

**ГРАЖДАНИН  
ВЫБОРЫ  
ВЛАСТЬ**

**CITIZEN  
ELECTIONS  
AUTHORITY**

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
SCIENTIFIC AND ANALYTICAL JOURNAL

**№ 2(20)  
2021**

АПРЕЛЬ–ИЮНЬ  
APRIL–JUNE

МОСКВА  
MOSCOW

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

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

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

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

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

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

**Главный редактор Гасанов И. Б.**

Журнал выходит 4 раза в год

Свидетельство: ПИ № ФС77-66246

ISSN 2587-6449

Подписной индекс  
в каталоге «Пресса России» 85482

**Учредитель:** Центральная избирательная комиссия  
Российской Федерации

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

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

© Центральная избирательная комиссия  
Российской Федерации, 2021

## EDITORIAL BOARD

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

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

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

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

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

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

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

Published 4 times per year

Certificate: ПИ No. ФС77-66246

ISSN 2587-6449

Subscription index  
in the catalogue «Russian Press» 85482

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

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

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

© Central Election Commission  
of the Russian Federation, 2021

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## EDITORIAL BOARD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## **Конституционное право**

- 11 А.А. Макарец, Э.С. Юсубов**  
Конституционные реформы в Российской Федерации  
и Республике Казахстан: сравнительно-правовой анализ

## **Избирательное право**

- 25 С.В. Розенко, В.А. Зольникова**  
Проблемы совершенствования ответственности за нарушения  
избирательного законодательства в Российской Федерации

## **Актуальные проблемы правоприменения**

- 34 А.М. Кальяк**  
Злоупотребление субъективным избирательным правом: анализ  
конкретной правоприменительной ситуации
- 42 В.А. Авдеев, О.А. Авдеева**  
Социальная ценность права на современном этапе развития  
правовой государственности

## **Избирательный процесс**

- 54 С.Н. Хорунжий**  
Тайна электронного голосования: от анонимности  
к конфиденциальности
- 63 О.А. Короткова, И.А. Овчинникова**  
Выборы в современной России: проблемы и пути их решения

## **Актуальная трибуна**

- 73 Е.Е. Семенов**  
Политическая публичная сфера: пространство ритуала
- 84 И.Г. Чистобородов**  
Государственное управление в общественно-политической сфере  
с использованием форсайта

## **Политические процессы**

- 94 М.А. Аствацатурова**  
«Участие» этноидентификационных модусов в гомогенизации  
политической культуры российской гражданской нации

**Мировая практика**

- 110 В.Е. Сафонов**  
Вестфальский трактат 1648 года и его влияние на формирование принципов международного права
- 118 С. Денчев, С. Йорданова**  
Специализированное университетское образование по политологии и национальной безопасности — естественная профилактика против цветных революций

**Пространство молодого ученого**

- 129 А.А. Ищенко**  
Конституционно-правовые основы участия аппарата Государственной Думы в обеспечении деятельности субъектов законодательного процесса
- 142 А.И. Нефёдова**  
Особенности правового регулирования и реализации депутатской неприкосновенности депутата Государственной Думы
- 150 М.Х. Курданова**  
Современная конституционная реформа: причины, основные направления и перспективы
- 163 А.Р. Гончаренко**  
«Российская гибридная война»: взгляд Запада на внешнеполитический курс Российской Федерации

**Наша история**

- 177 А.А. Быков**  
Развитие благотворительности и государственного призрения в России в XVIII веке: усиление этагистских тенденций в сфере управления

**Связь времен**

- 186 К.Д. Кавелин**  
Мысли о выборном начале
- 202** Сведения об авторах



**Constitutional Law**

- 11 A.A. Makartsev, E.S. Yusubov**  
Constitutional Reforms in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan: Comparative Legal Analysis

**Electoral Law**

- 25 S.V. Rozenko, V.A. Zolnikova**  
Problems of Liability for Violation of Electoral Legislation in the Russian Federation

**Actual problems of law enforcement**

- 34 A.M. Kaliak**  
Abuse of the Subjective Right to Vote: Analysis of a Specific Law Enforcement Situation
- 42 V.A. Avdeev, O.A. Avdeeva**  
Social Value of Law at the Present Stage of Development of Legal Statehood

**Electoral Process**

- 54 S.N. Khorunzhiy**  
The Secrecy of the Ballot: From Anonymity to Confidentiality
- 63 O.A. Korotkova, I.A. Ovchinnikova**  
Elections in Modern Russia: Problems and Solutions

**Actual Tribune**

- 73 Y.Y. Semenov**  
The Political Public Sphere: the Space of Ritual
- 84 I.G. Chistoborodov**  
Public Administration in the Socio-political Sphere Using the Foresight

**Political Processes**

- 94 M.A. Astvatsaturova**  
«Participation» of Ethno-identification Modes in the Homogenization of the Political Culture of the Russian Civil Nation

**World Practice**

- 110 V.E. Safonov**  
The Westphalian Treaty of 1648 and its Influence on the Formation of the Principles of International Law
- 118 S. Denchev, S. Yordanova**  
Specialized University Education on Political Science and National Security – Natural Prevention Against Color Revolutions

**Young Scientist's Space**

- 129 A.A. Ischenko**  
Constitutional and Legal Bases for the Participation of the State Duma Apparatus in Ensuring the Activities of the Subjects of the Legislative process
- 142 A.I. Nefedova**  
Features of the Legal Regulation and Implementation of the Parliamentary Immunity of the Deputy of the State Duma
- 150 M.Kh. Kurdanova**  
Modern Constitutional Reform: Reasons, Basic Directions and Prospects
- 163 A.R. Goncharenko**  
«Russian Hybrid War»: the West's View of the Russian Federation's Foreign Policy

**Our history**

- 177 A.A. Bykov**  
Development of Charity and State Appearance in Russia in the XVIII Century: Strengthening Ethatist Trends in the Sphere of Governance

**The Link of times**

- 186 K.D. Kavelin**  
Thoughts on the Election
- 202** Our Authors

А.А. МАКАРЦЕВ  
Э.С. ЮСУБОВ

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

***Аннотация.** В статье проводится анализ ряда изменений, которые были внесены в Конституцию Российской Федерации в 2020 году. По мнению авторов, анализ основных направлений начатой конституционной реформы не всегда дает возможность четко представить реальную цель, которая была в ней заложена. Но скорость реализации положений Послания Президента России и направления проводимой реформы позволяют провести аналогии с реформой законодательства Республики Казахстан. В связи с этим существенная часть статьи посвящена анализу основных направлений, завершившейся в 2019 году в Республике Казахстан конституционной реформы.*

***Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, конституционная реформа, Послание Президента, правительство, парламент, международные договоры, Закон о поправках к Конституции, Конституционный Суд.*

## CONSTITUTIONAL REFORMS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

***Abstract.** The article analyzes a number of changes that were made to the Constitution of the Russian Federation in 2020. According to the authors, the analysis of the main directions of the initiated constitutional reform does not always make it possible to clearly present the real goal that was laid down in it. But the speed of implementation of the provisions of the Address of the President of the Russian Federation, the direction of the reform, allows us to draw analogies with the reform of the legislation of the Republic of Kazakhstan. In this regard, a substantial part of the article is devoted to the analysis of the main directions, which ended in 2019 in the Republic of Kazakhstan, of constitutional reform.*

---

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, г. Новосибирск  
ЮСУБОВ Эльман Сулейманович — кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, доцент Национального исследовательского Томского государственного университета, г. Томск

**Keywords:** *Constitution of the Russian Federation, constitutional reform, Message from the President of the Russian Federation, government, parliament, international treaties, The law on amendments to the Constitution of the Russian Federation, Constitutional Court of Russian Federation.*

Конституция в любой стране — основа жизнедеятельности государства и общества, закрепляющая не только статус-кво соотношения сил и достижений, бытующих на момент ее принятия, но и программу на будущее развитие. Время от времени требуется закрепление в конституционном тексте результатов выполненных задач и постановка новых целей. Для этого существуют несколько форм и процедур, начиная от разработки и принятия нового Основного Закона, до постепенного его преобразования посредством имеющихся в правовой действительности способов [1, с. 22].

Любая конституционная реформа представляет собой сложный, многозначный, достаточно противоречивый и незавершенный процесс. В научной литературе отмечается, что обновление и соблюдение конституции являются двумя сторонами единого конституционного процесса, хотя реконструкция основного закона (частичная или полная) всегда требует больших инвестиций, «ломает» правовую систему, выстроенную последовательно на фундаменте конституции. С течением времени основные законы претерпевают изменения: вносятся поправки, принимаются новые конституционные тексты. Исследования подтверждают, что большая часть конституций, действующих в современных государствах, корректировалась [2, с. 12].

Содержание конституционных поправок должно основываться на широком политическом консенсусе, учитывать интересы всех социальных групп, политических факторов и народа в целом. Идеальная конституция предусматривает возможность государственного управления в соответствии с верховенством права и определяет четкие пределы должного и возможного, которые не могут нарушаться [3, с. 73], закрепляет механизмы, влияющие на уровни легальности и легитимности государственной власти. Последние термины очень близки, но не тождественны. Если первый носит в большей степени этический характер, то второй — юридический. Легитимность представляет собой более сложное правовое явление. Это состояние, выражающее правильность, оправданность, целесообразность и другие стороны соответствия конкретных действий установкам, ожиданиям личности, социальных и иных коллективов, общества в целом. Легитимация может находиться в противоречии с формальной легализацией, если юридические законы не соответствуют нормам справедливости, общедемократическим ценностям населения. Легитимность должна распространяться на все действия государства в любой сфере. Именно это позволит обеспечить в дальнейшем эволюционное развитие любого государства.

Будучи по своему историко-правовому происхождению сложным понятием, легитимность в российских условиях превратилась в важнейшую ценность и практически стала политической моралью. Легитимность, отмечает В.Е. Чиркин, создается преданностью людей определенному общественному (конституционному) строю. В основе такого рода преданности находится вера людей в то, что их блага зависят от данного порядка данной государственной власти. Поэтому все общество стремится сохранить и поддержать такой порядок и по этой причине оказывает ему доверие [4, с. 65].

Как подчеркивает И.А. Кравец, в современном мире господствующим легитимирующим принципом становится принцип суверенитета народа. Учреждая органы государственной власти, конституция связывает их деятельность общим источником власти и требованием, чтобы властные полномочия осуществлялись в соответствии с волей и доверием народа [5, с. 24]. На примере выборов можно отметить, что народ, избирая депутатов, главу государства, оказывает доверие и делегирует право на осуществление конституционной власти, которая может и должна осуществляться в предусмотренных конституцией формах и установленных ею пределах [6, с. 34]. Фактор доверия приобретает юридическую значимость во взаимоотношениях гражданина и государства, так как на его основе выстраивается весь комплекс отношений по формированию и функционированию представительной системы [7, с. 101].

Особое значение в отношении обеспечения легитимности представляет процесс правотворчества, итогом которого является создание нормативно-правовой основы жизни государства и общества. Именно в ходе него де-юре/де-факто реализуется нашедший закрепление в большинстве конституций зарубежных стран принцип «народ как источник власти».

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 году определило новый этап конституционного развития отечественной правовой системы, а по мнению некоторых авторов, наша страна вступила в очередной период конституционного развития, в рамках которого начался новый процесс конституционного реформирования, когда были скорректированы условия и основания определения направлений дальнейших конституционных преобразований. Действующая Конституция предложила новую модель устройства всего государства (формы правления, формы государственного устройства, типа государственно-политического режима), уровней государственной власти и местного самоуправления в нем, новые принципы их организации и деятельности. С учетом этого изменились, прежде всего, цели и задачи конституционного развития России в конце XX — начале XXI веков [8].

В 2021 году Конституции Российской Федерации исполнилось 28 лет. Один из ее авторов Сергей Шахрай отмечает, что в среднем в мире консти-

туции меняются каждые 11 лет. Конституция России 1993 года действует уже более четверти века, что намного превышает средний срок жизни многих демократических конституций [9, с. 11]. В связи с этим можно сделать вывод, что она доказала право на дальнейшую жизнь. При этом, необходимо признать, изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, ставят вопрос о возможном существенном реформировании конституционной модели системы государственного управления, которая была заложена в 1993 году, а в дальнейшем — в случае возможного неполного несогласования положений 3–8 глав с главой «Основы конституционного строя» — принятии нового Основного Закона.

### **Конституционная реформа в России в 2020 году: некоторые политико-правовые особенности**

15 января 2020 года Президент России в ежегодном Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации объявил о начале достаточно масштабной конституционной реформы. Им были озвучены предложения о поправках в Конституцию, которая, по его мнению, является Конституцией начального периода становления постсоветской правовой системы. В частности, глава государства отметил, что в 1993 году Конституция принималась «в условиях тяжелого внутривнутриполитического кризиса», теперь его последствия преодолены, но «необходимости» в полном обновлении основополагающего источника права нет, «а фундаментальные основы конституционного строя, права и свободы человека, надеюсь, еще многие десятилетия будут оставаться прочной ценностной базой для российского общества»<sup>1</sup>.

20 января 2020 года Президент Российской Федерации, как субъект законодательной инициативы, внес в Государственную Думу проект Закона о поправках к Конституции «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»<sup>2</sup>. Существенная часть его положений была направлена на корректировку отечественной правовой системы: уточнение места международных договоров в системе правовых источников, перераспределение полномочий органов государственной власти, расширение перечня конституционно закрепленных органов государственной власти.

В новой редакции Конституции закреплено, что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии со своими международными договорами, если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 // Официальный сайт Президента РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>.

<sup>2</sup> <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.

и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции, не подлежат исполнению в Российской Федерации.

Анализ этого положения демонстрирует, что фактически происходит конституционное оформление той правотворческой политики, которая проводилась нашим государством с 2014 года. Важное значение в этом контексте имело дело «Анчугов, Гладков против Российской Федерации», рассмотренное Европейским судом по правам человека<sup>3</sup>. Два гражданина России обратились в ЕСПЧ с жалобой на то, что в силу запрета на участие в выборах лицам, содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда, закрепленного частью 3 статьи 32 Конституции, не смогли принять участие в парламентских и президентских выборах. Предпринималась попытка оспорить этот запрет в Конституционном Суде, но жалоба не была рассмотрена по существу в связи с неподведомственностью. Поданные в суды общей юрисдикции жалобы на действия (бездействия) избирательных комиссий, как отмечается в решении ЕСПЧ, либо возвращались по формальным причинам, либо не удовлетворялись<sup>4</sup>.

ЕСПЧ 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 Анчугова и Гладкова суд отметил, что участие в выборах в современном обществе является не привилегией, а презюмируемым правом. ЕСПЧ посчитал, что запрет, предусмотренный статьей 32 Конституции Российской Федерации, нарушает статью 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>5</sup>.

С одной стороны, можно согласиться с положениями, обосновывающими решение ЕСПЧ: фактически 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, ограничивающей реализацию принципа народного суверенитета [10, с. 45–49]. Лишение активного избирательного права влечет за собой и ограничение свободы общественного

<sup>3</sup> Постановление ЕСПЧ от 04.07.2013 по делу Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации (жалоба № 11157/04, 15162/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2014. № 2.

<sup>4</sup> 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» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

<sup>5</sup> См.: Anchugov and Gladkov v. Russia (№ 11157/04 и 15162/05) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2013. № 8.

мнения, которое в ходе избирательного процесса выражается не только словами, но и фактом совершения или не совершения избирательных действий [11, с. 12–21].

С другой стороны, при рассмотрении дела «Анчугов и Гладков против России» необходимо было принимать во внимание, что конституция устанавливает приоритет международного права по отношению к закону, но Конституция Российской Федерации формально законом не является: это нормативно-правовой акт высшей юридической силы. Монополия на истолкование Конституции и выявление конституционного смысла закона принадлежит Конституционному Суду. И поэтому истолкование Конституции, данное высшим судебным органом государства, не может быть преодолено путем истолкования Конвенции, поскольку ее юридическая сила все-таки юридическую силу Конституции не превосходит [12]. 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 [13, с. 243]. Верховенство конституции является одним из признаков суверенитета государства и должно обеспечиваться всеми возможными механизмами.

В настоящее время в соответствии со статьей 104.4 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» высший орган конституционного контроля может принять решение о невозможности исполнения в целом или в части в соответствии с Конституцией решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, в связи с которым был подан запрос в Конституционный Суд.

Сложность дальнейшей практической реализации предложения о не применении в России решений межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащих Конституции, состоит в том, что не поменялись положения первых двух глав, так как не стоял вопрос о принятии новой Конституции. Место международных договоров в иерархии источников права закреплено в части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Анализ этого положения позволяет сделать вывод, что невыполнение



международного договора, исходя из формально обоснованных условий, может быть только в случае его денонсации. В связи с этим проблема реализации измененных положений Конституции Российской Федерации в части регулирования юридической силы международных актов, может быть реализована только за счет правопонимания, истолкования норм, что и отмечается в новой редакции Конституции.

Принятие Закона о поправках к Конституции повлекло существенную корректировку элементов формы правления, которая, как отмечается в научной литературе, зависит от многих субъективных и объективных факторов [14, с. 132]. Наиболее обсуждаемыми, уже на стадии законодательной инициативы, стали предложения об изменении порядка формирования Правительства Российской Федерации, а также конституционном статусе Государственного Совета. Если в старой редакции Государственная Дума давала согласие на назначение Президентом представленной им кандидатуры Председателя Правительства, то в новой редакции к Думе отошло полномочие утверждать всех членов высшего органа исполнительной власти (за исключением силовых министерств), после чего они назначаются Президентом. Новеллы обосновывались в Послании главы государства через усиление ответственности парламента как за персональный состав высшего органа исполнительной власти, так и за осуществление проводимой им политики. В Конституции предложенные формулировки нашли отражение в полном объеме: Государственная Дума утверждает кандидатуры, Президент назначает. Как минимум, нижняя палата парламента расширила полномочия за счет утверждение федеральных министров и заместителей Председателя Правительства. Сейчас депутаты полностью устранены от процедуры их назначения, — фактически они имеют только возможность высказываться по этому поводу без каких-либо юридически значимых последствий для назначаемых кандидатур.

Слово «утверждают» перед «назначением» не должно вводить в заблуждение. Назначение членов Правительства сохраняется в руках главы государства, так как этот термин предусматривает наличие властных полномочий. В связи с этим, если утвержденная кандидатура, к примеру, федерального министра, не пройдет через президентское назначение, то каких-либо юридических возможностей занять должность у такого лица не останется. В этом случае Государственной Думе и Президенту прийти к консенсусу возможно только в рамках согласительных процедур. Понятно, что при таких условиях механизм сдержек и противовесов смещается в сторону законодательной власти, а следовательно, и увеличивается объем политической ответственности депутатов, которые не смогут просто высказываться об отдельных министрах, а вынуждены будут делить с ними последствия, связанные с реализацией функций исполнительной власти.

В таком контексте новелла дополняет поправку к Конституции 2008 года об ежегодных отчетах Правительства перед Государственной Думой<sup>6</sup>. Закрепление в Конституции Российской Федерации обязательной отчетности высшего органа исполнительной власти перед Государственной Думой расширяла элементы парламентаризма в системе публичного права, делало их более выраженными в российской форме правления и фактически отводило подотчетность Правительства Президенту на второй план. Для дальнейшего активного развития в России элементов парламентарной республики необходимо было связать институт подотчетности Правительства Государственной Думе с возможностью выражения ею недоверия.

Конституционные новеллы затронули только процедуру формирования высшего органа исполнительной власти, а Президент Российской Федерации по-прежнему сохранил полномочие определять его задачи и приоритеты, отстранять от должности его членов «в случае ненадлежащего исполнения обязанностей или в связи с утратой доверия», а также прямое руководство Вооруженными Силами и правоохранительной системой. Поэтому руководителей федеральных органов исполнительной власти так называемого «силового блока» глава государства по-прежнему будет назначать самостоятельно, правда, после консультаций с Советом Федерации.

Достаточно широкие дискуссии вызвало предложение закрепить в Конституции статус Государственного Совета Российской Федерации. В Послании это обуславливалось через повышение роли глав субъектов Федерации в решении общегосударственных вопросов, а также положительными результатами деятельности этого органа. До конституционной реформы его положение определялось Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 года № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации»<sup>7</sup>. Это был совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Изначально возникал вопрос о том, корректно ли на основании федерального закона наделить орган властными полномочиями в отношении органов, статус которых закреплен Конституцией? При любом ответе, законодатель не обладает правом вторгаться в пределы конституционного регулирования.

Согласно принятому в развитие изменений в Конституцию Федеральному закону от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Россий-

---

<sup>6</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 22.11.2016) «О Государственном совете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

ской Федерации»<sup>8</sup>, Государственный Совет является конституционным государственным органом, формируемым Президентом Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Государственный Совет в пределах своей компетенции участвует в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики, формировании государственной политики в области социально-экономического развития России, субъектов Федерации и муниципальных образований, способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации.

Членами Государственного Совета, кроме его Председателя и заместителя Председателя, являются по должности Председатель Правительства, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания, Председатель Государственной Думы, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Анализ состава Государственного Совета, закрепленного статьей 7–9 Закона, позволяет сделать вывод, что со временем он может стать достаточно авторитетным органом. При этом из концепции Закона вытекает, что получить какие-либо серьезные кадровые или регулятивные, а также контрольные полномочия в системе высших органов государственной власти ему будут затруднительно даже в будущем. Тем не менее, главы регионов в большей степени включены в систему федерального управления: они и представители федеральной власти будут являться представителями одного коллегиального органа, статус которого установлен актом с наивысшей юридической силой.

Анализ основных направлений конституционной реформы, проведение которой было начато в России в январе 2020 года, не дает возможности четко представить реальную цель, которая была в ней заложена. Она проявится позже, когда заработают обновленные механизмы публичного управления. Но скорость реализации положений Послания Президента Российской Федерации, направления проводимой реформы, позволяют провести аналогии с реформой законодательства Республики Казахстан, которая завершилась в 2019 году. Ее содержание, порядок проведения демонстрирует, что от-

<sup>8</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.12.2020).

ставку главы Казахстана нельзя было считать в полной мере неожиданной: проводимые поэтапные конституционные реформы преследовали цель постепенной подготовки смены главы государства.

### **Конституционная реформа в Казахстане в свете подготовки смены главы государства**

15 декабря 2016 года на торжественном собрании, посвященном 25-летию независимости Казахстана, занимавший пост президента Нурсултан Назарбаев заявил о необходимости проведения конституционной реформы с целью перераспределения полномочий между ветвями власти. 26 января 2017 года были обнародованы проекты поправок к Конституции Казахстана для всенародного обсуждения. Последнее длилось три месяца, в течении которых в конституционную комиссию поступило порядка шести тысяч предложений. Необходимо отметить, что количество поправок в проект нельзя признать достаточно большим. Во время обсуждения проекта Конституции в 1995 году было внесено почти 30 тысяч предложений и замечаний к проекту. При этом эксперты подчеркивают, что это происходило в эпоху, когда основным средством коммуникации были бумажные письма, а не современные интернет-сервисы<sup>9</sup>.

В ходе реформы были расширены полномочия парламента. Он был наделен правом согласования и окончательного утверждения кандидатуры премьер-министра, а также возросла роль политических партий в формировании законодательного органа, расширился объем полномочий местных представительных органов. Центральное место в конституционной реформе 2017 года заняло проведенное перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти в пользу увеличения элементов парламентаризма<sup>10</sup>. Компетенция парламента была существенно расширена за счет сокращения объема полномочий главы государства. Например, Президент утратил право издавать указы, имеющие силу закона, было ограничено его право законодательной инициативы и тому подобное.

---

<sup>9</sup> Конституционная реформа в Казахстане. Продолжение следует. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ritmeurasia.org/news-2017-03-16-konstitucionnaja-reforma-v-kazahstane.-prodolzhenie-sleduet-28978>.

<sup>10</sup> В последнее время во многих странах постсоветского пространства происходит формальное увеличение элементов парламентаризма посредством расширения полномочий национальных законодательных органов. В 2004 году по инициативе Л. Кучмы в Конституцию Украины были внесены поправки, ослабляющие президентскую власть, которые в 2010 году В. Янукович безуспешно пытался отменить. В декабре 2016 года граждане Кыргызстана проголосовали за поправки в Конституцию, существенно расширявшие полномочия парламента и правительства. Эти поправки вступили в силу в декабре 2017 года. О необходимости диалога власти с населением, расширении роли депутатского корпуса национального парламента говорил в своей инаугурационной речи 14 декабря 2016 года Президент Узбекистана Ш.М. Мирзиёев.

Объем полномочий главы государства при этом был несколько сокращен. В компетенции Президента Республики Казахстан остались основные вопросы обороноспособности, внешней политики, государственного управления, защиты Конституции и обеспечения эффективной работы между ветвями власти. Реализация конституционной реформы привела к тому, что Правительство Казахстана, принимая необходимые решения в рамках определенной главой государства политики, несет всю полноту ответственности за состояние дел в социально-экономической сфере.

Несмотря на то, что были внесены существенные изменения в полномочия высших органов государства, поправки не затронули положения статьи 2 Конституции Казахстана, закрепляющие в качестве формы правления президентскую республику<sup>11</sup>. Эти конституционные положения развиваются в статье 40 Конституции, которая определяет место президента в системе органов государственной власти, институлируя его как главу государства и высшее должностное лицо.

Вывод о том, что обновление Конституции Казахстана было направлено на подготовку условий возможной отставки главы государства и проведение выборов, подтверждают изменения, внесенные в Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан»<sup>12</sup>. В соответствии с изменениями, внесенными 15 июня 2017 года<sup>13</sup>, был увеличен объем требований к кандидату на должность Президента в части работы в системе государственного управления: «Для избрания Президентом гражданин должен удовлетворять требованиям, установленным п. 2 ст. 41 Конституции, иметь опыт работы на государственной службе или на выборных государственных должностях, составляющий не менее 5 лет, а также обладать активным избирательным правом в соответствии с п. 2 и 3 ст. 33 Конституции и настоящим Конституционным законом». Введение нового требования было направлено на ограничение круга претендентов на высшую должность в стране. Оно лишало пассивного избирательного права представителей социально-экономических и профессиональных групп.

Завершающим этапом подготовки к досрочному прекращению полномочий являлся февраль 2019 года, когда Президент отправил в отставку

---

<sup>11</sup> Определение в Основном Законе вида или характера республики для стран бывшего СССР является скорее исключением (Казахстан, Таджикистан), чем правилом. Большинство государств ограничивается констатацией республиканской формы правления (Грузия, Кыргызская Республика, Узбекистан и др.). Неопределенность положений основных законов постсоветских стран в части определения вида республики, принятых в 1990-е годы, была связана с сохранением максимально возможного выбора пути дальнейшего развития молодых политических систем.

<sup>12</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 17–18. Ст. 114.

<sup>13</sup> Конституционный закон Республики Казахстан от 15 июня 2017 года № 75-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан». [Электронный ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=32472773#pos=2;-245](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=32472773#pos=2;-245).

правительство Казахстана. Также 4 февраля 2019 года в Конституционный Совет Казахстана поступил запрос о том, является ли исчерпывающим установленный пунктом 3 статьи 42 Конституции Казахстана перечень оснований досрочного прекращения полномочий Президента? Конституционный Совет разъяснил, что указанная норма не содержит полного перечня оснований досрочного прекращения полномочий Президента. По мнению Совета, которое нашло отражение в принятом 15 февраля 2019 года решении: «Из Основного Закона вытекает право Главы государства на отставку. Данное право является элементом президентской формы правления и конституционного статуса Президента страны. Оно принадлежит Президенту и как человеку, и как гражданину Казахстана, и следует также из других положений Конституции, закрепляющих конституционные права каждого индивида, в частности, на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии (п. 1 ст. 13, п. 1 ст. 24 и др.)».

Анализ существующей на настоящий момент системы высших органов государственной власти Казахстана выявил, что Н. Назарбаев, утратив статус главы государства, оставил в своих руках довольно широкие полномочия по координации деятельности органов государственной власти. В частности, как лидер правящей партии «Нур Отан», обладает возможностью контролировать парламент, полномочия которого были существенно расширены. В соответствии с Конституционным законом Республики Казахстан от 20 июля 2000 года № 83-ІІ «О первом Президенте Республики Казахстан — лидере нации» первому Президенту Республики Казахстан — Елбасы в силу его исторической миссии пожизненно принадлежит право возглавлять Ассамблею народа Казахстана; возглавлять Совет Безопасности Республики Казахстан; входить в состав Конституционного Совета Республики Казахстан. В принятом с середины 2018 года Законе «О Совете Безопасности Республики Казахстан»<sup>14</sup> были закреплены функции Совета Безопасности, которые фактически закрепляют за ним статус органа, который решает кадровые вопросы (обсуждение кандидатур, рекомендуемых к назначению на должности первых руководителей центральных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы, а также государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики Казахстан), координирует деятельность органов в рамках обеспечения национальной безопасности (координация деятельности государственных органов и организаций по реализации мероприятий в сфере обеспечения национальной безопасности и международных позиций страны, обороноспособности государства, законности и правопорядка; координация деятельности правоохранительных

<sup>14</sup> Закон Республики Казахстан от 5 июля 2018 года № 178-VI «О Совете Безопасности Республики Казахстан». [Электронный ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=38039248#pos=4;-153](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38039248#pos=4;-153).

и специальных государственных органов в целях обеспечения национальной безопасности и реализации решений Совета Безопасности), осуществляет контроль исполнительной власти (заслушивание ежегодного доклада Правительства о результатах и основных направлениях деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности, обороноспособности, правопорядка; заслушивание первых руководителей государственных органов по вопросам реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности и обороноспособности страны) и другие. Принимая во внимание право первого Президента Казахстана обращаться к народу страны, государственным органам и должностным лицам с инициативами по важнейшим вопросам государственного строительства, внутренней и внешней политики и безопасности страны, которые подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами и должностными лицами, выступать перед Парламентом Республики и его Палатами, на заседаниях Правительства, Конституционного Совета, можно сделать вывод, что Председатель Совета Безопасности фактически имеет почти все полномочия по управлению страной, включая взаимодействие с парламентом и судебными органами. При том, что новый Президент является лишь рядовым членом Совета безопасности Республики.

### **Заключение**

Анализ содержания обновленной Конституции Российской Федерации, законов, принятых в развитие изменений 2020 года, еще не позволяет выявить основную цель проведенной конституционной реформы. Вполне возможно, если проводить аналогии с Казахстаном, начался процесс подготовки к выборам Президента Российской Федерации (неважно — очередным или досрочным). Но необходимо представлять себе, что какие бы задачи не преследовала конституционная реформа, инициированная главой нашего государства в 2020 году, в любом случае в ближайшие год-два будет существенно обновлен функционал органов публичной власти. Будем надеяться, что система сдержек и противовесов, созданная в рамках конституционной реформы, будет гарантировать возможность взаимного реального влияния высших органов государственной власти в рамках государственного строительства.

### **Список литературы**

1. Комарова В.В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8.
2. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука РАН, 2016.



3. Стенькин Д.С. Конституционные реформы в Венгрии // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7.
4. Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8.
5. Кравец И.А. Конституционная теология и основы конституционного строя. М.: Издательские решения, 2016.
6. Эбзеев Б.С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика // Государство и право. 2016. № 4.
7. Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. М.: Юрист, 2004.
8. Бутько Л.Б. К вопросу о развитии конституционной реформы в современной России // Научный журнал КубГАУ. 2012. № 78 (04). [Электронный ресурс]. URL: <http://ej.kubagro.ru/2012/04/pdf/16.pdf> (дата обращения: 08.12.2020).
9. Шахрай С.М. 25 лет Конституции Российской Федерации: реализация и развитие конституционных моделей // Lex russica. 2018. № 11.
10. Юсубов Э.С. Доверие к выборам как конституционно-правовая ценность // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2.
11. Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1.
12. Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. № 5325 (246).
13. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
14. Нечкин А.В. Формы правления в странах Содружества Независимых Государств. М.: Норма, 2018.



С.В. РОЗЕНКО  
В.А. ЗОЛЬНИКОВА

## ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Аннотация.* В статье анализируется проблематика совершенствования ответственности за нарушения избирательного законодательства в российском праве. Авторы выделяют ответственность за правонарушения (преступления) избирательных прав граждан, а также за нарушение самого порядка проведения и организации выборов (референдума). Особое внимание уделяется сравнительной характеристике административных правонарушений и преступлений в указанной области общественных отношений. Отмечается системное значение административной преюдиции в уголовном праве. Отдельно рассматривается специфика конституционно-правовой ответственности в процедуре выборов.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, избирательные права, выборы, правонарушения, преступления.

## PROBLEMS OF LIABILITY FOR VIOLATION OF ELECTORAL LEGISLATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

*Abstract.* The article analyzes the problems of improving the responsibility for violations of electoral legislation in Russian law. The author highlights the responsibility for violations (crimes) of citizens' electoral rights, as well as for violations of the very procedure for conducting and organizing elections (referendums). The comparative characteristics of administrative offenses and crimes in this area of public relations are particularly highlighted. The author notes the systemic importance of administrative prejudice in criminal law. The specifics of constitutional and legal responsibility in the election procedure are considered separately.

**Keywords:** legal liability, electoral rights elections, offenses, crimes legal liability, electoral rights, elections, offenses, crimes.

---

РОЗЕНКО Станислав Васильевич — кандидат юридических наук, доцент, директор юридического института Югорского государственного университета, г. Ханты-Мансийск  
ЗОЛЬНИКОВА Вера Андреевна — студент магистратуры юридического института Югорского государственного университета, г. Ханты-Мансийск

Актуальность совершенствования ответственности за нарушения избирательного законодательства в Российской Федерации обусловлена тем, что в преамбуле Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 09.03.2021, с изменением от 12.03.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях) демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме.

Одним из важных элементов конституционных прав граждан Российской Федерации являются избирательные права, обладающие особым механизмом правового обеспечения. В связи с этим и важен анализ юридической ответственности, которая не только гарантирует исполнение законодательных предписаний всеми участниками избирательного процесса, но и обеспечивает применение мер государственного принуждения к лицам, совершившим правонарушения в области избирательных прав.

При рассмотрении российского законодательства в области реализации ответственности за нарушение электоральных прав граждан раскрываются основные виды юридической ответственности. Так, различают ответственность за правонарушения (преступления) избирательных прав граждан, а также за нарушение самого порядка проведения и организации выборов, так как наиболее полная реализация избирательных прав возможна только в рамках проводимого в строгом соответствии с нормами российского законодательства избирательного процесса. Классификация названных мер представляется логичной и обоснованной, поскольку данные виды ответственности отличаются по субъективному составу, а в научной литературе в целом определяются как «ответственность за нарушение избирательного законодательства», однако существуют и иные формулировки таких мер.

Прежде всего необходимо отметить, что сущность понятия избирательного права как правового института включает в себя два ключевых аспекта: объективное и субъективное право. «В объективном значении под избирательным правом понимается система правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов государства и местного самоуправления. Объективное избирательное право регулирует избирательную систему в целом. В субъективном смысле избирательное право — это гарантированная гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправ-

ления» [1, с. 129]. Законодательное определение данных форм закреплено в статье 2 Закона об основных гарантиях.

В статье 79 данного Федерального закона предусматривается, что ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах устанавливается федеральными законами, но виды ответственности и ее пределы не раскрываются. Так, предусмотренные санкции содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП) и Уголовном кодексе Российской Федерации (далее — УК), и соответственно, нарушители избирательного законодательства привлекаются к административной и уголовной ответственности.

В главе 5 КоАП установлен достаточно обширный перечень деяний, посягающих на избирательные права граждан, обусловленный совершенствованием отраслевого законодательства:

нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума (статья 5.1);

неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума; непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума (ст. 5.3);

нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума (ст. 5.4);

нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов, общероссийского голосования (ст. 5.5);

нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации (ст. 5.6);

отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме (ст. 5.7);

нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях (ст. 5.8);

нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности (ст. 5.9);

проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах (ст. 5.10);

проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (ст. 5.11);

изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах (ст. 5.12);

непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации (ст. 5.13);

умышленное уничтожение или повреждение агитационного материала либо информационного материала, относящегося к выборам, референдуму, общероссийскому голосованию (ст. 5.14);

нарушение установленных законодательством о выборах и референдумах порядка и сроков уведомления избирательной комиссии о факте предоставления помещений и права на предоставление помещений для встреч с избирателями, участниками референдума (ст. 5.15);

подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах (ст. 5.16);

непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума (ст. 5.17);

незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума (ст. 5.18);

использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.19);

незаконное финансирование избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам (ст. 5.20);

несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума (ст. 5.21);

незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме, бюллетеня для общероссийского голосования (ст. 5.22);

сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме (ст. 5.23);

нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, референдума, общероссийского голосования, порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой «Повторный» или «Повторный подсчет голосов» (ст. 5.24);

непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов (ст. 5.25).

В УК закреплена уголовная ответственность за следующие деяния:

воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141);

нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума (ст. 141.1);

фальсификацию избирательных документов, документов референдума, документов общероссийского голосования (ст. 142);

фальсификацию итогов голосования (ст. 142.1);

незаконную выдачу и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме, бюллетеня для общероссийского голосования (ст. 142.2).

Сравнение данных перечней свидетельствует о приоритете административной ответственности за нарушения в сфере избирательных прав и избирательного процесса. Но данные правонарушения необходимо рассматривать в системном взаимодействии, поскольку административная преюдиция (отсутствие необходимости повторного доказательства) в уголовном праве получила достаточно широкое распространение. Если субъектами уголовной ответственности выступают только физические лица, то применительно к административной ответственности к ним добавляются юридические лица и особо упоминаются должностные лица.

\* \* \*

По мнению ряда авторов, существует также конституционно-правовая ответственность в избирательном праве, как самостоятельная разновидность юридической ответственности, обладающая особой процессуальной формой реализации и специфичными видами санкций [3; 4; 5; 6; 7]. Она выражается в приоритетности защиты важнейших общественных отношений в государстве и в наступлении неблагоприятных последствий для субъектов конституционного права, в том числе нарушивших избирательное законодательство. Например, к мерам избирательной ответственности можно отнести предупреждение кандидата и иных участников референдума

о недопустимости нарушения избирательного закона, отказ в регистрации кандидата или его исключение из списка. Такие меры, прежде всего, направлены на ограничение участников избирательного процесса в тех или иных правах при отсутствии тяжких негативных последствий, что отличает их от иных видов ответственности.

Специфика конституционно-правовой ответственности в процедуре выборов заключается в том, что она является реакцией на нарушение норм, регламентирующих ту или иную стадию избирательного процесса, и реализуется посредством применения мер процессуальной ответственности. Процессуальные меры юридической ответственности выступают гарантией и механизмом легитимации принимаемых в ходе избирательного процесса решений, что предопределяет необходимость их однозначного толкования и обозначения четкого круга процессуальных оснований для применения [8, с. 62].

В избирательном законодательстве вынесение предупреждения регламентируется пунктом 5.1 статьи 20 Закона об основных гарантиях, которым предусмотрено, что в случае нарушения кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума Федерального закона № 67-ФЗ, соответствующая комиссия вправе вынести указанным субъектам предупреждение, которое доводится до сведения избирателей, участников референдума через средства массовой информации, либо иным способом.

Так как определение понятия предупреждения в Законе об основных гарантиях отсутствует, то в теории права обозначаются различные подходы ученых-конституционалистов по проблематике юридической природы и содержания предупреждения. В основном предупреждение относят к перечню мер конституционной ответственности за избирательно-правовые правонарушения.

О.Ю. Гетманская считает, что предупреждение следует трактовать как одну из процессуальных мер конституционно-правовой ответственности, выраженную в официальном порицании совершенного избирательного деликта путем уведомления избирательной комиссией субъекта правонарушения о недопустимости противоправных действий. Уведомление должно быть оформлено в виде соответствующего акта избирательной комиссии (к примеру, решения), которое является процессуальным основанием для привлечения к конституционно-правовой ответственности.

Вместе с тем в качестве еще одной особенности конституционно-правовой ответственности можно выделить ее реализацию в процессуальной форме, закрепленной как федеральными законами, так и нормами актов подзаконного характера.

Наиболее распространенная форма ответственности — это административная ответственность, отличающаяся оперативностью реагирования на незаконные деяния физических и юридических лиц. При исследовании административной ответственности важным является рассмотрение ее классификации, формы и содержания, а также субъективного состава.

При проведении анализа КоАП насчитывается более тридцати статей, содержащих составы проступков, связанных с нарушением избирательного законодательства. Данный факт свидетельствует о важности соблюдения и защиты избирательных прав граждан. Кроме того, административные правонарушения в данной сфере можно классифицировать в зависимости от стадий избирательного процесса (правонарушения, совершенные при подготовке к проведению голосования, при подсчете или опубликовании результатов и иные). Такая классификация показывает необходимость защиты активных и пассивных избирательных прав граждан на всех стадиях избирательного процесса.

Выделяется и классификация правонарушений в зависимости от их объекта посягательства (посягающие на активные и пассивные избирательные права). По нашему мнению, представляется целесообразным выделение таких составов в самостоятельную главу КоАП.

В настоящее время участились случаи злоупотребления активными и пассивными избирательными правами. А в условиях отсутствия законодательного закрепления ответственности за такие злоупотребления, данная тема выступает особо актуальной. Злоупотребления не содержат в себе явных признаков правонарушений, однако противоречат назначению субъективных прав. Наличие института злоупотребления избирательных прав при отсутствии надлежащей законодательной регламентации подрывает доверие граждан ко всей избирательной системе и влечет развитие абсентизма.

