение правовой культуры населения. Так, в практике ООН, а также ЮНЕСКО эта деятельность получила наименование «образование в области культуры прав человека»<sup>5</sup>.

Не меньшее значение имеет терпимость, способствующая достижению политических и социальных компромиссов. Особенно значимы меры по воспитанию терпимости в обществе, где социальная поляризация – одна из наиболее болезненно дающих о себе знать характеристик развития.

---

<sup>4</sup> См.: Гумилев Л. Н. Этногенез и биосфера Земли. М., 2005.

<sup>5</sup> См.: Образование в области прав человека в России: аналитический отчет. М., 2008.

Следует отметить, что попытка оценить поляризацию в обществе предпринималась неоднократно<sup>6</sup>. Однако, как правило, предлагаемые решения не позволяли представить количественную оценку поляризации, а также предложить методику ее сокращения.

Говоря о поляризации, надо учитывать, что существует несколько определений поляризации, а, следовательно, и взглядов на нее. Так, по одному из них предполагается, что общество, состоящее из конечного числа субъектов, может быть разделено на группы в соответствии с некоторым вектором (набором) характеристик. Группы образованы таким образом, что члены одной группы одинаковы по выбранному набору характеристик. В то же время члены разных групп различны по тем же характеристикам. Если возможно подобное разделение общества на группы по какому-либо признаку или набору признаков, то такое общество называется поляризованным.

Можно выделить два аспекта поляризации в обществе. Первый аспект – экономический. В этом случае в качестве характеристики определяется доход населения. Второй аспект – политический. С этой точки зрения общество будет разделяться на группы по признаку политической принадлежности, т.е. по политическим предпочтениям, позиционированным на шкале «левые – правые»<sup>7</sup>.

Допустим, общество поляризовано по какому-либо определенному признаку или набору признаков. Очевидно, чем больше различаются значения выбранных характеристик, тем больше поляризовано общество. Но также очевидно, степень поляризации будет зависеть и от количества групп, и от относительного числа их членов. И чем выше степень поляризации, тем важнее для власти и гражданского общества использовать все имеющиеся механизмы для ее снижения. Выборы, естественно, являются одним из таких механизмов.

Перечисленные аспекты демократии можно назвать обязательными, но не недостаточными для эффективной подготовки к демократии. Эта задача требует учитывать как мировой, так и национальный социальный опыт и политические и культурные традиции.

---

<sup>6</sup> См.: Бобков В. Экономическое неравенство: российские тенденции на фоне мировых реалий / Общество и экономика. 2003. № 1.

<sup>7</sup> См: Ewing K. D. Transparency, accountability and equality: the Political parties, elections and referendums act 2000 / Public Law. London, 2001. P. 542–570; Shugart M., Carey J. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, 1992.

В свете сказанного возникает вопрос, насколько далеко продвинулась Россия в своем демократическом развитии с учетом перечисленных аспектов демократии. Думается, что психологически значительная часть российского населения воспринимает демократию как наиболее благоприятную форму политического устройства. Многие граждане не просто знают, что такое права человека, но и ощущают полноту или неполноту таких прав. А это говорит о том, что в России психологическая основа демократии охватывает большую часть населения.

В странах со стабильной демократией распространено мнение, что принятием соответствующего закона решаются все проблемы. В некоторой степени в обществе, имеющем давние демократические традиции, а, более того, «привычку» к демократии и устойчивый политический режим, правовая сторона демократии позволяет выстраивать и другие демократические институты и процедуры. Но в России власти на разных уровнях порой не могут, а иногда и не хотят выполнять уже принятые законы. Известны многочисленные примеры игнорирования местными властями указаний и решений центральных властей.

К тому же до настоящего времени не изжиты последствия резкого падения жизненного уровня населения в 1990-х годах из-за свертывания производства и роста инфляции, которые свели почти к нулю большую часть социально-экономических прав граждан. Социально-экономические права отдельных социальных групп, причем наиболее уязвимых (инвалиды, пенсионеры), остаются иллюзорными.

В то же время, безусловно, существуют свобода убеждений, слова, печати, право на проведение мирных демонстраций и т. д., иначе говоря, права и свободы, которые издавна считаются атрибутами демократии. А ведь все права человека одинаково важны, составляют единый комплекс, неделимы, взаимосвязаны и взаимозависимы. На это указывается, в частности, в Венской декларации и Программе действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 года<sup>8</sup>.