Объективной стороной административного правонарушения является совершение предусмотренных административным законодательством действий, которые влекут наступление ответственности (например, умышленное уничтожение агитационных печатных материалов), а также невыполнение обязанностей, функций, задач, возложенных законом на субъектов избирательных правоотношений (непредставление кандидатом сведений об источниках и размерах средств, перечисленных в избирательный фонд).

Административная ответственность за указанные правонарушения следует различать по субъективному составу. В области избирательного законодательства ее можно разделить на административную ответственность граждан и юридических лиц и административную ответственность специальных субъектов. Под специальными субъектами понимаются наделенные особым правовым положением лица, выполняющие индивидуально



или коллективно предусмотренные законом обязанности (избирательные объединения и комиссии, орган государственной власти или местного самоуправления). К общим субъектам относятся: кандидат, лицо, избранное депутатом или на иную выборную должность, должностное лицо, секретарь, председатель избирательной комиссии, лицо, осуществляющее сбор подписей избирателей и другие. В некоторых случаях прямо установлено, что субъектом ответственности может быть само избирательное объединение или в равных долях избирательные объединения, входящие в избирательный блок, например, за незаконное использование денежных средств; за принятие и использование незаконной материальной поддержки.

Основным видом административного наказания за нарушение избирательного законодательства является наложение административного штрафа. В ряде случаев штрафные санкции дополняются конфискацией предмета административного правонарушения.

Относительно субъективной стороны законодатель выделяет две формы вины при совершении административных правонарушений — умысел и неосторожность. В качестве примера правонарушения с неосторожной формой вины можно привести перечисление кредитной организацией средств избирательным комиссиям, кандидатам, избирательным объединениям с нарушением установленных законом сроков.

В целом, анализируя теоретические аспекты совершенствования ответственности за нарушения избирательного законодательства в Российской Федерации, следует признать, что каждый из указанных видов ответственности имеет самостоятельное значение, но, несомненно, имеется системное взаимодействие между ними. Однако общим элементом является их роль — обеспечение охраны общественных отношений, складывающихся при реализации избирательных прав граждан и избирательного процесса. Вместе с тем особую значимость в исследуемой тематике имеет административная ответственность, что обусловлено субъектностью административной ответственности и широким перечнем мер административного наказания.

### Список литературы

1. Ким А.И. Советское избирательное право. Вопросы теории, избирательного законодательства и практики его применения / А.И. Ким. М.: Юрид. лит., 1965.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. ст. 2253.
3. Рымарев Д.С. Вина как необходимое условие конституционно-правовой ответственности участников выборов: монография. Иркутск: Избирательная комиссия Иркутской области, Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2017.



4. Тарабан Н.А. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: историко-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7.
5. Левченко Т.Г. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: сравнительно-правовой аспект: на примере России, Великобритании и США. Диссертация на соискание уч. степени канд. юрид. наук. М., 2008.
6. Шин А.Г. Конституционно-правовая ответственность кандидатов в депутаты или на выборные должности за использование на выборах преимуществ своего должностного (служебного) положения. Диссертация на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Иркутск, 2011.
7. Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. М.: РЦОИТ, 2002.
8. Гетманская О.Ю. Предупреждение как мера процессуальной ответственности за нарушение избирательного законодательства // Российская юстиция. 2019. № 8.

А.М. КАЛБЯК

## ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ СУБЪЕКТИВНЫМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРАВОМ: АНАЛИЗ КОНКРЕТНОЙ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ СИТУАЦИИ

***Аннотация.** Статья посвящена проблеме злоупотребления субъективным избирательным правом, которое стало предметом рассмотрения ряда судебных органов России в последних по времени выборах Президента Российской Федерации, а также Конституционного Суда Российской Федерации. В результате анализа судебных актов и доктринальных источников автор приходит к выводу о необходимости совершенствования отдельных положений избирательного законодательства России, регламентирующих порядок повторной выдачи бюллетеня избирателю.*

***Ключевые слова:** злоупотребление избирательным правом, избирательное законодательство в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, совершенствование избирательного законодательства.*

## ABUSE OF THE SUBJECTIVE RIGHT TO VOTE: ANALYSIS OF A SPECIFIC LAW ENFORCEMENT SITUATION

***Annotation.** The article is devoted to the problem of abuse of subjective active suffrage, which became the subject of consideration of a number of judicial bodies of Russia in the recent Presidential elections of the Russian Federation, including the constitutional Court of the Russian Federation. As a result of the analysis of judicial acts and doctrinal sources, the author comes to the conclusion that it is necessary to improve certain provisions of the electoral legislation of Russia regulating the procedure for re-issuing a ballot to a voter.*

***Keywords:** abuse of electoral law, electoral legislation in the legal positions of the constitutional Court of the Russian Federation, legal positions of the constitutional Court of the Russian Federation, improvement of electoral legislation.*

Соотношение частных и публичных интересов, баланс которых в своих решениях часто ищет Конституционный Суд Российской Федерации<sup>1</sup> [1,

---

КАЛБЯК Андрей Михайлович — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления (филиала) РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, г. Новосибирск

<sup>1</sup> Например, см.: п. 8 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30.07.2001 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подп. 7 п. 1 ст. 7, п. 1 ст. 77 и п. 1 ст. 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда

с. 111, 115–121], бывает не всегда просто определить и тем более примирить с действующим законодательным регулированием. А в практике общественных отношений временами возникают ситуации, которые выглядят достаточно уникальными, не могут однозначно быть вписаны в установленные законодателем рамки и порождают специфический «правоприменительный ответ». В частности, в одном из избирательных споров, возникших в избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в марте 2018 года, возникла именно такая ситуация.

Проживающий в Москве избиратель М.И. Салкин, получив бюллетень, ошибочно его заполнил (поставил «галочку» не за того кандидата). Он обратился с заявлением о выдаче ему избирательного бюллетеня взамен испорченного. Однако после получения этого бюллетеня он его неаккуратно заполнил и вновь обратился с заявлением о выдаче бюллетеня взамен испорченного. В отношении повторного заявления было принято отрицательное решение, которое избиратель обжаловал в судебном порядке. Первичное постановление Зюзинского районного суда города Москвы для анализа оказалось недоступно в отличие от Апелляционного определения Московского городского суда (далее — Мосгорсуд).

Как отметил Мосгорсуд<sup>2</sup>, основанием отказа в выдаче третьего бюллетеня взамен испорченных избирателю стало *злоупотребление избирателем своим активным избирательным правом и создание помех участию в голосовании других избирателей*. Однако, в чем выразилось злоупотребление и какие помехи голосованию других избирателей были созданы этим избирателем, — из решения Мосгорсуда не следует.

Тем не менее, указанным определением решение районного суда было оставлено в силе. Обоснованием такого решения, после почти страницы цитат из Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> о процедуре выдачи избирательных бюллетеней, стали следующие соображения:

«Как обоснованно указал суд первой инстанции, С.М. в соответствии с предписаниями вышеприведенных законоположений членом избирательной комиссии неоднократно выдавался новый избирательный бюллетень. При установлении факта злоупотребления правом административным истцом

---

Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 6; пп. 2, 3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.2002 № 3-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 2 ст. 170 и ч. 2 ст. 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и п. 3 ст. 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами зерноградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 3.

<sup>2</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 16 апреля 2018 г. по делу № 33а-2573 // Архив СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

бюллетени перестали выдавать, так как этими действиями нарушались права и законные интересы других избирателей.

Таким образом, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о законности оспариваемого решения избирательной комиссии.

На основании изложенного судебная коллегия приходит к выводу о принятии судом решения при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права, оно является законным и обоснованным и отмене не подлежит. Апелляционная жалоба не содержит иных доводов, являющихся основанием для отмены решения суда».

Таким образом, решение избирательной комиссии об отказе в выдаче бюллетеня взамен испорченного на основании факта *злоупотребления правом со стороны избирателя*, поскольку свое право обратиться с заявлением о выдаче повторно избирательного бюллетеня он использовал неоднократно, было признано обоснованным и законным. Ссылка на злоупотребление правом не основана на каком-либо положении законодательства, то есть *не имеет законного обоснования*, а, следовательно, решение в данной части *считаться законным не может*.

После того, как данному избирателю было отказано в рассмотрении кассационной жалобы, он обратился в Конституционный Суд Российской Федерации, который принял Определение «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Салкина Михаила Игоревича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 3 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктом 9 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пунктом 11 статьи 69 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Таким образом, как следует уже из названия акта Конституционного Суда, в конституционной жалобе в качестве предмета рассмотрения вопроса о конституционности заявитель указал не только положения избирательного законодательства, но и положения статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>5</sup> (далее — ГК РФ), закрепляющей *гражданско-правовое* понимание злоупотребления правом и последствия его признания в отношении рассмотрения правопритязаний соответствующего лица.

Как отмечается в указанном определении Конституционного Суда, «в жалобе также оспаривается конституционность следующих положений статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации: пункта 1, а фактически примененного судом в деле с его участием абзаца первого данного пункта, (...); пункта 3 (фактически примененного судом в деле с его участием в редакции, действовавшей до внесения изменений Федеральным законом от 30.12.2012 № 302-ФЗ)...».

<sup>4</sup> См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.09.2018 № 2496-О // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Таким образом, хотя в решениях судов общей юрисдикции ссылки на статью 10 ГК РФ отсутствовали, заявитель пытался оспорить ее конституционность в силу ее *фактического применения судами при рассмотрении избирательного спора*. И, по-видимому, сам Конституционный Суд согласился с таким предметом обращения, но, к сожалению, в мотивировочной части не выразил собственное мнение к возможности применения статьи 10 ГК РФ (см. абзацы 3,4 п. 2 мотивировочной части Определения) к публично-правовым отношениям, к которым, безусловно, относятся избирательные правоотношения.

Однако вправе ли суды принимать такие решения и соответствует ли такой подход теории права и действующему законодательству?

Избирательное законодательство упоминает институт злоупотребления правом лишь единожды и лишь применительно к агитационной деятельности кандидатов на выборах (п. 1.1. ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Доктрина избирательного права в основном рассматривает возможность злоупотребления правом в избирательных процедурах также в отношении кандидатов и преимущественно в предвыборной агитации [2, с. 12–18; 3, с. 61–64].

Комментарии к ГК РФ, что статья 10 Кодекса определяет, что такое злоупотребление правом (в виде незакрытого перечня форм злоупотребления), называет самостоятельные виды злоупотребления правом, а также последствия такого поведения. Отмечается, что Кодекс связывает пределы осуществления гражданских прав с «критериями, носящими нравственно-правовой характер: не использовать право во зло другому, действовать разумно и добросовестно, не допускать злоупотребление своими права в иных формах» [4; 5, с. 79].

Таким образом, ГК РФ, закрепляя данный институт, исходит из недопустимости реализации гражданских прав во зло другим лицам. Возвращаясь к рассмотренной выше ситуации избирательного спора, следует отметить, что в ней, как представляется, отсутствуют аналогии с пониманием злоупотребления в гражданском праве. Цели помешать реализации избирательных прав других лиц М.И. Салкин не преследовал, нарушить нормальный ход работы избирательной комиссии он не мог, поскольку очевидно, что после отказа выдать новый избирательный бюллетень членом участковой комиссии было принято решение в порядке обжалования этого отказа всем составом участковой избирательной комиссии (исходя из положений пп. «к» п. 6 ст. 27, п. 6 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), а затем комиссия вернулась к своей нормальной работе по проведению выборов. Разрешение вопросов и проведение коллегиальных заседаний участковой избирательной комиссией даже в день голосования не должно считаться чем-то экстремальным.

Конечно, поведение указанного избирателя (и с учетом того, что он, как отмечено в решении Конституционного Суда, являлся членом ГИК с правом решающего голоса) с морально-этической позиции было небезупречным. Как было отмечено в определении Мосгорсуда, заявитель «полагал, что действующее избирательное законодательство Российской Федерации несовершенно, поскольку ст. 69 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» не содержит указаний на то, сколько бюллетеней избиратель может получить взамен испорченного. Административный истец был намерен проверить указанное обстоятельство, полагая, что возможно получить новые бюллетени взамен испорченных по числу зарегистрированных кандидатов и создать прецедент». Проведение экспериментов, создание прецедентов и тому подобное в такой ответственный момент для всех избирательных комиссий и иных государственных структур, вовлеченных в этот процесс, должно оцениваться, безусловно, отрицательно с моральной точки зрения.

Однако даже если взять такую цель за основу, ее нельзя истолковать как признание злоупотребления правом, — то есть использование права с целью причинить вред другой стороне отношения, а другой стороной в избирательных отношениях с участием избирателей выступают избирательные комиссии, либо другим субъектом отношения, связанного с проведением голосования, — в том числе других избирателей.

А именно вредоносность и соответствующая цель должны рассматриваться как критерии злоупотребления правом. Как отмечает В.И. Крусс, характеристики неконституционного правоупотребления, вытекающие из части 3 статьи 17 Конституции «выражаются в представлении о неконституционной *вредоносности* или *злонамеренной* направленности соответствующих деяний» [6, с. 18].

Интересное мнение по поводу самой возможности использования конструкции злоупотребления правом в публичном праве высказал экс-председатель Верховного Арбитражного Суда Российской Федерации А.А. Иванов, по мнению которого «В публичном праве не место такой категории, как злоупотребление правом применительно к частным лицам: их обязанности расширительному толкованию не подлежат» [7, с. 58]. Однако, по-видимому, автор считает, что частные субъекты в публичных правоотношениях правами вовсе не обладают.

Комментарии к Конституции Российской Федерации отмечают, что в статье 17 установлен «критерий правомерного поведения лица в процессе осуществления своих прав и свобод — до тех пор, пока такое осуществление не нарушает права и свободы лиц» [8, с. 82], «это правило воплощается в законе, следовательно, поведение, соответствующее закону, не может ставиться лицу в вину и влечь ответственность» [9, с. 162].

Как бы то ни было, исходя из положения статьи 15 Основного Закона о прямом ее действии, суды общей юрисдикции могли в обоснование сво-

их решений по обращениям М.И. Салкина хотя бы сослаться на принцип, содержащийся в части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем, как утверждается в теоретико-правовой литературе, «принципы, общие дозволения и запреты как таковые отличаются от норм-предписаний», «функционирование общих дозволений и запретов должно сопровождаться действием конкретных запрещающих и управомочивающих норм», «направляющая, регулирующая роль принципов, общих дозволений и запретов может проявляться только в рамках целостной нормативной системы, непосредственное содержание которой образуют нормы-предписания, и через нее» [10, с. 50, 51]. То есть, принципы имеют правовое значение именно в системе с конкретными предписаниями — регулятивными или охранительными нормами права. В конкретике правового регулирования принципы участия не принимают, подключаясь только при необходимости истолкования конкретных отраслевых предписаний (например, статьи 3–7 Уголовного кодекса Российской Федерации), либо в ситуации пробелов в законодательстве (например, статья 6 ГК РФ). Самостоятельной частью механизма правового регулирования они не выступают.

А из приведенных выше авторитетных комментариев к Конституции следует, что злоупотребление правом должно проявляться как поведение, не соответствующее закону. Из буквального толкования пункта 11 статьи 69 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и пункта 9 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не вытекает ограничение права избирателя обращаться с заявлением о замене испорченного бюллетеня определенным числом таких заявлений и связывается только с субъективным мнением самого избирателя (т.е. если он считает, что допустил ошибку при заполнении бюллетеня).

Из приведенного выше можно сделать следующие выводы:

решения судов общей юрисдикции, принятые по обращениям М.И. Салкина, были вынесены без опоры на действующее законодательство, направленное на регулирование спорных общественных отношений и соответствующее их сути;

положения избирательного законодательства, регламентирующие право избирателя обратиться в участковую избирательную комиссию с заявлением о выдаче избирательного бюллетеня взамен испорченного, нуждаются в совершенствовании. Законодатель может установить предельное количество бюллетеней, которое может получать избиратель в порядке замены испорченных бюллетеней (например, в количестве, эквивалентном числу кандидатов по округу), либо установить право на однократную замену испорченного бюллетеня (исходя из признания того, что избиратель приходит на избирательный участок, чтобы выразить заранее сформированную волю), либо выбрать иной вариант регулирования;



применение в ситуациях, аналогичных рассмотренной, межотраслевой аналогии, выражающейся в применении статьи 10 ГК РФ к избирательным правоотношениям, противоречит характеристикам гражданско-правового понимания злоупотребления правом; а следовательно законодателю надлежит более подробно урегулировать институт злоупотребления правом в избирательных правоотношениях на основе конкретизации общего конституционного принципа, закрепленного в части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации, применительно к характеру, цели и особенностям реализации отношений, связанных с формированием органов публичной власти путем проведения избирательных процедур.

Вместе с тем стоит оговориться, что вышеописанная ситуация — проблематика «бумажных» бюллетеней, которые в ближайшее время могут кануть в лету. Как известно, вектор развития избирательных процедур — применение дистанционных форм участия в голосовании<sup>6</sup> — направлен на использование «цифрового» бюллетеня.

Поэтому вышеописанная ситуация может представлять собой не упорное молчание законодателя по поводу абсурдных правоприменительных решений, примеры которых были приведены выше, не попытку решить проблему, не решая ее, а ожидание более практического ответа, — введения электронного голосования, в котором проблема повторной выдачи бюллетеня может отпасть сама собой, — если будет принято решение об ограничении активного избирательного права возможностью однократной «отправки» результата голосования избирателя.

Однако можно предположить и другой вариант развития событий, но это в том случае, если законодатель предпочтет оставить возможность повторного голосования, но уже в электронном формате голосования. Поэтому можно предположить внесение изменений в законодательство о выборах — в целом, о регулировании «электронной» формы голосования, и в особенности, о данной возможности как одного из элементов активного избирательного права в цифровом его использовании. А на уровне подзаконного правового регулирования необходимо будет решить множество вопросов: в частности, каким образом и кому будет адресовано обращение избирателя по вопросу о повторном голосовании, кто и в какие сроки будет принимать решение по такому обращению, каким образом и кем будут аннулированы результаты его предыдущего голосования и тому подобное.

Таким образом, переход от «бумажных» к «цифровым» носителям волеизъявления избирателей во время проведения выборов может либо снять

---

<sup>6</sup> Как сообщило агентство «Интерфакс» 21.04.2021 г., «на портале Госуслуг начался прием заявок от желающих принять участие в тестировании системы дистанционного электронного голосования в рамках Общероссийской тренировки по использованию ГАС «Выборы» и программно-технического комплекса дистанционного электронного голосования, сообщила пресс-служба Минцифры» (см: Портал Госуслуг начал принимать заявки на тестирование электронного голосования // <https://www.interfax.ru/russia/762381>).



проблему выдачи повторного бюллетеня, либо привести к новым сложностям в ее решении.

### Список литературы

1. Даньков А.А. Обеспечение баланса публичных и частных интересов в сфере правосудия. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
2. Макарецв А.А. Злоупотребление избирательными правами: теоретико-правовые основы и проблемы правового ограничения // Избирательное право. 2015. № 1 (29).
3. Балаян Э.Ю., Гацко Д.В. Злоупотребление правом в избирательном процессе: теоретико-конституционный аспект // Российская юстиция. 2020. № 3.
4. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (постатейный). Агешкина Н.А., Баринев Н.А., Бевзюк Е.А., Беляев М.А., Бирюкова Т.А., Вахрушева Ю.Н., Гришина Я.С., Закиров Р.Ю., Кожевников О.А., Копьев А.В., Кухаренко Т.А., Морозов А.П., Морозов С.Ю., Серебренников М.М., Шадринa Е.Г., Юдина А.Б. // Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2014.
5. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: в 3 т. 3-е изд., перераб. и доп. Под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. Т. 1. М.: Юрайт-Издат, 2007.
6. Крусс В.И. Конституционное правопонимание и злоупотребление правом // Вестник РГГУ. Серия: экономика, управление, право. 2011. № 8 (70).
7. Иванов А.А. Проблемы публичного права России: взгляд со стороны // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 2.
8. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Л.В. Лазарева). М.: ООО «Новая правовая культура», 2009.
9. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., пересм. Под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, Инфра-М, 2011.
10. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. 2. М.: «Юридическая литература», 1982.

О.А. АВДЕЕВА  
В.А. АВДЕЕВ

## СОЦИАЛЬНАЯ ЦЕННОСТЬ ПРАВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

***Аннотация.** В статье дан анализ социальной ценности права на основе раскрытия институционально-функционального концепта в понимании права, его сущностно-содержательных и субъективно-деятельностных признаков и свойств на современном этапе демократизации политической системы и реализации правовой политики на внутригосударственном и международном уровнях по обеспечению правовых гарантий прав и свобод человека.*

***Ключевые слова:** право, правовое государство, социальная ценность права, права и свободы человека.*

## SOCIAL VALUE OF LAW AT THE PRESENT STAGE OF DEVELOPMENT OF LEGAL STATEHOOD

***Annotation.** The article presents an analysis of the social value of the right on the basis of the disclosure of an institutional and functional concept in the understanding of the right, its essential and substantive and subjective-acting signs and properties at the present stage of democratization of the political system and the implementation of legal policies on the domestic and international levels to ensure legal guarantees of rights and freedom of man.*

***Keywords:** right, legal state, social value of the right, human rights and freedom.*

Актуальность исследования социальной ценности права на современном этапе развития правовой государственности предопределена существенными изменениями, наметившимися в политико-правовой, социальной и экономической сферах жизнедеятельности человека, общества и государства. В процессе модернизации права, влекущей изменения качественных и количественных характеристик правовых институтов, происходит трансформация подходов к оценке социальной ценности права. В связи этим актуализируется целесообразность рассмотрения права в контексте

---

АВДЕЕВА Ольга Анатольевна — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Восточно-Сибирского института МВД России, г. Иркутск  
АВДЕЕВ Вадим Авдеевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса Юридического института Югорского государственного университета, г. Ханты-Мансийск

раскрытия его общесоциальной сущности и функционального предназначения как универсального регулятора.

Отдельные аспекты социальной ценности права в условиях формирования и развития государственности получили освещение в работах отечественных правоведов Л.С. Белогриц-Котляревского, А.А. Герцензона, А.Д. Градовского, А.Ф. Кистяковского, Н.М. Коркунова, А.А. Пионтковского, С.В. Познышева, В.И. Сергеевича, Н.С. Таганцева, Е.Н. Тарновского, И.Я. Фойницкого и Г.Ф. Шершеневича. Доктринальные подходы к социальной ценности права получили разработку на страницах советской и современной российской юридической литературы, в том числе в трудах С.С. Алексева, А.Н. Головистиковой, И.А. Исаева, Н.В. Исакова, В.А. Карташкина, Д.А. Керимова, М.Н. Марченко, Л.А. Морозовой, В.С. Нерсисянца, Л.А. Нудненко, В.Д. Первалова, Ю.И. Стецовского и других.

Между тем в процессе интеграции норм международного права и оптимизации национальных государственно-правовых институтов научный интерес представляет интегративный подход к пониманию социальной ценности права в контексте соотношения юридического нормативизма, юридического позитивизма и юридического социологизма. Внимания заслуживают положения о социальной ценности права, нашедшие отражение в трудах представителей зарубежной и отечественной философии и социологии права, таких как Т. Гоббс, Г. Гроций, И. Кант, Ш.Л. Монтескье, Б. Спиноза, И.С. Нарский, Л.П. Петражицкий, И.А. Покровский и др. Несомненный научный интерес представляют работы Р. Глауда, А. Капеллера, Д. Литвиненко, Ф. Люшера, П. Павличенко, С. Стокера, Б. Уэстона, Э. Фромма, в которых оценка социальной ценности права базируется на роли права в определении меры свободы личности и охраны прав и свобод человека.

\* \* \*

Научная и практическая значимость исследования вопроса о социальной ценности права в условиях правовой государственности заключается в выявлении ключевых направлений трансформации теоретико-методологических и практико-ориентированных подходов к пониманию права как универсального социального регулятора общественных отношений с учетом осознания его сущности, цели и назначения в период демократизации политической системы, развития правовой государственности и институтов гражданского общества.

Принимая во внимание накопленный материал по рассматриваемой проблематике, необходимо отметить сложившийся в отечественной и зарубежной юридической науке плюрализм подходов к оценке социальной ценности права; неоднозначность подходов к пониманию социальной ценности права в условиях формирования и развития правового государства

и гражданского общества; актуализацию вопроса относительно «гуманизации права» [1]. Сложившиеся на протяжении становления и развития правовой мысли подходы к пониманию социальной ценности права подлежат обновлению в контексте раскрытия назначения права в процессе реализации им регулятивной и охранительной функций [12; 14].

Значение в процессе познания социальной ценности права на современном этапе имеет установление политико-правовых и социально-экономических детерминантов модификации внутренних структурно-институциональных и внешних функционально-формализованных качественных характеристик права. Осмысление новых подходов к пониманию социальной ценности права содействует успешной реализации его цели и назначения непосредственно на практико-ориентированном уровне, — главным образом, в правотворческом процессе, обеспечивающем воплощение принципов, гарантирующих реализацию прав и свобод человека как высшей ценности государства. Формирование представления о социальной ценности права оказывает существенное влияние на совершенствование правоохранительной деятельности в контексте повышения качества профессионального правосознания.

Избрание интегративного подхода к пониманию социальной ценности права, обусловленное осознанием его роли в условиях развития правового государства и гражданского общества, предполагает постановку основного акцента на рассмотрение права с позиции современного юридического нормативизма, юридического позитивизма и юридического социологизма, сопряженное с проведением сравнительно-правового анализа иных нормативных регуляторов и установлением его отличительных признаков и свойств.

Представляется, что рассмотрение ценности права как социального явления на современном этапе требует, прежде всего, обращения к сущностно-содержательным и субъективно-деятельностным признакам и свойствам права, позволяющим раскрыть его роль на современном этапе на основе сочетания онтологического и гносеологического критериев его оценки [4; 5; 13].

Среди таких значимых признаков и свойств права, как способ формирования, позволивший рассматривать право как результат правотворческой деятельности компетентного органа государственной власти, наделенного правотворческими функциями; процедурность правотворческой деятельности, означающую регламентацию принципов и стадий правотворческого процесса; характер выражения волеустановления, обозначающий право как результат воплощения в действие проводимой государством правовой политики и волеизъявление государства в лице представителей правотворческого (законодательного) органа государственной власти; формальные источники правообразования (нормативно-правовые акты, правовой

прецедент, правовые обычаи и каноны), степень использования которых определяется особенностями становления и развития государства; материальные источники правообразования, которыми являются потребности и условия объективно существующего материального мира (политические, экономические, социальные, геополитические, национальные, конфессиональные и иные факторы); формальная определенность права, влекущая письменное изложение и закрепление правовых норм в виде форм права, главным образом, нормативно-правовых актов, — официальных документов, исходящих от уполномоченных органов государственной власти; неперсонифицированность норм права, предопределяющая отсутствие в норме права указания на конкретного адресата в механизме правового регулирования, воздействие норм права на всех участников общественных отношений, неоднократность действия нормы права при наличии тождественного состава правоотношения; юридическая техника, предусматривающая совокупность правил, регламентирующих структуру изложения правовой нормы (гипотеза, диспозиция и санкция), реквизиты нормативно-правовых актов, порядок принятия и введения нормативно-правового акта в действие, порядок обнародования нормативно-правовых актов, порядок действия нормативно-правовых актов в пространстве, во времени и по кругу лиц, способы и методы учета и систематизации нормативно-правовых актов; иерархичность нормативно-правовых актов с учетом их юридической силы следует отметить системность права, обуславливающую консолидацию норм права в систему национального права, представляющую собой целостное образование, характеризующееся единством внутреннего строения и механизмом воздействия на общественные отношения в силу единства целей, задач и принципов правового регулирования; внутреннюю структурированность системы права, предопределяющую систематизацию правовых норм с учетом однородности предмета и метода регулирования общественных отношений по отраслям, подотраслям и институтам права; методы отраслевого правового регулирования, предопределяющие классификацию отраслей права на публичное и частное, материальное и процессуальное право.

\* \* \*

Таким образом, ценность права как нормативного социального регулятора заключается в воздействии права на общественные отношения с помощью механизма правового принуждения и с целью упорядочения общественных отношений. Как указывает профессор В.И. Гойман, интегративный подход к оценке социальной ценности права позволяет рассматривать право как совокупность признаваемых в данном обществе и обеспеченных официальной защитой нормативов равенства и справедливости, регулирую-

ющих борьбу и согласование свободных волей в их взаимоотношении друг с другом [7].

Раскрыть социальную ценность права в системе нормативных регуляторов позволяет институционально-функциональный концепт в понимании права, в соответствии с которым следует акцентировать внимание на функциях, реализуемых правом. Так, в условиях классовой сущности государства, предназначение права, по мнению О.Э. Лейста, состоит в признании разграничения общества на классы, сословия, группы, слои и иные социальные образования и устранении состояния их «противостояния друг другу» [9, с. 3–11]. *Для достижения порядка в общественных отношениях создается правопорядок, а для их упорядочения используется нормативная форма*, которая поддерживается государственным принуждением.

Определяя предназначение права при его общесоциальной сущности, правоведа указывают на специфику регулирования отношений в обществе посредством установления компромисса многообразных интересов и сбалансирования воли социума путем введения общеобязательных правовых предписаний, определяющих меру свободного поведения человека. Р.З. Лившиц отмечает приоритетную роль права в обеспечении охраны общественного порядка [10, с. 13–21]. Лейст подчеркивает, что при общесоциальной сущности право обеспечивает стабильность и авторитетность власти, устанавливает «прочный правопорядок» посредством создания аппарата правоохранительных органов [9, с. 3–11].

Право, *приобретая общесоциальную сущность*, характеризуется тем, что правовые нормы создаются в целях удовлетворения интересов социума (народа); социум участвует в процессе правообразования и выражает в правовых актах свое волеизъявление; для достижения целей и удовлетворения интересов социума избираются методы правового воздействия на участников общественных отношений, основанные на убеждении и принуждении с установлением запрета на использование средств, унижающих честь и достоинство личности.

Право, *имеющее общесоциальную сущность*, обеспечивает: функционирование общества как единого социального организма; установление в общественных отношениях правопорядка; регулирование социальных отношений в интересах всех членов общества; правовое просвещение и правовое воспитание в духе уважения к общесоциальным ценностям; незыблемость естественных прав и свобод человека, гарантируя равенство прав независимо от пола, расы, языка, имущественного и должностного статуса и т.д.; недопустимость в процессе реализации механизма правового воздействия использования средств насилия и подавления личности.

*Общесоциальная сущность права предопределила* качественно новые направления, методы и средства воздействия государства на общественные

отношения. Приоритетными направлениями в развитии правовой государственности признаются: недопустимость разграничения общества на классы; гарантирование равенства прав и свобод человека и гражданина; доступ социума к управлению государством, государственной и муниципальной службе; реализация государственной (законодательной, исполнительной и судебной) власти в интересах социума.

*Общесоциальное регулирование отношений в обществе основывается на приоритете принципов равенства, свободы и справедливости. Право, реализуя юридическую ответственность как разновидность социальной ответственности, использует методы принуждения, базирующиеся на принципах законности, соразмерности, неотвратимости, справедливости, гуманизма и презумпции невиновности.*

\* \* \*

Целевым предназначением права является осуществление собственно юридических, в том числе регулятивной, охранительной, компенсационной, восстановительной и ограничительной функций. С учетом эволюционного детерминизма регулятивная функция права, по мнению С.С. Алексеева, приобретает динамический характер, что позволяет воздействовать на общественные отношения, учитывая глобализационные процессы, происходящие в межгосударственных и международных отношениях, обновление на внутригосударственном уровне политических и социально-экономических отношений, посредством опережающей правовой политики и совершенствования действующих правовых институтов [3, с. 3–11].

Социальная ценность права заключается в реализации правом как социального нормативного регулятора охранительной функции, обеспечивающей защиту общественных отношений, представляющих для человека, общества и государства особую значимость, и осуществление превентивного (предупредительного) воздействия на членов общества, регламентируя основания применения к правонарушителю мер государственного принуждения и порядок наступления в отношении правонарушителя негативных последствий, связанных с ограничением или лишением общепринятых в обществе прав и свобод. Реализации охранительной функции содействует ограничительная функция права, направленная на установление правовыми предписаниями в целях обеспечения социально-значимых интересов человека, общества и государства, касающихся основ конституционного строя, личной и имущественной безопасности и т.д., ограничений на совершение правонарушителями определенных действий.

Предназначение права состоит в обеспечении реализации компенсационной и восстановительной функций права как ключевых направлений



в механизме правового регулирования. Негативным последствием совершения правонарушения является утрата объективированными общественными отношениями качественных и количественных свойств, позитивируемых обществом и предусмотренных законодателем в процессе законодательной их регламентации [2, с. 47–51]. Правонарушающее поведение, по мнению В.В. Мальцева, оказывает негативное воздействие на охраняемые законом социальные ценности, ущемления, изменения, нарушая и разрушая действующие общественные отношения, тем самым препятствуя поступательному развитию общества [11, с. 11]. Последствиями правонарушения, как указывает С.В. Краснопеев, следует считать ущерб (вред), связанный с негативными изменениями «социальных, правовых, экономических, нравственных и иных ценностей общества» [8, с. 8–10].

Особая значимость компенсационной функции права промульгируется международными актами, в частности Всеобщей декларацией прав человека 1948 года, обязывающей государства принять меры по созданию механизма компенсации потерпевшему причиненного негативными последствиями правонарушения ущерба (ст. 8) [6, с. 38–42]. Стоит отметить, что компенсационная функция права предусмотрена как в отношении физических и юридических лиц, так и в случае незаконных действий государства, государственных органов и должностных лиц. Вместе с тем реализация правом компенсационной функции позволяет, исходя из объема, характера и степени общественной опасности, негативных последствий правонарушения регламентировать в законе основания и порядок дифференциации юридической ответственности. Роль восстановительной функции права заключается в регламентации оснований и порядка восстановления прав, подлежащих нарушению при совершении противоправного деяния (действия или бездействия).

При рассмотрении социального предназначения права важно подчеркнуть реализацию им широкого перечня общесоциальных функций. Прежде всего, стоит выделить воспитательную функцию права, которая обеспечивает формирование социальных и правовых установок на совершение социально-полезной деятельности, общественного и правового сознания, правового просвещения и воспитания. Значимость функции социального контроля состоит в создании правового механизма воздействия на поведение индивидов путем регламентации стимулов социально-полезного и правомерного поведения, а также мер, сдерживающих от совершения неправомερных действий и влияющих на формирование устойчивого противостояния установкам криминальной субкультуры. Право реализует информационно-регулирующую функцию, социальная значимость которой состоит в осуществлении информационного воздействия на субъектов общественных отношений, влекущего трансформацию обыденного созна-



ния, рост правового сознания, повышение уровня правового просвещения и правового воспитания.

В современных условиях глобализации международных процессов существенную роль приобретает культурно-историческая функция права, которая обеспечивает формирование правовых норм на основе исторически сложившихся общепризнанных социальных, культурных и духовных ценностей, являющихся достижением национальной государственности и международного сообщества.

Наделение права юридическими и общесоциальными функциями предопределяет многообразие форм воздействия права на общественные отношения, среди которых приоритетное значение отводится механизму правового регулирования. Право, обладающее такими признаками и свойствами, как общеобязательность, нормативность, обеспеченность в исполнении, наделено особой «социальной силой», которая обуславливает его инструментальную и социальную ценность. *Инструментальная ценность права* состоит в выполнении функций «регулятивного инструмента», обеспечивающего «организованность общественной жизни». Право существует для установления в обществе правопорядка. Действие права предполагает соблюдение, использование и применение правовых норм. Действие права предусматривает наличие знаний в области правовых предписаний и заключается в реализации правовых предписаний. Сферу применения права представляет государственно-властная деятельность, обеспечиваемая правоприменительными органами.

\* \* \*

В механизме правового регулирования общественных отношений следует выделить воздействие государства на общественные отношения с помощью правовых методов и средств, предусматривающее разграничение норм права по степени категоричности правовых предписаний (императивные и диспозитивные) и характеру правовых предписаний (управомочивающие, обязывающие и запретительные).

Нельзя не отметить формализованность в механизме правового регулирования общественных отношений стадий правового регулирования, определяющих содержание объективного права, порядок реализации субъективного права (элементы правоотношения, признаки состава правонарушения); основания, порядок и последствия использования права; применение права компетентными органами государства (правоприменительные акты) и гарантии соблюдения права. Юридическими гарантиями обеспеченности норм права служит закрепление в законе организационно-правовых мер по созданию и функционированию компетентных (контрольно-надзорных, правоохранительных и юрисдикционных) органов, осуществляющих преду-

прежде, профилактику, выявление, обнаружение, пресечение и устранение последствий правонарушений.

Следовательно, социальная ценность права заключается в том, что право создает в общественных отношениях устойчивого характера порядок и позволяет достичь гарантированного результата посредством применения мер государственного принуждения. Социальная ценность права состоит в кумуляции глубинных элементов цивилизации и культуры, воплощающих важнейшие социальные ценности общества (свободу, справедливость, равенство людей и т.д.). Реализация правом общесоциальных и юридических функций обеспечивает достижение стабильности и сбалансированности в функционировании всех сфер жизнедеятельности человека, общества и государства. Право выступает источником прогрессивного поступательного развития общества, универсальным средством регулирования отношений на внутригосударственном, межгосударственном и международном уровнях.

Что касается специфики сущностно-содержательных и субъективно-деятельностных признаков и свойств права в правовом государстве, то в настоящее время особую значимость в механизме правового регулирования общественных отношений имеет непосредственно предмет правового регулирования, который образует система наиболее социально-значимых для государства, общества и человека отношений, включая основы государственного строя, принципы политической, экономической, социальной системы, механизм государства (форма правления, форма государственного устройства, политический режим), права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Значимость права как универсального социального регулятора состоит в определении критериев правомерного и неправомерного поведения субъектов реализации объективного права и обеспеченности права в исполнении мерами государственного принуждения. При этом в условиях правового государства реализация юридической ответственности как вида социальной ответственности основана на общепризнанных международных и законодательно регламентированных в национальных системах права принципах, таких как справедливость, законность, неотвратимость ответственности, соразмерность ответственности содеянному, индивидуализация ответственности, дифференциация ответственности, равенство всех перед законом, гуманизм и так далее.

В правовом государстве правовое воздействие государства на участников общественных отношений предполагает проведение правовой политики, направленной на правовое просвещение, правовое воспитание и развитие правовой культуры. Реализация указанных составляющих предусматривает установление детерминантов законопослушного и при-

чинной обусловленности неправомерного поведения, раскрытие оснований наступления в отношении правонарушителя юридических негативных последствий, выявление причин правового нигилизма. Правовое воспитание предусматривает реализацию правом воспитательной функции, направленной на формирование ценностей, связанных с уважением права и закона, осознанием основ правомерного и законопослушного поведения, пониманием общечеловеческих и демократических критериев развития мирового сообщества.

Социальная ценность права в современном механизме регулирования общественных отношений характеризуется расширением сферы правового регулирования и обеспечением реализации правовых методов воздействия, основанных на общесоциальных ценностях, среди которых главенствующее значение имеют такие принципы, как равенство граждан независимо от пола, расы, национальной, языковой, религиозной принадлежности, места происхождения, пребывания и жительства, рода деятельности и иных критериев, социальная справедливость, социальная ответственность и так далее. Среди правовых ценностей приоритетным направлением является обеспечение законности.

\* \* \*

Подводя итог анализу социальной ценности права с учетом его институционально-функционального концепта, сущностно-содержательных и субъективно-деятельностных признаков и свойств в условиях развития правовой государственности, отметим, что на современном этапе демократизации политической системы первостепенное значение приобретает создание правовых гарантий для обеспечения незыблемости естественных прав и свобод человека на внутригосударственном и международном уровнях, создание условий для достойной жизни человека и свободного развития личности.

Очевидно, что в условиях глобализации нарастающими темпами идет рост негативных тенденций как в политико-правовой, так и социально-экономической сферах жизнедеятельности общества. Учитывая особенности политико-правового и социально-экономического развития государственности на современном этапе, возникновение новых рисков и угроз для существования мирового сообщества, мира и безопасности человечества, личной и имущественной безопасности граждан, на международном уровне разработана Концепция устойчивого развития общества, определяющая стратегические цели развития на период до 2030 года, утвержденная главами государств и правительствами на 70-й юбилейной сессии Генеральной ассамблеи ООН в ходе саммита ООН по устойчивому развитию, состоявшегося в Нью-Йорке 25 сентября 2015 года.

Определяя приоритетные направления, обеспечивающие устойчивое развитие современного общества, мировое сообщество промульгирует необходимость достижения основополагающих 17 целей и решения 169 задач, определяющих стратегические направления по принятию мер, содействующих экономическому росту, формированию инклюзивной экономики, социальной интеграции, охране окружающей среды с учетом различных национальных условий, уважения приоритетов, возникших потребностей и интересов.

Примечательно, что к числу приоритетных целей мировое сообщество относит разработку правовой политики по обеспечению благополучия общества и удовлетворения социальных потребностей в области здравоохранения, образования и социальной защиты. Качественно новая парадигма устойчивого развития предполагает разработку стратегии, основанной на ценностях социальной ответственности и международных принципах защиты права человека.