Обращая внимание на данные международные документы, следует отметить, что путь демократии не может быть путем одной

---

<sup>8</sup> См.: Всемирная конференция по правам человека. Венская декларация и программа действий. Июнь 1993 года. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1995. С. 21–60; Дипломатический вестник. 1994. № 3–4. С. 45–63.

страны. И возлагать слишком большие надежды на тесную интеграцию России с Советом Европы и, тем более, с Европейским союзом было бы неразумно. У России свой исторический путь, свои проблемы, и вряд ли эти проблемы можно будет решить только с помощью сближения с Европой. Такая интеграция могла бы породить, как минимум, дополнительные правовые проблемы для России. А для Совета Европы и ЕС Россия слишком велика и может оказаться чужеродным телом. Это не означает, что надо пренебрегать сотрудничеством с ними.

Что касается прав человека, то России в своем сотрудничестве с Западом в этой области следовало бы ориентироваться на стандарты, установленные Конференцией по человеческому измерению СБСЕ – Копенгагенским (1990) и Московским (1991) совещаниями Конференции по человеческому измерению СБСЕ.

Социальные проблемы России предстоит решать преимущественно самой, а также в рамках Евразийского направления сотрудничества<sup>9</sup>. Возможно, в перспективе процессу становления демократии на постсоветском пространстве могла бы содействовать концепция Евразийского союза, которая прозвучала в предложениях президента Казахстана Н. А. Назарбаева. Она не нова, поскольку была выдвинута еще в 1920-е годы, а позднее ее активным защитником был Л. Н. Гумилев. О возможности создания такого союза говорил и академик А. Д. Сахаров. Кстати, эта идея близка к тому типу цивилизации, который сложился в России.

В. В. Путин говорит о возможном продвижении к Евразийскому союзу: «Во-первых, речь не идет о том, чтобы в том или ином виде воссоздать СССР. Наивно пытаться реставрировать или копировать то, что уже осталось в прошлом, но тесная интеграция на новой ценностной, политической, экономической основе – это веление времени.

Мы предлагаем модель мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира и при этом играть роль эффективной «связки» между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом. В том числе это означает, что на базе Таможенного союза и ЕЭП необходимо перейти к более тесной координации экономической и валютной политики, создать полноценный экономический союз.

---

<sup>9</sup> См.: Путин В. В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 4 октября.

Сложение природных ресурсов, капиталов, сильного человеческого потенциала позволит Евразийскому союзу быть конкурентоспособным в индустриальной и технологической гонке, в соревновании за инвесторов, за создание новых рабочих мест и передовых производств. И наряду с другими ключевыми игроками и региональными структурами – такими как ЕС, США, Китай, АТЭС – обеспечивать устойчивость глобального развития.

Во-вторых, Евразийский союз послужит своего рода центром дальнейших интеграционных процессов. То есть он будет формироваться путем постепенного слияния существующих структур – Таможенного союза, Единого экономического пространства.

В-третьих, было бы ошибкой противопоставлять Евразийский союз и Содружество Независимых Государств. У каждой из этих структур есть свое место и своя роль на постсоветском пространстве. Россия совместно с партнерами намерена активно работать над совершенствованием институтов Содружества, насыщением его практической повестки.

В частности, речь идет о запуске в СНГ конкретных, понятных, привлекательных инициатив и совместных программ. Например, в сфере энергетики, транспорта, высоких технологий, социального развития. Большие перспективы у гуманитарного сотрудничества в науке, культуре, образовании, у взаимодействия в сфере регулирования рынков труда, создания цивилизованной среды для трудовой миграции. Нам досталось большое наследство от Советского Союза – это и инфраструктура, и сложившаяся производственная специализация, и общее языковое, научно-культурное пространство. Совместно использовать этот ресурс для развития – в наших общих интересах»<sup>10</sup>.

Перспективы демократии могут рассматриваться в теоретическом контексте цивилизационной и стадийной парадигм всемирно-исторического процесса. Эти проблемы могут быть описаны в виде следующей альтернативы: является ли демократия продуктом исключительно определенной (западной) цивилизации или необходимым этапом политического развития любого общества на определенном периоде его модернизации? Реальность этой альтернативы подтверждается как проявляющейся в последние десятилетия тенденцией к глобальному распространению демо-

---

<sup>10</sup> Там же.