### Список литературы

1. Авдеева О.А. Научные основы понимания права: учебное пособие / О.А. Авдеева. Иркутск: ФГКОУ ВО ВСИ МВД России, 2020.
2. Авдеева О.А., Авдеев В.А. Аксиоматические принципы правового регулирования делинквентности // Юридический мир. 2018. № 3.
3. Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. М.: Статут, 1999.
4. Варламова Н.В. Непозитивистская концепция юридической догматики // Российское правосудие. 2007. № 10 (18).
5. Власенко Н.А. Правопонимание в свете категорий определенности и неопределенности // Журнал российского права. 2014. № 2.
6. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. / Международные акты о правах человека: сборник документов / В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. 2-е изд. доп. М.: Издательство НОРМА, 2002.
7. Гойман В.И. Правовая информированность граждан: состояние, пути улучшения // Советское государство и право. 1988. № 9.
8. Краснопеов С.В. Последствия преступления в уголовном праве России. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2003.
9. Лейст О.Э. Три концепции права // Государство и право. 1991. № 12.
10. Лившиц Р.З. Государство и право в современном обществе: необходимость новых подходов // Советское государство и право. 2000. № 10.
11. Мальцев В.В. Проблема уголовно-правовой оценки общественно опасных последствий. Саратов, 1989.
12. Павличенко П.П. Представления о свободе в истории человечества / П.П. Павличенко, Д.А. Литвиненко. Киев: Либра, 2006.

13. Павлов В.И. Синергичная антропология и постклассическая антропология права: к вопросу об антропологическом подходе к пониманию права // Фонарь Диогена: человек в многообразии практик. 2015. Т. 1. № 1.
14. Стовба А.В. Темпоральная онтология права // Неклассическая философия права: Вопросы и ответы (Библиотека международного журнала «Проблемы философии права») / ред. А.В. Стовба. Харьков, 2013.
15. Супатаев М.А. Свобода и справедливость в Российском праве (цивилизационный аспект) // Государство и право. 2010. № 4.

## ТАЙНА ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ: ОТ АНОНИМНОСТИ К КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ

***Аннотация.** В статье проводится анализ изменений правовой природы тайны голосования с учетом введения процедур электронного дистанционного голосования. Современные черты тайны голосования как одной из конституционно защищаемой ценности, позволили сделать ряд научно-практических выводов, обусловленных тем, что при организации дистанционного электронного голосования юридическая конструкция «тайны голосования» от презумпции анонимности своего фактического содержания переходит в плоскость информации со специальным правовым режимом. Тайна голосования становится одним из видов персональных данных, которым придается режим конфиденциальности. Последнее обусловлено объективными причинами информационно-технологического функционирования системы электронного голосования. В свою очередь, внедрение дистанционного электронного голосования требует актуализации норм действующего законодательства, регламентации изменений, что будет способствовать компенсации объективно сопутствующей современному уровню развития информационного общества, технологоцентричным тенденциям, где технология не только влияет, но отчасти может предопределить правовую возможность реализации конституционного права свободного голосования. Решение столь деликатной задачи видится в установлении баланса частных и публичных интересов, соответствующих современным реалиям, выработке пропорциональных процедур в сфере избирательного законодательства.*

***Ключевые слова:** дистанционное электронное голосование, тайна голосования, конфиденциальность, анонимность, пропорциональность, баланс частных и публичных интересов, Венецианская комиссия.*

## THE SECRECY OF THE BALLOT: FROM ANONYMITY TO CONFIDENTIALITY

***Annotation.** The article analyzes the transformation of the legal nature of the secret of voting, taking into account the introduction of electronic remote voting procedures. Modern features of the secrecy of voting as one of the constitutionally protected values, made it possible to draw a number of scientific and practical conclusions due to the fact that when organizing remote electronic voting, the legal structure of the “secret of voting” from the presumption of anonymity of its actual content turns into information with a special legal regime. Voting*

---

ХОРУНЖИЙ Сергей Николаевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета, доцент кафедры РАНХиГС (Воронежский филиал); секретарь Избирательной комиссии Воронежской области, г. Воронеж

*secrecy is becoming one of the types of personal data that is given confidentiality. The latter is due to objective reasons for the information technology functioning of the electronic voting system. In turn, the introduction of remote electronic voting requires updating the norms of current legislation, regulating changes, which will help compensate for the technologically centric trends that are objectively accompanying the modern level of development of the information society, where technology not only affects, but can partially predetermine the legal possibility of exercising the constitutional right of free voting. The solution to such a delicate task is seen in the establishment of a balance of private and public interests in accordance with modern realities, the development of proportional procedures in the field of electoral legislation.*

**Keywords:** *remote electronic voting, secrecy of voting, confidentiality, anonymity, proportionality, balance of private and public interests, Venice Commission.*

Тайна голосования, являясь одним из фундаментальных принципов избирательного законодательства и выступающей также конституционной гарантией свободных выборов, имеет значительную историю своего юридического развития, а также гражданского осмысления. Будучи юридической формой согласования внутренней воли голосующего с внешним ее выражением, призванной исключить возможность влияния третьих лиц на избирателя, в ходе истории развития избирательных процедур форма внешнего волеизъявления электората тайна голосования претерпевала самые различные преобразования: от аккламации времен Гомера («Все изъявили согласие криком всеобщим...»<sup>1</sup>) до «голосования ногами» и остракизма. Нормативное закрепление тайны голосования (при выборах магистратов) было произведено лишь в 139 году до н.э. Гаем Гракхом. Последнее отменяло прямой контроль за волеизъявлением, давало определенную свободу выбора, способствовало снижению электоральных правонарушений, связанных с подкупом голосов и «административным давлением» [6, с. 64–67]. Последующее за этим принятие целой группы законов (*leges de ambitu*) было направлено на противодействие злоупотреблению кандидатами своим статусом, что имело место в ходе агитационной кампании при реализации ими своих политических амбиций (*ambitio* — обход Форума и других публичных мест в целях «соискания или домогательства почетной должности») [3, с. 1–4; 4; 7, с. 162] с целью исключить любое недопустимое воздействие на формирование свободной воли избирателя.

Если первый шаг был обусловлен введением тайны голосования в «канву» электоральных процедур, то последующие за этим этапы вызваны объективным процессом становления и развития соответствующих норм избирательного законодательства [11], пропорциональным имеющим место политическим, правовым и организационным реалиям развития общества

<sup>1</sup> Гомер. Илиада. Л., 1990. Стих 20.

и государства<sup>2</sup>. В этом смысле укажем на следующие характерные черты тайны голосования в законодательстве России.

*Первое: нормативное закрепление.* В отличие от Конституции РСФСР 1918 года, не закреплявшей тайну голосования и отдававшей прерогативу определения формы инструктивным предписаниям соответствующих органов, устанавливающим преимущественно открытое голосование [1], текст действующей Конституции Российской Федерации содержит прямое конституционное признание тайны голосования, но применительно только к выборам Президента Российской Федерации (часть 1 статьи 81 Конституции)<sup>3</sup>.

В отношении других выборов, а также референдума, тайна голосования закреплена в качестве самостоятельного принципа в статье 3 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях). Аналогичные положения содержат основные принципы проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, установленные Федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Анализ норм действующего законодательства, а также правоприменительной практики позволяет говорить, что тайна голосования является одной из конституционно защищаемых ценностей [10, с. 9–15].

*Второе: внутреннее содержание.* Попытка нормативного определения тайны голосования предпринятая федеральным законодателем в статье 7 Закона об основных гарантиях устанавливает, что «голосование на выборах и референдуме является тайным, исключая возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина».

Немного более содержательным следует признать положения части 1 статьи 5 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ, которая соблюдение принципа тайного голосования раскрывает как «исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных условий для свободного выбора».

---

<sup>2</sup> Вместе с тем справедливости ради следует отметить, что в политико-правовой мысли высказывались и противоположные взгляды на допустимость и уместность тайны голосования. Так, например, по мнению М. Робеспьера, идеалистическая Республика будущего должна была использовать принципы открытого голосования, ибо «гласность — опора добродетели, охрана правды, гроза преступления, бич для интриги» (Робеспьер М. Избранные произведения. В 3-х т. Т. 2. М.: Наука, 1965. С. 348).

<sup>3</sup> Конституционная допустимость применения конструкции «личной тайны», предусмотренной частью 1 статьи 23 Конституции РФ, универсализации (или трансформации) ее к «тайне голосования» нуждается в самостоятельном и подробном анализе, что выходит за рамки задач, стоящих перед настоящим исследованием.



*Третье: обеспечительные процедуры.* Действующее избирательное голосование весьма подробно устанавливает механизмы реализации тайны голосования, что косвенным образом так или иначе дополняет пробелы его юридического внутреннего содержания. Кроме того, уголовное законодательство предусматривает ответственность за нарушение тайны голосования (ст. 141 УК РФ).

В качестве процедур, направленных на реализацию и обеспечение тайны голосования, назовем лишь некоторые, имеющие значения для раскрытия содержания рассматриваемой нами категории аспекты: а) невозможность самостоятельно поставить подпись за получение бюллетеня порождает у такого лица право воспользоваться помощью другого, которое обязано указать свои ФИО и поставить подпись; б) каждый гражданин голосует за себя лично, голосование за других не допускается; в) гражданин, не имеющий возможности самостоятельно заполнить бюллетень, вправе воспользоваться помощью другого избирателя; г) в кабине (или ином месте для голосования, в том числе «настольные уголки или столики с перегородками»)<sup>4</sup> должно быть исключено нахождение других лиц и др.

Указанные выше положения выступают процедурными гарантиями обеспечения принципа тайны голосования, что позволяет сформулировать следующие значимые для определения юридической природы «тайны голосования» суждения.

*Во-первых: тайна голосования — анонимность абсолютная или относительная.* Тайна голосования, выступая правом избирателя и, одновременно, обязанностью организующей комиссии, а также иных участников избирательной кампании, кампании референдума, тем не менее *не носит абсолютного характера*: волеизъявление конкретного лица со всей определенностью становится известно другому избирателю, в случае оказания предусмотренной законом помощи другому. Кроме того нормы российского законодательства не запрещают избирателю сообщить результат своего волеизъявления, если это не подпадает под признаки агитации<sup>5</sup>.

В этом смысле тайна голосования отчасти сближается с другими весьма близкими правовыми конструкциями: тайной страхования (ст. 946 Гражданского кодекса РФ), банковской тайной (п. 1 ст. 857 ГК РФ), налоговой тайной (ст. 100 Налогового кодекса РФ), тайной усыновления (п. 1 ст. 139 Семейного кодекса РФ), нотариальной тайной (ч. 2 ст. 16 Основ законо-

<sup>4</sup> Определения Верховного Суда РФ от 20.07.2000 № 45-Г00-28; от 21.06.2005 № КАС05-271.

<sup>5</sup> Заметим, что существуют значительно более жесткие позиции. Так, по мнению Венецианской комиссии, тайное голосование — это не только право, но и обязанность, невыполнение которой должно наказываться посредством признания недействительным любого избирательного бюллетеня, содержание которого стало известно другим лицам (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов — Руководящие принципы и пояснительный доклад: Венеция, 18–19 октября, 2002 год; (заключение № 190/2002, Страсбург, 28 июля 2016 г.).

дательства РФ о нотариате), адвокатской тайной (п. 1 ст. 8 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»), аудиторской тайной (ст. 9 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности») и др. Все они устанавливают определенный правовой режим ограничения доступа к данной информации со стороны третьих лиц.

Иными словами, охраняемая законом тайна предполагает не анонимность, но конфиденциальность, требующей под угрозой наступления неблагоприятных последствий исключить возможность непредусмотренного законом распространения соответствующей информации в отношении конкретного лица третьим лицам. В этом смысле, если тайна голосования в «традиционном» процессе предполагает принципиальный запрет на раскрытие волеизъявления лица (например, когда наблюдателю стало известно о голосовании избирателя), то применительно к другим видам охраняемой законом тайны разрешается возможность владения соответствующей информацией в порядке, предусмотренном нормами действующего законодательства, но под запретом ее разглашения и свободного распространения (пп. 4, 5 ст. 9 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — ФЗ № 149)).

Особенности дистанционного электронного голосования, объективно исключая целый ряд существующих негативно возможных вариантов реализации конституционного права избирать и быть избранным, с очевидностью влекут за собой новые, не известные для традиционной формы голосования, риски. В частности, если простановка знака («галочки») в бумажном бюллетене для избирателя ясна и не вызывает сомнения в аутентичности совершенного именно им конкретного акта волеизъявления, то использование электронных технологий может вызывать вопросы к правильности учета выраженной голосующим позиции ввиду обусловленной электронно-технологическими особенностями голосования его материально неочевидным результатом.

В этих целях юридическая конструкция «тайны голосования» может рассматриваться не как анонимность лица, неизвестным образом даже для него самого зафиксированного внешнего волеизъявления, но как определенный режим информации, *закрытый* для всех третьих лиц, кроме как самого избирателя [5, с. 446–451].

Таким образом, тайна голосования, не являясь абсолютным, исключая анонимность, приобретает характер специальной информации, *закрытой* для всех, кроме его обладателя. В этом смысле на повестку дня выходит вопрос о пропорциональности вводимых процедур электронного дистанционного голосования конституционно защищаемым ценностям и, в частности,

права на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ). Баланс частных и публичных интересов — путь для поиска надлежащего ответа [8].

*Во-вторых: тайна голосования — категория персональных данных.* Приобретение тайной голосования указанных выше особенностей применительно к дистанционному электронному голосованию тем не менее не делает ее правовой фикцией, но приобретает вид персональных данных. Под ними в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее — ФЗ № 152), понимается любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных). В свою очередь, ФЗ № 149-ФЗ информацию определяет как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления (п. 1 ст. 1).

Широта содержащихся в приведенных законах дефинициях обоснованно стала поводом для многочисленных критических высказываний. Вместе с тем предусмотренные нормативными правовыми актами конструкции, процедуры и механизмы позволяют уже сейчас говорить о возможности их применения при организации дистанционного электронного голосования.

В частности, исключение возможности ознакомления с волеизъявлением конкретного лица — закрытость для третьих лиц — может обеспечиваться посредством уже существующих в нормах действующего законодательства требований конфиденциальности. В соответствии с пунктом 7 статьи 1 ФЗ № 149 конфиденциальность информации представляет собой обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя. Схожим образом определяются предъявляемые ФЗ № 152 требования к операторам персональных данных, которые «обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных» (ст. 7).

Данные законоположения при организации дистанционного электронного голосования позволяют, с одной стороны, персонализировать волеизъявление конкретного лица и тем самым исключить опасения о возможности, например, использования «накруток», «ботов», а также иным образом злоупотреблять электронными технологиями и, с другой стороны, обеспечить тайну электронного голосования.

Таким образом, в рамках действующего законодательства тайна голосования при организации дистанционного электронного голосования становится одним из видов персональных данных, которым ввиду первостепенной конституционной значимости должен придаваться специальный режим конфиденциальности.

*В-третьих: конфиденциальность и деперсонализация электронного голосования.* ФЗ № 152 говорит об «обезличивании персональных данных», под которыми понимаются «действия, в результате которых становится невозможным без использования дополнительной информации определить принадлежность персональных данных конкретному субъекту персональных данных» (п. 9 ст. 3), например, в целях повышения эффективности государственного или муниципального управления (пп. 9.1 п. 1 ст. 6).

Применительно к организации дистанционного электронного голосования рассматриваемый элемент деперсонализации (обезличивания) предполагает как минимум две составляющих: правовую и технологическую. При этом вторая без надлежащих процедурных гарантий приобретает преобладающее значение. Отсутствие дополнительных нормативных гарантий процедуры голосования может быть поставлено в безусловную зависимость от функционирования технологического инструментария.

Справедливости ради скажем, что вопрос о вовлечении в избирательные правоотношения тесно связанных с ними материальной, организационно-функциональной составляющих вовсе не нов. В частности, использование ГАС «Выборы» давно не вызывает каких-либо теоретических и практических проблем. Вместе с тем в целях исключения одностороннего усиления в избирательных правоотношениях технологической составляющей потребуются пересмотр норм действующего законодательства для юридической «инкорпорации» процедур дистанционного электронного голосования в контент электоральных общественных отношений.

Обратим внимание, что как в первой, так и во второй высказанных выше суждениях весьма ярко проявляется неоднократно указанный в научной литературе комплексный характер избирательного законодательства, которое выходит за рамки классических электоральных требований и процедур, затрагивает смежные отраслевые и межотраслевые сферы знаний и правовые компетенции. Последнее особо проявляется в процедуре деперсонализации или «обезличивания персональных данных». Данные обстоятельства позволяют говорить о новых элементах избирательной системы, объединяющей явления как правового, так и неюридического характера [2, с. 51–52].

А с точки зрения избирательного права в ее объективном смысле — как самостоятельной отрасли, — введение рассматриваемых электронных технологий вызывает необходимость дальнейшего развития процедур избирательного законодательства, связанных с обеспечением гласности, публичности, открытости и гражданской подконтрольности избирательных процедур, исключаящих при этом влияние на волеизъявление конкретного лица. Усиление указанных принципов не исчерпывает возможные дальнейшие пути реформирования избирательного законодательства [9, с. 56–62].

Таким образом, требуется переосмысление процедурной реализации «традиционной» тайны голосования, причем не только с точки зрения юри-дико-технологического содержания исследуемой категории, но и с более широких позиций, — переоценки влияния тайны голосования на результаты выборов.

*В четвертых: тайна голосования и действительность волеизъявления.* Ни-коим образом не умаляя тайны голосования как гарантии свободных вы-боров, исключая возможность какого-либо влияния на избирателя или контроля его волеизъявления, укажем, что нормы действующего законода-тельства не ставят знак равенства между тайной голосования и признанием результатов выборов (действительности волеизъявления).

В частности, статья 77 Закона об основных гарантиях, устанавливающая основание отмены решения об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, не содержит каких-либо прямых ссылок на обстоятельства, связанные с нарушением тайны голосования. Более того, даже совершение поименованных в федеральном законе нарушений не является безусловным основанием для непризнания соответствующих решений, таковыми они могут выступить лишь в случае, когда совершенные деяния не позволяют либо с достоверностью определить результаты волеизъявления избирате-лей, либо выявить действительную волю избирателей.

Следовательно, справедливо допускать, что негативные последствия на-рушения тайны голосования имеют квалифицирующее значение для итогов голосования также в аналогичных ситуациях, например, как совершение «других нарушений законодательства Российской Федерации о выборах и референдуме, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей, участников референдума» (пп. «д» п. 1.2 ст. 77 Закона об основных гарантиях).

Таким образом, тайну голосования можно рассматривать как один из элементов действительности волеизъявления лица наряду со свободой формирования его электоральной позиции, исключающей принятие таким гражданином решения под влиянием или контролем других лиц. В про-тивном случае мы будем иметь дело с *пороком воли*, — с ситуацией, когда внутренняя воля лица не соответствует внешнему выражению.

Рассмотренные выше нормы действующего законодательства, а также сформулированные в результате правового анализа суждения позволяют сделать следующие выводы.

Организация дистанционного электронного голосования требует уточ-нения ряда норм действующего законодательства в части обеспечения тай-ны голосования, предполагающей переход от анонимности традиционного голосования с использованием бумажных бюллетеней к обезличиванию полученной оператором информации, означающей запрет на ее распростра-

нение иными лицами, но позволяющей при этом провести персонализацию результатов такого голосования. Полученная при данных условиях информация о волеизъявлении лица приобретает статус конфиденциальной и может быть отнесена к персональным данным.

Необходимость актуализации норм действующего законодательства, вызванная внедрением дистанционного электронного голосования, будет способствовать компенсации объективно сопутствующей современному уровню развития информационного общества технологическим тенденциям, где технология не только влияет, но отчасти может предопределять правовую возможность реализации конституционного права свободного выбора. Решение столь деликатной задачи видится в установлении баланса частных и публичных интересов, соответствующих современным реалиям развития общества и государства, в выработке пропорциональных процедур в сфере избирательного законодательства.

### Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. М., 2019.
2. Биктагиров Р.Т. Становление избирательного права России и стадии избирательного процесса // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 1–2.
3. Брагова А.М. Понятие *ambitio* в трудах Цицерона // Ученые записки Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого. 2019. № 4 (22).
4. Кофанов Л.Л. *Lex et ius*: Возникновение и развитие римского права в VIII–III вв. до н.э. М., 2006.
5. Кравец Д.А. Содержание тайны голосования как разновидности правового режима информации в российском государстве // Известия Саратовского государственного университета. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2015. Т. 15. Вып. 4.
6. Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие / Авт. коллект.: Ю.А. Веденеев, И.А. Зайцев, В.Е. Кораблин, В.В. Луговой, В.В. Тылкин / Под ред. Ю.А. Веденеева и Н.А. Богодаровой. ЦИК РФ, РЦОИТ. Калуга, 2002.
7. Рогачевский Л.А. *Ambitus*: электоральная коррупция в римской республике и ранней римской империи (практика выборов и законодательство) // Правоведение. 2015. № 1 (318).
8. Хорунжий С.Н. Правовой баланс как самостоятельная юридическая ценность: механизмы его обеспечения и регулирования: монография. Воронеж, 2019.
9. Хорунжий С.Н. Проблемы защиты прав человека в обеспечении конституционно защищаемых ценностей электоральной демократии // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 4.
10. Хорунжий С.Н. Субъективные публичные права: некоторые аспекты происхождения и содержания // Мониторинг правоприменения. 2018. № 3 (28).
11. Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник. М., 2019.

О.А. КОРОТКОВА  
И.А. ОВЧИННИКОВА

## ВЫБОРЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

**Аннотация.** В последние годы все большее внимание уделяется выборному процессу как основополагающему институту и гарантии демократии. Однако «ростки» данного института беспощадно уничтожает такое явление, как электорально-правовой нигилизм. В статье анализируются возможные пути решения проблем, которые являются катализатором данного явления. Предложенные средства помогут не только изменить представление граждан об избирательном процессе, но и способствовать повышению правовой культуры подрастающего поколения избирателей. **Ключевые слова:** выборная система, демократия, основополагающие принципы, полупрозрачность, избирательный вотум, избирательный счет, санкции, избирательная комиссия.

## ELECTIONS IN MODERN RUSSIA: PROBLEMS AND SOLUTIONS

**Abstract.** In recent years, more and more attention has been paid to the electoral process as a fundamental institution and a guarantor of democracy. However, the «sprouts» of this institution are mercilessly destroyed by such a phenomenon as electoral and legal nihilism. The scientific article analyzes possible ways to solve the problems that are the catalyst for this phenomenon. The proposed remedy will help either to change the perception of citizens about the electoral process or to educate the younger generation of voters. **Keywords:** election system, democracy, fundamental principles, translucency, electoral vote, electoral bill, sanctions, election committee.

*Если бы выборы могли хоть что-то изменить,  
политики уже давно объявили бы их вне закона [1].*  
Януш Леон Вишневский

К сожалению, высказывание польского писателя, выведенное в эпиграф нашей статьи, сегодня как нельзя лучше демонстрирует ситуацию, сложившуюся во многих демократических странах мира. Все чаще приобретенное

---

КОРОТКОВА Ольга Анатольевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры юриспруденции института истории и права Калужского государственного университета им. К.Э. Циолковского, г. Калуга  
ОВЧИННИКОВА Ирина Анатольевна — магистрант Калужского государственного университета им. К.Э. Циолковского, г. Калуга



потом и кровью предков всеобщее избирательное право стало носить номинальный характер, который прекрасно иллюстрирует выражение: «Королева царствует, но не правит» [2]. Возникает закономерный вопрос о причинах подобного изменения.

Как ни странно, ответ был дан более столетия назад российским государственным деятелем К.П. Победоносцевым, считающим начало народовластия одним из самых лживых политических проектов. Причину подобного положения с демократией известный правовед видел в том, что доверенные от народа лица не способны устранившись от своей личности, другими словами, они не могут быть «механическими исполнителями воли большинства» [3, с. 12]. Другими словами, чашу весов перевешивают алчность, собственные амбиции и жажда власти.

Надо признать, что Победоносцев отчасти оказался прав, ведь, как показывает практика, предвыборные обещания очень часто так и остаются обещаниями — как говорил первый канцлер Германской империи Отто фон Бисмарк, «Никогда столько не лгут, как во время войны, после охоты и до выборов» [4]. Так или иначе, вряд ли сегодня кто-либо будет оспаривать тот факт, что соблюдение принципов всеобщего избирательного права является фундаментом демократии. Пренебрежение данными принципами подобно взрыву атомной бомбы, — создает условия для нарушения других прав и свобод человека и гражданина.

В то же время спектр нарушаемых прав столь велик, что заставляет народ открыто выражать свое недовольство сначала посредством проведения мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, затем прибегая к крайним мерам. Но, что же заставляет людей идти на крайние меры? Неужели только единичные случаи нарушения избирательных прав [5, с. 65–69]. Конечно же, нет. Очевидно, что на отчаянные меры людей толкают сомнения в честности как подготовки, так и проведения выборов, влияющие на итоговый результат. Подобные сомнения стали причиной недавних митингов в Белоруссии. Протесты в Киргизии против предварительных результатов выборов в парламент 15 октября 2020 года привели к отставке президента Киргизии [6]. В демократической стране США выявленные случаи нарушения избирательных прав и свобод граждан на недавно завершившихся выборах президента страны не только подорвали веру избирателей в честные выборы, но и привели к штурму Капитолия 6 января 2021 года [7].

Подобные нарушения порождает как несовершенство избирательного процесса в целом, так и нежелание властей эти самые несовершенства исправлять, ссылаясь на вековые традиции, затратность и так далее. На сегодняшний день избирательный процесс в странах, которые считаются «законодателями» демократии, также не лишен недостатков. Именно



поэтому следует большее внимание уделить совершенствованию уже сложившейся в России системе, а не простому копированию различного рода «демократических стандартов». К тому же тема уникальности культурного, исторического и географического развития России в последние десятилетия как нельзя актуальна.

Неповторимое своеобразие, дарованное судьбой, порой заставляло интеллектуалов нашей страны искать образец для подражания то в Европе, то в Азии. Однако географическое положение России не позволило всецело примкнуть ни к первой, ни ко второй, — по меткому замечанию Александра III: «У России нет друзей, нашей огромности бояться...» [8]. Именно поэтому необходимо искать свой собственный путь.

Так или иначе, сама возможность свободного волеизъявления граждан на выборах связана с соблюдением принципов избирательного права — основополагающих начал, которые придают выборам действительно свободный и демократический характер и делают результаты легитимными [9]. Именно поэтому важно блюсти принципы избирательного права, так как их нарушение формирует отрицательное отношение к избирательному процессу в целом, порождая избирательно-правовой нигилизм [10, с. 62–65]. Потворствует подобного рода нарушениям и несовершенство механизма выборов, которое проявляется в громоздкости выборной системы; в ее затратности; недостаточной прозрачности; неполном информировании; необязательном характере активного участия в голосовании; отсутствии строгих мер наказания за нарушения в сфере избирательного права; низком уровне электорально-правовой культуры граждан.

Громоздкость механизма выборной системы проявляется в порядке реализации гражданином своего активного избирательного права. Так, законодателем был разработан специальный алгоритм действий, предусматривающий подачу заявления в случае, если адрес фактического места жительства гражданина не совпадает с адресом его регистрации, другими словами, если гражданин не может проголосовать на том избирательном участке, где он включен в список избирателей. Однако не каждый готов участвовать в голосовании, если для осуществления своего активного избирательного права нужно будет иметь дело с «бумажной волокитой».

Соглашаясь с мнением В.В. Путина, отмечающим, что «Бюрократия вечна! Победить ее невозможно, но и жить без нее невозможно...» [11], все же хочется надеяться, что работы по созданию соответствующей «вакцины» ведутся.

Все еще актуальным, хотя и «решенным» остается вопрос относительно избирательных прав граждан, долгое время проживающих на территории одного субъекта, но зарегистрированных на территории другого субъекта Российской Федерации. Действительно, согласно отечественному законо-

дательству, граждане, проживающие более 90 дней не по месту постоянной регистрации, обязаны зарегистрироваться по месту пребывания<sup>1</sup>. Однако и здесь имеются свои «подводные камни». Главной проблемой является то, что уровень правовой культуры электората России все еще оставляет желать лучшего. Это проявляется в том, что, во-первых, граждане предпочитают не заключать договор найма жилого помещения, чтобы не платить налоги, а, во-вторых, собственники жилых помещений в большинстве случаев боятся делать даже временную регистрацию нанимателям [5, с. 66]. Именно поэтому предложенное государством средство для решения проблемы работает недостаточно эффективно. На наш взгляд, решить данную проблему поможет вживление в тело человека RFID-чипов, которые позволят им удобно расплачиваться за покупки и проезд в общественном транспорте, открывать замки, подтверждать свою личность [12] и т.д. Данные технологии могут быть успешно использованы и при голосовании.

Чтобы избежать от полупрозрачности и недостаточного информирования, необходимо запретить использование таких формулировок в официальных документах как, например, «другие расходы»<sup>2</sup>, «уплата иных платежей», или «иные выплаты населению»<sup>3</sup> без предоставления разъясняющей информации; создать систему ссылок по принципу «матрешки». Так налогоплательщик сможет получить быстрый доступ ко всем интересующим его данным. Например, если гражданин захочет узнать подробнее о показателе «премии и гранты»<sup>4</sup>, ему достаточно будет перейти по ссылке, а не искать часами нужный документ. Данная система ссылок должна быть максимально подробной, чтобы налогоплательщик при желании мог узнать стоимость одной шариковой ручки.

Представляется, недостаточное информирование проявляется и в том, что доля граждан, предварительно знакомящихся с предвыборными программами баллотирующихся кандидатов, слишком мала. Подавляющее большинство избирателей либо вообще не интересуется данной сферой,

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» п. 9 гл. II [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.11.2020).

<sup>2</sup> Отчет Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о расходовании средств федерального бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, и Сведениях о поступлении средств в избирательные фонды и расходовании этих средств [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/relevant/reports/detail/46019.php> (дата обращения: 12.11.2020).

<sup>3</sup> Сведения об исполнении федерального бюджета Центральной избирательной комиссией Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cikrf.ru/activity/relevant/reports/detail/sved\\_rashod2019.xls](http://www.cikrf.ru/activity/relevant/reports/detail/sved_rashod2019.xls) (дата обращения: 11.11.2020).

<sup>4</sup> Там же.

либо получает крупницы информации о кандидате из случайно увиденных новостных сводок или расклеенных плакатов. Так, во время предвыборной агитации по случаю избрания нового губернатора Калужской области на улицах города можно было встретить плакат кандидата от партии «Единая Россия» с призывом «Сохранить и преумножить». В Смоленской области — плакат кандидата от КПРФ с призывом «Твой голос — шаг к переменам!».

Очевидно, что принять взвешенное решение, опираясь лишь на данные предвыборных плакатов и листовок, практически невозможно. Необходимо стимулировать ознакомление граждан с предвыборными программами кандидатов. Для этого представляется возможным использовать ресурсы социальных сетей, таких как «ВКонтакте», «Одноклассники», «Facebook», «Twitter», «Instagram», «Telegram», «WhatsApp», «Viber», «Skype», «YouTube» и так далее для активизации восприятия предвыборных программ кандидатов и прохождения опроса на проверку остаточных знаний.

Например, в период предвыборной агитации вышеперечисленные социальные сети должны будут в течение определенного времени транслировать информацию, содержащуюся в предвыборных программах баллотирующихся кандидатов. Полностью ознакомившись с предложенной информацией (видеороликом, презентацией, тестовым сообщением), избиратель сможет получить «дополнительный стимул», например, месяц бесплатной подписки «combo» в социальной сети «ВКонтакте».

Представляется возможным в качестве основного стимула создать для каждого гражданина отдельный «избирательный счет», пополнять который избиратель сможет лишь в период предвыборной агитации. Пополняться счет будет автоматически баллами, которые гражданин будет получать всякий раз при проявлении активности в ознакомлении с содержанием предвыборных программ вне социальных сетей.

Баллы могут начисляться также при использовании специально разработанного для этих целей мобильного приложения после сканирования микрочипа [5, с. 65–69], но только до непосредственного дня голосования. Их можно будет «заработать» и при посещении официальных страниц кандидатов, содержащих предвыборные программы в Интернете. Для идентификации своей личности будет достаточно сканирования микрочипа. Информация о количестве баллов на счету избирателя может быть доступна в соответствующем приложении, на сайте ЦИК России или на портале государственных услуг Российской Федерации.

«Избирательный счет» может быть предоставлен гражданам, достигшим 14 лет, что позволит повысить уровень правовой культуры подрастающего поколения избирателей. Воспользоваться баллами избиратель сможет в любое время. Список товаров и услуг, которые можно будет приобрести за баллы, должен исключать алкогольную и табачную продукцию. Подобное

стимулирование поможет избирателям принять взвешенное решение при голосовании за того или иного кандидата. Стимулирование отчасти решит и проблему низкого уровня электорально-правовой культуры граждан.

\* \* \*

Участие граждан в выборах и референдуме является свободным и добровольным<sup>5</sup>. Однако подобная свобода стала катализатором развития электорально-правового нигилизма, следствием которого является низкая явка избирателей. Игнорирование выборов избирателями делает бессмысленным процедуру их проведения, ведь главная задача голосования заключается в выражении воли большинства, о которой, как об одной из главных составляющих демократии, говорить не приходится. Так, например, явка избирателей на недавно прошедших выборах губернатора Калужской области составила 35,39 процента<sup>6</sup>, в Смоленской области явка избирателей была еще ниже — 29,67 процента<sup>7</sup>.

Эти неутешительные цифры говорят о том, что пришло время пересмотреть основополагающие принципы избирательного права. Полагаем, что необходимо ввести избирательный вотум. Перевод права в разряд обязанности не несет умаления демократических ценностей. Ярким тому примером являются такие страны как Австрия, Бельгия, Болгария, Дания, Люксембург, Турция и другие. Так же, на наш взгляд, важно предусмотреть систему санкций за «прогулы», — проигнорировав выборы в первый раз, избиратель отделается денежным штрафом в размере пяти тысяч рублей. Повторное нарушение автоматически увеличит сумму штрафа в два раза. После третьего «игнорирования» своей обязанности гражданин лишится избирательных прав на двенадцать лет.

Считаем, что следует предусмотреть случаи, когда избиратель по уважительным причинам не может исполнить свою гражданскую обязанность. Если избиратель заранее знает, что не сможет проголосовать за выбранного им кандидата в день непосредственного голосования, он обязан обратиться в избирательную комиссию с заявлением о досрочном голосовании. В заявлении должна быть указана причина, по которой избиратель не сможет проголосовать в установленный день.

Избирательная комиссия обязана рассмотреть заявление и принять по нему решение в день обращения гражданина. В случае признания обстоя-

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.09.2020) п. 3 ст. 3 [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.11.2020).

<sup>6</sup> Выборы губернатора Калужской области (2020). Википедия [Электронный ресурс]. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Выборы\\_губернатора\\_Калужской\\_области\\_\(2020\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Выборы_губернатора_Калужской_области_(2020)) (дата обращения: 12.11.2020).

<sup>7</sup> Выборы губернатора Смоленской области (2020). Википедия [Электронный ресурс]. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Выборы\\_губернатора\\_Смоленской\\_области\\_\(2020\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Выборы_губернатора_Смоленской_области_(2020)) (дата обращения: 12.11.2020).

тельств уважительными, избирательная комиссия незамедлительно уведомляет гражданина о своем решении, а также предоставляет возможность исполнить свою гражданскую обязанность.

Если же уважительные обстоятельства возникли в день непосредственного голосования и избиратель не имел возможности уведомить избирательную комиссию о своей неявке, он может сделать это в течение двух дней после дня голосования. Однако в этом случае избирателю придется представить доказательства того, что он объективно не имел возможности связаться с избирательной комиссией в день голосования и сообщить о возникшей проблеме.

Если гражданин не сможет представить такие доказательства, то ему грозит денежный штраф в размере пяти тысяч рублей. При представлении доказательств взыскание в виде денежного штрафа налагаться не будет. Представляется возможным увеличить сумму ныне действующих денежных штрафов за административные правонарушения, посягающие на права граждан в исследуемой сфере. Десятикратное увеличение суммы денежного штрафа для граждан, пятнадцатикратное увеличение суммы денежного штрафа для должностных лиц, и двадцатикратное — для юридических лиц позволит минимизировать количество правонарушений в сфере избирательного права.

Полагаем, что пришло время изменить пункт 2 статьи 70 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 31.07.2020 года) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.09.2020 года)<sup>8</sup>. В частности необходимо: во-первых, исключить положение о том, что «законом не могут устанавливаться дополнительные основания для признания выборов несостоявшимися, а, во-вторых, установить минимальный порог явки избирателей на выборы и референдум в 80 процентов. При явке избирателей менее установленного законом порога выборы и референдум должны будут признаны несостоявшимися. Данный шаг позволит выразить волю большинства, что, как было отмечено ранее, и является целью любого голосования.

Таким образом, выбор в пользу столь жестких мер объясняется даже не безнадежностью сложившейся ситуации, а скорее ментальностью русского народа, которую не смог победить ни царизм, ни коммунизм. Данная ментальность требует четкого обозначения границ дозволенного и запрещенного. Соблюдение этих границ невозможно без стройной системы санкций,

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.09.2020) П. 2 ст. 70 [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.11.2020).

которые призваны дисциплинировать граждан, формировать в них чувство ответственности и осознание того, что голос каждого избирателя важен. Данные меры позволят решить сразу две проблемы, заключающиеся в обязательном характере активного участия в голосовании и отсутствии строгих мер наказания за нарушения в сфере избирательного права.

Повысить уровень электорально-правовой культуры граждан можно посредством создания специального веб-сайта для детей и их родителей, который будет содержать различные акции наподобие конкурса «Атмосфера» 2020–2021 годов и олимпиады по тематике избирательного права и избирательного процесса. Периодичность проведения конкурсов должна быть не менее двух раз в год. В конкурсах должны иметь право участвовать дети от 5 до 18 лет. Предполагается возможным участие в конкурсе целых семей. Для популяризации конкурсов необходимо будет использовать возможности вышеупомянутых социальных сетей. Так, например, лучшая работа может быть выбрана как конкурсной комиссией, так и зрительским голосованием в социальных сетях.

Представляется, что победители школьных олимпиад по избирательному праву и избирательному процессу должны награждаться дипломами и ценными призами. Диплом победителя конкурса дает дополнительные баллы при поступлении в вуз. Ценными призами могут выступить: денежная сумма; бесплатная годовая подписка на библиотеку электронных книг; возможность прослушать как очно, так и заочно курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу профессоров ведущих учебных заведений страны с последующим получением сертификата.

Целесообразно запустить серию мультипликационных фильмов для детей, которые будут рассказывать об основах функционирования государства и его сфер, с упором на сферу избирательного права и избирательного процесса. Трансляция таких фильмов может осуществляться как по телевидению и в Интернете, так и посредством мобильного приложения. Раз в неделю они могут в обязательном порядке транслироваться в детских садах.

Необходимо разработать серию сказок «для самых маленьких» об избирательном праве и избирательном процессе. Книги с красочными иллюстрациями помогут сформировать электорально-правовую культуру подрастающего поколения избирателей, а истории, рассказанные от лица любимых героев, сделают знакомство с книгой еще более интересным. Книги должны выдаваться родителям детей из детских садов бесплатно. Остальные граждане могут приобрести книги в сети книжных магазинов своего города.

Возможна и разработка серии буклетов для школьников, которые будут выдаваться один раз в год. В конкурсе на лучший буклет могут принимать участие студенты.

Параллельно следовало бы организовать запуск серии комиксов, главными персонажами которых, будут полюбившиеся всем герои. К тому же комиксы являются универсальным средством, так как могут прийти по вкусу не только детям, но и некоторым взрослым.

Было бы также целесообразно как можно чаще организовывать встречи губернаторов, лидеров политических партий субъектов Российской Федерации или руководителей муниципальных образований с подрастающим поколением избирателей. На этих встречах школьники смогут узнать об основных трудностях, с которыми сталкиваются члены политических партий в процессе работы, а также задать интересующие их вопросы.

Отечественная избирательная система нуждается в разработке программы дополнительного образования в сфере избирательного права и избирательного процесса для обучающихся 10–11 классов. Такая программа даст возможность учащимся без отрыва от освоения основной учебной программы получить дополнительное образование, посетив курс лекций и семинаров. После успешной сдачи итогового экзамена школьники получат сертификат о дополнительном образовании, который может учитываться при поступлении в вуз.

Стимулировать активное участие в конкурсах и олимпиадах можно при помощи системы значков, памятных монет или медалей, которые будут выдаваться школьникам, занявшим призовые места.

Достигнуть поставленных целей возможно при организации взаимодействия между Министерством науки и высшего образования, Министерством просвещения, Министерством культуры и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Таким образом, для решения проблем в сфере избирательного процесса необходимо задействовать весь арсенал имеющихся средств. Очевидно, что болезнь легче предотвратить, чем лечить. Поэтому предложенные пути решения в основном нацелены на подрастающее поколение и безусловно помогут изменить отношение граждан к выборному процессу в лучшую сторону.

### Список литературы

1. Вишневский Я.Л. Бикини [Электронный ресурс]. URL: <https://cityinfo.info/quote/19751> (дата обращения: 12.03.2021).
2. Полякова А.А. «Королева царствует, но не правит». Всегда ли это так? [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/koroleva-tsarstvuet-no-ne-pravit-vsegda-li-eto-tak/viewer> (дата обращения: 01.04.2021).
3. Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hramstrastoterpcy.ru/wp-content/uploads/2020/03/>



- Победоносцев.-Великая-ложь-нашего-времени.pdf (дата обращения: 01.11.2020).
4. Бисмарк, Отто фон [Электронный ресурс]. URL: <https://gutezitate.com/zitat/101386> (дата обращения: 02.11.2020).
  5. Короткова О.А., Овчинникова И.А. Чипирование как средство достижения прозрачности выборов // Вестник Калужского университета. 2020. № 3.
  6. Президент Киргизии подал в отставку. Коммерсантъ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4531267> (дата обращения: 11.11.2020).
  7. Штурм Капитолия. Коммерсантъ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4639054> (дата обращения: 04.04.2021).
  8. Русская народная линия. Информационно-аналитическая служба [Электронный ресурс]. URL: [https://ruskline.ru/opp/2019/11/19/on\\_umnozhil\\_velichie\\_otchestva](https://ruskline.ru/opp/2019/11/19/on_umnozhil_velichie_otchestva) (дата обращения: 04.04.2021).
  9. Избирательное право Российской Федерации 4-е изд., пер. и доп. Учебник и практикум для вузов (Под ред. Захарова И.В., Короткова А.Н.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://urait.ru/viewer/izbiratelnoe-pravo-rossiyskoj-federacii-449786#page/27> (дата обращения: 21.11.2020).
  10. Короткова О.А., Острикова В.В. Правовая культура и антикультура электората в Российской Федерации // Вестник Калужского университета. 2019. № 2. С. 62–65.
  11. Российское агентство международной информации «РИА Новости» [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20181220/1548319703.html> (дата обращения: 24.11.2020).
  12. ID, Wallet, Keys All in Your Hand: Sweden Moves Into The Future With Microchipping | Nightly News [Электронный ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Ksw-arKvMPk> (дата обращения: 21.11.2020).



## ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПУБЛИЧНАЯ СФЕРА: ПРОСТРАНСТВО РИТУАЛА

***Аннотация.** В статье дается анализ динамики современной публичной сферы, испытывающей влияние противоречивых социально-политических и социокультурных реалий глобального мира. Одним из ключевых факторов, влияющих на характер трансформации публичной сферы, представлен усложняющийся технологический контекст ее существования. Актуальность исследования обусловлена необходимостью осмысления меняющихся форм публичности под воздействием фактора медиатизации, размывающей границы политической публичной сферы. Утверждается, что в качестве «пограничного» феномена публичной сферы можно рассматривать политический ритуал, который сохраняет онтологическое свойство «явленности» и «открытости», и тем самым — саму природу публичности, с одной стороны, и потаенность, анонимность, определяемые характером виртуальной реальности, — с другой.*

***Ключевые слова:** политический ритуал, ритуальная коммуникация, ритуальные медиасобытия, политическая публичная сфера, символическое пространство, виртуальная реальность.*

## THE POLITICAL PUBLIC SPHERE: THE SPACE OF RITUAL

***Abstract.** The article analyzes the dynamics of the modern public sphere, which is influenced by the contradictory socio-political and socio-cultural realities of the global world. One of the key factors influencing the nature of the transformation of the public sphere is the increasingly complex technological context of its existence. The relevance of the study is due to the need to understand the changing forms of publicity under the influence of the factor of mediatization, blurring the boundaries of the political public sphere. It is argued that the «borderline» phenomenon of the public sphere can be considered a political ritual that preserves the ontological property of «appearance» and «openness», and thus the very nature of publicity, on the one hand, and the secrecy, anonymity, determined by the nature of virtual reality, on the other.*

***Keywords:** political ritual, ritual communication, ritual media events, political public sphere, symbolic space, virtual reality.*

Публичное пространство современного мира характеризуется высокой степенью социальной напряженности. Это вызвано развивающимися гло-

бализационными процессами, порождающими транснационализацию всех общественных отношений, характерными для современного мира цивилизационными сдвигами и разломами, что придает актуальность исследованиям публичного пространства и новых проявлений публичности в социогуманитарном научном дискурсе.

Предметное поле исследования определяет динамический характер процессов, разворачивающихся в публичной сфере. *Предметом предлагаемой статьи* выступает ритуал как социокультурная форма развития политической публичной сферы в условиях стремительного роста цифровых информационно-коммуникативных технологий и медиатизации всех сфер общественной жизни.

*Цель статьи* — обоснование трансформации современной публичной сферы действием диалектического противоречия между инновационной технологизацией политических процессов и формами ритуальной коммуникации как традиционного символического ресурса.

*Теоретико-методологические рамки* рассмотрения ритуальности публичной сферы: диалектический подход как основа понимания развития социальных противоречий в условиях стремительно изменяющегося современного мира; конструктивистский структурализм в подходе к социальному пространству П. Бурдьё, а также признание роли символического капитала в процессе конструирования социального пространства. В методологических рамках коммуникативных теорий трансмиссионным моделям общения противопоставляется модель ритуальной коммуникации, что становится основополагающим водоразделом в оценке трансформационных процессов, происходящих в современной политической публичной сфере.

*Исследовательский вопрос* состоит в проблематизации следующей корреляции: насколько велико влияние медийных репрезентаций политических феноменов на характер традиционной ритуальности публичной сферы и каков характер этого влияния?

*Обзор литературы.* Понятия «ритуал» и «ритуальная коммуникация» имеют богатую историю своего исследования и сложившиеся традиции в выявлении природы ритуала: функционалистский подход (Б. Малиновский, А. Рэдклифф-Браун); символическая теория ритуала (К. Леви-Стросс); концепции, основанные на идеях эволюционизма (Дж. Фрэзер, Э. Тайлор). Представление Э. Дюркгейма о ритуале как основе социального взаимодействия сформировало социологические теории ритуала, среди которых — теория интерактивных ритуалов (Р. Коллинз, И. Гофман, Д. Кэри). В проблемное поле современных социогуманитарных исследований, посвященных изучению публичной коммуникации и развитию публичной сферы, включаются и вопросы, связанные с теми или иными аспектами ритуала как социально-политического феномена. Закономерное внимание

исследователей привлечено к властному ритуалу. Выделяется ритуальная модель в системе государственной коммуникации [1]; ритуал рассматривается инструментом воздействия на общество, формирующим социальные стереотипы и этнопсихологические ассоциации [2], при этом акцентируются формы его суггестивного влияния [3, с. 137–142; 4]. Продолжается традиция сопоставления ритуала с мифом, где ритуал выступает методом постижения и присвоения определенной политической мифологической системы [5]. Исследователи выявляют структурирующую и социализирующую функции медиаритуалов, которыми задаются границы нашего общего мира и формируются основы человеческого существования [6]. В большинстве исследований с отсылками к взглядам П. Бурдьё ритуал предстает как символическая форма. Представляются актуальными статьи, анализирующие взгляды на ритуал Д. Кэри с позиций их культурной перспективы, подчеркивающие стремление к сопряжению интересов в гражданской жизни [7, р. 41]. Рефлексия особенностей развития публичной сферы под влиянием глобализационных процессов получает развитие в современных европейских исследованиях, в частности дается анализ роли ритуальных медиасобытий в глобальном медиапространстве [8], влияние на медиаповестку глобальных сетей культурного производства [9].

### **Публичность цифрового общества как новая «явленность»**

В историческом развитии человеческого общества публичная сфера формировалась в пространственных и временных границах реального мира, «открытость» и «явленность» выступали ее обязательными онтологическими характеристиками. Классическое понимание публичности античного полиса, во многом основывающееся на философских интуициях Х. Арендт, определило характер публичного пространства как реальности, действительности, а качество публичности отразилось в метафоре силы, излучающей ослепительный свет, на который что-то может выступить из тьмы потаенного и утаиваемого. Публичное представляло самый мир, общий для всех, который выступал созданием рук человеческих и собирательным понятием для всего, что разыгрывается между людьми, что осязаемо выступает на передний план в этом созданном мире [10, с. 69], это относилось к античному полису, к формам выражения прямой демократии агоры. Упадок публичности с наступлением Нового времени и ставшая очевидной утрата этого «общего» мира в массовом обществе XX века объяснялись тем, что мир утратил свою силу собирания, то есть разделения и связывания [там же].

На рубеже XX–XXI веков роль доминантного фактора в развитии публичного пространства принадлежит инновационным информационно-коммуникационным технологиям, действующим в сложных нелинейных цифровых средах. Результатом этих процессов становятся полионтологич-

ность, множественность «реальностей», что влечет за собой и новые измерения публичности. Именно на этом рубеже возникает главный вызов дигитальной эпохи в публичной сфере: размывается ее фундаментальный принцип — принцип открытости. Мнимость и анонимность виртуальной реальности полностью дезавуируют основополагающие принципы публичности классической эпохи. Возникает феномен, который получает дефиницию — «новая публичность». Установлено, что интенсификация информационно-коммуникативных процессов приводит к активизации инноваций, формирующихся на грани смыслов, на грани культур, в связи с чем возникает и проблема этих границ [11, с. 142]. Представляется, что таким «пограничным» феноменом публичной сферы можно рассматривать политический ритуал, который сохраняет онтологическое свойство «явленности» и «открытости», и тем самым — саму природу публичности.

### **Публичная сфера как символическое пространство**

Главной социокультурной характеристикой политической публичной сферы является ее символическое измерение, посредством его механизмов символические властные отношения стремятся воспроизвести и укрепить те реальные властные отношения, которые составляют саму структуру социального пространства [12, с. 146.]. Если принять во внимание такие институты, как традиции и ритуалы, без которых невозможно существование публичной сферы, мы увидим, насколько устойчивыми были ее основания в прежние эпохи.

В историческом развитии городов публичным пространством традиционно была главная (рыночная) площадь. Здесь разворачивались события повседневности, здесь же вершились значимые события. Площадь была пространством религиозного и светского, в том числе политического ритуала (триумф, коронация, манифест, казнь и т.д.). Ритуал как упорядоченная последовательность действий, слов и вещей, пускаемых в ход социальной группой в символических целях [13, с. 408], создавал особое коммуникативное пространство. Ритуальная коммуникация разрушала сословные границы, создавала единый эмоциональный контекст восприятия события. Публичность зрелищ давала приобщение людей к единому социальному опыту, в который включался человек. Форму ритуала приобретали такие жанры театрално-зрелищной культуры Средневековья, как мистерия и моралите, где ритуальный рисунок создавала универсальная борьба добра и зла в мире и человеке. Позднее, начиная с эпохи Возрождения, особенное влияние в публичном пространстве *города* приобретает жанр карнавала, в символической конструкции которого скрыта борьба жизни и смерти. В карнавальном действии разыгрывается вечный сюжет, когда прячась от смерти за маской и личиной и, перевоплощаясь в другого и используя при-

ем переворота в пространственно-временном измерении, человек обманывает смерть. Карнавал, используя приемы театрализации, пронизан особым рода эмоциональным заражением, которое возникает только в ситуации публичности и лишь в общественном пространстве. Он становится важнейшим общественным ритуалом, символизирующим победу жизни над смертью. Религиозной антитезой карнавалу является ритуал панихиды, где публичность также является основополагающим условием.

Демонстрации и парады советского праздничного календаря во многом использовали постановочные принципы и приемы древних мистерий и карнавалов. Зрелищность, театрализация, эмоциональная заразительность уличных действий в современной карнавальной культуре разных стран так же, как и сотни лет назад, призваны формировать чувство личной сопричастности и чувство социальной связности.

В условиях возрастающей социальной дифференциации современного глобализирующегося общества символическая система публичной сферы приобретает медиатизированный характер. Этот фактор формирует ее двойственность: *явленную* сцену публичности реального мира — публичность площади — и *скрытую, виртуальную* ипостась медиареальности. Включение человека в сеть новых медиа уменьшило количество непосредственных коммуникаций и многократно увеличило количество технически опосредованных. Революционный характер инновационных информационно-коммуникативных технологий, прежде всего интернет-коммуникаций, стал тем механизмом, который запустил процесс «перезаформирования» публичной сферы и дал гражданам интерактивные инструменты для реализации своей активности в новых условиях коммуникации. Здесь вопрос в том, отменяет ли новый формат публичной сферы традиционные символические средства, или вырабатывает новые коды коммуникации?

### **Ритуал и эффекты медиатизации публичной сферы**

Открытость и явленность как основополагающие свойства публичной сферы определили ритуал тем феноменом, который в полной мере позволяет реализовать эти свойства. Вместе с тем событийность ритуальных практик, всегда занимавшая в коммуникативном пространстве значительное место, в современном мире под влиянием медиатизации уступает место фактам и явлениям нового формата — медиасобытиям.

Вместе с тем определяющая роль культурных оснований ритуала была высказана еще в 1970-е годы Д. Кэри, который предложил понимать сам процесс коммуникации как ритуальную модель: любое общение — это ритуал соучастия, в рамках которого утверждаются ценности общества. Коммуникация представляет собой «символический процесс, посредством которого реальность создается, поддерживается, восстанавливается

и трансформируется» [14, р. 23]. Аргументирующую силу модели Кэри подтверждает и анализ медиапродукции, создаваемой в современных условиях глобализирующегося мира, где символическое пространство ритуала создается в соответствии с культурными шаблонами, стереотипами, скриптами глобального виртуального мира.

Отличительной чертой ритуальной публичной сферы является заметное влияние на ее репертуар медийных репрезентаций значимых событий. В телевизионную эпоху такие медиасобытия были признаны особым жанром [15], который в ряду определяющих критериев, таких, как разрыв с повседневностью и рутинной телевизионной программной сетки, прямой трансляцией предполагал их «электрифицирующее» влияние на публику и пафос социального примирения.

Немецкий исследователь А. Хепп называет такого рода формы ритуальными медиасобытиями, в которых качество ритуальности характеризуется тем, что в фокусе рассмотрения, в конечном счете, стоит утверждение конструктивных изменений существующих правил посредством всеобщего медийного перформанса. На этом основании ритуальные медиасобытия выступают для общества в роли всеобъемлющего интегратора [8, s. 327]. Вместе с тем А. Хепп замечает, что в перспективе глобализационных изменений медиакommunikации немалую роль продолжают играть и «популярные» медиасобытия, которые основаны на локальных ценностях субкультур. Эти эффекты своеобразного постоянства жанра, ориентированного на локальную тематику и локальные культурные ценности, можно объяснить аргументирующей силой концепции ритуальной модели Д. Кэри. Поддерживая аргументацию этой модели, американский социолог Р. Коллинз подчеркивал важность видеть в ритуале не абстрактное единство социальной системы, а собравшихся в определенных местах группы людей, которые испытывают в отношении друг друга чувство солидарности, что обеспечивается их участием в ритуалах, а также влиянием связанной с ритуалом системы символов. Р. Коллинз утверждает главенство в ритуале эмоций и эмоциональной энергии — меняющегося напряжения, подогреваемого или охлаждаемого в «скороварке» ритуалов интеракции [16, с. 31].

Несмотря на то, что непосредственные ритуалы публичной интеракции все в большей степени заменяются технологически опосредованными медиасобытиями, эмоциональная энергия, создаваемая локальными культурами, становится ресурсом медиакommunikации. Исследователь культурных индустрий Д. Хезмондалш подчеркивает, что одним из аспектов культурной интернационализации является стремление создателей символов перетолковать и адаптировать тексты, жанры и даже технологии, взятые из других культурных контекстов [9, с. 297].

Влияние глобального медиапространства и его культурных индустрий способствовало определенной универсализации политических и гражданских ритуалов, в том числе в России, что можно было наблюдать в заимствованных формах «Я/Мы», возникших сначала в сетевом сегменте «виртуальной» публичности, которые позже вышли на свет «реальной» публичной сферы. Медиасобытия, представившие гражданские протесты в Нью-Йорке («Occupy Wall Street» против преступлений финансовой элиты), отразились в российской акции «Оккупай Абай». Эти ситуации дают нам ответ на поставленный исследовательский вопрос о влиянии медийных репрезентаций на реальную активность в глобальном мире: символические смыслы получают молниеносное распространение в глобальной сетевой культуре и включаются в символическую ткань национального ритуала, воздействуя на формирование групп, укореняя образцы общественного поведения. Это лишний раз подтверждает, что одним из трендов, определяющих актуальное развитие медиареальности, является конструктивистская активность медиасистемы, «создающей образ социального мира, основанный на использовании определенных культурных схем и коммуникативных конвенций» [17, с. 43]. Таким образом, ритуал становится инструментом медийного синтеза в публичной сфере.

Вместе с тем наблюдения показывают, что такого рода интерактивные ритуалы зачастую носят поверхностный, формальный характер, не задевая культурного мира человека. Его участие не непосредственно, а индикативно, он не участвует, а манифестирует участие. Именно это позволяет современному «сетевому» человеку становиться участником не одного, а нескольких сообществ одновременно, устанавливая взаимодействие на разных уровнях с различной степенью участия и погруженности в событие, что дает возможность определить собственные «границы» свободы в сообществе. Такого рода амбивалентность позволяет вспомнить слова П. Бурдьё о символической власти, создающей реальность при помощи слов и успешной только тогда, когда понятия адекватны реалиям. И вместе с тем актуальной остается оценка П. Бурдьё эффектов символических систем в зависимости от того, произведены ли они и усвоены всей группой, или относительно автономным полем производства и обращения [18, с. 94].

\* \* \*

Сетевая коммуникация создает и сохраняет высокий уровень анонимности субъекта, в то время как ритуал улицы его деанонимизирует, делая частью группы и коллектива, определяя его статус как участника ритуала. В условиях деанонимизации субъект осознает ответственность за свои поступки, и его действия, даже если они стихийны и эмоциональны, в большей степени ориентированы на существующую нормативность. Сетевая ритуальная



коммуникация отличается тем, что ее можно мгновенно разорвать покинув ее и тем самым исчезнув; уличную ритуальную коммуникацию, где человек уже явлен, так быстро не прервешь, а если из нее нельзя «выйти», то возникает коллективная распределенная ответственность.

Возможно, в будущем мы увидим, как традиции ритуалов рожают собственную культуру сетевых сообществ. Сейчас же вместе со стремительным ростом социальных сетей исследователей тревожат проблемы новых форм социальной организации и трансформации форм социальности. Исследование политической активности в цифровой среде — один из возможных ответов на вызовы цифровизации, в то же время подобные ответы в целом пока предсказуемо дискуссионны. Одни специалисты видят в новой политической реальности угрозы, вызванные цифровым неравенством, возможность осуществления тотального цифрового контроля политическими режимами и программно-алгоритмической виртуализацией политической реальности [19, с. 362], другие заявляют, что в обозримой перспективе цифровая коммуникация будет преобладать над аналоговой, существующей в реальном времени, а это, на их взгляд, обусловлено необходимостью преодолеть время и пространство и «научиться коммуникации» на сверхскоростях [20, с. 39].

Вместе с тем реалии политической коммуникации демонстрируют как раз обратное: стремление зафиксировать политические ценности в символическом пространстве-времени традиционной публичной сферы и, более того, в дни исторических дат или современных знаковых событий именно «пространство-время» публичных арен становится предметом борьбы и противостояния и различных политических партий, общественных групп, гражданских активистов. И это не только традиционные демонстрации и парады, определяющие пространство национальной публичной сферы, но и новые воплощения известных форм («Бессмертный полк», «Монстрация») со своим символическим рисунком, а также реальные образы медийных репрезентаций глобального медиaprостранства.

\* \* \*

С развитием цифровизации социально-политических процессов все чаще возникает дискуссия о будущем института выборов. Существует устойчивая точка зрения, что в недалеком будущем непосредственное голосование на избирательных участках станет историей. Политическая культура будущего предпочтет технологии электронного цифрового голосования. Не возражая против этой идеи, рассмотрим традиционную форму голосования как акт политического публичного действия, применив теорию интерактивного ритуала Р. Коллинза, который предлагает рассматривать все процессы, в том числе и политические, сквозь призму такого понятия, как «ситуация», обладающего собственными законами или процессами

развития, собственной энергией, а ее следы могут отсылать к дальнейшим «ситуациям», сохраняться достаточно долго и вызывать новые цепочки последствий [16, с. 31].

Представляется, что приход человека на избирательный участок и голосование представляет собой такую ситуацию: повторение одних и тех же строго регламентированных действий, посредством которых избиратель не просто выражает свою политическую волю, но становится участником публичного политического ритуала. Этот акт открытого волеизъявления проявляет его солидарность с определенными социально-политическими группами (партиями), формирует его сопричастность к конкретным социально-политическим ценностям, идентифицирует его как гражданина.

Несмотря на то, что сам результат голосования публично *не представлен*, для группы политических единомышленников он *явлен*, и выборы для этой группы — это *ритуал единения*. В то же время электронное голосование *не обладает потенциалом публичности*, что делает характер цифрового волеизъявления *обыденным*, не нарушающим рутину повседневной жизни. Деритуализация избирательных процессов, подрывая символическое пространство мира, может девальвировать и систему политических ценностей. Но представляется, что в любом случае право выбора модели голосования принадлежит гражданину и не стоит лишать его этого права. Используя терминологию М. Бахтина, добавим, что публичное «пространство-время» представляет собой не только устойчивый политический хронотоп, но исторически сложившийся социокультурный феномен, нагруженный, как мы уже показали, глубоким символизмом. Отменить или ускорить время его жизни может только история.

## Выводы

В глобализирующемся мире одной из значимых характеристик становится постоянно возрастающий уровень медиатизации всех социально-политических процессов. Включенность человека в сеть новых медиа уменьшила долю непосредственного общения и многократно увеличило количество медийных, технически опосредованных коммуникаций. В этих условиях характер публичной сферы демонстрирует онтологический дуализм: традиционную открытость реальных политических диалогов с их безусловной «явленностью» миру и новую, «скрытую» ипостась политической активности в развивающихся виртуальных моделях коммуникации с их тотальной и невидимой опосредованностью.

Революционный характер инновационных информационно-коммуникативных технологий, прежде всего интернет-общения, стал тем механизмом, который запустил процесс «переформатирования» публичной сферы и размытия ее границ. «Пограничным» феноменом публичной сферы

можно рассматривать политический ритуал, демонстрирующим онтологическое свойство «явленности» и «открытости» и тем самым сохраняющим саму природу публичности, заключающейся в определяемой характером виртуальной реальности дуальности: с одной стороны, потаенности, с другой, — анонимности.

Предлагается коммуникативная формула новой ритуальности: разделение публичной сферы на «явленную» и «скрытую» позволяет говорить, что в современном медиатизированном мире ритуал демонстрирует и исторические черты «драмы» на площади, оставляя за собой роль социально-политического интегратора, и воплощается в образной системе инновационных медиарепрезентаций. Эта амбивалентность ритуала оставляет дискуссионной проблемы развития публичной сферы, в том числе и взгляд на будущее института выборов в цифровом обществе.

### Список литературы

1. Соловьев С.Г. Коммуникативная составляющая и ритуальная модель в государственной коммуникации // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2014. № 2.
2. Астафурова Т.Н. Лингвосомиотика властного ритуала // Вестник ВолГУ. Серия 2: Языкознание. 2015. № 2.
3. Романов А.А., Романова Л.А. Суггестивные акты сакрально-ритуальной коммуникации // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Филологические науки. 2013. № 1.
4. Егорченкова Н.Б. Суггестивное и контрсуггестивное поведение участников мультимодальной интеракции // Вестник ВолГУ. Серия 2: Языкознание. 2013. № 3.
5. Крымчанинова М.В. Политические ритуалы как психологический механизм управления процессом политической социализации // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2014. № 2.
6. Черных А.И. Медиаритуалы // Социологический журнал. 2012. № 4.
7. Subtil F., James W. Carey's cultural approach of Communication. *Intercom, Rev. Bras. Ciênc.* 2014, vol. 37, n., pp. 19–44. ISSN 1809–5844. [Electronic resource]. URL: <http://dx.doi.org/10.1590/S1809-58442014000100002>.
8. Hepp A. *Netzwerke der Medien. Medienkulturen und Globalisierung*. Wiesbaden: Verlag fur Sozialwissenschaften, 2004.
9. Хезмондалш Д. Культурные индустрии / Пер. с англ. И. Кушнारेвой, под науч. ред. А. Михалевой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.
10. Арентс Х. *Vita active, или О деятельной жизни*. М.: Ад Маргинем Пресс, 2017.
11. Ахизер А.С., Рябова М.Э. Социальная философия в усложняющемся мире // *Общественные науки и современность*. 2005. № 3.
12. Бурдые П. Социальное пространство и символическая власть // *THESIS*, 1993, вып. 2.

13. Шмитт Ж.-К. Ритуал // Словарь средневековой культуры. М.: РОССПЭН, 2007.
14. Carey J. A cultural approach of communication. In: Communication as culture. Essays on media and society. London: Routledge, 1992.
15. Dayan D., Katz E. Media Events. The Live Broadcasting of History. Cambridge, 1992.
16. Коллинз Р. Программа теории ритуала интеракции // ЖССА. 2004. № 1.
17. Кузнецова Е.И. Социальный конструктивизм как философский принцип исследования техногенных символических реальностей // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2018. № 1.
18. Бурдьё Пьер. Социология социального пространства. М.: Ин-т экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 2007.
19. Володенков С.В. Влияние технологий интернет-коммуникаций на современные общественнополитические процессы: сценарии, вызовы и акторы // Мониторинг. 2019. № 5 (153).
20. Васильев М.С., Водопетов С.А., Антонович С.А. Цифровые коммуникативные технологии на региональных выборах: применение властью и оппозицией // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2020. № 2.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ФОРСАЙТА

**Аннотация.** В статье рассматриваются тенденции развития современного мира, в котором ярко выражены черты второй волны «феодалной раздробленности», так как за последнее столетие наблюдается появление большого количество независимых государств. Кроме того, важно отметить, что само общество и характер взаимодействия индивидов изменяется ввиду цифровой трансформации. Все это говорит о необходимости совершенствования форм и методов государственного управления в общественно-политической сфере. Автор предлагает применить инструменты форсайта, которые позволяют не только прогнозировать, но и моделировать будущее. Представляется, что предложенный инструментарий позволит предпринять меры, направленные на снижение в стране политических кризисов, что благоприятно отразится на ее дальнейшем развитии.

**Ключевые слова:** общественно-политическая сфера, механизм, государственное управление, власть, политика, внешняя и внутренняя политика государства, форсайт, сканирование горизонтов, сценарное планирование.

## PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SOCIO- POLITICAL SPHERE USING THE FORESIGHT

**Annotation.** The article discusses the trends in the development of the modern world, in which the features of the second wave of «feudal fragmentation» are pronounced, since in the last century there is a large number of independent states. In addition, it is important to note that the society itself and the nature of the interaction of individuals changes due to digital transformation. All this indicates the need to improve the forms and methods of public administration in the socio-political sphere. The author proposes to apply foresight tools that allow not only to predict, but also simulate the future. It seems that the proposed toolkit will allow measures aimed at reducing political crises in the country, which is favorable to affect its further development.

**Keywords:** public and political sphere, mechanism, government, power, politics, external and domestic policy, foresight, horizontal scanning, scenario planning.

Складывающиеся тенденции развития общества актуализируют проблемы, заставляющие исследователей говорить о необходимости целенаправленного государственного управления в общественно-политической

сфере, которая сегодня особенно нуждается в совершенствовании форм и методов управления и применении нового инструментария со стороны государственной администрации. При анализе внешних и внутренних геополитических процессов, происходящих в мире, становится очевидно, что в последние десятилетия мир «переживает» период второй «феодальной раздробленности» [1, с. 384]. К такому выводу приводит факт увеличения числа независимых государств. Очевидно, что многие из них возникли на основе разрушенных и распавшихся империй: Британской, Австро-Венгерской, Российской, а в последующем СССР и других.

Одновременно наблюдается возрастающая роль крупных городов либо городских агломераций в жизни не только государств, но и мира в целом. Естественно, крупные финансово-экономические и политические центры становятся местами притяжения граждан, в основном молодежи, ищущей возможность самореализоваться. Все это говорит о том, что миру предстоит пережить период, в котором не будет политических гегемонов или, как принято их называть, «мировых жандармов». Новый мировой порядок складывается таким образом, что какая-либо из держав уже не в силах диктовать собственную волю по всему миру, подобно тому, что на протяжении длительного времени практиковали Соединенные Штаты Америки. Новая глобальная политическая конструкция уже сейчас не предполагает существование ни однополярного, ни биполярного устройства мира.

Очевидно, что сформировавшееся множество политических, финансово-экономических центров приведет к необходимости поиска компромиссов и договоренностей между различными политическими акторами. Потребуется развитие и преобразование общественно-политической сферы и выстраивание новых демократических процедур как внутри государства, так и на межгосударственном уровне. Другими словами, отсутствие единого центра силы и власти, способного диктовать окружающим государствам свою волю, вынуждает лидеров стран искать компромиссы, создавать коалиции и военно-политические союзы. Кроме того, невозможно не заметить трансформации, происходящие в обществе, где люди все меньше доверяют собственным правительствам. Граждане многих стран все больше интересуются вопросами принимаемых политических решений, требуют отчета от своих правительств, желают кардинально иных решений и прихода новых политических лидеров. Подтверждением сказанному служат события, произошедшие в республиках Украина, Грузия, Киргизия и другие. В целях минимизации протестных настроений среди населения и сведения к минимуму риска наступления политического кризиса требуется обеспечить открытость в деятельности государственной администрации.

Именно социум, как объект управления, стремительно меняется и вынуждает измениться государства, которые в данном случае являются субъектами управления. Иными словами, государственный аппарат вынужден постоянно перестраиваться и подстраиваться под изменения, проис-

ходящие в обществе и демонстрирующие зарождение новых подходов к государственно-властной управленческой деятельности, в частности, открытой власти [2, с. 512]; сетевой архитектуры государственного управления; электронного правительства; цифровой экономики; электронной демократии. Эти изменения обусловлены значимыми факторами:

– во-первых, быстрое развитие телекоммуникационных систем, которые обеспечивают высокий уровень коммуникативности между гражданами развитых стран. Совсем недавно подобное представить было невозможно, буквально 30–35 лет назад такие технологии не воспринимались реалистичными, однако сейчас имеющимися разработками не только пользуются миллиарды людей, но и продолжается их стремительное развитие. Открыт доступ для мгновенного обмена информацией между социальными группами, различными сообществами и отдельными гражданами по всему миру, что позволяет населению получать сведения о событиях в других странах и реагировать на них в соответствии со складывающейся ситуацией. Кроме того, существующие технологии значительно облегчили общение по бытовым, культурным, научным и политическим аспектам. Особенно остро обсуждаются общественно-политические явления. Обмен мнениями в данной сфере жизни общества приводит к наличию множества разнообразных идей и взглядов на ту или иную проблему. Уже невозможно сказать, что о главенствовании какой-либо объединяющей идеологии в сознании людей, — политических, экономических и иных идей настолько много и они так радикально отличаются по своей сути, что зачастую даже опытным исследователям трудно в них разобраться и классифицировать.

– во-вторых, это открытый и широкий доступ к информации и возможность ежедневно расширять кругозор и получать новые знания. Любой человек хочет жить лучше, а люди, обладающие возможностями коммуникации и доступа к знаниям, имея возможность сравнивать уровень жизни в разных странах, желают потреблять больше благ. Воспринимая образы из фильмов, общаясь в социальных сетях, знакомясь с культурой, наукой и иными компонентами функционирования социума в различных государствах, они считают возможным потребовать от собственного государства более высокого уровня жизни. Знания, полученные не только в образовательных организациях, но и при помощи Интернета, позволяют индивиду формировать собственное мнение об эффективности деятельности государственной администрации.

Перечисленные факторы, меняющие общество, вынуждают субъектов государственного управления строить свою деятельность в соответствии с потребностями и запросами граждан своей страны. Вместе с тем задачей субъектов управления является представительство интересов своего государства на международной арене, что обязывает отслеживать происходящие события за пределами собственных границ, учитывать интересы зарубежных



партнеров, заключать договоры и соглашения. При этом государственная администрация постоянно маневрирует между внутрисоциальными интересами и интересами страны на внешнеполитической сцене. Ежедневно выполняя задачи внутри- и внешнеполитического характера, учитывая быстроразвивающуюся цифровизацию общества, государственной администрации следует обратить внимание и регулировать складывающиеся отношения не только в социальной и экономической, но и в общественно-политической сферах.

Это не случайно. Общественно-политическая сфера связана с политической ситуацией как в стране, так и за рубежом. Она требует постоянного отслеживания изменений, в особенности реагирования различных категорий граждан на политические решения. То есть субъекты государственного управления должны занять более целенаправленную наступательную позицию в выработке управленческих решений и формировании сценариев будущего в данной сфере. Именно такие взгляды на указанную проблему позволят государству быть устойчивым по отношению как к внутренним, так и к внешним угрозам. Необходимо понимать, что сегодня мы живем в сложном мире, и одной из основных задач правительства являются вопросы достижения устойчивого развития в условиях неопределенности. Следовательно, на первый план выходит государственное управление в общественно-политической сфере, так как общество нуждается в согласии и политическом равновесии.

Для обеспечения необходимого уровня политического консенсуса субъекты государственного управления обязаны предусматривать риски, ограничивающие развитие, факторы, вероятные осложнения в исследуемой сфере общественных отношений. Возникает вопрос об используемом инструментарии, способном при его применении минимизировать риски возникновения политических кризисов, приводящих к распаду государства, а в лучшем случае нейтрализовать их.

Одним из таких методов государственного управления в общественно-политической сфере является форсайт [3, с. 288], посредством которого изучается массив Big Data, на основе полученных результатов предлагаются возможные сценарии развития будущего, прогнозируются предстоящие события на краткосрочный, среднесрочный или долгосрочный период. Кроме того, данный метод позволяет предположить меры, направленные на предотвращение возможных негативных событий. Фактически этот метод возможно использовать при поддержке принятия политических решений, обеспечивающих стратегический подход к решению проблем в условиях неопределенности. Метод форсайта можно разделить на два основных инструмента: сканирование горизонтов развития общественно-политической сферы; сценарное планирование, при котором привлекаются специалисты и эксперты в общественно-политической сфере, разрабатывающие несколько вариаций развития событий.

\* \* \*

Итак, для осуществления государственного управления в общественно-политической сфере необходимо сканирование горизонтов будущего. Для этого осуществляется сбор широкого спектра информации. Оцениваются риски и угрозы, грядущие проблемы в рассматриваемой сфере, осуществляется построение возможных вариантов будущего. Современные технологии сбора, обобщения и обработки больших данных с привлечением специалистов позволяют осмыслить имеющиеся сведения. Информация, полученная в результате сканирования горизонтов в общественно-политической сфере, используется для разработки политики. Для применения подобного инструмента субъектам государственного управления необходимо иметь соответствующие структурные подразделения, в штате которых должны числиться надлежащего уровня профессионалы, имеющие доступ к необходимому набору данных и информации.

Возникает вопрос о наличии специалистов либо экспертов, способных осуществлять анализ имеющейся информации. Сканирование горизонтов будущего — не такая простая задача, она под силу научным, либо практическим работникам, которые в ходе своей профессиональной деятельности приобрели надлежащие знания и выработали соответствующие навыки, позволяющие выстраивать прогнозы развития различных социальных ситуаций.

Очевидно, что общественно-политическая сфера очень сложна, поскольку характеризуется отношениями, складывающимися между обществом и властью на конкретном историческом этапе. Она характеризуется обстановкой, складывающейся на мировой арене между странами и надгосударственными образованиями. Таким образом, это, во-первых, два взаимодействующих субъекта — власть и граждане, а во-вторых, — государство и мировое сообщество в лице государственных и надгосударственных образований.

В данном случае предлагается применять современный метод краудсорсинга. Он позволяет осуществить глобализацию труда в Интернете. Фактически совершен радикальный переворот в различных областях, связанных с активным информационным обменом. По мере того как данный метод развивается и набирает силу, его используют все больше людей различных профессий. Главный принцип, который является движущей силой краудсорсинга, гласит: у группы знаний больше, чем у отдельного человека. Краудсорсинг — это механизм, с помощью которого талант и знания находят применение там, где они востребованы [4, с. 2–19]. «Особый интерес представляют технологии во взаимодействии общества и институтов государственной власти. В последнее время наиболее актуальными являются технологии гражданской кооперации. С развитием глобальной коммуникационной среды, появлением общественных информационных сервисов процесс взаимодействия общества и государства претерпевает

существенные изменения. Развитие информационно-коммуникационных технологий активизировало коллективную деятельность, формирование экспертных и профессиональных сообществ для обсуждения и решения различных социальных проблем. Коллективное сетевое творчество основывается на привлечении мотивированных участников для совместного решения управленческих задач» [5, с. 3947–3954].

Ярким примером сканирования горизонтов будущего при помощи краудсорсинга является интернет-платформа Metaculus. Это — сообщество, предназначенное для создания точных прогнозов будущих событий реального мира путем агрегирования коллективной мудрости, понимания и интеллекта его участников. Пользователи могут отслеживать свои прогнозы, зарабатывать очки и полномочия, а также оттачивать свои навыки прогнозирования<sup>1</sup>. Важно отметить, что данная компания, основанная профессорами-физиками в 2015 году, объединяет сообщество тысяч экспертов-прогнозистов. В 2020 году она выступила с инициативой по предоставлению своих возможностей прогнозирования напрямую организациям и лицам, принимающим решения. Это стало возможным в результате того, что человеческий разум — невероятный двигатель для прогнозирования, а работа данной платформы основана на предсказаниях.

В целях демонстрации работоспособности названной площадки представляется целесообразным дать ее описание, позволяющее подчеркнуть возможность осуществления сканирования горизонтов будущего не только в общественно-политической, но и в социальной и экономической сферах. Metaculus имеет вкладку прогнозирования, где указаны категории вопросов, по которым участник проекта хотел бы сделать предсказание. Это достаточно широкий сектор вопросов, разбитый по категориям: биология, медицина, бизнес, информатика, искусственный интеллект и машинное обучение, экономические показатели, выборы, окружающая среда, финансы, вооруженные конфликты, наука, промышленность, сельское хозяйство, инфраструктура и другие.

Например, в общественно-политической сфере на данной платформе представлены следующие вопросы для экспертов: «Будет ли Дональд Трамп избран в 2024 году?»; «Будет ли Эммануэль Макрон переизбран президентом Франции в 2022 году?»; «Победят ли демократы на президентских выборах в США в 2024 году?» и так далее.

Интересным представляется турнир, проводимый на рассматриваемой интернет-платформе по комплексному прогнозированию в области искусственного интеллекта. Цель турнира — значительно повысить точность прогнозов развития искусственного интеллекта, что позволит лучше подготовиться к последствиям его применения. Одновременно создать массивный набор данных, прогнозов искусственного интеллекта для построения

<sup>1</sup> URL: <https://www.metaculus.com/questions/> (дата обращения: 11.05.2021).

высокоточной карты будущего искусственного интеллекта. Для участия в данном турнире необходимо создать учетную запись на сайте сообщества, которая позволит зайти на соответствующие страницы прогнозирования и отправить свои собственные вероятностные предсказания. Для лиц, осуществивших наиболее точные прогнозы, организаторами турнира предусмотрен призовой фонд. Прогнозирование осуществляется в ходе трех раундов, выигравший получает приз, но при этом необходимо придерживаться ряда правил: участники могут отправлять прогнозы по вопросам турнира только с одной уникальной учетной записи; чтобы иметь право на получение призов, участники должны оставить как минимум три комментария по любому из вопросов в соответствующих раундах до даты закрытия раунда.

Несомненно, подобные турниры возможно проводить для осуществления прогнозирования в общественно-политической сфере, привлекая тем самым специалистов, способных сканировать горизонты будущего. Конечно, в последующем после получения результатов с интернет-платформы эксперты, число которых ограничено, должны построить высокоточную карту будущего развития общественно-политической сферы.

Далее специально созданные подразделения должны осуществлять сценарное планирование. Применяя сценарии будущего в общественно-политической сфере, субъекты государственного управления могут лучше понять природу и динамику событий, которые станут определяющими в последующем. Сценарное планирование в общественно-политической сфере включает в себя следующие элементы:

– *оценка текущей ситуации.* На данном этапе изучается общественное мнение, определяются политические предпочтения граждан; осуществляются замеры социальной напряженности в обществе, выявляются наиболее значимые негативные факторы; оценивается политическая деятельность лидеров партий и независимых кандидатов; проводится анализ применяемой избирательной системы и действующего законодательства в данной сфере; рассматривается деятельность общественных объединений, способных перерасти в политические партии.

– *анализ влияния внешних и внутригосударственных факторов на общественно-политическую обстановку.* Здесь оценивается деятельность и вектор направленности репортажей и информационных материалов средств массовой информации; анализируется информация, распространяемая в Интернете, — социальных сетях и других крупных площадках общения людей; подлежит исследованию и деятельность разведок враждебно настроенных иностранных государств, способная повлиять на политическую обстановку.

– *прогнозирование, в рамках которого оцениваются факторы, влияющие на общественно-политическую обстановку как в настоящем, так и в будущем времени;* на основе представлений о влиянии различных факторов формируется представление о будущем, — например, какие политические программы будут наиболее востребованы в будущем; какая политическая

сила станет наиболее популярна среди граждан; как будут развиваться технологии, позволяющие широко вовлекать граждан в политические процессы; в каком направлении могут эволюционировать институты демократии, трансформироваться способы голосования, средства проведения агитации и многое другое.

– *группировка альтернатив предполагает синхронизацию и оценку возможных сценариев будущего.* Может быть выделен основной тренд развития событий. Возможна разработка нескольких сценариев в зависимости от свершения потенциально опасных событий, способных критически повлиять на общественно-политическую обстановку.

– *анализ последствий, предполагающий выбор конкретного сценария и выработку стратегии его реализации.* Необходимо отметить, что основное преимущество применяемого инструментария в общественно-политической сфере — это его наступательность действий для самостоятельного формирования будущего, то есть субъекты государственного управления сами формируют будущее посредством реализации сценария.

Таким образом, в рассматриваемом методе государственного управления в общественно-политической сфере возможно выделить ряд важных и необходимых элементов. Для построения наиболее вероятных сценариев развития будущего необходимы следующие составляющие: во-первых, большое количество исходных данных; во-вторых, программное обеспечение, способное обрабатывать большой массив данных; в-третьих, интернет-площадки, позволяющие объединять экспертов со всего мира; в-четвертых, высоко компетентные эксперты, имеющие набор специфических знаний.

Важно отметить, что сканирование горизонтов будущего с применением форсайта — это востребованный в мире метод государственного управления в различных сферах, в том числе и общественно-политическом направлении. Он ориентирован на определение характеристик будущего и снижение неопределенности. Реализуется путем предоставления лицам, принимающим политические решения, своевременных и точных прогнозов значительных глобальных событий в общественно-политической сфере.