кратических институтов, так и трудностями их укоренения и дисфункциональностью в незападных обществах.

Четкость альтернативы значительно ослабевает, если попытаться приложить ее к историческому опыту демократизации. Западная цивилизация родилась и развивалась отнюдь не как устойчиво демократическая. В классической античной демократии демократические формы политического устройства сочетались с олигархическими, тираническими и деспотическими и в конце концов уступили место обожествленной и неограниченной монархической власти. «Утверждение демократических институтов произошло только на относительно поздней фазе развития западной цивилизации – в эпоху так называемого модерна, – пишет Г. Г. Дилигенский, – т. е. демократия, понимаемая как совокупность представительных органов власти, свободных выборов, идейно-политического плюрализма и сменяемости субъектов власти по воле граждан, является стадийным феноменом в рамках самой этой цивилизации»<sup>11</sup>.

Понятие «демократия» употребляется в относительном смысле – в контексте диахронных или синхронных сопоставлений различных обществ. Франция времен Июльской монархии и современная ей Англия могли считаться демократическими обществами по сравнению с николаевской Россией, но не являются таковыми, если их сравнивать с западноевропейскими странами конца XX века.

Таким образом, феномен демократии стадиялен еще и в том смысле, что принимает конкретные формы на различных фазах своего собственного развития. Очевидно, именно эта его изменчивость побудила одного из наиболее видных современных теоретиков демократии А. Лейпхарта утверждать, что она представляет собой «понятие, решительно не поддающееся определению»<sup>12</sup>.

Г. Г. Дилигенский полагал, что, не имея исчерпывающего определения демократии, мы хотя бы на интуитивном уровне имеем в виду нечто более или менее определенное. В первую очередь, общество, обладающее институтами, позволяющими ему в той или иной степени влиять на власть и политику (хотя это влияние неравномерно распределяется по различным социальным группам и различным сферам политических решений). Мы также имеем в виду общество, предоставляющее людям, с одной стороны, определенную степень

---

<sup>11</sup> Дилигенский Г. Г. Демократия на рубеж тысячелетий / Политические институты на рубеже тысячелетий. XX–XXI вв. Дубна, 2001. С. 27.

<sup>12</sup> Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. М., 1997. С. 38.

свободы самоопределения личности – выбора формы деятельности, места жизни и работы, убеждений, источников информации и т. п. и, с другой – защиту от авторитарного произвола власть имущих, жизнь в рамках и под защитой закона. В то же время в понимание демократии вольно или невольно включаются не только эти общие принципы, но и конкретные модели политико-правовой институциональной системы.

Адекватность последнего представления вызывает серьезные сомнения. Во-первых, потому, что оно может порождать определенное окостенение, догматизацию понимания демократии, ведущие к искажению исторической перспективы. Во-вторых, при всей приверженности западных обществ к демократическим порядкам, в последнее время в недрах этих обществ возрастает неудовлетворенность достигнутым в них уровнем и характером функционирования демократии. Эта неудовлетворенность порождается двумя основными процессами. Один из них – возрастающее значение, которое приобретают в жизни современного общества так называемые технологические решения. Подчиненные целям экономического роста и эффективности, они принимаются бизнесом и политиками, чаще всего вне каких-либо демократических процедур и демократического контроля.

Побочный эффект таких решений, как это ясно видно на примере ядерной энергетики или геномной инженерии, может быть не менее опасен, чем последствия авантюристических решений, относящихся к традиционной политической сфере. Техническая эволюция создает угрозу и самой демократии: новейшие технические средства в руках террористов или феномен хакеров побуждают властные структуры переходить от преследования преступлений и предотвращения конкретных опасностей к пресечению даже зарождающихся рисков, рассматривать каждого гражданина как фактор таких рисков. Отсюда распространение внеправовой практики (тотальная полицейская слежка, прослушивание телефонов и т. п.), ставящей под вопрос элементарные права личности.