Это необходимо делать как в целях обеспечения стратегического суверенитета, так и в обеспечении государственного суверенитета. Очевидно, что Российской Федерации недопустимо оставаться в стороне от данной проблематики, — нам необходимо применение всего спектра современных методов прогнозирования, сканирования горизонтов будущего и построения планов развития. При этом важно отметить, что как сами прогнозы, так и планы могут постоянно меняться и дополняться в зависимости от складывающейся обстановки.

Форсайт позволяет выстроить государственное управление в рассматриваемой сфере на основе стабильного и поступательного развития и обеспечить минимальное вероятностное значение возникновения политических кризисов. Уже сегодня возможно предложить необходимые мероприятия в сценарии

для обеспечения устойчивого функционирования общественно-политической сферы: а) как уже отмечалось выше, в столь быстроменяющемся мире государству невозможно функционировать и успешно развиваться без собственной идеологии. Это один из наиболее существенных факторов, способствующих единению народа, дающих гражданам возможность идентифицировать себя со страной. Именно идеология позволяет людям сформировать в себе чувство причастности к важнейшим событиям, происходящим в стране, и заставляет их выделять себя среди различных общностей; б) внешнеполитическая сфера так же подлежит управлению, поэтому распространение собственной идеологии позволяет вести наступательную внешнюю политику. Должны превалировать не попытки закрытия от зарубежных идей, а экспансия собственных взглядов во внешнюю среду. Это позволит государству попытаться занять одно из лидирующих позиций в мире; в) субъекты государственного управления должны формировать площадки, в том числе и интерактивные, которые открывают гражданам доступ к политическим коммуникациям. Несомненно, общественно-политическая сфера внутри страны сложна в управлении, но созданием подобных площадок ее легче контролировать. В конечном счете государственная администрация имеет возможность сама предлагать необходимую политическую повестку и задавать тренды; г) поиск новых форм политической самоорганизации общества. Наряду с традиционными формами, такими, как политическая партия, субъекты государственного управления должны предложить нечто новое, в том числе с использованием современных технологий на основе сетевой архитектуры. Именно такой запрос сегодня имеется в наиболее интеллектуально развитой части общества. Задача государственной администрации в том, чтобы создать ее для единения народа, управления общественно-политической сферой, и, в конечном счете, упрочения позиций на международной арене за счет доверия и поддержки власти своими гражданами, и это необходимо отразить в сценарии развития общественно-политической сферы.

Изложенное позволяет сделать вывод, что быстроменяющийся мир сегодня и в грядущем времени вынуждает государства обратить пристальное внимание на необходимость государственного управления в общественно-политической сфере. Безусловно, данный метод даст возможность определить возможные сценарии развития политических процессов в будущем и обозначить меры по достижению желаемых состояний. Государственная администрация, способная разрабатывать и реализовывать сценарии будущего, может способствовать устойчивому развитию общества и применять современные формы и методы управления.

### Список литературы

1. Наим М. Конец традиционной власти. Армия и церковь, корпорации и государство: что изменилось в управлении ими / Мойзес Наим: [перевод с англ. Н. Мезин, Ю. Полещук, А. Саган]. М.: Изд-во «АСТ», 2018.

2. Новек Б.С. Умные граждане — умное государство: Экспертные технологии и будущие государственного управления / Бет Симон Новек: [перевод с английского]. М.: Изд-во «Олимп-Бизнес», 2019.
3. Абучакра Р. Эффективное правительство для нового века: реформирование государственного управления в современном мире / Раби Абучакра, Мишель Хури: [перевод с англ.]. М.: Изд-во «Олимп-Бизнес», 2019.
4. Хау Джефф. Краудсорсинг: Коллективный разум — будущее бизнеса / Джефф Хау; Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2014.
5. Гамбеева Ю.Н., Медведева С.Н., Балашов Е.Л. Краудсорсинг — технология гражданского участия в государственном управлении // Российское предпринимательство. № 12. 2018. Т. 19.
6. URL: <https://www.metaculus.com/questions/> (дата обращения: 11.05.2021).



## «УЧАСТИЕ» ЭТНОИДЕНТИФИКАЦИОННЫХ МОДУСОВ В ГОМОГЕНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ РОССИЙСКОЙ ГРАЖДАНСКОЙ НАЦИИ

***Аннотация.** Статья посвящена осмыслению сущностно-структурных ниш гомогенизации политической культуры современного российского общества в ходе политико-управленческого, партийно-политического, электорально-избирательного процессов. Гомогенизация политической культуры определяется как центрирование и проецирование консолидирующих идейно-доктринальных, политико-правовых и политико-организационных принципов, отвечающих гражданским запросам российского общества и инициирующих публичную политическую активность граждан. Актуализируются этноидентификационные модусы политической культуры полиэтничной российской гражданской нации. Выявляются принципы, целевые группы, субъекты, носители, а также техники и технологии воплощения этноидентификационных модусов сообществ Северо-Кавказского федерального округа.*

***Ключевые слова:** российская гражданская нация, гомогенизация политической культуры, этноидентификационный модус.*

## «PARTICIPATION» OF ETHNO-IDENTIFICATION MODES IN THE HOMOGENIZATION OF THE POLITICAL CULTURE OF THE RUSSIAN CIVIL NATION

***Annotation.** The article is devoted to understanding the essential and structural niches of the homogenization of the political culture of modern Russian society in the course of political-managerial, party-political, electoral processes. The homogenization of political culture is defined as the centering and projection of consolidating ideological and doctrinal, political-legal, and political-organizational principles that meet the civil demands of Russian society and initiate public political activity of citizens. The ethno-identification modes of the political culture of the multiethnic Russian civil nation are updated. The principles, target groups, subjects, carriers, as well as techniques and technologies for implementing*

---

АСТВАЦАТУРОВА Майя Арташесовна — кандидат исторических наук, доктор политических наук, доцент, профессор, директор Научно-образовательного центра политических и этнополитических исследований, профессор кафедры креативно-инновационного управления и права ФГБОУ ВО «Пятигорского государственного университета», г. Пятигорск

*the ethno-identification modes of the communities of the North Caucasus Federal District are identified.*

**Keywords:** *Russian civil nation, homogenization of political culture, ethno-identification mode.*

## **Политическая культура в системе категоризации политических процессов**

Несмотря на впечатляющие и признанные концептуальные достижения института политической культуры, его феномен в том, что со временем он не утрачивает свое значение, проблемные вопросы в этой сфере не уходят на второй план, по-прежнему оставаясь на передовой линии научной мысли и имея первостепенное значение для исследователей. Они поддерживаются самой современной дискретной и «разбегающейся» политической действительностью в ее динамике, проблемах и противоречиях [1]. Политическая аналитика закономерно отражает многие тенденции развития политической системы, политического режима и политического управления в современной Российской Федерации [2, с. 106–128].

Политическая система России, как демократического, правового, социального государства, предоставляет гражданам основы, права и возможности для свободного партийно-политического структурирования, политического волеизъявления, делегирования своих интересов на все уровни власти и управления. Доктрины и практики российской политической культуры эволюционировали параллельно с общей эволюцией партийного строительства, которая также прошла несколько этапов содержательно-программного и организационно-форматного институирования.

Законодательство о политической системе, политических партиях, выборах развивалось в направлении обеспечения демократического процесса и максимальной оптимизации партийно-политического участия граждан. Во-первых, система российского избирательного права и избирательных технологий, а также электорального менеджмента, сложившаяся в постсоветский период, соответствуют международным стандартам структурирования, программирования и элевирования политических интересов [3, с. 159–173]. Во-вторых, общие принципы российского электорально-избирательного процесса, если рассматривать его в широком общественно-политическом и социокультурном преломлении, соотносятся с общепринятыми эталонами традиционной культуры и этики российского общества как «младодемократического» и «младогражданского». *В этом плане отметим известную подмену публичных гражданско-общественных ценностей, продуцентом которых должно быть гражданское общество, публичными властно-бюрократическими ценностями, продуцентом которых выступает государство.* Такая подмена с 2010-х годов, на наш взгляд, является иллю-

страцией того, как на практике выглядит движение «от административной к партнерской модели» в отношениях государства и гражданского общества [4, с. 49–63].

Содержание и формы политической культуры российской гражданской нации испытывают на себе непосредственное влияние новаций политики и права последнего десятилетия, которые подверглись категоризации [5, с. 7–24]. В данной номенклатуре следует отметить наращение репутационного капитала России как независимого и влиятельного субъекта международного права; легитимацию самого института власти, субъектов власти и политической элиты; политическое стягивание регионов вокруг федерального центра и усиление его волевого и административного присутствия в субъектах Российской Федерации. Необходимо выделить вертикализацию власти и персонифицирование ее в лице Президента России; форматирование государственно-гражданского и государственно-частного партнерства в рамках суверенной демократии и регламентированной публичной политики; упрочение гражданской идентичности при сохранении этнокультурного многообразия общества.

Политическая культура российской гражданской нации как производная от представительной демократии развивается в соответствии с потребностями как граждан, так и государства. В 2020 году существенный вклад в сущностные и формальные аспекты социо- и культурно-политического структурирования внесен в ходе всенародного голосования за поправки в Конституцию Российской Федерации, которые имели не только социальный, но и программно-политический, политико-управленческий характер [6]. Предложения Президента В.В. Путина по уточнению и дополнению некоторых статей Конституции непосредственно или опосредованно относятся к смыслам политической культуры россиян [7, с. 119–209].

Правовые и доктринальные основы политической культуры граждан обуславливают дальнейшее упрочение российской политической системы. Ее суверенный характер, как и суверенный характер российской демократии и российского гражданского общества, определяется многими, исключительно отечественными историко-культурными, общественно-политическими детерминантами и факторами. Они нашли свое формализованное выражение в статьях Конституции об отсутствии обязательной государственной идеологии, многопартийности, общественных объединениях, а также о правах граждан на свободу мысли и слова, объединения, собрания, митинги, шествия, пикетирования и так далее. Здесь в общий феноменологический и институциональный нарратив вплетается проблема «свободы идеологии», «невежества идеологии», а также, мы бы добавили, и свободы от идеологии [8, с. 140–143]. *Однако отсутствие обязательной государственной идеологии не есть отсутствие идеологии общества,*

которое в ходе коллективного исторического творчества вырабатывает общественную идеологию, чаще всего интерпретируемую в патриотических категориях. Отсутствие обязательной императивно-государственной идеологии, которая могла бы внедряться административно-бюрократическими методами, компенсируется формированием объединяющей патриотической идеологии современного российского общества.

Из общепринятых уровней политической культуры — познавательного, нравственного и поведенческого — россияне более всего определяют на нравственном уровне, соотнося политическую культуру не просто с политикой, а с «честной» политикой. Она воссоздается в коллективном сознании в таких категориях, как справедливость, правда, свобода, а также сильная и праведная власть. Здесь просматриваются попытки увязать современные политические доктрины (как консервативно-охранительные, так и либерально-демократические) с религиозными идеалами и догмами православия и ислама. *Политическая культура российской гражданской нации структурируется в некий конгломерат, прежде всего, зависимо-подданический (министералитетный), патриархально-приходской, и в меньшей степени — деятельностно-партиципаторный, что проявляется в электоральном поведении россиян.*

### **Гомогенизация политической культуры российской гражданской нации**

При сохранении демократических основ функционирования российского общества федеральный центр, как центр сосредоточения власти, управления и политики, стремится обеспечить определенную *гомогенизацию политической культуры российской гражданской нации*. Она предусматривает объединение население страны и в цивилизационно-культурном, и в гражданско-политическом плане, что соответствует вызовам времени и пространства, отраженным в современных доктринальных документах Российского государства.

К гомогенизации политической культуры российской гражданской нации есть веские идейно-мировоззренческие и организационно-управленческие объективные и субъективные основания, воплощенные в политических институтах, процессах и технологиях. Объединение граждан перед современными экономическими, финансовыми, политическими, эпидемиологическими угрозами и в противовес санкциям в отношении России со стороны США, а также стран ЕС, выступает важнейшим фактором упрочения государственного суверенитета.

Оговоримся, что под гомогенизацией политической культуры россиян мы понимаем вовсе не ее бюрократическое «спрямление и дисциплинирование» и, тем более, не императивное сужение веера возможностей полити-

ческого выбора и политического функционирования в интересах бюрократического класса. *Гомогенизация политической культуры определяется как центрирование и проецирование консолидирующих идейно-доктринальных, политико-правовых и политико-организационных принципов, отвечающих гражданским запросам российского общества и иницилирующих публичную политическую активность граждан.*

Гомогенизацию политической культуры россиян, вероятно, можно рассматривать как масштабный политико-управленческий проект, который, однако, должен проводиться без ортодоксальной и волюнтаристской бюрократизации, хотя искушение использования таковой велико. Тем не менее, практика постсоветского партийного строительства и функционирования партий, а также организации электорально-избирательного процесса, как определяющих стержней политической культуры российского общества, свидетельствует о постепенной катализации административно-бюрократического ресурса в конструировании современной российской политической реальности [9].

При многочисленных проблемах и противоречиях современности неизменным стремлением граждан является упрочение позиций России как великой цивилизации и великой державы, сохранение и приумножение ее суверенитета, восстановление исторических территорий (прецедент Крыма и крымский консенсус), поддержка соотечественников за рубежом и расширение сферы «русского мира» и русского языка как «мягкой культурной силы» [10]. Это тем более важно, что гомогенизация политической культуры российской гражданской нации крайне равнодушно воспринимается субъектами международного права, — как союзниками и сторонниками России, так и ее оппонентами и конкурентами.

Стержнем гомогенизации политической культуры российской гражданской нации выступает осознанная и добровольная гражданско-политическая идентификация населения, результирующим (но не конечным) итогом которой является российская гражданская идентичность как социокультурный феномен, а также и как политический институт [11]. К феноменологическим и институциональным основам политической культуры российской гражданской нации необходимо отнести гуманизм, коллективизм, верность Отечеству, готовность к ограничению личных интересов во имя общегосударственного блага [12, с. 11–19].

Данные основы широко транслируются федеральным центром в трендах политического стратегирования и программирования. Также эти основы, как понятные и разделяемые населением базовые принципы, эффективно постулирует Президент страны в рамках выстраивания целевого общественно-политического дискурса и с политическим классом и управленческими элитами, и с рядовыми гражданами.

В связи с этим обозначим приемлемые (реальные и желаемые), на наш взгляд, политико-управленческие технологии, которые оправдали себя в гомогенизации политической культуры граждан России:

- сохранение демократических начал в отношениях государства и общества через систему общественных палат, консультативных советов, уполномоченных по правам человека, «фабрик мысли», общественного контроля в пространстве публичной политики и в то же время через систему ограничений иностранных агентов, ангажированных субъектов третьего сектора;
- структурирование общенационально ориентированной клиентелы и цивилизованного лоббизма в смягчении издержек вертикализации и персонифицирования власти в условиях суверенной демократии и суверенного гражданского общества;
- упорядочение техник электорально-избирательного процесса в направлении открытости, прозрачности и использования новых технологий при максимальном сближении позитивного и ответственного функционирования власти, партий, общественных организаций, граждан;
- обеспечение достоверности и привлекательности программ политических партий, действий политической элиты для повышения эффективности партийно-политического процесса, а также коэффициента полезности партийных лидеров, функционеров в достижении интересов электората, что особенно значимо в ходе выборной кампании 2021 года;
- акцентирование социального курса в деятельности органов власти и управления и максимальное приближение их функционала к решению насущных проблем населения, тяжесть которых мультиплицирована, как пандемией, так и антиковидными ограничениями, негативно воздействующими на социально-экономическую инфраструктуру и социальное самочувствие населения;
- усиление гуманистических основ общественного согласия в государственно-гражданском партнерстве для решения проблем отдельных групп населения, через решение острых социальных проблем (бедность, безработица, рост смертности, падение рождаемости, низкий доход);
- поддержка социально-ответственного бизнеса, ресурсных центров, бизнес-инкубаторов, школ актива и лидеров, низовых местных инициатив и местных проектов, общественно-полезного добровольчества для повышения эффективности институтов гражданского общества в самоорганизации, аутсорсинге, коучинге, проектировании.

На современном этапе гомогенизация политической культуры российской гражданской нации концентрируется вокруг нескольких рельефных стержней как позитивной, так и негативной коннотации.

Среди первых можно назвать повышение авторитета России на международной арене, упрочение ее суверенитета, нейтрализация многих вну-

тренних угроз (терроризм, экстремизм, сепаратизм), совершенствование нормативно-правовых основ эволюции российского общества, а также вертикализация власти и персонализация ее в лице Президента не только как главы государства, но и как национального лидера.

Ко вторым относятся низкая общественная и политическая активность населения, режимность партийного строительства, электоральная «апатия», неэффективность функционирования политических партий и партийно-политической элиты, а также множественные явления коррупции и криминала в эшелонах государственной власти и местного управления.

Несмотря на многочисленные проблемы, граждане России сохраняют традиционную эмоциональную и рациональную привязанность к отечеству, к «малой родине», уважение к федеральному центру, прежде всего, к главе государства. Здесь отметим, что авторитет главы государства выступает существенным фактором гомогенизации политической культуры граждан, что подтверждено на президентских выборах 2012 и 2018 годов. Во многом политическая культура граждан «оживляется» в ходе прямых пресс-конференций главы государства, которые максимально сокращают дистанцию между властью и гражданами. Непосредственные ответы В.В. Путина на вопросы граждан — представителей разных регионов, разных социальных групп, разных поколений — имеют не только практический, но и символический смысл для гомогенизации политической культуры, которая актуализируется как реакция на послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. К тому же они имеют все более социальный «народнический» характер и атрибутированы в категориях «сбережения народа России как высшего приоритета» [13].

### **Региональные модусы гомогенизации политической культуры российского общества**

В России из-за ее географических особенностей собственный интерес представляют локальные модусы гомогенизации политической культуры региональных сегментов гражданской нации, в том числе, Северо-Кавказского федерального округа (СКФО).

Политическая культура сообществ СКФО имеет собственные внутренние модусы гомогенизации, которые монтируются с разной степенью успеха с аналогичными модусами российской гражданской нации. Здесь на передний план политической аналитики стоит вывести наиболее выпуклые социально-сущностные (практически примордиальные), а также и экспериментально-привнесенные (инструменталистские и конструктивистские) модусы, которые определяют формирование и трансляцию политической культуры северо-кавказских сообществ [14, с. 44–61].



В силу собственного исследовательского интереса мы увязываем эти модусы со стационарной и чрезвычайно востребованной на Северном Кавказе этнической идентификацией, без которой почти не осуществляются никакие социальные и политические отождествления [15]. Этничность как мощный идентификационный комплекс пронизывает все уровни социального и политического, а также и политико-управленческого структурирования [16]. В связи с этим обратим внимание на системные особенности этноидентификационных модусов гомогенизации политической культуры сообществ СКФО.

*Геополитический модус* детерминирован тем, что на сущность и проекции политической культуры локальных сообществ сильно влияет геополитический фактор. Северный Кавказ, как буферная территория евразийского Хартленда («срединной земли»), был и является зоной интересов многих стран: России, Армении, Азербайджана, Грузии, Турции, Сирии, Ирана, а также таких самопровозглашенных государств, как Южная Осетия, Абхазия и другие.

События в этнических сообществах СКФО одновременно проецируются в их диаспорную среду в других регионах России и в зарубежных странах. Зеркальные сюжеты социальной и политической природы, складывающиеся в «этнически родственных» государствах и территориях, волнуют все без исключения сообщества Северного Кавказа. Очевидной и реальной опасностью, которая была подтверждена в последние годы, является перенесение в регионы России конфликтных прецедентов, демаршей и рисков, а также террористических угроз, которые разворачиваются, в частности, в Армении, Азербайджане, Белоруссии, Грузии, Сирии, на Украине и так далее. Закономерно, что противоречия, конфликты, военно-политические столкновения и войны, манифесты, «цветные революции» по периметру границ нашей страны дестабилизируют гомогенизацию политической культуры сообществ как самого региона, так и гармоничное соотношение ее с политической культурой российской гражданской нации в целом.

При этом стоит прогнозировать дальнейшее геополитическое развитие общественно-политических отношений в регионе. Здесь рельефны этнополитические и этностатусные интересы не только автохтонных национальных сообществ (коренных, малочисленных, титульных, разделенных, репрессированных и реабилитированных, диаспорных и т.д.), но также и их сородичей и соответствующих общественных организаций (конгрессов, форумов, ассоциаций), которые действуют в зарубежных странах и имеют свои интересы в отношении внутривнутриполитических процессов России.

*Этнотерриториальный модус* определяется тем, что в политической культуре населения СКФО территориальные проблемы занимают значительное — практически первостепенное — место и являются одной из ос-

новых причин конкуренции, противоречий, а также этнических конфликтов. Все известные в политической практике и экспертно-мониторинговом банке северокавказские социальные противостояния, разногласие и межнациональные проблемы (осетино-ингушский, черкесский, ногайский, кумыкский, ауховский, чечено-ингушский, казачий и другие конфликты) происходят из ситуаций территориального дисбаланса, имеющих опасный «эффект домино».

Как показывает государственное и национальное строительство на Северном Кавказе в давние исторические периоды, новое и новейшее время, территориальные вопросы являются неизменными в противоречиях между этническими сообществами, а также в разногласиях между этносами и властью. Оставляя за «скобками» известные инциденты советской «административной нарезки» территорий, а также прецеденты территориальной реабилитации, необходимость которой была зафиксирована в Постановлении Верховного Совета РСФСР от 26 апреля 1991 года (вероятно, из лучших побуждений), отметим, что и современное воплощение территориально-статусных интересов народов региона (не только коренных народов, но и русского населения, казачества и диаспорных групп), оставляет желать лучшего и требует более оптимального подхода. Недавние попытки фиксирования и введения в Росреестр местоположения границ между субъектами Федерации СКФО привели к этнической мобилизации и массовым протестам населения Ингушетии, а также к «ползучим» межэтническим противоречиям и взаимным обвинениям сообществ СКФО в Дагестане, Северной Осетии — Алании, Ставропольском крае и Чеченской Республике.

Земельная проблема, обусловленная соответствующим дефицитом, «мозаичностью» и «чересполосицей» расселения этнических образований, спорностью территорий, а также и непродуманными политико-административными переделами, стационарна в общем проблемном поле гомогенизации политической культуры населения региона.

*Этнократический модус* объясним и функционален в пределах северокавказских этнократических систем, имеющих объективные детерминанты, но неоднозначные модели и модификации [17, с. 7–14].

Во-первых, по негласному «вертикальному» политическому соглашению кандидатами на посты глав республик являются, как правило, представители коренных и титульных этносов или «более титульного» народа (что происходит в бититульных субъектах Федерации — Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской республиках), а на пост губернатора Ставропольского края — этнические русские. В российских условиях закономерно, что национальная и конфессиональная принадлежность (в гражданском паспорте подобные сведения не указываются) кандидатов может быть установлена только с их слов. Однако обычно участники электорального

процесса (как избиратели, так и функционеры) живо концентрируют и де-завуируют информацию об этнической принадлежности кандидатов, об их фамильно-родственных, клановых связях, разнообразных активах и, чаще всего, формируют группы поддержки по этническому признаку. Симптоматично, что ротация корпуса высших управленцев субъектов Федерации СКФО зачастую проводится федеральным центром также с учетом этнического фактора.

Во-вторых, опять же по негласному, но уже «горизонтальному» и гражданскому соглашению кандидатами на пост глав муниципальных образований также чаще всего выступают представители этнической группы, составляющей большинство на данной территории. Локальные отступления от выработанных общественных договоренностей и баллотирование на пост глав администраций муниципальных образований представителей «чужих» этнических групп рассматриваются избирателями как нарушение достигнутых сложносоставных уравнений конкурентных интересов и выражаются в протестах, саботировании выборов и даже в противоправных действиях, имеющих крайне нежелательные следствия (Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Ставропольский край).

Имманентно присущие этносам групповые и индивидуальные стратегии и тактики могут быть в той же степени оправданными и даже конструктивными, в какой — нецелесообразными и деструктивными. Но в любом случае они во многом вторгаются в ход гомогенизации политической культуры северокавказских сообществ, а также широко и публично применяются в субъектно-объектных управленческих практиках. Перспективы этнократии на фоне необходимости ответственного, проектного, инновационного управления при ротации и омоложении управленческих кадров вызывают существенные сомнения.

*Модус этносоциального и этнополитического контроля* обусловлен тем, что северокавказские сообщества в целом сохраняют многие традиционные свойства, имеющие историко-культурные, социально-экономические, ментальные основы, пронизанные этническими чертами [18]. Мы берем на себя смелость установить некую связь между северокавказской этноидентификационной реальностью и северокавказским этноидентификационным имагинарным (воображаемым) — мифологическим миром, который наполнен героическими и бытовыми образами.

Наряду с системой российского светского права и светской этики в региональных сообществах действуют негласные, но признаваемые морально-этические нормы этнического обрядового права, приверженность к которому прослеживается в разных социодемографических (в том числе и молодежных) группах. Более того, данное «право» презентуется его носителями как самобытный и убедительный региональный продукт. Оно представляет

собой яркий особый северокавказский «аргумент» со многими позитивными составляющими: уважение старших, крепость семьи, верность интересам рода, нерушимость данного слова, радушие к гостю, память о предках, сакрализация и героизация эпизодов народной судьбы, приверженность национальной кухне и так далее. Хранителями этого права выступают старшие, старейшины, авторитетные лица, главы родов, общин, диаспор. Они часто регулируют отношения в семье, клане, родовом и родственном сообществах, а также в соседских общинах. Также с разной степенью активности действуют шариатские суды, которые играют роль общественных регуляторов, медиаторов понимания и согласия в разрешении бытовых проблем и противоречий по принципу третейских и мировых судов и пользуются авторитетом у населения.

Держатели контроля над действенностью этнического обрядового права узнаваемы и гармонично включены в систему вертикальных, горизонтальных, сетевых патримониалистских, патронажных, патрон-клиентских, властно-клиентарных отношений. Такая включенность не только принимается, но и стимулируется региональными властями, которые усматривают в ней дополнительные резервы реализации своей политики и сопутствующие «приводные ремни» управления.

Отмеченные институты имеют и реализуют ресурс социального надзора, который в той или иной степени распространяется на население и дисциплинирует его. Этносоциальный и этнополитический контроль с разной степенью эффективности (в большей мере в Чеченской Республике, меньшей — Ставропольском крае) олицетворяется также в деятельности глав субъектов Федерации, этнических лидеров и конфессиональных лидеров епархий Русской православной церкви и духовных управлений мусульман, а также лидеров иных конфессий, руководителей организаций и предприятий. Он частично распространяется и на партийное строительство, межпартийную конкуренцию, гражданское ассоциирование, а также электорально-избирательный процесс, определяя ориентиры голосования. Неслучайно, что именно северокавказские регионы на выборах Президента России в 2012 году (Чечня — 99,7%) и в 2018 году (Кабардино-Балкария — 95%) продемонстрировали наиболее высокие показатели поддержки кандидатуры В.В. Путина, волевая и политическая маскулинность которого отчасти воздействует на гомогенизацию политической культуры сообществ СКФО.

### **Реестр общих проблем и перспектив гомогенизации политической культуры сообществ**

Гомогенизация политической культуры сообществ СКФО в целом осуществляется в общем многоуровневом и многовекторном процессе гомогенизации политической культуры российской гражданской нации. *И если*

*идеологами гомогенизации являются федеральная элита и Президент страны, то ее субъектами и одновременно объектами в СКФО выступают три конкурентных типологических корпорации, расположенные на разных уровнях условной иерархии влияния на общество.*

*Первая и самая влиятельная корпорация* — главы субъектов Федерации (формальные, они же фактические региональные лидеры), властно-бюрократические институты, органы власти и управления. Они одновременно занимают ведущие позиции в региональных отделениях всероссийских политических партий, прежде всего, партии власти — «Единой России», на фоне которой иные партии, в том числе и парламентские) в общем комплексе партийности практически лишены конкурентного лица. Субъекты этой корпорации непосредственно обеспечивают гомогенизацию политической культуры региональных сообществ через упрочение российской гражданской идентичности в ходе реализации в СКФО государственной национальной политики в Российской Федерации. Члены корпорации (прежде всего, главы субъектов) подчеркивают фактор личной ответственности (и даже преданности) Президенту России, а также фактор его личного доверия, который определяет устойчивость позиций регионального управленца, что ярко прослеживается в электорально-избирательном процессе 2021 года.

*Вторая корпорация*, также весьма влиятельная — «вожди» (формальные и фактические) этнических и конфессиональных организаций, этнических движений, конгрессов, ассоциаций, форумов, в отдельных случаях, оппозиционные власти. Ее субъекты увязывают (опосредованно) гомогенизацию политической культуры региональных сообществ с решением чувствительных этноидентификационных проблем (территориальных, статусных, языковых, конфессиональных, ритуально-обрядовых). Члены данной корпорации часто нацелены на осуществление этнополитического реванша через влияние на властно значимые решения федерального центра и, тем более, властно значимые решения регионального политического истеблишмента. Ими в качестве технологий давления все чаще используются этнические форумы, конгрессы, манифестации, повестку которых определяют исторические и современные события этнической жизни, памятные, праздничные и траурные даты, мифологические сюжеты, сакральные объекты материального и нематериального культурного населения народов.

Власть заинтересована в союзе с такими активистами и стремится сформировать вокруг себя специальный актив лояльных «народных лидеров», которые способны стабилизировать ситуацию в целевых этнических группах в периоды конфликтных ситуаций.

*Третья корпорация*, менее влиятельная — лидеры иных общественно-добровольческих, гуманитарных, историко-культурных, экологических,

молодежных объединений, активисты локальных сообществ, а также правозащитники, часто оппозиционные власти. Субъекты этой корпорации своими силами и в своих векторах участвуют в оптимизации региональной политики, привлекают внимание власти к проблемам населения через поиск их решений. В известном плане именно члены этой корпорации обеспечивают сохранение и расширение сегмента публичной политики, предотвращают «бронзовение» власти и «партии власти», входя в противоречие с носителями официальных властных доктрин. Они часто прибегают к внедрению модернизационных практик PR, GR, общественного контроля, к стимулированию отзывчивости власти. Они активны в социальных сетях и блогах и часто организуют собственные информационные ресурсы целевой этноидентификационной направленности. Также в отдельных случаях эта корпорация играет роль несистемной оппозиции, не имеющей, впрочем, аутентичной политической программы, но все же организующей локальные протестные акции.

### **Некоторые обобщающие идеи**

Производителем и определяющим субъектом политической культуры российской гражданской нации является метропольная политическая система, сущностно-структурное наполнение которой зафиксировано во многих результирующих научных идеях. Данная система «сверху вниз» спускается в периферию страны, вызывая к жизни региональные модели модификации политической культуры и в то же время унифицируя их. Параллельно в регионах поднимается встречное политическое движение «снизу вверх», которое корректирует федеральные модели и модификации политической культуры и включает в общероссийскую политическую повестку региональные сюжеты.

Гомогенизация политической культуры российской гражданской нации по факту осуществляется в пределах мощной исторической патриотической традиции. Народное здравомыслие профилактирует репетиции и премьеры социального и политического авантюризма. Сквозь многие жесткие политические трансформации российское общество пронесло самобытный социокультурный и гражданско-политический образ, который отражается в современной внутри- и геополитической архитектуре.

В то же время гомогенизация российской гражданской нации представляет собой очевидные сложности, имеющие объективные основания в силу существенных различий между субъектами Российской Федерации во всех сферах: экономической, политической, социальной, историко-культурной и ментальной. Идеи уравнивания качества жизни и социального самочувствия граждан в разных субъектах были программными ориентирами руководства СССР, но в то время не нашли своего полно-

кровного воплощения. В современной России отмечаются существенные различия между экономическими ресурсами, социальными инфраструктурами, рынками труда, уровнями жизни, минимальными зарплатами и, соответственно, наполнением «продуктовой корзины». С учетом таких различий большее значение для гомогенизации политической культуры россиян имеет единство принципов региональных политических режимов, а также регионального партийного строительства, партийного функционирования и электорально-избирательного стратифицирования, притом, отнюдь не в плане их бюрократической схематизации, а с позиции востребованных гражданами аутентичных идейно-концептуальных основ и доктринальных принципов. Здесь же подчеркнем, что гомогенизация политической культуры полиэтничной российской гражданской нации была бы бесперспективной без учета ментальных интересов отдельных этнических групп и национальностей.

Формирование и функционирование этноидентификационных модусов политической культуры россиян рассматривается нами без абсолютизирования, но в тесной взаимосвязи с российскими политическими институтами, процессами и технологиями. Это и позволяет конкретизировать проблемы включения северокавказских этноидентификационных модусов в гомогенизацию политической культуры российской гражданской нации, а в частности:

- расхождение доктринальных принципов российской гражданской и региональной этнической идентификации;
- противоречивость отдельных гражданских интенций политической культуры федерального масштаба и этнических интенций политической культуры северокавказского региона;
- неубедительность политических программ и политического функционала региональных отделений политических партий, в том числе и в сфере этнических интересов населения;
- равнодушие региональных сообществ к партийно-политической деятельности и электоральная пассивность населения;
- проникновение этничности в той или иной степени (не формально-легитимно, а фактически-предметно) в партийное строительство и в электорально-избирательный процесс;
- несостоятельность общественного авторитета отдельных персоналий политики, власти и управления, в том числе замешанных в коррупционно-клановых криминальных схемах;
- противостояние между главами регионов и некоторыми руководителями национально-культурных, религиозных организаций, общественными лидерами, правозащитниками;



– противоречия между модернизационным общественно-политическим трендом и тенденциями архаизации региональной и местной социальной организации.

Данные тезисы проблематизируют как северокавказские, так и иные региональные этноидентификационные модусы в гомогенизации политической культуры российской гражданской нации и предполагают сохранение и расширение исследовательского политологического поиска.

### Список литературы

1. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Полис. Политические исследования. 1992. № 4; Гражданское общество в России // Научная электронная библиотека [Электронный ресурс]. URL: <https://www.civisbook.ru/publ.html?id=3> (дата обращения: 01.03.2021).
2. Малинова О.Ю. Политическая культура в российском научном и публичном дискурсе // Полис. Политические исследования. 2006. № 5.
3. Овчаров В.С. Психолого-правовые средства формирования электорального правосознания // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 4.
4. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Формирование и отстаивание общественных интересов в России: от «административной» к партнерской модели // Полис. Политические исследования. 2015. № 5.
5. Шестопал Е.Б. Политическая повестка дня российской власти и ее восприятие гражданами // Полис. Политические исследования. 2011. № 2.
6. Полный текст поправок в Конституцию: за что мы голосуем? // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/48045/> (дата обращения: 28.04.2020).
7. Зорин В.Ю. Записки политолога. М.: ИЭА РАН. 2018.
8. Гасанов И.Б. Причины и возможные последствия глобального невежества (II) // Гражданин. Выборы. Власть. 2018. № 4.
9. Грязев А. Войны и голосования на фоне пандемии. Газета.Ru. 27.12.2020. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.gazeta.ru/politics/2020/12/27\\_a\\_13416800.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2020/12/27_a_13416800.shtml) (дата обращения: 10.03.2021).
10. Чадаев А. Путин: Наши ценности. М.: Эксмо. 2018.
11. Аствацатурова М.А., Горбунов А.П. Российская гражданская идентичность: идеи и практики политики, управления, образования. Пятигорск: ПГУ. 2019.
12. Петухов В.В. Гражданский активизм в России: мотивация, ценности и формы участия // Власть. 2014. № 9.
13. Послание Президента РФ В. Путина Федеральному Собранию РФ. 21 апреля 2020 г. Российская газета. RG.RU. Онлайн-трансляция Послания президента Федеральному Собранию. 21.04.2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2021/04/21/onlajn-translaciia-poslaniia-prezidenta-federalnomu-sobraniuu.html> (дата обращения: 21.04.2021).
14. Полунов А.Ю. Этнополитические циклы в странах Запада и государственная национальная политика Российской Федерации // Власть, информационные

- технологии: основные тенденции современного политического развития / Под ред. А.Ю. Полунова. М.: АРГАМАК-МЕДИА. 2017.
15. Аствацатурова М.А. Этнополитика как искусство возможного. Теоретические идеи и практические проекции. М.: Московское бюро по правам человека. Academia, 2020.
  16. Заседание Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям 30 марта 2021 года. Президент РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65252> (дата обращения: 2.04.2021).
  17. Авксентьев В.А. Тенденции этнизации/деэтнизации общественно-политической жизни на Северном Кавказе: к постановке проблемы // Этнические проблемы современности: Вып. 25 / Научн. ред. Б.В. Аксюмов. Ставрополь: Изд-во СКФУ. 2020.
  18. Этноэтикет народов Северного Кавказа. Этнологическая библиотека. Вып. 2 / Под ред. В.А. Тишкова. М., Пятигорск: ИЭА РАН. 2014.

## ВЕСТФАЛЬСКИЙ ТРАКТАТ 1648 ГОДА И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПРИНЦИПОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

*Аннотация.* Статья посвящена вестфальскому трактату 1648 года и его влиянию на формирование принципов международного права.

**Ключевые слова:** вестфальский трактат 1648 года, конституция, религиозная война, государственный суверенитет, национальное государство, принципы международного права.

## THE WESTPHALIAN TREATY OF 1648 AND ITS INFLUENCE ON THE FORMATION OF THE PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW

*Abstract.* The article is devoted to the Westphalian treaty of 1648 and its influence on the formation of the principles of international law.

**Keywords:** Treaty of Westphalia of 1648, Constitution, religious war, state sovereignty, national state, principles of international law.

В этом году исполняется 373 года с момента заключения Вестфальского трактата, установившего Вестфальский мир. Сам трактат представлял из себя несколько договоров, которые были заключены в городах Вестфалии (Германии) с мая по октябрь 1648 года. Фактически Вестфальский мир подвел итоги самой кровопролитной тридцатилетней религиозной войны в Европе (1618–1648), кардинально изменившей политическую карту европейских государств.

Изучение Вестфальского трактата, его правовое содержание представляет собой не только продолжительную борьбу за религиозную и политическую власть в Европе, и не только вопросы территориального урегулирования и территориальных притязаний Германии, Швеции и Франции. Речь идет о многосторонней и, в конечном счете, целостной исторической динамике, определившей путь Европы, а затем и других государств мира к новому международному нормативному порядку, соз-

---

САФОНОВ Владимир Евгеньевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой истории права и государства ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва

данию нового идейного и политического пространства, где право и политика могут быть реальным инструментом улаживания межгосударственных конфликтов.

Наступившая после Вестфальского трактата эпоха Нового, а затем, и Новейшего времени, с ее периодами индустриализации и постиндустриализации, финансово-экономических кризисов, обострением международных отношений, связанных с вооруженными конфликтами, актуализируют поиск новых форм политико-юридической организации мирового социума, способных обеспечить его устойчивое развитие в рамках Вестфальской системы международных отношений.

Поэтому, говоря о Вестфальском трактате, мы должны видеть взаимодействие в единстве понятий и, конечно, запечатленных в этих понятиях реальностей: Вестфальский трактат — как явление мировой истории; Вестфальский мирный договор — неотъемлемая часть конституционного права со множеством индивидуальных, только ему присущих характеристик, где национальное государство со своим суверенитетом и конституцией — это органичное целое, и в этом смысле суверенное государство имеет системообразующее качество, дающее возможность объяснить внутренние и внешние его свойства; Вестфальский трактат оказал огромное влияние на формирование принципов международного права, один из которых принцип невмешательства во внутренние дела других государств.

В качестве исходной посылки более подробно остановимся на третьем тезисе, хотя два других вызывают также немалый интерес. Сам по себе Вестфальский трактат состоит из трех отдельных договоров, в совокупности составляющих Вестфальский мир. Это — Мюнстерский договор, заключенный между Нидерландской Республикой и Королевством Испании 30 января 1648 года и ратифицированный в Мюнстере 15 мая 1648 года; Мюнстерский мирный договор между Священной Римской Империей и Францией и ее союзниками; Оснабрюкский мирный договор между Священной Римской империей и Швецией и ее союзниками. Именно преодолению религиозных разногласий и профессиональных противоречий, являвшихся камнем преткновения общественного, экономического и политического развития Европы, был призван служить Вестфальский мир.

Вестфальский договор официально признал свободу вероисповедания для католиков, живущих в протестантских областях и, наоборот. Теперь людям разрешалось молиться в своих домах, посещать религиозные службы и воспитывать детей в соответствии с личными убеждениями. Инакомыслящие не должны были «исключаться из гильдии купцов, ремесленников или компаний, лишаться права преемственности, наследования, доступа к общественным больницам, инфекционным лечебницам, домам престарелых (богадельням), а также других прав и привилегий». Более того, Вестфаль-

ский договор поощрял равноправие между католиками и протестантами в Имперских советах и других законодательных учреждений империи.

Только после Вестфальского мира католическая церковь прекратила свою агрессивную контрреформаторскую деятельность. Верность императору лютеранских сословий не могла теперь подвергаться сомнению только из-за их вероисповедания. У «имперского патриотизма» как в евангелической, так и в католической Германии после Вестфальского мира появилась правовая основа.

По сути, когда мы говорим о Вестфальском трактате как явлении мировой истории и политики с позиций современности, то «...речь идет по существу об определении ценности личности и общества, государства, нации, народа, иных форм коллективного сосуществования людей. В самом деле, основная проблема учения о государстве и праве, требующая решения на каждом этапе цивилизованного процесса, заключается в том, чтобы найти такую государственно-правовую организацию общества, которая существование стабильного государства и прочного правопорядка как необходимого условия поступательного развития общества могла бы соединить со свободой личности» [1, с. 11]. Это слова видного российского ученого Б.С. Эбзеева как никогда уместны к содержанию Вестфальского трактата и сегодня.