Другой процесс носит более глубокий, скажем так, антропологический характер. Речь идет об индивидуализации – возрастании индивидуальной автономии, обусловленной, прежде всего, ослаблением связей индивида с «большим обществом» и его институтами, с групповыми субкультурами. Механизмы представительной, парламентской демократии функционируют

на основе объединения граждан вокруг групповых культурных традиций, общих интересов, ценностей, политических приоритетов, формулирование и защиту которых они делегируют партиям и институтам власти; эта демократия предполагает, что внутри каждого такого объединения и в обществе в целом индивидуальные устремления нивелируются в групповые, подкрепляемые нормами и ценностями соответствующих культур; меньшинство подчиняется большинству.

Индивидуализация, атомизация общества подрывает функционирование социально-культурных механизмов представительной демократии. Изначально присущее ей, отмечавшееся еще И. Кантом, противоречие между принципом большинства и самоопределением личности обостряется, превращается из имплицитного в эксплицитное.

Анализируя проблемы современной демократии, Ульрих Бек, автор книги «Изобретение политического», получившей известность, прежде всего, на Западе, считает, что «поиск новых форм демократии становится характерной чертой западной общественной мысли и практики»<sup>13</sup>. Идет поиск «нового коммунитаризма». Этот поиск, по мнению одного из ведущих теоретиков современности Амитаи Этциони, в частности, означает ограничение доминирующей роли частного начала («приватности») в жизни индивида и социума<sup>14</sup>.

Иными словами, социальность, детерминированная извне (групповой принадлежностью, культурной средой и т. д.), заменяется социальностью добровольной, выражающей стремление индивидов, не жертвуя своей автономией, преодолеть взаимную отчужденность на основе поиска общих ценностей и стремлений. Электоральные формы политического участия самым лучшим образом дают возможность продемонстрировать результаты такого поиска.

В условиях глобализации, при появлении не только ее преимуществ, но и новых рисков, крайне трудно сказать, к каким изменениям в демократических институтах может привести этот поиск. Видимо, ведущая тенденция состоит в повышении роли гражданского общества и его влияния на общество политическое, что требует расширения сферы и обогащения форм его деятельности, проникновения ее на

---

<sup>13</sup> Beck U. The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order. Cambridge, 1997. P. 40–46.

<sup>14</sup> См.: Etzioni A. The Limits of Privacy. N.Y., 1999.

уровни решений, являющиеся сегодня демоном профессиональной политики, технократии и бюрократических структур. Речь здесь идет и о новой стадии развития демократии в рамках ее традиционного цивилизационного ареала. И особенности этой стадии мало что могут сказать о перспективах демократии как всеобщего стадийного, глобально-стадийного феномена.

Таким образом, мы подходим к проблеме связи демократизации и глобализации, стадийности демократии в контексте всемирно-исторического процесса. Поскольку ни одна из существующих локальных цивилизаций, кроме западной, не выработала в своем развитии демократических ценностей и институтов, можно полагать, что названная перспектива реальна лишь в случае возникновения новой глобальной цивилизации. И лишь такая цивилизация привет эти ценности и институты к изначально чуждой им почве.

Весьма распространенный оптимистический взгляд на судьбы глобальной демократии основан на представлении, что становление такой цивилизации происходит в результате глобализации. В посвященном глобализации докладе Института исследования социального развития ООН (ЮНРИСД)<sup>15</sup> отмечается, что распространение либеральной демократии – одна из главных тенденций этого процесса<sup>16</sup>. Вывод основан на том факте, что к середине 1990-х годов институты представительной демократии утвердились во многих, еще недавно тоталитарных и авторитарных, обществах – в постсоциалистических странах Европы, в ряде стран Латинской Америки, Юго-Восточной Азии и в Южной Африке.

Главным фактором демократизации в условиях глобализации чаще всего считается происходящая под ее влиянием модернизация экономических и социальных структур: экономическое развитие на

---

<sup>15</sup> ЮНРИСД был создан в 1963 году в качестве автономного учреждения в рамках системы Организации Объединенных Наций для проведения исследований в области социального развития. Его деятельность имеет отношение к работе Секретариата Организации Объединенных Наций, региональных комиссий и специализированных учреждений, а также национальных институтов. Задачей ЮНРИСД миссии является получение знаний и формулировка политических альтернатив по актуальным проблемам развития, способствуя тем самым достижению более широких целей системы ООН в борьбе с нищетой и неравенством, продвижению благополучия и прав, а также создания более демократического и справедливого общества.

<sup>16</sup> Тревоги мира. Социальные последствия глобализации мировых процессов. Доклад ЮНРИСД. М., 1997. С. 24, 25.