В конституционно-правовом аспекте Вестфальский договор заложил основы понимания национального государства, конституции, государственного суверенитета, дал толчок развитию конституционно-правовых доктрин самого конституционного права. Как указывают многие исследователи, «в условиях продолжающейся всеобщей «однополярной» глобализации проблема национальной безопасности, сохранения государственности и государственного суверенитета приобретает особую остроту и актуальность, требует переосмысления понятия национальной безопасности и концепции государственного суверенитета, определения их места в современном мире» [2, с. 185].

С позиции исторического опыта данный мирный договор выработал понимание о конституции Священной Римской империи, которое учитывало ее проявление как внутри страны, так и в сфере международных отношений. Возьмем на себя смелость утверждать, что Вестфальские соглашения и были той конституцией, оформленной в виде законодательных актов, ратифицированных рейхстагом в 1654 году, которыми определялась организация высших органов государства, порядок призвания их к отправлению своих функций, их взаимоотношения и компетенция, а также основы положения индивида по отношению к государственной власти [3, с. 371].

В силу исторических условий и политико-правовых обстоятельств, Вестфальский договор объявлялся «постоянной путеводной нитью и веч-

ной законодательной нормой, то есть стал частями писаной Конституции, в результате чего нормы публичного права Империи вплоть до начала XIX века в значительной степени оставались производными Вестфальского мира» [4, с. 29].

Конституционный характер Вестфальских мирных договоров следует не только из анализа различных норм в договоре, но также из текста № 2 статьи XVII Оснабрюкского договора: «...для подтверждения и обеспечения надежности всех положений этот договор, как постоянный конституционный закон Империи, как и все другие законы и основные законы Империи, должен быть непосредственно одобрен очередным решением рейхстага и скреплен очередной избирательной капитуляцией императора, и для всех нынешних духовных и мирских лиц, являются ли они императорскими чинами или нет, в равной степени обязателен. Кроме того, этот договор должен быть представлен имперским советникам, советникам и служащим городов, судьям и заседателям всех судов, как инструкция, которой всегда следует придерживаться» [5, с. 149].

В этом контексте Вестфальский трактат конституцией может считаться весьма условно в отличие от современного понимания. Однако при этом не стоит забывать, что сущность любой конституции не есть нечто раз и навсегда данное и неизменное. В связи с этим можно условно выделить пять направлений в исследовании понятия сущности конституций, в контексте развития их юридическими школами: формально-юридическое (или нормативистское) направление; естественно-правовая (или договорно-правовая) теория права, конституции; социологическая (или лассальянская) концепция конституции; классово-волевая (или марксистско-ленинская) теория права, конституции; институционалистское направление в исследованиях понятия конституции [6, с. 74].

Понятно, что ни в античном мире, ни в средние века, когда был заключен Вестфальский трактат, современного понятия конституции не было; не существовало тогда и таких основных законов, которые рассматривались бы как законы и юридическая база правотворческой деятельности, как акты, которые закрепляют права человека, его отношения с государственной властью. Как правило, и это видно из анализа данного договора, в прошлом под конституцией подразумевали только устройство государства, форму организации государственной власти. И только Великая французская революция конца XVIII века наполнила это понятие принципиально новым смыслом. В те времена слово «конституция» имело свою символику и означало не что иное, как инструмент борьбы против абсолютной воли монарха, гарантию индивидуальных и коллективных прав, демонстрацию независимости по отношению к колониальной власти, утверждение единства государства — нации. Сама эта идея впервые была сформулирована

во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года: «Общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения власти, не имеет конституции».

С этого времени слово «конституция» стало политическим термином. Если раньше оно означало государственный уклад вообще, то теперь становится синонимом только настоящего государственного устройства. Конституция стала законом, который закрепляет строй конституционной страны, в которой власть ограничена суверенитетом народа и правами человека и гражданина. С этого момента закрепляется современная трактовка конституции как совокупности правовых норм, которые положены в основу теории конституционного государства.

Поверхностное прочтение только отдельных писанных конституционных положений может ввести в заблуждение. Необходим углубленный анализ основополагающих принципов, на которых покоится вся конституция, включая принципы федерализма, демократии, конституционализма, верховенства права, а также уважения меньшинств. Этими принципами всегда следует руководствоваться при всесторонней оценке конституционных прав и обязанностей [6, с. 71].

Таким образом, исходя из философии права, теории конституционного права «на различных этапах общественного развития она, т.е. конституция, претерпевает значительные изменения. Они объективно обусловлены социальной структурой общества, потребностями его демократизации, характером международных отношений, которые нуждаются в адекватном восприятии в теории и практике конституционного строительства. А это требует новых подходов, преодоления устаревших или не оправдывающих себя взглядов и представлений, которые тормозят переосмысление концепции общественно-исторического прогресса и роли в нем конституции. В практически-политическом плане речь идет в настоящее время о закреплении в основном законе такого видения общественного прогресса, которое способно наиболее полно раскрыть гуманистический потенциал общества» [1, с. 27].

Из изложенных положений Вестфальского мирного договора (Конституции) вытекал еще один важный аспект, связанный с концепцией суверенитета, и соотношения международного и внутригосударственного права. Не вдаваясь в суть данной проблемы (это отдельная тема) отметим только, что рассматриваемая категория появляется в политико-правовой мысли Западной Европы эпохи Возрождения и Реформации и закрепляется в период первых буржуазных революций. Указанное понятие мы можем встретить уже в работах Н. Макиавелли, Ж. Бодена, а позднее у Г. Гроция, Б. Спинозы, Т. Гоббса, Дж. Локка и других. Тот же Макиавелли считал, что целью государства и основой его прочности является безопасность



личности и незыблемость собственности, которые достигаются народным представительством с помощью правителя [7]. Идея суверенитета выделяется также в работах средневекового мыслителя Ж. Бодена в то же время, когда был заключен Вестфальский трактат. «Суверенитет, — указывал автор, — необходим государю для осуществления суверенной властью справедливого управления многими семьями и тем, что находится в их общем владении». Поэтому неслучайно, цель государства по Бодену — это безопасность внутренняя и внешняя, охрана существующего порядка и развитие умственных и нравственных сил как в человеке, так в государстве [8, с. 334–335].

Таким образом, исходя из анализа Вестфальского договора, можно признать, что Мюнстер и Оснабрюк не были той отправной точкой, откуда зародилась идея государственного суверенитета. Следует иметь в виду и то, что Вестфальский трактат напрямую не упоминает данный термин, а использует более мягкое словосочетание — территориальная власть. Такой вывод, полагаю, вытекает из № 1 статьи VIII Оснабрюкского мирного договора, где имперские чины получили территориальную власть (*Jus territorial*) или, как интерпретировали это право в более позднее время, — территориальный суверенитет. Тем самым «территориальная власть имперских чинов» окончательно предупреждала все возможные тенденции к превращению империи в универсальную католическую монархию.

Имперские чины получили право заключать союзы между собой или с иностранными государствами. Это право было ограничено положением, что такие договоры могли быть заключены имперскими чинами только для обеспечения их безопасности и не должны быть направлены против императора, а также подвергать опасности гражданский мир или мирный договор. Данная норма аннулировала запрет, сформулированный Пражским миром 1635 году, о недопустимости договоров с иностранными государствами.

Признание права союзов вносило в объем властных полномочий имперских чинов новый элемент. До 1648 года территориальное право сословий заключалось только в их внутренней власти над подданными.

Тем не менее имперские чины не стали суверенными государствами. Во время мирных переговоров император отказался от признания суверенитета имперских чинов, так как суверенитет был несовместим с нахождением императора во главе империи. Следовательно, империя после 1648 года не была ни союзным государством с федералистской конституцией, ни союзом государств, поскольку даже крупные имперские чины не достигли полного суверенитета. Между тем, признание союзнического права открыло перед имперскими чинами возможность принимать участие в международных отношениях и участвовать в европейских делах.

Важными элементами восстановления конституционного порядка были амнистия и реституция. Амнистия распространялась одинаково на всех имперских чинов — участников войны против императора.

Принцип реституции предусматривал восстановление территориальных владений имперских чинов по состоянию на 1618 год [9, с. 24–25]. Практическая, а не теоретическая значимость Вестфальского трактата, на наш взгляд, заключается в том, что была предложена модель, стандарт необходимых условий понимания «государства как системы» (здесь и государственный суверенитет; принцип невмешательства во внутренние дела других суверенных государств; соотношения международного и внутригосударственного права; обеспечение единства и территориальной целостности и т.д.).

Сегодня нельзя игнорировать тот факт, что есть сторонники и противники Вестфальской системы мира. Доказательством тому служат публицистические и научные изыскания государственных и общественных деятелей отечественных и зарубежных ученых. В этом плане очень справедливо замечание профессора В.Д. Зорькина: «Мир преобразуется, он не становится ни лучше, ни хуже, — он становится другим. Перемены, происходящие в мире, диктуют необходимость изменения международно-правовых норм, которые в свою очередь регулировали бы новые явления и процессы. Важно, чтобы эти изменения не заслоняли самого главного, во имя чего они проводятся, — человека с его правами и свободами». И далее: «Государственный суверенитет был закреплен в свое время Вестфалем в качестве системообразующего принципа миропорядка. В этом смысле ничего лучше Вестфальской системы, т.е. взаимодействия и развития государства на основе принципа суверенитета, придумано не было и в перспективе не видится. Разумеется, суверенитет не помещен в “политический холодильник”. Он эволюционирует вместе с развитием государства и общества. Что такое Ялтинская система? Что такое ООН? — Это не что иное, как модификация Вестфальской системы в новых условиях. Лишь суверенитет дает формально-юридически одинаковую, равную возможность всем государствам БЫТЬ в нынешнем мире. А как сами государства реализуют этот принцип на практике — это вопрос практической политики, политического искусства. И как на заре Вестфальской системы страны жили по-разному, так и сейчас. Но критика современной системы объединенных суверенитетов появляется не на пустом месте. Потому что суверенное государство не справляется перед лицом новых вызовов и угроз, но от этого не утрачивается, а, напротив, возрастает значение суверенитета как системообразующего принципа современной демократии и правопорядка. Каждый раз, на каждом новом историческом этапе этот принцип приходит в новом обличье. Именно поэтому в глобализирующемся мире защита интересов государства требует объединения, а не разрушения суверенитетов» [10].

**Список литературы:**

1. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. 2-е изд.: переаб. и доп. М., Проспект. 2013.
2. Осавелюк А.М. Процесс глобализации и безопасность России: взаимодействие национального и международного права // Гражданин. Выборы. Власть. 2013. № 1.
3. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908.
4. Комлева Ю.Е. Государственное устройство Германии в Новое время: учебное пособие. Екатеринбург, 2007.
5. Instrumental Pacis Westphalicae / Die WestFalische Friedensvertrage / 1648 / Hrsg.K.Muller. Bern. 1949.
6. Сафонов В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учебник для бакалавров / В.Е. Сафонов, Е.В. Миряшева. М.: Издательство Юрайт, 2012. Серия: Бакалавр. Углубленный курс.
7. Макиавелли Н. Государь. СПб., 1869.
8. Боден Ж. Шесть книг о государстве // История правовых и политических учений. Хрестоматия. Ч. 1. Сост. В.В. Ячевский. Воронеж: изд. Воронежского ун-та, 2000.
9. Беляев М.П. Вестфальские мирные договоры как конституционные акты священной Римской империи // История государства и права. 2011. № 12.
10. Зорькин В.Д. Апология Вестфальской системы // Российская газета. 2004. 13 июля. № 3525.

С. ДЕНЧЕВ  
С. ЙОРДАНОВА

## СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОЕ УНИВЕРСИТЕТСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ ПО ПОЛИТОЛОГИИ И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ – ЕСТЕСТВЕННАЯ ПРОФИЛАКТИКА ПРОТИВ ЦВЕТНЫХ РЕВОЛЮЦИЙ

***Аннотация.** Специализированное университетское образование в области политических наук и национальной безопасности играет важную роль в формировании ценностного мировоззрения у молодых людей в каждой демократической стране. Цели, основные задачи, предмет и объект этого образования имеют прямую реляцию с последними стратегиями интеллектуальной специализации в прикладной области реальной социальной практики. Этот тип обучения является неформальным барьером против домогательств несанкционированных подрывных структур к душам и сердцам молодых людей, в частности, и студентов.*

*Специализированное образование в области политических наук и национальной безопасности основано на междисциплинарном знании, развивает аналитические способности у студентов и способствует самостоятельному и критическому мышлению.*

***Ключевые слова:** цветные революции, постцветные революции, национальная безопасность, политические науки, информированность, специализированное университетское образование, методология изменения, архитектурный подход.*

## SPECIALIZED UNIVERSITY EDUCATION ON POLITICAL SCIENCE AND NATIONAL SECURITY – NATURAL PREVENTION AGAINST COLOR REVOLUTIONS

***Abstract.** Specialized university education in political science and national security plays an important role in shaping the value of young people in every democratic country. The goals, the main objectives, the subject and the object of this education have a direct relation to the latest intellectual specialization strategies in the applied field of real social practice. This type of education is an informal barrier to the harassment of unauthorized subversive*

---

ДЕНЧЕВ Стоян – доктор экономических наук, профессор Университета библиотековедения и информационных технологий, Болгария, г. София

ЙОРДАНОВА Стелиана – аспирант Университета библиотековедения и информационных технологий, Болгария, г. София

*structures to the souls and hearts of all young people, particularly students. Specialized education in political science and national security is based on interdisciplinary knowledge, develops analytical abilities in students and provokes their independent and critical thinking.*

**Keywords:** *color revolutions, post-color revolutions, national security, political sciences, awareness, specialized university education, methodology of change, architectural approach.*

Глобальная доминирующая сила, стремящаяся отложить, возможно, неизбежную трансформацию мировой модели из однополюсной в многополюсную, является одной из ведущих причин различных политических сотрясений, направленных на достижение внутренней напряженности и ослабление геополитических сил. Одна из мировых сил в настоящее время, ища способы удержать свою позицию, начинает применять контролируемый хаос как средство организации политических изменений, с помощью которых она стремится дестабилизировать своего конкурента.

\* \* \*

В данной статье рассматривается университетское образование через призму политики в области национальной безопасности, где образование является ключевым фактором в противодействии шаблонам ненасильственного изменения политических режимов.

С точки зрения национальной безопасности для преодоления угроз гибридного вида и для сохранения своей экономики, в интересах каждого государства и задачей первостепенной важности является реализация системы действий во всех областях. В том числе необходимо искать и разрабатывать меры по преодолению конкретных уязвимостей и недостатков, связанных с безопасностью, а с позиции национальных интересов, с помощью правительства, государственных учреждений и служб нужно утвердить конкретные механизмы своевременного обнаружения уязвимостей в среде безопасности, а также создать и внедрить национальную стратегию противодействия гибридным угрозам.

После того, как противник, стремящийся к дестабилизации политического режима в государстве, будет идентифицирован, проанализированы его преимущества и определены границы возникающих проблем, необходимо провести оценку долгосрочных угроз безопасности государства-цели. Рассматривая факторы устойчивости и критические ресурсы, для государства необходимо уточнить под чьим контролем и руководством находятся эти ресурсы. Имея в виду, что решения, которые должны быть приняты руководством, часто неясны из-за неопределенного и непредсказуемого характера их взаимодействия с внешней средой, должны быть учтены индивидуальные особенности руководителей и приняты во внимание имеющиеся у них навыки и способности для оценки ситуаций, а также направление предпосылок развития этих навыков, поскольку существует значительный

риск в определении точных намерений противника и последствий, которые они вызывают.

Руководство любой организацией, в том числе государством, является сложной и невыполнимой для одного человека задачей, а это порождает необходимость формирования команд специалистов и лидеров в сфере безопасности. Кроме того, руководство организацией должно начинаться с создания стратегии, охватывающей длительный период времени.

Существует множество определений и характеристик, объясняющих сущность специализированного образования. Но прежде всего оно должно определять деятельность, касающуюся выполнения функций и поставленных задач в организации; помогать достижению целей организации; устанавливать приоритетность этих целей; опережать естественно протекающие процессы в окружающей среде. Одновременно специализированное образование призвано выступать инструментом управления, обеспечивающим конкурентное преимущество; значит, должно быть разработано с ориентацией на будущее (с учетом ожидаемых и неожиданных изменений), максимально обеспечивая выполнение заявленных намерений.

Помимо инструмента для достижения целей, образование также рассматривается как концептуальная «рамка» нации, которая дает ответ на основные вопросы в том числе о том, каковы цели нации, как они будут достигнуты, каковы факторы, определяющие успех и безопасность, и каким образом будет проведена оценка достигнутого.

### **Среда безопасности**

Одним из приоритетов существования каждого государства является обеспечение его среды безопасности, выражающейся в сохранении целостности, независимости и суверенитета. Поддержание безопасности на должном уровне — вопрос не только политической, но и государственной ответственности. Эти обстоятельства вынуждают государства в обязательном порядке искать подходы к противодействию эволюции, оценивая характер рисков, угрожающих стабильности.

В наши дни мы становимся свидетелями динамически меняющейся среды безопасности, основные факторы которой являются результатом как глобализации, так и постоянного развития коммуникационных и информационных технологий. Однако реальность, с которой мы сталкиваемся, имеет две стороны. С одной из них, налицо бесспорное благо для общества от существования и стремительного развития информационных и коммуникационных технологий, а с другой, — эти технологии являются одновременно и ключевым фактором, и мощным инструментом, способствующим проведению новых форм и методов дестабилизации политических режимов, так называемых государств-целей.

Проблемы, которые должны решаться при сохранении национальной безопасности, политической стабильности и интересов, в каждом демократическом государстве связаны с приоритетами и действиями, построенными на ценностях демократии.

### **Подходы к противодействию**

В контексте настоящей статьи и рассмотрения образования как средства противодействия шаблону ненасильственного изменения режимов следует учесть некоторые основные различия, наблюдающиеся при идентификации угроз безопасности.

Против открыто заявленных угроз, исходящих из опять же открыто заявленных целей противника, в отличие от тех, которые скрыты и не объявлены публично, государство имеет уже разработанные механизмы противодействия, опираясь на свои силы для защиты безопасности: власть, армию, полицию, а также средства массовой информации и общественные организации.

Преднамеренно замаскированные намерения в сочетании с хорошими перспективными для общества обещаниями и целями дают конкуренту преимущество в приобретении важной информации и в то же время оказывают желаемое влияние на государство. Поскольку такое присутствие в государстве-цели оказывается трудноуловимым и вызывает заметные только со временем негативные изменения, то для противодействия противнику в интересах защиты своих национальных интересов и безопасности государство-цель использует потенциал экспертного сообщества и спецслужб, которые, координируя действия, обмениваются полученной информацией о потенциальных угрозах.

Основную роль в осуществлении осведомленности о намерениях вмешательства в политику и внутренние дела страны, а также о протекающем информационном обмене играют службы разведки и контрразведки, которые в наибольшей степени отслеживают антиконституционные действия, связанные с режиссированными гибридными действиями.

### **Достижение устойчивости**

Как только находящееся под угрозой государство получает необходимую информацию о потенциальной угрозе своей безопасности, оно должно принять меры в направлении укрепления своей устойчивости по всей стране. Здесь, как правило, хорошая координация между учреждениями, использующими свои ресурсы для своевременного обнаружения и реагирования на соответствующую угрозу, является неотъемлемой предпосылкой для борьбы с угрозами такого характера.

Для ограничения негативного воздействия необходимо объединить существующие подходы и методы в области образования. Этому помогут такие значимые инструменты и новые операционные действия, как укре-



пление сотрудничества партнерских организаций; создание и повышение устойчивости в критических сферах; сохранение финансовой системы; борьба с экстремизмом и радикализацией; повышение осведомленности между государствами и достижение координации в их стратегических коммуникациях.

### **Управление**

Для успешной борьбы с механизмами ненасильственной смены политических режимов, важнейшая задача для государства-цели состоит в том, чтобы поддерживать стабильное государственное управление. Это, в свою очередь, связано с необходимостью постоянно и упорно работать в направлении создания квалифицированных стратегических руководителей-лидеров, способных модернизировать, расширять, поддерживать свои личностные, профессиональные качества и способности для успешного выполнения задач, связанных с возникающими перед национальной безопасностью страны проблемами.

### **Система предварительного планирования**

Возникает необходимость создания и четкого следования системе предварительного планирования потенциально возникающих острых ситуаций. При этом угрозы должны быть встречены квалифицированными и хорошо подготовленными к достижению цели кадрами, прошедшими необходимую подготовку и обладающими соответствующей компетенцией и опытом для успешного решения таких вопросов.

### **Единая информационная система**

И последнее, но не менее важное: необходима разработка и внедрение единой информационной системы в структуры, которые разделяют общие стандарты защиты. Преимущество использования единой информационной системы заключается в ее всеобъемлющей общей базе данных, которая охватывает различные аспекты управления в организации и позволяет сотрудникам, имеющим к ней доступ, немедленно и мгновенно получать информацию, необходимую для соответствующей деятельности.

### **Базовые особенности цветных революций. Постцветные революции**

На протяжении многих лет понятию «революция» придавалось различное значение, но сегодня в самом общем смысле под этим термином мы понимаем внезапное, резкое изменение, направленное на достижение нового политического и экономического состояния общества. Социоло-

гия и, в частности, политические науки делят революции соответственно на политические, направленные на замену одного политического режима на другой, и социальные революции, которые ищут изменения в базовых общественных формациях.

Сильные социально-экономические и политические потрясения, отмеченные рядом социальных волнений в разных точках мира во второй половине XX века, дают основания говорить о развитии новых насильственных социальных технологий так называемой мягкой силы, которые находят суммарное выражение в понятии «цветные революции».

Как мы уже отмечали, «революции» сегодня, как и местные войны конца XX и начала XXI веков, тоже меняются и «следуют» своему «эволюционному» движению. От спонтанного всплеска, стремящегося немедленно изменить желаемое, к процессу, состоящему из нескольких последовательных событий, они становятся намного сложнее для идентификации, отслеживания и анализа.

Одной из основных характеристик используемого для политической переориентации инструмента, называемого «цветными революциями», является их ярко выраженный информационный характер. Известно, что те, на первый взгляд ненасильственные акты тщательно подготовлены и хорошо срежиссированы обслуживающими различные интересы и идеологию лицами, организациями и государствами.

Поводы для возникновения «цветной революции» неисчислимы, но среди основных можно выделить наличие нестабильной экономики, разногласия политической или экономической элиты, несоблюдение установок правящей идеологии и конфликты на этой почве, предполагаемые скомпрометированные результаты выборов, противоречивое законодательство и многое другое.

Модель, по которой выстраиваются стратегии «цветных революций», состоит из нескольких этапов. Среди них одним из основных является фаза вербовки активистов, добываемых преимущественно в среде наиболее уязвимых, наименее информированных и легко манипулируемых представителей общества, чаще молодежи.

Если до недавнего времени мир наблюдал «цветные революции» как процессы, удобно скрывающиеся за обманчивым оправданием, что они основаны на международном гуманитарном праве и направлены на сохранение суверенитета государств, то недавние события в Венесуэле, потрясшие международную политическую сцену, являются продолжением, новым этапом развития «цветных революций». Их стоит отнести к так называемым постцветным революциям, которые жестоким образом приводят международное гуманитарное право, а вместе с ним и принцип суверенитета, к полному разрушению.

### **Фальшивые новости**

Столь мощный инструмент, как фальшивые новости, используемые для проведения современных политических операций, является другим аспектом информационных войн и, в частности, постцветных революций. Фальшивые новости могут представлять преднамеренно ложную информацию, но могут быть составлены и из достоверной информации, сознательно выведенной из контекста событий. Их основная задача — формирование общественно-политической напряженности, создание массового и разрушительного влияния на общество, провоцирование паники среди населения государства-цели и подстрекательство к протестным действиям.

Из-за того, что поддельные новости — относительно новое и все еще недостаточно хорошо известное социальное явление, требуется их тщательное изучение и разработка методов противодействия их распространению. А из-за характера генерируемых ими эффектов над общественным сознанием, представляющих реальную угрозу национальной безопасности, для преодоления вызванных ими кризисов и обеспечения стабильной политической, экономической и социальной среды необходимо планирование и реализация контроля над этим явлением, реализуемого на государственном уровне.

### **Роль и значение специализированного университетского образования**

Для того чтобы быть хорошо защищенной и иметь возможность противодействовать вмешательствам и внешним воздействиям в политическую жизнь, каждая страна в первую очередь должна обеспечить своему населению высокую осведомленность. Столкнувшись с динамическими ситуациями в реальной общественной среде, молодые люди должны преодолеть дефицит понимания того, что происходит вокруг них, и четко отстаивать принципы демократического развития своих государств. Им нужно хорошо знать факторы, определяющие поведение на международной политической арене, получить глубокие теоретические, фактические и практические знания в областях национальной, международной безопасности как в глобальном, так и в региональном геополитическом, экономическом, стратегическом контексте.

В связи с этим университетское сообщество выполняет свой долг перед собой и перед обществом, готовит, обучает и передает каждому последующему поколению информацию, необходимую для формирования его знаний и навыков. На основе этого неоспоримого факта наука информирования приобретает огромное значение не только для правильного образования, но и для воспитания молодежи. Научный инструментарий этого образовательного и воспитательного процессов основан на методологии изменения, которая синтезируется в так называемом «архитектурном подходе».

В результате своей релевантной информированности, посредством соответствующего специализированного обучения в области политических наук и национальной безопасности студенты готовы использовать как автономные, так и коллективные технологии для противодействия несанкционированным внутренним и внешним «мягким» и brutальным политическим воздействиям.

### **Анализ конфликтов**

Хорошим решением для противодействия является проведение повторных и/или последовательных анализов уже доказанных успешных подходов из качественной практики. Анализ конфликтов показывает, что они следуют повторяющимся шаблонам мотивации и тактическому поведению, которые способны дать представление о логике действий. Поэтому верный анализ предоставит возможность предвидеть потенциальные угрозы и разработать стратегии их противодействия, давая представление об их эффективности.

### **Усиление наблюдения**

Для обеспечения целостности и независимости государства и достижения его безопасности следует усилить наблюдение, сосредоточив внимание в двух направлениях: на отслеживании и учета лиц, объектов и организаций и раскрытии их возможных намерений; и мониторинге деятельности специальных служб по соблюдению этики и политического нейтралитета.

### **Партнерство с другими странами**

Обостренные отношения в международной политической среде, приводящие к возникновению новых рисков и угроз безопасности каждого государства, требуют формирование особой правовой базы для системы национальной безопасности, чьи подразделения должны работать как интегрированные компоненты системы.

На основе навыков, приобретенных на практике, можно указать следующие критические уязвимости: коррупция и организованная преступность в качестве инструмента гибридной войны; наличие паравоенных группировок на территории страны-цели; уязвимость критической инфраструктуры; энергетическая зависимость; кибератаки; манипуляции СМИ и использование социальных сетей; использование экономических рычагов, оказывающих влияние при принятии политических решений в государстве; использование культурных связей для операций против государства; деятельность иностранных спецслужб на территории государства-цели; проникновение во внутреннюю политику страны и иностранное участие в принятии национальных решений.

В связи с этим интерес представляет создание специализированной программы, в которой в первую очередь важно подчеркнуть и уточнить необходимость разработки такой программы и дать ответ на вопрос о том, как соответствующее государство понимает угрозу; провести анализ среды безопасности государства-цели; уточнить критические для национальной уязвимости области (здесь также уделяется внимание необходимости абсолютной конкретики и указанию возможных проблем и их источников); обозначить и разработать конкретные решения противодействия для каждой области уязвимости; сформировать соответствующие межведомственные процедуры для противодействия угрозам, в том числе для рассмотрения и необходимости сотрудничества и координации действий со стороны сотрудников; разработать эффективные и пригодные для использования механизмы взаимодействия с другими государствами; обеспечить необходимые ресурсы для реализации специализированного образования.

В связи с отсутствием единого видения и четкой стратегии безопасности главным приоритетом существования каждого государства является обеспечение его суверенитета, целостности и независимости. В условиях меняющейся среды безопасности, в результате политики глобализации и быстрого развития коммуникационных технологий, способствующих возникновению новых форм и методов дестабилизации политических режимов государств-целей, понимание данной среды является вопросом политической ответственности, что возводит ее на уровень поиска подходов и построения стратегий противодействия эволюции возможных рисков и угроз.

Каждое государство должно иметь возможность проводить операции с внедрением информационных, психологических, политических и других подходов. Следует также учитывать, что при успешном составлении и реализации стратегий противодействия угрозам большое значение в преследовании национальных интересов и целей для государства может иметь привлечение не только государственного управления, но и общества и частного сектора.

В противодействии всем аспектам гибридных угроз необходимо создать стратегическую «рамку» безопасности, определяющую национальные интересы и политику их реализации в условиях изменяющейся среды. Эта рамка должна охватывать всю систему показателей самосохранения государства с учетом того, что ее основной целью является обеспечение свободы национального выбора.

### **Заключение**

Следует отметить, что при решении проблем, возникающих из-за угроз и рисков действий по свержению политических режимов, с их непреклонно меняющейся интенсивностью и характером, необходим постоянный поиск

путей их раскрытия и нейтрализации. В стратегическом плане каждое государство должно в состоянии постоянной готовности проводить операции с применением информационных, психологических, политических и других подходов.

Специализированное университетское образование в области политических наук и национальной безопасности во всех случаях помогает молодым людям формировать и выражать свое собственное мнение о проблемах мира и благополучия и расширяет их возможности для развития способностей, навыков для выявления и эффективного противодействия несанкционированным и деструктивным процессам.

Создание специализированных научных программ имеет основную миссию по оказанию помощи государственной политике по обеспечению научной и исследовательской деятельности. Это позволит, сосредоточив внимание на секторах государственной политики, акцентировать внимание на развитии необходимых возможностей системы для защиты национальной безопасности и обеспечения политической стабильности.

Поддержание критической базы фундаментальных знаний и инноваций в государстве даст возможность эффективно использовать и развивать научные и исследовательские возможности в государственном и частном секторах, поддерживать и поощрять национальные, а также совместные межгосударственные научные новаторские программы и проекты, что повысит конкурентоспособность на внутреннем и международном рынке.

### Список литературы

1. Денчев С., Павлова М. Цветните революции — кой разбърква боите и кои СА художниците. Военен журнал. София, 2015.
2. Люцканов Е. Военен журнал. Хибридните «войни» — отражение и съставна част на глобалната среда за сигурност. София, 2014.
3. Найденов М. Хибридната война като предизвикателство за националната сигурност на България. Сп. Stopfake.bg. 2017.
4. Начев Й. Стратегията на «управлявания хаос»: от цветни към корпоративни революции, сп. Геополитика. София. 2015.
5. Павлова М. Имиджови аспекти на информационната война. Дисертационен труд за получаване на образователна и научна степен «Доктор». София. 2016.
6. Семерджиев Ц. Стратегическо ръководство и лидерство. Организации. Софтрейд. 2007.
7. Стойков М. Военен журнал. Концептуализация на противодействието на хибридни заплахи. София. 2014.
8. Стоянов Н. Хибридни войни и ненасилствени революции. София. 2016.
9. Хаджийска Й. Информационни системи. «За буквите — О писменехъ». София. 2014.

10. Христов Н. Военен журнал. Хибридните заплахи — новотопредизвикателство пред сектора за сигурност. София. 2014.
11. Карпович О., Манойло А. Цветные революции. Теория и практика демонтажа современных политических режимов. Москва. 2015.
12. Манойло А., Карпович О., Вершинина Т., Булавин А. Политика многополярности: новые вызовы и угрозы. Дипломатическая академия. МИД России. Москва. 2019.
13. Манойло А. «Фейковые новости как угроза национальной безопасности и инструмент информационного управления». Вестн. Моск. Ун-та. Сер.12. политические науки. Москва. 2019.
14. Bond M. Hybrid war a new paradigm for stability operations. 2007.
15. Koryak A. Hybrid wars: The indirect adaptive approach to regime change. Moscow. 2015.
16. Хибридна война като предизвикателство за националната сигурност на България. [Електронен ресурс]. URL: <https://www.stopfake.org/bg/hibridnata-vojna-kato-predizvikatelstvo-za-natsionalnata-sigurnost-na-balgariya/> (дата обращения: 15.01.2020).
17. «Любая драка в Европе — и мы ударим по Америке!» Сатановский разозлил либералов! Воскресный вечер с Владимиром Соловьевым от 25.02.2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Yv2c4KOE-B8> (дата обращения: 15.01.2020).
18. Доктрината «Герасимов» — хаосът като оръжие на новата война. [Електронен ресурс]. URL: [https://www.webcafe.bg/webcafe/svyat/id\\_659515789\\_Doktrinata\\_Gerasimov\\_-\\_haosat\\_kato\\_orajie\\_na\\_novata\\_voyna](https://www.webcafe.bg/webcafe/svyat/id_659515789_Doktrinata_Gerasimov_-_haosat_kato_orajie_na_novata_voyna) (дата обращения: 15.01.2020).
19. Теория и практика на хибридна война. [Електронен ресурс]. URL: [https://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2014/09/12/2379344\\_teorii\\_i\\_praktika\\_na\\_hibridnata\\_voyna/#](https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2014/09/12/2379344_teorii_i_praktika_na_hibridnata_voyna/#) (дата обращения: 15.01.2020).
20. <https://postvai.com/analizi/hibridna-vojna.html> (дата обращения: 15.01.2020).



## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ АППАРАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

**Аннотация.** В статье на основе анализа научных публикаций и конституционного законодательства Российской Федерации дано определение понятия конституционных основ участия Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания в обеспечении деятельности субъектов законодательного процесса. Раскрыты его структурные элементы и роль в законодательном процессе. Особое внимание уделяется конституционным новеллам 2020 года, имеющим отношение к данному вопросу. **Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, конституционное право, парламентское право, парламент, поправки к Конституции Российской Федерации, Аппарат Государственной Думы.

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES FOR THE PARTICIPATION OF THE STATE DUMA APPARATUS IN ENSURING THE ACTIVITIES OF THE SUBJECTS OF THE LEGISLATIVE PROCESS

**Annotation.** Based on the analysis of scientific publications and the constitutional legislation of the Russian Federation, the article defines the concept of the constitutional basis for the participation of the State Duma of the Federal Assembly in ensuring the activities of the subjects of the legislative process. Its structural elements and its role in the legislative process are revealed. Special attention is paid to the constitutional amendments of 2020 that are relevant to this issue.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, constitutional law, parliamentary law, parliament, amendments to the Constitution of the Russian Federation, the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation.

Мы понимаем законодательный процесс как комплексное и многоаспектное правовое явление, представляющее собой установленный конституционный порядок осуществления законодательной функции демократического правового государства, содержание которой определяется принципами на-

родовластия и разделения властей. Из такого его понимания вытекает, что сама Конституция и федеральные законы — главные юридические формы выражения народного суверенитета, соответственно, законотворчество, осуществляемое независимо от исполнительной и судебной власти, есть неотъемлемая часть конституционного механизма консолидации воли различных частей общества, представленных в парламенте, в общую государственную волю, выраженную в законе о поправке к Конституции, федеральном конституционном законе или федеральном законе [1, с. 7–24].

В этом смысле законодательный процесс выступает как особое конституционное правоотношение, статус субъектов которого, их взаимные права и обязанности установлены Конституцией. Наряду с непосредственно указанными в Конституции основными субъектами законодательного процесса в нем также участвуют субъекты «по уполномочию», в число которых входят Администрация Президента Российской Федерации, аппараты палат Федерального Собрания, Правительства, органов законодательной власти субъектов Федерации. Но и этот круг не остается неизменным.

Кроме того, конституционные органы, по праву участвующие в законодательном процессе, могут создавать структуры, содействующие субъектам права законодательной инициативы в осуществлении их прерогатив (Рабочая группа по подготовке поправки к Конституции к рассмотрению в Государственной Думе, созданная распоряжением Президента Российской Федерации от 15 января 2020 года).

Содержательно законодательный процесс — деятельность парламента по созданию законов, включающая в себя ряд последовательно сменяющих друг друга этапов (стадий) законодательного процесса: внесение законопроекта; его рассмотрение в парламентских комитетах и комиссиях; принятие закона Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума); его одобрение Советом Федерации; подписание и опубликование закона (промульгация).

Чтобы указанные элементы законодательного процесса слаженно работали на достижение общего результата — *принятие закона*, эффективно регулировавшего социальные отношения, они должны базироваться на прочном фундаменте, под которым принято понимать конституционно-правовые основы — систему принципов, закрепленных в Конституции России и конституционном законодательстве [2, с. 198]. При этом, как справедливо подчеркивает Б.С. Эбзеев, особое значение принципам придает именно Конституция России: «Термин «принцип» встречается в шести статьях (15, 17, 69, 72, 75, 77). Наряду с этим Конституция открывается системой норм, обозначенных как основы конституционного строя» [2, с. 198].

Принципы как универсальные правовые нормы с особой позицией в системе права играют важную роль не только в конституционном пра-

ве Российской Федерации, но в конституционном праве любого государства. Не случайно В.Е. Чиркин отмечал, что в зарубежных конституциях принципы «нередко закрепляются в главах, посвященных директивным принципам политики» [3, с. 88–89]. Аналогичного мнения придерживаются и другие специалисты в области конституционного права зарубежных стран, подчеркивающие, что в конституциях закреплены «самые важные принципы, на основании которых существует и действует каждое конкретное государство, определяется порядок изменения текущего права, в том числе конституции» [4 с. 26].

Можно согласиться с Е.А. Осавелюк, которая считает, что «именно принципы составляют нормативное, содержательное ядро всей правовой системы, и именно им должны соответствовать все юридические предписания нормативного и индивидуального характера» [5, с. 15].

Эти принципы позволяют обеспечить любому правовому регулированию, включая и законодательный процесс, системный характер. Как раз отсюда следует, что в случае противоречия принципу любой другой нормы первенство должно отдаваться предписанию принципа. Это особенно важно для законодательного процесса, поскольку из стен Федерального Собрания Российской Федерации должны выходить внутренне согласованные и отвечающие требованиям правовой определенности законы.

При этом следует отметить, что законодатель под правовой основой в ее целостном видении понимает систему принципов права, которые содержатся в нормативных правовых актах и других источниках права. В частности, в статье 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что «правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571) (дата обращения: 22.04.2021).

Еще одной важной особенностью основ законодательного процесса является то, что он должен базироваться как на принципах права, так и на принципах, выработанных юридической наукой. Здесь можно согласиться с С.В. Полениной в том, что «научное обеспечение законотворчества требует активного влияния науки на процесс создания как законодательных актов, так и издаваемых на их основе подзаконных нормативных актов, конкретизирующих и развивающих положения закона. Не последнюю роль играет при этом уровень использованной при подготовке закона законодательной техники» [6, с. 138].

Если же перейти от разговора о конституционно-правовой основе в целом к конституционно-правовой основе законодательного процесса, то следует отметить, что обычно под указанным понятием также понимают систему принципов права. Хотя разные авторы пишут о разных видах принципов, которые лежат в основе законодательного процесса.

Например, Ю.Е. Ширяев под принципами права понимает «закрепленные в различных его источниках или выраженные в устойчивой юридической практике общепризнанные основополагающие идеи, адекватно отражающие уровень познания общесоциальных и специфических закономерностей права и служащие для создания внутренне согласованной и эффективной системы юридических норм, а также для непосредственного регулирования общественных отношений в случае их пробельности и противоречивости» [7, с. 59–60].

С этим согласен Т.П. Виноградов, который исходит из того, что принципы законодательного процесса — это научные идеи. Он отмечает, что «принципы составления текстов проектов законов Российской Федерации — это основополагающие идеи, направленные на обеспечение эффективного порядка составления проекта закона и подготовки его к внесению на рассмотрение Государственной Думы» [8, с. 108].

Напротив, Е.А. Холодилова полагает, что правовую основу законодательного процесса составляют нормативные правовые акты. По ее мнению, «все нормативные правовые акты, в зависимости от вида законодательного процесса можно подразделить на три группы: учредительные акты; акты, регулирующие принятие законов непосредственно гражданами Российской Федерации; акты, закрепляющие процесс принятия законов законодательными (представительными) органами» [9, с. 11].

Как можно заметить, в научной литературе принципы отрасли права как базовые, руководящие нормы права, смешиваются с принципами соответствующей науки и выработанными ею основополагающими научными идеями. В действительности, эти принципы — научные и отраслевые — существенно отличаются не только своим содержанием и целями, но и сферой своего применения.

Например, Ю.И. Абрамитова исходит из того, что законодательный процесс основывается на научно обоснованных принципах. «Соблюдение принципов законодательного процесса помогает законодателю избегать законотворческих ошибок, снижает вероятность создания неэффективных правовых норм, способствует росту правовой культуры населения и юридических лиц. Автор выделяет общие принципы — демократизм, законность, федерализм, гуманизм, — то есть те принципы, которые относятся к принципам деятельности органов государственной власти вообще, а также принципы, относящиеся собственно к законодательному процессу в Государственной Думе, — верховенство высшего органа государственной власти в законодательной деятельности, научность, принцип стадийности законодательного процесса, принцип планирования законодательной деятельности, принцип преемственности, принцип понятийной определенности, коллегиальность» [10, с. 15].

В работе А.Н. Артамонова мы встречаем другой набор «смешиваемых» принципов: «принцип понятийно-терминологической определенности, принцип достаточной мотивированности норм права, их логической сбалансированности, обеспечения действенности норм права, помимо таких, как законность, демократизм, гласность, научная обоснованность и профессионализм» [11, с. 16].