основе современной технологии ведет к росту благосостояния, а этот последний открывает дорогу демократии. Как писал в 1984 году С. Хантингтон, «взаимосвязь между благосостоянием нации и ее демократизацией довольно прочна»<sup>17</sup>.

С. М. Липсет, исследовавший связь между уровнем экономического развития государств и их политическим строем, считает, что демократизация зависит от многих факторов, но уровень социально-экономического развития является ее «основным и необходимым условием». По его подсчетам, 74 процента стран с наиболее низким уровнем экономического развития имеют авторитарный, 24 процента – «полудемократический» и только одна страна – Индия – демократический режим. Из стран с уровнем ниже и выше среднего демократическими являются соответственно 11 и 39 процентов, зато к этой категории относятся все страны с развитой рыночной экономикой<sup>18</sup>.

Такие наблюдения представляют несомненный интерес, однако, зависимость демократизации от экономического фактора вряд ли непосредственна. Социально-экономической предпосылкой представительной демократии западного типа является не рыночная экономика и уровень экономического развития как таковые, но обусловленное ими численное преобладание в социальной структуре так называемого среднего класса.

Эту социальную общность объединяет жизненный стандарт, обеспечивающий доступность набора основных потребительских благ, поставляемых современным массовым производством, и заинтересованность в социально-политической стабильности, а внутренне разъединяет – многообразие конкретных групповых статусов и источников дохода, формируемых рыночными отношениями (частный бизнес, независимый и наемный труд различной квалификации и т. д.). Сочетание консенсуса и плюрализма интересов превращает средний класс в опору представительной демократии, позволяющей различным его группам выявлять, отстаивать и примирять свои интересы, не нарушая в то же время институциональных основ своего экономического и социального положения.

---

<sup>17</sup> Huntington S. P. Will More Countries Become Democratic? // Political Science Quarterly. 1984. № 99. P. 199.

<sup>18</sup> Липсет С. М. и др. Сравнительный анализ условий, необходимых для становления демократии // Международный журнал социальных наук. 1993. № 3. С. 9.

Подобная роль среднего класса в демократической политической системе проявляется далеко не во всех исторических ситуациях, в некоторых она может превращаться в свою противоположность. Если в обществе происходят социально-экономические процессы, угрожающие положению тех или иных средних слоев, они вполне способны своим общественно-политическим поведением дестабилизировать институты представительной демократии и даже, как показал опыт ряда европейских стран в период между двумя мировыми войнами, выступать силой поддержки авторитарных и тоталитарных режимов. Тем не менее, если средний класс не всегда является опорой демократии, то его значительный удельный вес в социальной структуре общества и достаточно прочные экономические позиции малого и среднего бизнеса на рынке товаров и услуг представляют собой по меньшей мере необходимые условия стабильного демократического режима.

Если благосостояние основных групп населения, в том числе средних слоев, обеспечивается не ситуацией на рынке, а на иной основе, например, благодаря государственному патернализму, как в нефтяных монархиях Персидского залива, то плюрализма интересов не возникает, и даже весьма высокий уровень благосостояния не создает социальных предпосылок демократизации. При всех этих оговорках, несомненно, что бедные общества, в которых значительные слои населения живут на грани нищеты и маргинализированы в социальном отношении, не представляют собой благоприятной среды для развития демократии, что еще раз продемонстрировали события «арабской весны».

Нельзя говорить о перспективах глобальной демократизации на основании социально-экономического фона начала третьего тысячелетия. Глобализация сопровождается углублением экономической дифференциации между наиболее развитыми государствами и большинством остальных стран. Если эта тенденция сохранится, не следует ожидать быстрого и равномерного экономического и социального прогресса большинства развивающихся обществ, радикального повышения жизненного уровня их населения и, следовательно, формирования социальных предпосылок «работающей» представительной демократии.

В последние десятилетия во многих странах под влиянием кризиса тоталитарных и авторитарных режимов и притягательности

западной модели созданы формально-демократические институты, которые остаются неустойчивыми, часто дисфункциональными и выступают как дополнительный фактор социальной и политической нестабильности.