На самом деле из указанных выше принципов только законность, демократизм, гласность и профессионализм имеют отношение к отраслевым принципам, то есть руководящим нормам права, воздействующим на поведение субъектов законодательного процесса с целью упорядочить процедуру принятия законов и повысить качество их содержания.

В отличие от цитируемых выше авторов, Т.П. Виноградов наряду с отраслевыми принципами конституционности, законности, системности, гласности рассматривает в качестве основы законодательного процесса такие принципы науки, как принцип планирования, принцип поэтапности, принцип объективности, принцип научности, и др. [8, с. 88–89]. Тесная взаимосвязь и взаимодействие науки — конституционного права с одноименной отраслью права, несомненна. Но это не оправдывает отождествления принципов науки и принципов конституционного права. Норма права не может быть одновременно и правилом поведения и научной идеей. Научная идея не обладает регулятивным значением. Но именно это предлагает Виноградов, когда ссылается, например, на постановление Конституционного Суда от 15 декабря 2011 № 28-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 261 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Е. Остаева»<sup>2</sup>, в котором этот принцип, на наш взгляд, сформулирован как отраслевой, а не как научный.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 52. Ст. 7639.

К тому же Конституционный Суд отмечает, что «законодатель связан требованиями Конституции Российской Федерации, которые обязывают его обеспечивать баланс между конституционно защищаемыми ценностями, публичными и частными интересами, соблюдая при этом принципы справедливости, равенства и соразмерности». Тем более что в другом месте цитируемой работы автор пишет, что «требования к законопроектам представляют собой совокупность предписаний, содержащихся в различных источниках» [8, с. 112–113, 115].

\* \* \*

Законодательный процесс — сложная урегулированная нормами права процедура, состоящая из многих стадий с разным содержанием правоотношений, осуществляемых в разной последовательности. Поэтому конституционно-правовые основы законодательного процесса и предлагается разделить на два вида: отраслевые конституционно-правовые принципы и принципы науки. В этом случае не будет ни смешивания понятий, ни двойных стандартов, поскольку каждая составная часть конституционно-правовых основ будет «на своем месте» выполнять свою функцию, а все вместе они будут работать на повышение эффективности законодательного процесса и качества принимаемых федеральных и иных законов.

Для целей данной статьи под *отраслевыми конституционно-правовыми основами* законодательного процесса мы предлагаем понимать такие *принципы, которые закладывают правовую базу социальных отношений отрасли в целом, включая и соответствующие стадии процесса принятия законов*. В указанную группу можно включить, например, принцип конституционности, принцип законности, принцип правовой определенности, принцип системности, принцип гласности, которые лежат в основе законодательного процесса и напрямую влияют на его легитимность, придают юридическую силу принятым Федеральным Собранием Российской Федерации законам. Они закреплены в соответствующих источниках конституционного права и являются обязательными для всех субъектов конституционных правоотношений, в том числе — участвующих в законотворческом процессе.

Законодательный процесс в Российской Федерации существует не сам по себе, а является одной из составных частей (институтом) отрасли конституционного права. Поэтому он полностью базируется и, следовательно, подчиняется предписаниям норм права указанной отрасли.

Вышеизложенное позволяет нам сформулировать предположение, что законодательный процесс также имеет системный характер, то есть взаимосвязанные иерархические правовые отношения субъектов, различающихся по правовому статусу и занимаемому месту в законодательном процессе по внесению, согласованию, изменению и принятию соответствующих за-

конов Государственной Думой. Сформулированное положение позволяет утверждать, что институт законодательного процесса включает несколько субинститутов. Одним из них является конституционно-правовые основы взаимодействия Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Аппарат Государственной Думы) и Государственной Думы в законодательном процессе.

Под конституционно-правовыми основами взаимодействия Аппарата Государственной Думы и Государственной Думы в законодательном процессе при этом понимается система принципов, которые закладывают правовую базу значимости и последовательности соответствующих стадий законодательного процесса, а также роль и место в них разных субъектов, участвующих в предложении, согласовании, изменении и/или принятии соответствующих положений законопроектов (законов) Государственной Думой.

Из сказанного выше вытекает, что Аппарат Государственной Думы является производным или вспомогательным структурным элементом Государственной Думы, призванным по поручению ее Председателя, его заместителей, председателей комитетов Думы и так далее обеспечивать определенные стадии законодательного процесса. Например, проведение экспертизы, согласование формулировок проектов законодательных актов и другую квалифицированную профессиональную деятельность, способствующую принятию данной палатой парламента текста закона.

Таким образом, конституционно-правовые основы взаимодействия Аппарата Государственной Думы и Государственной Думы в законодательном процессе — система принципов, которые составляют правовое основание участия Аппарата в соответствующих стадиях законодательного процесса в качестве субсидиарного субъекта, выполняющего квалифицированную профессиональную подготовительную работу (подготовка материалов к законопроекту, обеспечение проведения экспертиз, согласований соответствующих положений законопроектов и др.) для принятия законов Государственной Думой.

*Другую группу составляют принципы науки* — основополагающие научные идеи, которые лежат в основе составления текстов законопроектов и направлены на обеспечение точных формулировок соответствующих положений законопроектов, эффективное их согласование с заинтересованными субъектами на разных стадиях их рассмотрения в Государственной Думе. В нее можно включить принцип объективности, принцип научности, принцип планирования, принцип поэтапности и другие принципы.

Таким образом, отраслевые принципы законодательного процесса тесно взаимодействуют с научными принципами. Что позволяет сосредоточить основное внимание на содержании законов и заложить прочную правовую базу для повышения качества формулировок содержания статей и других



структурных составных частей законов, а также повышения эффективности регулирования социальных отношений иными нормативными правовыми актами, выходящими из стен Федерального Собрания Российской Федерации.

Научные основы законодательного процесса позволяют разработать критерии отбора тех или иных формулировок текста закона, а также создать теоретическую базу для рациональной организации стадий законодательного процесса.

Таким образом, выделение в отдельные группы отраслевых и научных принципов законодательного процесса позволит сделать процедуру законотворчества более однородной, не создавать путаницу в понятиях и основанных на них действиях субъектов, а также повысить эффективность подготовки и принятия законов. В таком случае отраслевые принципы законодательного процесса будут закладывать целостную его основу, а научные принципы законодательного процесса будут способствовать поиску оптимальной модели его правового обеспечения.

Не случайно Регламент Государственной Думы придает огромное значение регулированию законодательной инициативы, осуществляемой в Государственной Думе, поскольку качество будущего закона во многом зависит от того, как он составлен и в каком состоянии он был внесен в Думу в качестве предмета законодательной инициативы. Поэтому статья 105 Регламента предусмотрела, что при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены:

а) пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта;

б) текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) законопроект;

в) перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;

г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

д) заключение Правительства Российской Федерации (по законопроектам, предусмотренным статьей 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> <http://www.gosduma.net/about/regulations/> (дата обращения: 22.07.2020).

Оценивая значение указанной стадии законодательного процесса, А.И. Абрамова отмечает, что «существенной характеристикой, позволяющей раскрыть содержание права законодательной инициативы, является то, что субъектами этого права выступают носители государственной власти» [12, с. 32]. С подобной оценкой автора нельзя полностью согласиться, поскольку она не всегда соответствует фактическим возможностям и реальной роли субъектов законодательной инициативы в законодательном процессе и может противоречить действующему законодательству.

В частности, если обратиться к законодательству, которое регламентирует правовой статус таких субъектов законодательной инициативы, как сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — депутаты Государственной Думы), то выявится следующее: в соответствии с пунктом 2 статьи 1 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 22.12.2020) «депутатом Государственной Думы является избранный в соответствии с федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом»<sup>4</sup>.

Из приведенной нормы Федерального закона никак не следует, что депутаты Государственной Думы (в индивидуальном качестве) выступают «носителями государственной власти».

В определенной мере сказанное выше относится и к сенаторам Российской Федерации. Поскольку в соответствии с пунктом 1 статьи 1 указанного Федерального закона «сенаторами Российской Федерации являются уполномоченные в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации осуществлять в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом»<sup>5</sup>.

В то же время статьей 11 Конституции России установлено, что «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Го-

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3532. Федеральный закон от 22.12.2020 № 440-ФЗ опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 22 декабря 2020 г. № 0001202012220056.

<sup>5</sup> Там же.

сударственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти»<sup>6</sup>.

Следует согласиться с позицией Б.С. Эбзеева, который многократно высказывает идею социальной солидарности, как одного из важнейших принципов и условий стабильности конституционного строя и его эволюционного развития [13, с. 192–227; 14, с. 8–23; 15, с. 40–62; 16, с. 336]. С особой четкостью справедливость и своевременность высказанной им позиции проявилась в ходе обсуждения Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», заявленного Президентом В.В. Путиным в его Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года.

\* \* \*

В литературе обычно выделяются несколько важных аспектов законодательства, имеющих то или иное отношение к солидарности в законодательном процессе. Ю.А. Тихомиров исходя из целей и содержания стадий законодательного процесса, выделяет в нем два ключевых аспекта законодательства: формально-юридический и социально-правовой [17, с. 182]. Некоторые авторы предлагают другие аспекты классификации законодательного процесса [18, с. 12].

Не возражая в принципе против указанных предложений, мы хотели бы отметить еще один аспект, который учитывает не только содержательную часть. Это организационно-правовой аспект социальной солидарности в законодательном процессе. В связи с этим мы предлагаем различать в законодательной инициативе две формы: содержательную (формально-юридическую) и организационно-правовую. Содержательную форму законодательной инициативы, по нашему мнению, составляют положения источников права, определяющие порядок, сроки и содержание первого чтения внесенного субъектами законодательной инициативы проекта закона. Тогда как организационно-правовую форму законодательной инициативы будут представлять действующие на основании соответствующих источников права субъекты законодательного процесса, осуществляющие функции по совершенствованию законопроекта и подготовке его к принятию.

Развитию социальной солидарности в законодательном процессе, по нашему мнению, в немалой степени способствуют положения статьи 105 Конституции России, которая установила, что федеральные законы принимаются Государственной Думой. Они принимаются большинством голосов от об-

---

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

щего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации. В соответствии с пунктом 3 указанной статьи Конституции, принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Таким образом, не только депутаты разных парламентских фракций и комитетов Государственной Думы, но и сенаторы, представляющие соответствующие интересы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Совете Федерации, должны солидарно работать над выработкой единого текста законов.

Регламент Государственной Думы более детально регулирует данные вопросы, указывая при этом на важную роль Аппарата Государственной Думы и его структурных подразделений в проведении третьего чтения. Статья 125 Регламента установила, что Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона. В случае если в процессе второго чтения в законопроект были внесены изменения, Совет Государственной Думы направляет текст законопроекта и заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, депутатам Государственной Думы.

В случае рассмотрения законопроекта, содержащего нормы, предусматривающие основания, и (или) порядок, и (или) условия предоставления отдельным категориям граждан мер социальной поддержки, для реализации которых необходимо принятие нормативных правовых актов Правительства, только после поступления в Государственную Думу информации Правительства о внесении в Правительство Российской Федерации проектов соответствующих нормативных правовых актов, содержащих подробное изложение основных нормативных предписаний и сроки принятия указанных нормативных правовых актов, Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта.

Таким образом, указанная статья Регламента Государственной Думы не только напрямую подчеркивает роль Аппарата Государственной Думы в лице Правового управления Аппарата Государственной Думы, заключение которого вместе с текстом принятого закона направляется Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, депутатам Государственной Думы. Косвенно она подчеркивает также роль в законодательном процессе других вспомогательных органов: Администрации Президента, Аппарата Совета Федерации и Аппарата Правительства, которые рекомендуют указанным органам государственной власти соответствующие решения относительно полученных документов.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что положениями Конституции Российской Федерации и принятыми на ее основе

другими источниками отраслевого законодательства создана гибкая модель законодательного процесса и участия в нем Аппарата Государственной Думы. Эта модель позволяет принимать различные нормативно-правовые акты с разной юридической силой и сферой правового регулирования. Стабильность и устойчивость указанная модель приобрела благодаря тому, что она опирается на конституционно-правовые основы законодательного процесса, представляющие собой систему принципов права, действующих в этой сфере.

Эффективность воздействия конституционно-правовых основ может быть значительно выше при условии, что принципы права, составляющие конституционные основы законодательного процесса будут дифференцированы на две отдельные группы: отраслевые и научные принципы законодательного процесса. Это позволит сделать процедуру законотворчества более однородной, не создавать путаницу в понятиях и основанных на них действиях субъектов.

### Список литературы

1. Эбзеев Б.С. Актуализация Конституции России: собирательный образ поправки Президента В.В. Путина и новые смыслы Основного Закона // Государство и право. 2020, № 4.
2. Эбзеев Б.С. Конституционное право России. Учебник. М.: Проспект, 2019.
3. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. М.: Юристъ, 1997.
4. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов / Под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012.
5. Осавелюк Е.А. Конституционно-правовые основы статусных полномочий высших органов государственной власти. М.: Проспект, 2020.
6. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации // С.В. Поленина. М: Норма, 1996.
7. Ширяев Ю.Е. Федеральный законотворческий процесс: конституционно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. СПб., 2006.
8. Виноградов Т.П. Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. М.: МГУ, 2018.
9. Холодилова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: проблемы теории и практики. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2005.
10. Абрамитова Ю.И. Законодательный процесс в Государственной Думе России: теория и практика. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.
11. Артамонов А.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: на примере субъектов федерации Южного федерального округа. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

12. Абрамова А.И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы теории и практики. М., 2005.
13. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М.; Норма, 2013.
14. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд. М.: Проспект, 2013.
15. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2011.
16. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014.
17. Тихомиров Ю.А. Теория закона // Отв. ред. В.П. Казимирчук. М.: Наука, 1982.
18. Надеев Р.К. Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы. М.: Издание Государственной Думы; Известия, 1997.
19. Косопкин, А.С., Нефедова Т.И. Президент, конгресс, законодательство (Опыт взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей в Соединенных Штатах Америки) // Государство и право. 1998. № 1.

А.И. НЕФЁДОВА

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ДЕПУТАТСКОЙ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

***Аннотация.** Цель данной работы заключается в анализе реализации института депутатской неприкосновенности. Рассмотрение института депутатской неприкосновенности приводит к пониманию необходимости постановки вопроса о внесении соответствующих изменений в действующее законодательство с целью его совершенствования.*

*Правовое регулирование института депутатской неприкосновенности пока не может ответить на весь спектр поставленных перед ним вопросов. Институт депутатской неприкосновенности в России имеет свое законодательное регулирование, в отношении которого в правовой науке существует достаточно много точек зрения.*  
**Ключевые слова:** депутат, институт, регулирование, законодательство.

## FEATURES OF THE LEGAL REGULATION AND IMPLEMENTATION OF THE PARLIAMENTARY IMMUNITY OF THE DEPUTY OF THE STATE DUMA

***Abstract.** The purpose of this paper is to analyze the implementation of the institute of deputy immunity, some people doubt its role as such, while others, on the contrary, are convinced of its necessity.*

*In general, the analysis of this institution leads to an understanding of the need to raise the issue of introducing appropriate changes to the current legislation in order to improve this institution for today's political realities. Legal regulation of the institute of deputy immunity is not yet able to answer the whole range of questions posed to it. The institute of deputy immunity in Russia has its own legislative regulation, the study of which expresses a special opinion on this issue.*

**Keywords:** deputy, institute, regulation, legislation.

Многие политические деятели, ученые-юристы, представители органов государственной власти склоняются к тому, что многочисленные исследования института депутатской неприкосновенности, в которых он



определяется как необходимость, приводят к безнаказанности народных избранников, к невозможности в отдельных случаях справедливого рассмотрения дела, связанного с их деятельностью [1]. Публично-правовой институт парламентской неприкосновенности, которым депутаты пользуются на протяжении всего срока своей работы, является одной из гарантий парламентской деятельности, которая призвана оградить их от неправомерного вмешательства в его деятельность и от возможных попыток оказать на него какое-либо давление путем угрозы и привлечения к уголовной или административной ответственности. Необходимо иметь в виду, что депутатская неприкосновенность не является основанием для освобождения от привлечения к ответственности за совершаемые правонарушения, но мы не можем не отметить тот факт, что имеет место злоупотребление данным правомочием. С.В. Бошно отмечает, что предложения отказа от депутатского иммунитета звучат и от непосредственных обладателей таких прав. Однако данные предложения озвучиваются лишь в преддверии предвыборной кампании и фактически являются частью агитации [2, с. 7–10].

В российском конституционном праве институт неприкосновенности может выступать как право субъекта или как право-привилегия, иммунитет [3, с. 20–22]. Неприкосновенность выступает правом тогда, когда она распространяется на все население государства, в то время как правом-привилегией могут пользоваться только отдельные группы населения. Законодательные гарантии депутатской деятельности сегодня представляют интерес для представителей СМИ и конституционалистов, а также для специалистов в иных отраслях права [4, с. 27].

Согласно статье 19 Конституции Российской Федерации депутат Государственной Думы и сенатор Российской Федерации обладают неприкосновенностью на весь период осуществления ими государственной деятельности. Уточнением этого положения в части 2 этой статьи закрепляется, что депутат Государственной Думы и сенатор Российской Федерации не могут быть привлечены к ответственности без соответствующего на это согласия Палаты.

Важное значение в сфере правового регулирования института депутатской неприкосновенности имеет Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон о статусе), который имеет целью осуществление защиты прав и законных интересов сенаторов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы. Он предусматривает основные социальные и правовые гарантии их деятельности, определяет права и обязанности лиц, ответственность за совершенные в ходе исполнения своей деятельности деяния. Положения этого Федераль-

<sup>1</sup> Федеральный закон № 3-ФЗ от 08.05.1994 (ред. от 16.12.2019) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 09.05.1994, № 2, ст. 74.

ного закона определяют порядок лишения субъектов статуса депутатской неприкосновенности, а также условия, регламентирующие, кто и на какой срок может обладать данной привилегией.

Закон о статусе допускает привлечение к ответственности депутата Государственной Думы и сенаторов Российской Федерации. Может быть возбуждено уголовное дело или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, не требующую предварительного согласия палаты Федерального Собрания. И лишь требуется, чтобы орган дознания уведомил в трехдневный срок Генерального прокурора Российской Федерации (ч. 4 ст. 19). Однако, Закон так же предусматривает, что если уголовное дело возбуждено в судебном порядке и начато в отношении действий депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением полномочий, то возникает необходимость получить разрешение Государственной Думы на лишение депутата неприкосновенности у палаты. Следует обратить внимание на тот факт, что сравнительно большое количество случаев лишения депутатской неприкосновенности или аннулирования депутатских мандатов имели место в 2013 и 2015 годах, притом методы их реализации в эти временные рамки имеют принципиальные различия.

На сегодняшний день действуют положения, согласно которым нижняя палата парламента России обладает правом разрешить или отказать в направлении дела в отношении депутата в суд. Не допуская передачу дела в суд, она принимает на себя функцию правоохранительного органа, оценивая фактические обстоятельства. Иными словами, Государственная Дума присваивает себе прерогативу суда определять виновность или невиновность. При принятии решения нижней палаты об отказе в направлении дела в суд, оно прекращается, в то время как депутат фактически объявляется невиновным. Данное положение критически оценивается в научной литературе и инициирует предложения о ликвидации депутатского иммунитета. Справедливо отмечает Н.В. Романенко, что органы государственной власти, наделенные возможностью решать вопрос о даче согласия на преследование своего коллеги или об отказе в нем, «выступают не как властные органы государства, а как сотоварищи, соратники, сотрудники принадлежащего к этому сообществу лица, теряя при этом элемент публичности» [5, с. 106–110].

Особенно острая полемика не утихает по поводу неприкосновенности депутатов как первоосновы всех юридических гарантий. При этом объем неприкосновенности и порядок привлечения к ответственности находятся в зависимости от уровня представительного органа, частью которого является депутат. В правах и обязанностях депутата фиксируются определенные стандарты поведения.

Существуют случаи, когда депутата нельзя привлечь к уголовной или административной ответственности. Например, это нельзя сделать

за выраженную при голосовании позицию и представление им инициативных документов и др. При этом за действия, которые осуществлены вне полномочий, связанных с реализацией депутатской деятельности (публичные оскорбления, клевета в адрес других лиц и др.), применяются меры ответственности.

Конституционный Суд в своем Постановлении от 20 февраля 1996 года № 5-П разграничивает правонарушения, сопряженные с выполнением депутатских обязанностей и не связанные с осуществлением депутатских полномочий. Согласно Постановлению «неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности». Конституционный Суд отмечает, что в силу общеправового принципа недопустимости злоупотребления правом, неприкосновенность не может служить основанием освобождения от ответственности за публичные оскорбления, клевету и другие подобные им несовместимые с назначением данного института и со статусом депутата правонарушающие деяния, предусмотряемые Федеральным Законом.

Б.С. Эбзеев, комментируя постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. № 5-П, выразил мнение, что Конституционным судом была проведена дифференциация конституционных гарантий неприкосновенности личности на общие гарантии неприкосновенности личности, распространяющиеся на каждого человека, включая парламентария, и гарантии более высокого уровня, обусловленные особым статусом парламентария [6].

Возникают вопросы, на которые необходимо дать правильный ответ для разграничения зон ответственности. К примеру, сложно определить, когда деяния совершены в связи с реализацией депутатских прав и обязанностей, а когда нет. Грань разграничения представляется неуловимой. И без соответствующих доказательств и проведения проверки установить истину представляется сложным.

Как уже отмечалось выше, Закон о статусе устанавливает перечень оснований, при которых парламентарий не может быть лишен неприкосновенности без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Воспроизводя конституционные положения о депутатской неприкосновенности, о недопустимости задержания, ареста, обыска, а также личного досмотра депутата, Закон предусматривает также невозможность привлечения его к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и его допроса без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Стоит отметить, что обыск является неотложным следственным действием, которое проводится внезапно. В связи с этим практически исключается возможность собрать доказательства по делу. Следовательно, является целесообразным ограничение неприкосновенно-

сти, то есть разрешение производства некоторых следственных действий без какого-либо согласия палат парламента [7, с. 82–84].

Для целей настоящего исследования является необходимым отметить отражение в решении Конституционного суда целесообразности закрепления на законодательном уровне института депутатской неприкосновенности, особого характера деятельности депутатов, заключающейся в осуществлении государственных функций. А также обеспечение необходимости беспрепятственной деятельности парламентариев и парламента, их самостоятельности и независимости от возможных нарушений. В этом и состоит особая природа данного института.

На практике в Российской Федерации были ситуации, когда Государственная Дума давала разрешение на снятие неприкосновенности с депутата. Так 24 октября 2019 года на пленарном заседании Государственной Думы парламентарии поддержали вопрос о снятии неприкосновенности с депутата, выдвинутого от партии «Единая Россия» Николая Герасименко для привлечения его к административной ответственности по факту совершенного дорожно-транспортного происшествия, предусмотренного частью 2 статьи 12.24 КоАП РФ. Постановление Государственной Думы было направлено Генеральному прокурору для дальнейшего движения и рассмотрения дела. Таким образом, мы можем утверждать, что Государственная Дума достаточно эффективно проявляет себя как орган власти с контрольной функцией. Но Генеральный прокурор в данном случае лишен права участвовать в предварительном следствии и как-то влиять на исход следствия. При этом необходимо отметить, что, согласно законодательству, депутат Государственной Думы не подвержен ответственности за действия, совершенные на публичных выступлениях в рамках осуществления депутатских полномочий [8, с. 51–52].

На этот счет обозначил свое позицию известный государствовед Л.А. Шаланд. Он сравнивал эту «возможность высказаться», как безответственность. Термин «безответственность» получил свое широкое распространение еще в XX веке. Но в последующем понятие трансформировалось и на сегодняшний день используется как «неответственность». Интересно, что термин прямо в законодательстве не фигурирует, но прослеживается в положении части 4 статьи 19 Закона о статусе: депутат не несет ответственности за публичные выступления на заседаниях Государственной Думы Российской Федерации, при выражении своего мнения, позиции или голосования. Но существует оговорка. Если в период политических выступлений депутат на публичном выступлении в своих словах допустил клевету, оскорбление или использование иной ненормативной лексики, то к нему будет предусмотрена ответственность, налагаемая в судебном порядке.

На сегодняшний день важно недопущение конституционного нигилизма при осуществлении властных полномочий, когда должностные лица пользуются своими конституционными полномочиями не по назначению, и в слу-

чае коллизии интересов избегают ответственности. Президент В.В. Путин отмечал, что среди народных избранников есть те, «кто пытается использовать свой статус как инструмент в собственной политической борьбе для саморекламы» [9].

\* \* \*

Депутатская неприкосновенность — это один из существенных элементов статуса депутатов, лишение которого позволяет усомниться в самом существовании депутата как самостоятельной политически значимой фигуры. Посредством опроса в Интернете автором этих строк проведено голосование для граждан в возрасте от 21 года до 33 лет по теме: «Необходимо ли закрепление института депутатской неприкосновенности в законодательстве Российской Федерации?».

Больше половины опрошенных (около 70%) считают, что не видят необходимости и важности в применении данного института. У некоторых (около 10%) вызывает сомнение его эффективность, а 20 процентов проголосовавших выступают против применения депутатской неприкосновенности и закрепления ее в нормативно-правовых актах.

Исходя из опыта зарубежных стран можно отметить, что в Парламенте Ирландии не допускается обвинение парламентария за клевету или обсуждение в грубой форме на публичных выступлениях. Палата может затребовать от депутата объяснения в цели урегулирования спора, но при условии, если сама Палата выдвинет такие обвинения в сторону должностного лица. В США неприкосновенность распространяется только на период сессии и на время, когда депутат возвращается с нее<sup>2</sup>. Члены Конгресса США пользуются иммунитетом в гражданском и уголовном судопроизводстве, который защищает только от ареста или тюремного заключения.

Примечателен опыт Японии. Законодательство, регулирующее неприкосновенность в Японии, не защищает от возбуждения против депутата уголовного дела и обыска жилища, а также от привлечения депутата в качестве свидетеля по рассматриваемому в судебном деле разбирательству. В Японии неприкосновенность депутата действует только во время сессии<sup>3</sup>. В некоторых зарубежных странах в той или иной мере признано право осуществлять специализированный порядок привлечения к уголовной и административной ответственности депутатов. Органы представительной власти, депутаты обязаны не только принимать разумные и справедливые законы, но и контролировать расходование финансовых и материальных средств, критиковать незаконные действия и решения органов исполнительной власти, отстаивать законные права и интересы их граждан. Программа

<sup>2</sup> Rules of the House of Representatives. 114th Congress [Электронный ресурс]. URL: <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>.

<sup>3</sup> Конституция Японии 1947 года [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=37&attempt=2>.

Совета Европы против коррупции (1996) в качестве одного из направлений будущих действий и предложенных приоритетов определяет: «Можно задать вопрос, уместно или необходимо ли для защиты государственного служащего поддерживать особые правила в случаях подозрений в коррупционных правонарушениях, и не следует ли вводить обязанность по снятию иммунитета в случаях подозрения в коррупции или некоторых специальных процедур, если расследуемое правонарушение связано с определенными коррупционными правонарушениями». Следуя за этим документом, Резолюция 97 (24) Совета Европы о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией устанавливает Руководящий принцип, «чтобы ограничить иммунитет от расследования, судебного преследования или судебного разбирательства коррупционных правонарушений до степени, необходимой в демократическом обществе»<sup>4</sup>.

### Заключение

Проанализировав положения Федерального закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, связанные с осуществлением и реализацией института депутатской неприкосновенности, можно сделать вывод о том, что депутатская неприкосновенность является гарантией осуществления депутатом Государственной Думы и сенатором Российской Федерации своих полномочий. Неприкосновенность — это в некотором роде барьер, который препятствует попыткам преследовать депутатов за их политические убеждения.

Но за свои слова необходимо отвечать всегда, притом в независимости от того, какое положение занимает конкретное лицо и где высказывает свою позицию. Поэтому закрепление ответственности депутатов в законодательстве имеет важное значение, несмотря на имеющиеся противоречия.

В мировой практике целью закрепления института депутатской неприкосновенности является то, что различные подходы депутатского иммунитета конкретизируются в законах различных государств лишь с целью создания оптимальных условий для осуществления деятельности парламента, для законодательной защиты депутата от произвольного судебного вмешательства, незаконного применения уголовной ответственности и содействия независимой деятельности депутатов.

---

<sup>4</sup> Резолюция 97 (24) Совета Европы о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией. <https://rm.coe.int/16806cc17c>.

### Список литературы

1. Кравец И.А. Правовой статус депутатов Государственной Думы и выборных членов Государственного Совета в свете теории народного представительства // Журнал российского права. 2000. № 8.
2. Бошно С.В. Неприкосновенность парламентариев: современная практика и дискуссия // Право и современные государства. 2015. № 4.
3. Шаклеин Н.И. Парламентский иммунитет и вопросы борьбы с коррупцией // Юридический мир. 2011. № 7.
4. Данилов И.С. Мандат народного представителя (понятия и виды) // Закон и право. 2001. № 3.
5. Романенко Н.В. О согласии на преследование неприкосновенных лиц за совершение преступлений и административных правонарушений // Журнал российского права. 2017. № 5.
6. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации: в 2 т. Т. 1. / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М., 2001.
7. Кушхова Б.З. Депутатский иммунитет: проблемы привлечения к ответственности. 2015. № 1.
8. Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации // Право и жизнь. 2002. № 45.
9. Витов Д. Владимир Путин посоветовал депутатам чаще общаться со своими избирателями, чтобы лучше понимать их проблемы [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/5164661> (дата обращения: 21.04.2021).



М.Х. КУРДАНОВА

## СОВРЕМЕННАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА: ПРИЧИНЫ, ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

***Аннотация.** В статье рассматриваются основные детерминанты, вызвавшие необходимость корректировки положений Конституции Российской Федерации, устанавливающих особенности функционирования публичной власти, и перспективы реализации наиболее важных конституционно-правовых инициатив. Особое внимание в статье уделено совершенствованию конституционно-правовых условий замещения должности Президента Российской Федерации. Автором дана оценка ожидаемым изменениям во взаимосвязи с сохранением стабильности государственного управления. **Ключевые слова:** конституция, разделение властей, глава государства, выборы, реформа.*

## MODERN CONSTITUTIONAL REFORM: REASONS, BASIC DIRECTIONS AND PROSPECTS

***Abstract.** The article discusses the main determinants that have necessitated the adjustment of the provisions of the Constitution of the Russian Federation, establishing the features of the functioning of public authority, and the prospects for the implementation of the most important constitutional and legal initiatives. Particular attention is paid to improving the constitutional and legal conditions for filling the post of President of the Russian Federation. The author assesses the expected changes in conjunction with maintaining the stability of public administration.*

***Keywords:** constitution, separation of powers, head of state, elections, reform.*

Исследование особенностей современной конституционной реформы в России имеет повышенную актуальность. Во-первых, конституционно-правовые инициативы, сформулированные в январе 2020 года главой государства, получили поддержку как политиков, так и гражданского общества, увидевших в них перспективы дальнейшего государственного развития. Работа над поправками конституционного текста была завершена в короткие сроки, что не повлияло на качество разработанных норм. Во-вторых, процесс реформирования в данный момент еще не завершился. Кроме объективных обстоятельств (как известно, Указом Президента России день всенародного

---

КУРДАНОВА Магина Хуссейновна — магистрант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), г. Москва

голосования как итогового этапа реформы был отложен из-за пандемии заболевания COVID-19<sup>1</sup>, оно состоялось 1 июля 2020 года), потребовались определенные усилия в части разработки изменений в действующее законодательство, и этот процесс еще не завершился. Это обстоятельство позволяет провести промежуточный анализ конституционных преобразований и их отражения в жизни общества. В-третьих, в современном мире достаточно мало примеров такого опыта, когда конституционный текст не подвергается изменениям (даже в США, где Конституция принята в 1787 года, что по историческим меркам «вчера», ее нормы получают современное истолкование или адекватные современной социальной реальности поправки). В связи с изложенным, уместно обратиться к историко-правовым закономерностям, определившим принятие Конституции Российской Федерации 1993 года, и на их основе выявить современные потребности в проведении реформы.

Конституция была принята в сложный исторический период, когда сама целостность и управляемость государства испытывала турбулентное воздействие сложных внутривнутриполитических и внешнеполитических детерминантов. Распад советской федерации имел своим последствием становление пятнадцати самостоятельных государств, которому сопутствовала необходимость безотлагательного проведения социально-экономических, политических и правовых преобразований. В ряде регионов постсоветского пространства имели место вооруженные конфликты, возникли различные очаги дестабилизации. С этими обстоятельствами система государственного управления, базировавшаяся на советской традиции и подвергнувшаяся лишь частичной модернизации, оказалась справиться неспособна [1, с. 53–63]. Для многонационального государства это могло означать полную потерю управления и последующее разрушение.

Этот крайне негативный сценарий был усугублен политическим противостоянием, возникшим на фоне несовершенства конструкции механизма разделения властей, созданной в Конституции РСФСР 1978 года [2, с. 10–37]. С одной стороны, высший орган законодательной власти — Съезд народных депутатов РСФСР — блокировал инициативы главы государства, а Верховный Совет РСФСР — постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган — активно поддерживал его в этом конфликте. С другой стороны, Президент Б.Н. Ельцин, пользовавшийся некоторым авторитетом у гражданского общества, возглавляя исполнительную власть, предпринимал определенные шаги в направлении стабилизации политической ситуации в стране и, в отличие от парламента, не утрачивал поддержки населения [3, с. 98–114]. Кроме того, легитимность главы государства получила подтверждение по итогам всероссийского референдума, проведенного 25 апреля 1993 года. Между тем, конституционные нормы

<sup>1</sup> О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 205 // Российская газета. 2020. 27 марта.

того периода позиционировали Россию как парламентскую республику, что вызвало в итоге самый сложный конституционный кризис, последствия которого могли бы оказаться фатальными.

Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»<sup>2</sup> осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов и Верховным Советом РСФСР было прервано. В преамбуле Указа прямо называлась основная причина такого решения, а именно, систематические усилия по узурпации исполнительной и даже судебной функции, то есть, фактически избранный политический курс на отказ от разделения властей и возможное установление новой диктатуры. Провозгласив безопасность России и ее народов более высокой ценностью, нежели формальное следование противоречивым нормам, созданным законодательной властью, глава государства принял решение о завершении работы над проектом новой Конституции, а в переходный период руководствоваться проектом, одобренным Конституционным совещанием 12 июля 1993 года.

Конституционное совещание было созвано 5 июня 1993 года и к началу июля завершило корректировку конституционного проекта, предполагавшего закрепление основных демократических ценностей и новой конструкции механизма разделения властей<sup>3</sup>. В условиях необходимости обеспечения национального суверенитета требовался переход от парламентской республики к президентской с последующим установлением современной работоспособной системы органов государственного управления.

Вследствие этого проведенные преобразования сегодня представляются исторически неизбежными, а установленный новой Конституцией механизм разделения властей — наиболее способствующим эффективному осуществлению других ее положений. События осени 1993 года имели крайне важное историческое значение и в целом определили будущее российского государства.

Хотя заключением Конституционного Суда Российской Федерации положения Указа Президента России от 21 сентября 1993 года № 1400 были признаны не соответствующими конституционным нормам<sup>4</sup>, в условиях разразившегося масштабного кризиса другие формы разрешения политического конфликта могли бы еще сильнее его радикализировать.

---

<sup>2</sup> О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21.09.1993 № 1400 (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3597.

<sup>3</sup> О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 12.05.1993 № 660 (утратил силу) // Российская газета. 1993. 20 мая.

<sup>4</sup> Заключение Конституционного Суда РФ от 21.09.1993 № 3-2 о соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года // Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 6. С. 95–97.

Более того, хотя дискуссии о целесообразности модели парламентской или президентской республики (или их комбинации) для России еще не исчерпаны [4, с. 71–72; 5, с. 166–221], непригодность именно парламентской модели достаточно очевидна. Во-первых, сегодня парламентаризм переживает определенный кризис, — даже в странах, номинально считающихся парламентскими республиками (например, в Германии), популярностью пользуются идеи поиска новых форм общественного представительства [6, с. 59–64]. Во-вторых, в России пока не сложились устойчивые, длительно существующие и опирающиеся на определенные слои населения политические партии, и результаты социологических измерений демонстрируют скорее адресные предпочтения граждан, то есть поддержку ими определенных политиков, а не политических групп<sup>5</sup>. В данном контексте интересна точка зрения Президента России В.В. Путина, высказанная им в период обсуждения современных конституционно-правовых инициатив, генератором которых он выступил в январе 2020 года: так, он обратил внимание на то, что «России с ее огромной территорией, многоконфессиональностью, с большим количеством народов, проживающих на территории страны, нужна сильная президентская власть»<sup>6</sup>, отказ от которой может повлечь двоевластие и стать губительным для государства<sup>7</sup>.

Президентскую республику некоторые исследователи характеризуют как наиболее последовательную или жесткую модель разделения властей, а парламентскую — как гибкую или мягкую [7, с. 189]. Соглашаясь с этим мнением можно заключить, что конституционный механизм разделения властей, предусмотренный в положениях Конституции Российской Федерации 1993 года, доказал свою стабильность и работоспособность. Однако выстроенные на его основе формы взаимодействия между главой государства и высшими органами власти в современный период потребовали дальнейшего совершенствования. Основными детерминантами этого мы видим, во-первых, объективную потребность в обеспечении стабильного исполнения всеми звеньями государственного управления принадлежащих им функций и полномочий; во-вторых, появление новых вызовов и угроз суверенитету и территориальной целостности государства, вследствие чего требуется отлаженное взаимодействие высших органов государственной власти. В-третьих, в конституционном тексте существуют определенные пробелы, наличие которых препятствует эффективному участию в осуществлении полномочий, в том числе, главы государства. И наконец, в-четвертых, необходимо разграничить стабильность Конституции, относительно

<sup>5</sup> Мухаметшина Е. Суммарный рейтинг парламентских партий опустился до 51% // Ведомости. 2019. 14 августа.

<sup>6</sup> Путин прокомментировал возможность парламентской республики в России // Российская газета. 2020. 22 января.

<sup>7</sup> Путин назвал парламентскую республику неприемлемой для России // Труд: общественно-политическая газета. 2020. 10 марта.

которой известными учеными-конституционалистами высказано немало положительных суждений [8, с. 78], и статичность конституционного регулирования. Последняя, на наш взгляд, сложилась по причине «точечной регулировки» отдельных конституционных положений, не затронувшей особенностей организации механизма публичной власти.

Стабильность конституционного текста, сохранявшаяся, несмотря на изменения, внесенные в период действия Основного закона, стала своеобразной аксиомой, получившей обоснование в ряде научных трудов [9, с. 12–21; 10, с. 149–152]. Относительно вероятных корректировок конституционных норм сложились две позиции. В силу одной из них, высказанной Председателем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володиным, перспективным стало бы изменение конфигурации взаимоотношений парламента и правительства [11]. При этом полномочия парламента в части формирования правительства могли бы быть расширены, а отчетность правительства перед ним — повышена. Это позволило бы перераспределить некоторые полномочия, которые в действующей редакции Конституции реализуются главой государства и требуют достижения согласия между ним и парламентом. Вторая позиция, сформулированная Председателем Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькиным, основывалась на том, что конституционные нормы служат надежным инструментом для защиты прав и свобод человека и не требуют радикальных преобразований [12]. Их официальное толкование в решениях органа конституционного контроля является достаточным средством для дальнейшего утверждения идей правового государства, поэтому наибольший объем конституционных изменений может быть обеспечен практикой Конституционного Суда. Как видно, оба подхода не глобализируют конституционных преобразований и основываются на «точечных» изменениях. Можно обратить внимание и на то, что сама вероятность внесения изменений в Конституцию оценивалась как очень низкая [13, с. 75–84].

В связи с этим вплоть до января 2020 года оставались неурегулированными в полном объеме организационные взаимоотношения главы государства и высшего органа законодательной власти, парламента и Правительства, роль различного рода совещательных и иных органов при Президенте России, характер и степень участия в осуществлении государственного управления лично главы государства, органов исполнительной власти, деятельность которых он координирует, иных органов исполнительной власти. Недостаточно четко были изложены и конституционные нормы относительно федеративных отношений; конфигурация отношений между парламентом и правительством не отвечала потребностям текущей политической и социально-экономической ситуации. По сути, совокупность перечисленных обстоятельств оставляла только два варианта дальнейшего развития событий: или сосредоточение максимума властных полномочий в сфере ведения главы государства, или их перераспределение между высшими органами государственной власти. Так

как первый вариант для демократического правового государства заведомо неприемлем, вполне закономерным выглядит инициирование Президентом конституционной реформы, основным направлением которой стала оптимизация государственного управления<sup>8</sup>.

В Послании Президента России Федеральному Собранию были озвучены многие важные направления модернизации конституционных положений, которые условно можно разделить на политические и социально-экономические. Не останавливаясь на социально-экономическом блоке предложений, поскольку он требует отдельного самостоятельного исследования, назовем наиболее значимые из политических преобразований.

Во-первых, это новый порядок разрешения вероятных конфликтов между главой государства и высшим органом законодательной власти. В предыдущей редакции статьи 107 Конституции содержались правила, которые могли привести к возникновению «патовой» ситуации: Президент России мог воспользоваться правом вето, если полагал, что принятый федеральный закон не может быть введен в действие и стать частью национальной правовой системы; парламент, в свою очередь, имел возможность преодолеть президентское вето силами квалифицированного большинства. В соответствии с предложенными изменениями в сферу разрешения конфликта должен быть включен орган конституционного контроля, который оценит соответствие оспариваемого закона конституционным положениям. Это представляется верным способом минимизации политической нестабильности, поскольку Конституционный Суд, будучи полностью независимым арбитром, уполномоченным осуществлять официальное толкование Конституции, обладает как опытом, так и непререкаемым авторитетом в этой сфере.