Серьезным препятствием глобальной демократизации, во всяком случае, ее, пока не имеющей ясных альтернатив, западной модели, является культурная самобытность незападных обществ, которую не в состоянии размыть никакая вестернизация. В культурном контексте афро-азиатских обществ ценность индивида, личности, основополагающая для западной культуры и образующая важнейшую духовную предпосылку демократизации, воспринимается как чужеродный элемент. И хотя процесс индивидуализации развивается и в этих обществах, он все же еще слабо колеблет присущее им растворение индивидуального в групповом. Во многих странах это групповое начало – самоидентификация граждан не с государством-нацией, а с этническими и религиозными группами – делает невозможной реализацию принципа большинства, лежащего в основе представительной демократии. Все это не обязательно исключает демократизацию, но делает ее малореальной в тех формах, которые выработаны западным обществом. К тому же в некоторых культурах, например, в исламской, заложена традиция слияния светской и религиозной – авторитарной по своей природе – власти.

Деколонизация середины XX века изменила ситуацию, но не привела к радикальной демократизации международных экономических и политических отношений. После распада мировой социалистической системы Запад почувствовал себя хозяином на планете, интересы и мощь стран так называемого золотого миллиарда, прежде всего США, во многом определяют ход и результаты процесса глобализации. События вокруг Югославии, Ирака, Ливии, Сирии показали готовность Запада вмешиваться силовыми методами в решение внутривнутриполитических проблем других стран. Но демократию невозможно импортировать антидемократическими, тем более, военными способами. Такая линия поведения может привести лишь к усилению национализма и питаемого им авторитаризма, дискредитировать западную модель демократии.

К. М. Долгов полагает, что если исходить из суждений древних мыслителей о демократии, то вряд ли у кого появится желание стремиться

к демократической форме государственного устройства<sup>19</sup>. В России на протяжении многих лет и особенно в XIX и XX веках шла ожесточенная полемика и борьба вокруг вопроса о демократизации общества. Достаточно напомнить о борьбе между западниками и славянофилами, которая с некоторыми изменениями продолжается и в современных социально-политических реалиях. Первые ратовали за установление в России западноевропейских порядков, законов, обычаев, образования, просвещения и т.д. Вторые считали, что западноевропейские конституции, либерализм, демократия губительны для России. Она должна остаться самобытной, со своей культурой, своими законами, порядками, государственным строем – самодержавием, своей религией – православием и своей народностью. Вот что писал выдающийся русский мыслитель К. Леонтьев: «Нам, русским, надо совершенно сорваться с европейских рельсов и, выбрав совсем новый путь, стать, наконец, во главе умственной и социальной жизни всечеловечества»<sup>20</sup>.

Если обратиться к идее всечеловечества, то следует заметить, что она означает также свободное, добровольное единение людей, основанное на мудрости, любви, дружбе и согласии. Отмечая данные характеристики, можно заключить, что данная идея противостоит групповому эгоизму, классовой, кастовой и национальной исключительности, идеологии и практике тоталитаризма, признающих насильственные пути и средства сделать человечество счастливым. В этом смысле идея всечеловечества близка к представлениям о демократии.

По мнению А. С. Мадатова, категория «демократия», существующая не одно тысячелетие, является одной из самых древних в обществоведческой науке. В разные века в истории политической мысли этому термину давалось неоднозначное толкование. По мере многовекового изменения и усложнения политической картины и наслоения на нее политических доктрин, апеллирующих к демократии, последняя приобретала различные толкования<sup>21</sup>. Однако существуют и сходные черты, позволяющие выделить общие признаки, характеризующие тот или иной строй как демократический, в том числе и по количественным параметрам – как более демократический или менее демократический.

---

<sup>19</sup> Долгов К. М. Демократия как выражение кризиса власти. М., 2006. С. 131.

<sup>20</sup> Леонтьев К. Письма о восточных делах. Собр. соч. Т. 5. М., 1912. С. 441.

<sup>21</sup> Мадатов А. С. Демократия: сущность и методологические проблемы исследования. М., 2000. С. 3.

Одна из первых попыток типизации современных моделей была предпринята канадским политологом С. Макферсоном<sup>22</sup>, которая впоследствии была развита и углублена Д. Хелдом, выделившим следующие модели демократии: классическая демократия, т.е. демократия античная, демократия в Древней Греции, главным образом афинская демократия; республиканизм, т.е. республиканская форма правления в Древнем Риме, а также средневековые городские республики; «протективная» демократия (Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Монтескье)<sup>23</sup>; развивающаяся демократия; теория отмирания государства (К. Маркс); состязательный элитизм; плюралистическая демократия<sup>24</sup>.

Социально-экономическими и идейно-политическими предпосылками возникновения либеральной демократии были развитие рыночных отношений, идеологическая и политическая секуляризация, становление национальных государств. Идейно-политически либерализм предшествовал либеральной демократии. Локк и Монтескье сформулировали такие основополагающие принципы политического либерализма, как приоритет индивидуальной свободы, базирующийся на принципах естественного права, отделения государства от гражданского общества, разделение властей. На основе этих принципов идеи демократии (как народовластия) наполнялись либеральным содержанием. Стержневыми идеями в теориях либерализма были политическое равенство и представительное правление.

Одной из разновидностей модели плюралистической демократии является концепция полиархии, разработанная Р. Далем. Термин «полиархия» (дословно – «правление многих») возник в Англии в 1609 году. Но в обществоведческой литературе он практически не использовался вплоть до начала 1950-х годов. Впервые термин «полиархия» был введен в научный оборот в качестве политологической категории в 1953 году в книге Р. Даля и Г. Линдблома «Политика, экономика и благосостояние» (*Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*). Использование данной категории,

<sup>22</sup> См.: Macferson C. D. *The Life and Time of Liberal Democracy*. N.Y., 1977.

<sup>23</sup> «Протективная» (защищающая) демократия – модель демократического политического режима. Главным смыслом собственного существования такая демократия считает защиту граждан как от произвола властей, так и от беззакония частных лиц. Важным для модели «протективной» демократии является отделение государства от гражданского общества и невмешательство власти во многие сферы жизни, прежде всего в экономику.

<sup>24</sup> См.: Held D. *Models of Democracy*. Oxford, 1987.

по мнению авторов, открывало возможности для более реалистичного анализа существующих демократических систем, оставляя при этом в стороне абстрактные демократические идеалы.

Первоначально Р. Даль и Г. Линдблом анализировали полиархию как процесс, посредством которого рядовые граждане могут осуществлять контроль за политическими лидерами. В последующем концепция полиархии дополнялась существенными признаками, затрагивающими институциональные, процессуальные и культурологические аспекты плюралистической демократии. На основании обстоятельного анализа истории и теории демократии Р. Даль в итоге выделил ряд признаков полиархии:

1. Выборность органов власти, гарантированная конституцией; с помощью выборов осуществляется контроль над правительственными решениями;

2. Регулярное и периодическое проведение свободных и справедливых выборов, при которых исключен механизм принуждения;

3. Всеобщее избирательное право, когда практически все взрослое население наделено правом участия в выборах;

4. Свобода самовыражения. Граждане имеют право на свободу высказывать свое мнение без страха подвергнуться наказанию по широкому кругу политических проблем, включая критику органов власти, правительства, режима, социально-экономического строя и господствующей идеологии<sup>25</sup>.

При анализе политических процессов, наряду с категорией «демократия», не меньшее значение имеет и понятие «демократизация». В самом общем смысле демократизация означает процесс политических и социальных изменений, направленных на установление и укрепление демократического строя.

Тяга к демократии основывается, прежде всего, на усвоении исторических уроков. Демократия – повсеместно признанный принцип устройства общества, зафиксированный в Уставе ООН и других важнейших международных документах. Не случайно в наши дни даже самые репрессивные режимы вынуждены прикрываться демократическим фасадом. Но сейчас, как и прежде, остается задача: увидеть то, что скрывается за этим фасадом.

---

<sup>25</sup> Dahl R. *Democracy and its Critics*. New Haven, 1989. P. 221. См. также: Даль Р. Введение в теорию демократии. М., 1992. С. 68–88; Dahl R. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, 1973. P. 3; Dahl R. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven, 1982. P. 10–11.

# ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

*Компьютерная верстка С. Б. Касатов  
Корректор С. И. Бодриков*

*Оригинал-макет изготовлен в ООО «Кириллица»*

Подписано в печать 21.06.2017. Формат 60×90/16  
Печать офсетная. Бумага офсетная.  
Печ. л. 45,25. Тираж 509 экз.  
Заказ №

Отпечатано в ООО «Тамбовский полиграфический союз»  
392000, г. Тамбов, Моршанское ш., д. 14а