Во-вторых, было запланировано изменение взаимоотношений между парламентом и Правительством. Новая редакция пункта «а» статьи 83 Конституции закрепила, что кандидатура главы Правительства будет сначала утверждаться Государственной Думой, а потом Президент будет осуществлять его назначение. Государственной Думой также будут утверждаться его заместители и федеральные министры. Подотчетность Правительства парламенту тем самым получила не только наглядную основу, но и бесспорные гарантии реализации. При этом изменились и распорядительные полномочия главы государства в отношении Правительства, в том числе, непосредственно руководители органов исполнительной власти, деятельность которых координирует Президент, будут утверждаться им после консультаций с Советом Федерации. Такой подход усиливает конституционный диалог между главой государства и высшим органом законодательной власти; более того, он обеспечивает будущее конструктивное взаимодействие между наиболее важными органами исполнительной власти и парламентом.

<sup>8</sup> Послание Президента Российской Федерации Путина В.В. Федеральному Собранию Российской Федерации от 15.01.2020 // Российская газета. 2020. 16 января.



В-третьих, правовую определенность получил функциональный набор полномочий, реализуемых различными органами, учрежденными при Президенте России. Особенно важно это в контексте конституционализации статуса Государственного Совета, который в будущем механизме деятельности органов публичной власти должен играть значимую роль, так как его конституционно-правовое предназначение будет адаптировано к совершенствованию федеративных отношений, а не только функционированию «вертикали» исполнительной власти.

Все это дало толчок к масштабной конституционной реформе государственного управления, которая частично затронула и конституционный механизм разделения властей. Вместе с тем надо отметить два важных момента: непосредственно конституционный механизм сохранил свою целостность и конструктивные особенности, а возможные преобразования охватили принципы взаимодействия различных ветвей власти между собой. Принцип же выборного замещения всех должностей, предусмотренных Конституцией, полностью сохранился.

Особое внимание при проведении конституционной реформы было уделено совершенствованию статуса главы государства. Как представляется, это вызвано следующими обстоятельствами. Изначально конституционные нормы, регламентирующие функции Президента России, оказались не обеспечены в полном объеме соответствующими им полномочиями, а также механизмом реализации. Иными словами, вследствие пробелов в конституционном тексте глава государства оказался в ситуации, когда эффективная реализация его функций стала результатом его собственной нормотворческой деятельности (такая практика широко использовалась Б.Н. Ельциным [14, с. 5] и была признана соответствующей Конституции<sup>9</sup>).

В условиях длительного конституционного срока пребывания Президента России у власти в российском законодательстве уже воплощены прогрессивные международные стандарты, препятствующие узурпации власти, произволу и иным негативным политическим процессам. Конституционные критерии и цензы, предъявляемые к кандидатам на эту должность, полностью соответствуют ее высокому предназначению. Тем не менее, одно из актуальных направлений конституционной реформы было напрямую связано с совершенствованием требований к кандидатам, которые могут претендовать на ее замещение.

В первую очередь, в соответствии с Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенство-

---

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 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 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 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 19. Ст. 2320.



вании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>10</sup> увеличилось количество цензов, предъявляемых к кандидатам на должность главы государства. Так, в новой редакции статьи 81 Конституции повышен ценз проживания на территории России (25 лет), установлено конституционное ограничение в виде запрета наличия гражданства иностранного государства или вида на жительство либо иного документа, разрешающего постоянное проживание за границей. Это гарантирует возможность замещения должности Президента России только лицом, не имеющим гипотетических связей в политических или бизнес-кругах иностранных государств.

В части 2 статьи 81 Конституции Российской Федерации установлен запрет размещения главой государства денежных средств и иных ценностей в банковской системе иностранных государств. Это условие обеспечивает отсутствие таких имущественных потребностей, реализация которых возможна за границей и вследствие этого не исключает потенциальное лоббирование интересов иностранных компаний.

Кроме того, ограничение избрания на должность президента двумя сроками послужило усилению системы конституционно-правовых гарантий народовластия. Исходя из того, что при выборах главы государства избиратели выражают адресную поддержку конкретному лицу, Президент Российской Федерации наделяется полномочиями непосредственно народом, и в этом реализуется народный элемент участия в управлении делами государства.

Далее, необходимо обратить внимание на новое конституционное положение, которое сформулировано в части 3.1 статьи 81 Конституции. В силу этой нормы, установленные конституционные цензы и ограничения распространяются на лицо, занимавшее (занимающее) должность главы государства без учета числа сроков, в течение которых оно наделялось этими полномочиями. Это предложение изначально отсутствовало в проекте Закона о поправке в Конституцию; оно было внесено в процессе обсуждения проекта в Государственной Думе. При том, что эта норма не носит персонализированного характера, она имеет существенное значение. Как отметил Конституционный Суд, ее можно отнести к переходным положениям<sup>11</sup>, что представляется логичным: закон о поправке применяется в конституционно-правовом поле, которое уже сложилось и подвергается корректировке.

<sup>10</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ [принят Государственной Думой 11.03.2020] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>11</sup> Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

Своевременность внесенного предложения в современной политической и социально-экономической обстановке выглядит бесспорной: в течение многих лет действующий Президент России пользуется поддержкой и доверием народа, активно участвует в принятии важных внутривластных и внешнеполитических решений, свидетельствующих о твердой установке на защиту национальных интересов.

С правовой точки зрения части 3.1 статьи 81 Конституции Российской Федерации выглядят неуязвимой. Так, одним из общеправовых принципов является применение закона к правоотношениям, возникшим после его вступления в силу [15, с. 101]. Иное означало бы произвольную правоприменительную деятельность и могло бы существенно ухудшить состояние защищенности прав и свобод человека и гражданина. В отсутствие такой оговорки право лица, замещавшего (замещающего) должность главы государства участвовать в выборах, оказалось бы ущемленным. Между тем, в силу конституционного принципа равенства всех перед законом и на основании международных избирательных стандартов, имеющих конституционное закрепление, доступ к участию в выборах (в том числе, в выборах главы государства) должен быть идентичным для всех кандидатов, соответствующих установленным формальным критериям.

Аргументируя необходимость включения части 3.1 в статье 81 Конституции Российской Федерации, необходимо обратить внимание и на предшествующий исторический опыт. В 1940 году Президент США Ф. Рузвельт выдвинул свою кандидатуру на выборах главы государства, хотя дважды уже занимал эту должность. 22-я поправка к Конституции США, ограничивающая время пребывания у власти одного и того же лица двумя сроками, была принята только в 1951 году, а в упомянутое время в американской политической жизни сложилась аналогичная традиция, не имевшая конституционного закрепления [16]. Соответственно, Рузвельт не имел формальных ограничений для участия в выборах и одержал победу, поскольку его политический авторитет был достаточно высоким, а социально-экономические решения, реализованные в период его правления, позволили преодолеть кризисные явления в экономике. В современной России, к тому же в условиях экономического спада, вызванного пандемией коронавируса, состояние экономических отношений требует дальнейшей модернизации. Это является исключительным условием, в силу которого необходимо сохранение сложившейся стабильной управляемости государства, при которой именно действующий Президент может в полном объеме реализовать властный потенциал и авторитет занимаемой должности.

Конституционные гарантии сменяемости власти, установленные в статье 81 Конституции России и Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации», в равной степени распространяются на неопределенный круг лиц, претендующих на замещение должности главы государства. Поскольку победа на выборах определяется позицией избирателей, часть 3.1

статьи 81 Конституции препятствует становлению режима единоличной власти и в этом качестве выступает важным положением, защищающим общество и государство от дестабилизации. Как подчеркнул Конституционный Суд в своем заключении от 16 марта 2020 года, конституционный принцип народовластия включает возможность реализации народом права избрания на свободных выборах того кандидата, которого он посчитает наиболее достойным. При этом в условиях политической конкуренции результат выборов не является predetermined, а значит, именно воля народа обеспечивает победу на выборах конкретного лица. При данных обстоятельствах наличие других институциональных гарантий (развитого парламентаризма, реальной многопартийности, работоспособного механизма разделения властей) исключает узурпацию власти конкретным лицом. Соответственно, положения части 3.1 статьи 81 Конституции, с учетом безоговорочного одобрения Закона о поправке на всенародном голосовании, станут еще одним условием, обеспечивающим эффективное государственное управление. Для действующего главы государства участие в последующих выборах будет осложнено (по сравнению с другими кандидатами) политической ответственностью и необходимостью предъявить избирателям конкретные результаты своей деятельности. Своеобразный баланс при этом создается возможностью его допуска к участию в выборах на условиях, установленных части 3.1 статьи 81 Конституции России.

Следует отметить, что в заключении от 16 марта 2020 года Конституционный Суд сослался на ранее постановленную собственную правовую позицию и выявил полную преемственность в отношении нее. Как известно, в 1998 году орган конституционного контроля рассмотрел вопрос о возможном замещении должности главы государства одним и тем же лицом более двух сроков подряд<sup>12</sup>. При этом он указал, что в Основном Законе России нет специальной оговорки, на основании которой срок полномочий главы государства не включается в сроки, предусмотренные частью 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации. В данный момент конституционно-правовое поле изменяется, и часть 3.1 статьи 81 Конституции будет содержать соответствующее правило. В аргументации Конституционного Суда это получило увязку с предыдущими правовыми позициями, отразив неизменность постановленных им решений.

Президент, являясь главой государства, интегрирует российскую государственность и выступает символом нации [17, с. 3]. Рейтинг действующего Президента Российской Федерации остается высоким на протяжении длительного времени, невзирая на сложные политические и социально-экономические обстоятельства, которые возникли вследствие появления

<sup>12</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.11.1998 № 134-О по делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 46. Ст. 5701.

новых глобальных вызовов. Вывод о том, что в России сложилась форма президентского правления особого рода, уже получил научное обоснование [18, с. 5], значит, при определении баланса конституционных ценностей необходимо учитывать ситуационные условия, определяемые непосредственно волей народа. В демократическом правовом государстве прерогативы его главы определяются конституционными нормами [19, с. 15], в которых содержатся и разумные ограничения, гарантирующие периодическую сменяемость власти.

Возникновение и эволюция российской президентуры заняли краткий, но исключительно динамичный временной период и сопутствовали становлению современной российской государственности. Конституционно-правовой каркас, определивший место и роль главы государства в структуре государственной власти, способствовал сохранению территориальной целостности и национального суверенитета, предопределил сегодняшнее положение России в мире. На выборах главы государства осуществляется передача власти народом лицу, обладающему политическим авторитетом и соответствующему ожиданиям избирателей. Победа на всеобщих выборах наделяет избранного Президента Российской Федерации наивысшей ответственностью при осуществлении полномочий по представлению интересов народа. Вместе с тем правовое обеспечение замещения должности главы государства должно периодически совершенствоваться, поскольку конституционно-правовые отношения характеризуются динамическим развитием.

Выделяя два императива эпохи — существование стабильного государства и обеспечение свободы личности, ученые-конституционалисты исходят из того, что содержащаяся в конституционных нормах основа общеправового режима «предопределяет содержание всего правового массива, действующего в Российском государстве» [20, с. 130]. Из этого следует, что конституционный текст не может быть статичным и должен отвечать современным реалиям. Потенциал конституционных норм требует полной реализации, и конституционная реформа 2020 года своим результатом имела усиление эффективности деятельности органов публичной власти, начиная с самого высокого уровня.

Конфигурация взаимоотношений, созданная по инициативе главы государства, гарантирует политическую конкуренцию на свободных выборах, не абсолютизирует его властные полномочия, придает элементы коллегиальности процессу принятия важных государственных решений и лежит в русле конституционного развития, потенциал которого не исчерпан, обеспечивая его новый полицентричный вектор. Усиление положения парламента придает новые возможности для совершенствования государственного управления, а введение элементов предварительного конституционного контроля будет способствовать оптимизации взаимодействия главы государства с органом законодательной власти, создавая возможности для предотвращения при-

нятия неконституционных законов, а также реализации соответствующих ожиданий избирателей.

### Список литературы

1. Аллакулыев М.Б. Причины конституционного кризиса 1993 г. в исторической литературе / М.Б. Аллакулыев // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. 2010. № 4. Т. 4.
2. Шахрай С.М. Конституционный кризис 1993 года и принятие Конституции Российской Федерации / С.М. Шахрай // Вопросы правоведения. 2015. № 5.
3. Елдинов О.А. Октябрь 1993 года глазами очевидцев: исторический аспект формирования массового сознания / О.А. Елдинов // Новое прошлое. 2019. № 3.
4. Гавриков В.П. Теория государства и права: смена парадигмы: монография / В.П. Гавриков. М.: Проспект, 2017.
5. Авдеев Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография / Д.А. Авдеев. Тюмень: изд-во Тюменского государственного университета, 2015.
6. Фосскуле А. Эрозия парламентской системы в Федеративной Республике Германии / А. Фосскуле // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 2.
7. Алебастрова И.А. Конституционализм как правовое основание социальной солидарности: монография / И.А. Алебастрова. М.: Проспект, 2016.
8. Зорькин В.Д. Право против хаоса: монография / В.Д. Зорькин. М.: Норма, 2018.
9. Кабышев В.Т. Конституционный диалог / В.Т. Кабышев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5.
10. Лукоянов Д.Н. Стабильность как юридическое свойство Конституции Российской Федерации / Д.Н. Лукоянов // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2015. Т. 21. № 6.
11. Володин В.В. Живая Конституция развития / В.В. Володин // Парламентская газета. 2019. 17 июля.
12. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции / В.Д. Зорькин // Российская газета. 2018. 9 октября.
13. Прокофьев В.Н. Многообразие полномочий Президента Российской Федерации и их комплексная классификация (первая часть) / В.Н. Прокофьев // Государство и право. 2019. № 4.
14. Лучин В.О. «Указное право» в России: монография / В.О. Лучин. М.: Велес, 1996.
15. Баранов В.М., Ремизов П.В. Критика законодательства: доктрина, практика, техника: монография / В.М. Баранов, П.В. Ремизов. М.: Проспект, 2018.
16. Млечин Л.М. Историческая заслуга Рузвельта / Л.М. Млечин // Новая газета. 2017. 5 мая.
17. Васильева Н.Ю. Институт президентства в системе публичной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н.Ю. Васильева. М., 2012.

18. Хутинаев И.Д. Институт Президента Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / И.Д. Хутинаев. М., 1994.
19. Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / В.Н. Суворов. М., 2000.
20. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования / Б.С. Эбзеев. М.: Проспект, 2014.

## «РОССИЙСКАЯ ГИБРИДНАЯ ВОЙНА»: ВЗГЛЯД ЗАПАДА НА ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ КУРС РОССИИ

**Аннотация.** В статье анализируются недавние отчеты американских специалистов в области военного дела и национальной безопасности, тесно связанных с Министерством обороны США и НАТО. Целью настоящей работы является рассмотрение явления «русской гибридной войны», зафиксированного в научно-исследовательских работах и официальных документах западных государств, и обозначение потенциальных угроз для России со стороны НАТО и ее союзников. Исследование демонстрирует то, насколько основательно западные страны подходят к изучению и разработке гибридных технологий, а также пристально изучают внешнюю и внутреннюю российскую политику. Автор приходит к выводу, что для выстраивания эффективного внешнеполитического курса и сохранения суверенитета в современных условиях Российская Федерация должна уделять внимание изучению гибридных угроз и технологий противодействия им, так как НАТО, вплотную приблизившаяся к российским границам, не только ведет работу в этом направлении, но и активно применяет на практике гибридные технологии.

**Ключевые слова:** гибридная война, гибридные угрозы, НАТО, информационно-идеологическая борьба, национальная безопасность.

## «RUSSIAN HYBRID WAR»: THE WEST'S VIEW OF THE RUSSIA'S FOREIGN POLICY

**Abstract.** A few recent reports by American military and national security experts closely associated with the US Department of Defense and NATO were analyzed in the article. The purpose of this work is to consider the phenomenon of «Russian hybrid war» which was recorded in scientific research papers and official documents of Western states and to identify potential threats to Russia from NATO and its allies. The study demonstrates how thoroughly Western countries are approaching the study and development of hybrid technologies as well as scrutinizing foreign and domestic Russian politics. The author comes to the conclusion that the Russian Federation should pay attention to the study of hybrid threats and technologies to counter them to build an effective foreign policy course and preserve sovereignty in modern conditions due to NATO's proximity to the Russian borders.

---

ГОНЧАРЕНКО Анна Романовна — студент (бакалавр) факультета политологии, кафедры российской политики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, г. Москва

**Сведения о поддержке.** Исследование выполнено при поддержке Междисциплинарной научно-образовательной школы Московского университета «Сохранение мирового культурно-исторического наследия»



*The North Atlantic alliance is not only working in this direction, but it is also actively applying hybrid technologies in practice.*

**Keywords:** *hybrid warfare, hybrid threats, NATO, information and ideological warfare, national security.*

В последнее время все чаще и чаще Запад обвиняет Российскую Федерацию в том, что она ведет гибридную войну [1, 2, 3]. Однако при этом, как правило, забывает, что первые исследовательские работы, посвященные неклассическим конфликтам и их особенностям (в том числе, гибридным войнам), были написаны и опубликованы в США. Упоминание нетрадиционных угроз в официальных документах также характерно для Штатов. Национальная оборонная стратегия 2005 года [4], в которой фактически была пересмотрена традиционная модель ведения войны, расширено понимание современных угроз, обозначено, что войны будущего мультимодальны, стала важным документом для дальнейшего оформления теории гибридной войны. Американский военный теоретик Фрэнк Г. Хоффман одним из первых сообщил об изменениях, произошедших в области ведения конфликтов, и оформил концепцию гибридной войны, обозначив определение нового типа конфликта и основные положения. Его работа [5], опубликованная в 2007 году, до сих пор является одним из базовых источников по данной теме. Концепция не только прочно вошла в современную политику, но и продолжает развиваться специалистами по всему миру.

В рамках НАТО создаются и функционируют аналитические центры, которые занимаются вопросами изучения гибридной войны, методами ее ведения и выработкой мер по сопротивлению современным типам угроз {Европейский центр передового опыта по борьбе с гибридными угрозами (Финляндия), Объединенный отдел разведки и безопасности в штаб-квартире НАТО (Бельгия), Центр передового опыта в области стратегических коммуникаций (Латвия), Центр передового опыта в области совместной киберзащиты (Эстония), Центр передового опыта в области энергетической безопасности (Литва)}. Альянс заявляет, что в настоящее время осуществляет деятельность, направленную на сдерживание гибридных угроз, но в случае опасности готов сменить тактику и защищать союзников [6]. Для понимания того, как рассматривается данное явление западными специалистами, отличается ли их видение от российского подхода, какие гибридные атаки приписываются России, как члены НАТО и их союзники видят свою борьбу с «российской угрозой», необходимо обратиться к материалам западных специалистов.

Стоит начать анализ со значимого для НАТО *ежегодного отчета генерального секретаря организации* за 2019 год, в котором прямо написано: «Противодействие гибридным угрозам против союзников является приори-

тетом для НАТО». В отчете говорится и о разработке стратегии борьбы с гибридными угрозами «путем повышения устойчивости, совершенствования разведки и раннего предупреждения, усиления киберзащиты и сотрудничества с партнерами и другими международными организациями» [7, с. 29].

В мае 2019 года страны НАТО провели учения в непосредственной близости от российской границы [8], целью которых было проверить способность организации противостоять политическим, экономическим, военным угрозам. Позже советники по национальной безопасности стран Альянса встретились для коллективного обсуждения и анализа мер по противодействию гибридным угрозам.

Следующими документами для анализа послужат недавние отчеты американских аналитических центров, сотрудничающих с Министерством обороны США и НАТО.

*Стратегический исследовательский центр RAND (США)*, основанный в 1948 году, осуществляет свою деятельность в интересах общественного благосостояния и безопасности Соединенных Штатов. Исследования проводятся по значимым для государства вопросам, среди которых отдельное место отводится Российской Федерации. В 2019 году RAND выпустил отчет [9], в котором были перечислены и проанализированы факторы уязвимости нашей страны. В начале документа обозначается концепция, применявшаяся Центром еще *в период холодной войны*, согласно которой Соединенным Штатам Америки было необходимо контролировать конкуренцию и направлять ее в области, дающие им преимущество, а не стремиться обогнать СССР во всех сферах. В рассматриваемом отчете используется эта же концепция, но с учетом изменений, произошедших в мире и в самой России.

В экономическом, геополитическом, идеологическом, информационном и военном аспектах были рассмотрены варианты ударов, которые могли бы дестабилизировать обстановку в стране, а также оценены расходы США, потребовавшиеся бы для их нанесения. Меры, которые потенциально могут применяться США для разбалансировки и дестабилизации России как игрока на международной арене, разбиты по блокам. По результатам анализа были оставлены таблицы, отражающие вероятность успеха применении мер против России, преимущества, затраты и риски. Так, согласно приведенным данным, в области *экономики* [9, с. 3] наиболее действенными будут меры по расширению производства энергии в США (высокая вероятность успеха/большие преимущества/низкие затраты и риски). Введение более серьезных торговых и финансовых санкций также обладает высокой вероятностью успеха и большими преимуществами для самих Штатов, но в то же время требуют значительных затрат и чреваты высокими рисками. Увеличение возможностей Европы по импорту сжиженного природного газа из других источников, помимо России, принесет США большие преимущества,

но такая мера имеет умеренный уровень успеха в их применении против России, затрат и рисков.

Однозначно определить успех от применения тех или иных *геополитических мер* [9, с. 4] специалистам было затруднительно. Самым подходящим здесь представляется предоставление военной помощи Украине (с условием тщательного расчета, чтобы не допустить усугубления конфликта и доведения его до полномасштабной войны, так как у России будут преимущества из-за географического расположения) с учетом того, что такие меры обладают умеренной вероятностью успеха в их применении против России и большими преимуществами для самих США, однако высок уровень риска и необходимы существенные вложения на их реализацию. Вариант содействия либерализации в Беларуси несет в себе реальные преимущества, по мнению специалистов, но он затратный и рискованный, и Российской Федерации не нанесет должного урона.

Среди *идеологических и информационных мер* [9, с. 5] наиболее «подходящим» выглядит вариант подорвать имидж нашей страны за рубежом. Также меры, направленные на создание впечатления о том, что режим не преследует интересы российского общества, имеют определенные преимущества.

Предлагаются *меры, связанные с космосом, воздушным пространством и ядерной энергетикой* [9, с. 6–7]. Перечислим наиболее эффективные, по мнению специалистов, варианты: размещение бомбардировщиков в зоне легкого поражения ключевых российских стратегических целей (высокая вероятность успеха, привлечение внимания и беспокойство россиян); развертывание дополнительного тактического ядерного оружия (с высокой степенью вероятности доставит России трудности, но не принесет прибыли и выгоды Соединенным Штатам, а также потребует затрат и имеет высокие риски); увеличение инвестиций в дальнюю авиацию (высокий уровень эффективности воздействия на российскую стратегию, выгодно для самих США, риски и затраты умеренные); увеличение инвестиций в развитие и увеличение числа высокоскоростных противорадиолокационных ракет и дистанционно пилотируемые воздушные суда (эти меры окажут давление на российскую сторону при умеренном уровне рисков и затрат, но и выгод для Штатов); увеличение инвестиций в технологии радиоэлектронной борьбы.

Наиболее привлекательной для США мерой *в области морского флота* [9, с. 8] специалистам RAND видится наращивание военно-морских сил США и их союзников и увеличение территорий их присутствия. Рассматриваются и меры по увеличению исследований и разработок в области морских технологий и наращивание присутствия в Черном море, но авторы оценивают их как умеренные, не гарантируя абсолютную эффективность.

Выделяется группа *мер, связанных с сушей* [9, с. 9–10]; среди наиболее действенных из них специалисты выделяют следующие: инвестиции

в улучшение имеющихся «средств по противодействию захвату территорий» (counter-anti-access and area denial capabilities, — например, улучшение армейских тактических ракетных комплексов, усовершенствование противорадиолокационных управляемых ракет); инвестиции в новые виды «средств по противодействию захвату территорий» (сопровождается большими затратами и высокими рисками); инвестиции в беспилотные наземные системы (эффективность таких мер умеренная по всем показателям, считают исследователи); увеличение сил США в Европе.

Из изложенного можно прийти к выводу, что сотрудники Центра RAND постарались охватить и проанализировать различные сферы, в которых возможно оказать влияние на Россию и добиться ее ослабления. Как видно из материалов отчета, американцы ради достижения своей цели считают возможным использование неограниченного числа методов, характерных для гибридной войны: классические военные, информационно-идеологические, экономические, политические. Исходя из этого, обвинение в адрес России в том, что именно она ведет гибридную войну, а западным странам приходится обороняться, выглядит необоснованным.

*Институт изучения войны (ISW)* — это аналитический центр в США, осуществляющий исследования в области государственной политики и военного дела [10]. Мэйсон Кларк, являющийся специалистом по России и Украине и возглавляющий группу по российскому направлению [11], подробно анализирует русский подход к гибридной войне в своей работе «Российская гибридная война» [12]. Его исследование является достаточно обширным и глубоким, опирающимся на анализ последних событий мировой политики, теоретических работ российских специалистов в области гибридных войн, материалы специализированных военных изданий («Военная мысль», «Армейский сборник») и заявления политиков и военных.

В начале работы обозначается разница в понимании гибридной войны на Западе и в России. Автор считает, что российская концепция гибридной войны гораздо шире американской [12, с. 8], — изучение гибридной войны в США чрезмерно фокусируется на неклассических средствах ведения войны, а классическая военная угроза рассматривается отдельно; в российской же теории гибридные войны включают использование обычных вооруженных сил. В качестве примера автор приводит российских военнослужащих без знаков различия («зеленые человечки», которые находились в Крыму в 2014 году). Выделение «серой зоны» как отдельного пространства борьбы больше присуще западным специалистам, нежели российским. Российские военные обвиняются в том, что планируют и далее вести наступательные гибридные войны и рассматривают их в качестве приоритета будущего военного развития [12, с. 9, 11]. Подчеркивается, что планы Кремля не ограничиваются постсоветским пространством, а являются более

амбициозными, что необходимо учитывать политикам и военным. В связи с этим происходит трансформация традиционных военных теорий и доктрин, которая делает гибридные войны ключевой формой деятельности российских вооруженных сил.

Кларк рекомендует США [12, с. 9–10, 25–27] для противостояния гибридным угрозам провести анализ «гибридных войн Кремля за пределами Европы, в том числе в Сирии, Ливии и Венесуэле, Украине, Беларуси и странах Балтии», укреплять сотрудничество в рамках НАТО, сохранять западные ценности и институты, противодействовать информационным операциям (они, по мнению специалиста, являются основой для российских гибридных войн). Особенного внимания стоит рекомендация по подготовке к открытому военному противостоянию и более активному вовлечению вооруженных сил США в борьбу с гибридными угрозами.

Автор отмечает, что журналы «Военная мысль» и «Армейский сборник» являются площадками для обмена опытом российских военных специалистов, поэтому он уделил им внимание при составлении отчета. Также им были изучены материалы «прокремлевских СМИ» (газета «Красная Звезда», «ВПК», «Российская газета», телеканал «Звезда», ТАСС, «РИА Новости» и «Коммерсант»). Обозначив видение гибридной войны как современного вида конфликта российскими военными [12, с. 14–24], Кларк заявляет: «Это глубоко параноидальное и откровенно гиперболическое мировоззрение игнорирует конфликты без великих держав, обходит других участников, включая Китай, и представляет поистине искаженное представление о природе событий, которые США устраивают по всему миру» [12, с. 17]. Кремлю приписывается использование ЧВК и НВФ (группа Вагнера, «марионеточные силы»: Донецкая и Луганская народные республики) для ведения гибридных войн и продвижения интересов за рубежом. Автор призывает Штаты и их союзников выявить связи между этими формированиями и российским руководством, чтобы прекратить это и наказать Российскую Федерацию. Кларк приходит к выводу, что Россия не собирается противостоять Западу на его условиях, в связи с чем необходим пересмотр тактики НАТО и союзников, а сопротивление российской угрозе должно происходить на всем мировом пространстве, а не только в странах Балтии и Европе, ведь амбиции России вышли за пределы этих территорий [12, с. 24–25].

*Центр анализа европейской политики (СЕРА)* — это аналитический центр, деятельность которого направлена на укрепление трансатлантических отношений [13]. Специалистами этого центра разработан отчет «Эволюция российской гибридной войны» [14], в котором анализируются мнения российских исследователей, материалы СМИ, публичные заявления военных специалистов.

Рассмотрим основные положения данной работы. Здесь Россия обвиняется в ведении гибридной войны и создании управляемого хаоса для достижения своих целей за пределами государственных границ. Выбор данной стратегии объясняется тем, что Российская Федерация «не имеет возможности конкурировать в условиях прямой конфронтации» с США и НАТО [14, с. 2–3]. Выделяется 4 основных мишени, для каждой из которых Россия использует индивидуальный набор инструментов: Украина; Эстония; Великобритания; ЕС и НАТО.

Что касается *Украины* [14, с. 7–17], то в целом данное государство преподносится как жертва, страдающая от жестокости соседа. Подчеркивается, что Россия изменила свою изначально амбициозную цель (контроль Крыма и Донбасса) в пользу сохранения конфликта низкой интенсивности, который будет поддерживать нестабильность и препятствовать интеграции Украины в западные структуры безопасности [15, с. 14–16]. Основной целью операций России на данном этапе называют поддержание деморализованного состояния населения и стресса от постоянной угрозы эскалации конфликта.

Исследователями СЕРА выделяются различные инструменты гибридной войны, ведущейся против Украины, которые можно условно разделить на несколько групп: экономические (потеря промышленности в Крыму и на востоке, прямые издержки войны, прекращение торговли с Россией, российские экономические санкции, серьезные проблемы в торговле энергоносителями); информационно-идеологические (пророссийские телеканалы NewsOne, 112 Украина и Zik, тролли и боты в социальных сетях); политические (поддержка лидеров партии «Оппозиционная платформа — За жизнь»); военные (оружие на оккупированных территориях Украины, наемники из так называемой группы Вагнера). Также гибридная война против Украины была разделена исследователями Центра на 4 этапа:

*Подготовительный. 1991 — февраль 2014 годов.* Здесь конфликт вокруг острова Тузла рассматривается как прецедент, позволивший опробовать и скорректировать тактику спецопераций в рамках гибридной войны. Пророссийская деятельность президента Крыма Ю. Мешкова также выступала инструментом гибридной войны на данном этапе. Российское телевидение, популярное на востоке и юге страны, демонстрировало сюжеты о перевороте в Киеве, формируя негативное отношение к нему и его участникам.

*«Неудачный блицкриг». Февраль 2014 — начало 2015 годов.* По мнению СЕРА в тот период Россия рассчитывала бескровно захватить часть Украины (помимо Крыма), но реакция украинских властей и массовое общественное сопротивление вынудили российское руководство изменить свои первоначальные планы.



*Февраль 2015 — весна 2019 годов.* Считается, что на этом этапе Россия сменила тактику, поддерживая военный конфликт низкой интенсивности на востоке в сочетании с гибридными атаками на остальную часть Украины. Спецслужбы России провели на территории соседней страны соответствующие операции, которые были задокументированы и проанализированы. СБУ обвиняла российских агентов в диверсиях, целью которых было разжигания межэтнической напряженности. Кибератаки также приписываются российским хакерам. Россия обвиняется и в нарушении режима прекращения огня, согласованного Минской трехсторонней контактной группой. Военные учения вблизи российско-украинской границы и на территории Крыма рассматриваются в качестве гибридных средств агрессии и способов психологического давления.

*Весна 2019 — настоящее время.* На этом этапе наблюдается укрепление пророссийских политических сил. Учитывая описанные гибридные угрозы, авторы отчета говорят о том, что курс на реформирование некоторых областей, выбранный украинскими властями, является верным, так как борьба с коррупцией, верховенство закона и так далее могут помочь в сопротивлении «российской агрессии». Также подчеркивается важность и эффективность сотрудничества украинской стороны и западных государств, так как оно поспособствовало сдерживанию России. Авторы заявляют, что «Вовлечение своих западных партнеров (прежде всего, Германия, Франция и США) в посредничество и привлечение России к ответственности было одним из самых больших достижений Украины в урегулировании конфликта». Отдельное внимание уделяется гражданскому обществу, которое, по мнению аналитиков, способствует устойчивости Украины. Такие организации, как «Come Back Alive», «StopFake», «Украинский кризисный медиационный центр» и «Интерньюс Украина», помогают противостоять российской стороне в гибридной войне.

Подчеркивается, что стратегия Кремля направлена на превращение Украины в несостоявшееся государство. Рассматривается сценарий, согласно которому Россия попытается дестабилизировать Украину с помощью региональных референдумов. Приводится также вариант развития событий, по которому при возможных гражданских беспорядках российское правительство воспользуется ими как предлогом для военного вмешательства, прикрываясь миротворческой деятельностью. Промachi и неудачи украинского правительства авторы объясняют тем, что эффективное функционирование государства невозможно в стране, которая является жертвой гибридной агрессии.

По отношению к *Эстонии* [14, с. 18–26] Россия, по мнению авторов, использует несколько иное сочетание инструментов, в число которых могут войти: военные — наращивание военной силы и демонстрация военного по-



тенциала Западного военного округа (специалисты считают, что именно он является явным приоритетом); экономические — потоки российских денег в европейские и оффшорные банки (служат не только интересам отмывающих их русских, но и для подкупа западных политиков); кибернетические — кибератаки (Россию называют главным виновником череды таких операций, случившихся весной 2007 года); информационно-идеологические — государственные специализированные каналы пропаганды и дезинформации (телеканал RT, информационное агентство Sputnik).

В отчете перечисляются успешные, по мнению его разработчиков действия, предпринятые для сопротивления гибридной агрессии: открытие Центра передового опыта совместной киберзащиты НАТО, формирование кибер-подразделений в рамках Лиги Защиты Эстонии, запуск блога Propastor. Аналитики Центра приходят к выводу, что главное оружие России в ее гибридной войне против Эстонии и других стран НАТО и ЕС — это пропаганда и дезинформация, а также атаки на киберпространстве. Поэтому Эстонии и ее союзникам рекомендуется укреплять обороноспособность, согласовывать свои действия для противодействия российской угрозе в первую очередь на этих направлениях.

Авторы выделили три основных способа воздействия на *Великобританию* [14, с. 27–35], используемых Россией: проникновение в сети социального, экономического и политического влияния; содействие продолжающейся дестабилизации иерархии норм и ценностей, в том числе способами, вызывающими симпатию к российским альтернативам; обеспечение адресной информационной и описательной поддержки приоритетов российской внешней политики.

Если условно разделить способы и методы гибридной войны, приписываемых России, то получится несколько основных групп: экономические — богатые резиденты российского происхождения (эти люди оказывают, по мнению авторов отчета, влияние на британских политических деятелей, лоббируя российские интересы), активы из России (деньги, полученные незаконными способами, отмываются в британских банках); информационно-идеологические — деятельность RT и Sputnik; кибернетические: кибероперации (в качестве примера приводится публикация твитов, связанных с Брекситом), деятельность Агентства интернет-исследований (IRA).

В отчете говорится, что в самой Великобритании Россия как источник угрозы упоминалась еще в Стратегии национальной безопасности 2010 года, в которой правительство признало «устойчивую и серьезную угрозу, которую представляет Россия для Великобритании и ее союзников, включая обычные военные возможности, дезинформацию, незаконное финансирование, операции влияния и кибератаки» [16, с. 5]. В свою очередь, авторы

отчета обвиняют Россию во вмешательстве в политическую систему и связях с Консервативной партией Великобритании.

В качестве мер, направленных на отражение атак гибридной войны, в 2016 году был создан Национальный центр кибербезопасности (NCSC), деятельность которого направлена на развитие потенциала кибербезопасности Великобритании. В 2019 году была учреждена программа защиты демократии для объединения опыта различных институтов гражданского общества и государства с целью защиты демократических процессов в Великобритании от постороннего вмешательства, повышения прозрачности выборов, поощрения и облегчения демократического участия [16, с. 4]. Экономические санкции и замораживание активов подозрительного происхождения были введены недавно и, как полагают авторы, не могут искоренить уже проникших в британскую экономическую и политическую систему акторов, но могут предотвратить новые вмешательства.

Наибольшее внимание исследователями уделяется тесно связанным кибернетическим и информационно-идеологическим способам ведения гибридной войны в отношении *ЕС и НАТО* [14, с. 36–43]. Под кибернетическими способами подразумеваются операции Агентства интернет-исследований (ИРА), создание фальшивых аккаунтов в социальных сетях, вмешательства России в выборы в США в 2020 году (в качестве примера говорится об использовании фальшивых аккаунтов в Instagram для дискредитации тогдашнего кандидата в президенты США Джозефа Р. Байдена-младшего); под информационно-идеологическими — создание фальшивых новостных изданий (PeaceData (США) и онлайн-порталов для воздействия на население с помощью подготовленной специальным образом информации (OneWorld. Press и ObservateurContinental.fr — Франция).

Порицания гибридных атак России недостаточно, экономические санкции удовлетворяют побуждение «что-то сделать», но, по мнению авторов, не способны заставить Российскую Федерацию переменить тактику. Поэтому государства-жертвы российской агрессии разрабатывают стратегии обороны, учреждают экспертные органы — Hybrid Fusion Cell (создана Европейской службой внешних действий (EEAS), Центр передового опыта по гибридным угрозам, — проводят учения НАТО и работают над киберзащитой. В 2020 году ЕС и Великобритания ввели санкции (после кибератаки на Бундестаг в 2015 году, ответственность за которые была возложена на Россию) на офицеров ГРУ, запретив им въезд на территорию ЕС и доступ к финансовой системе Евросоюза [17].

Авторы признают, что правительства не могут противостоять российскому влиянию в одиночку, поэтому необходимо не только международное сотрудничество, но и государственно-частное партнерство в этом направле-

нии. В качестве примеров приводятся крупные технологические компании Facebook, Twitter, Google. Эти корпорации подписали Кодекс норм ЕС, который возлагает на них определенные обязательства, включая прозрачность политической рекламы и удаление фейковых аккаунтов [14, с. 40–41].

Внутренняя напряженность и поляризация, наблюдаемая в странах ЕС, считают авторы, может быть использована Россией для нанесения ударов и усугубления кризиса. Следовательно, западным государствам необходимо сохранять политическое единство и поддерживать сотрудничество для противодействия внешним угрозам и предотвращения дестабилизации.

\* \* \*

Рассмотренные материалы свидетельствует о том, что в США не только всесторонне изучается феномен гибридной войны с точки зрения теории, но и ведется серьезная практическая работа. Старший вице-президент и председатель правления, директор Программы международной безопасности в Центре стратегических и международных исследований в Вашингтоне Сет Дж. Джонс заявляет, что страна совершенно не готова к новым неклассическим войнам, обвиняя Китай, Россию и Иран в постоянных атаках и использовании «нерегулярных средств» [18].

Во всех рассмотренных работах специалисты подчеркивают, что в России уделяется внимание неклассическим методам ведения войны. Следовательно, это вызывает у Запада наибольшее беспокойство: современные методы борьбы, характерные для ведения гибридных войн, на сегодняшний день являются наиболее перспективными из-за своей высокой эффективности, относительно низких затрат (по сравнению с классическими военными методами), невозможности установить истинного виновника атак и так далее. Американцы и их союзники осознают свою уязвимость, поэтому создают специальные агентства и центры, деятельность которых вряд ли направлена исключительно на разработку новых способов и методов обороны, — очевидно, что ими разрабатываются и планы нападения.

Важно понимать, что приведенные отчеты находятся в открытом доступе, поэтому опубликовавшие их организации понимали, что российские специалисты обратят на них внимание. Таким образом, их можно рассматривать как средство информационно-идеологической борьбы в рамках масштабной войны, ведущейся Западом. Целью этих работ может быть устрашение и запугивание России тем, что за ее разработками в области гибридных войн пристально следят, и страны-участницы НАТО готовы применять широкий спектр средств для «усмирения» и подчинения нашей страны. RAND открыто перечисляет конкретные действия, которые могут дестабилизировать Россию и изменить ее внешнеполитический курс. Упомянутая там геополитическая мера, которая потенциально может нанести

ущерб Российской Федерации, заключалась в содействии либерализации в Беларуси. Отчет был составлен в 2019 году, а в 2020 году эта мера была осуществлена в Республике Беларусь. Акции протеста в Белоруссии действительно стали поводом для волнения российского правительства, так как эта страна является близким партнером и соседом нашей страны.

В рассмотренных отчетах с некоторым неудовольствием подчеркивается, что Россия использует советский внешнеполитический опыт, что, по мнению авторов, правильно и закономерно, так как в СССР была развитая и эффективная внешняя разведка, которая на протяжении долгих лет обеспечивала национальную безопасность, предотвращая вмешательство во внутреннюю политику государства и помогая стране выстраивать успешную внешнюю политику. Следовательно, использование советских методик не только оправдано, но и необходимо.

В то же время государственно-частное партнерство, предлагаемое в качестве метода для противостояния внешним угрозам, не выглядит достаточно надежным, так как существует до тех пор, пока это выгодно транснациональным корпорациям, которыми был подписан Кодекс норм ЕС. Так, например, в США были заблокированы аккаунты еще действующего главы государства Д. Трампа [19] и его окружения [20].

Многие аналитические центры, так или иначе занимающиеся технологиями гибридных войн, находятся в непосредственной близости от государственных границ Российской Федерации: Финляндия, Эстония, Латвия и Литва. Такое размещение исследовательских организаций НАТО не только преследует цель оказать психологическое давление на Россию, но и позволяет специалистам пристально изучать объект гибридной агрессии Альянса для планирования и организации атак. Это представляет определенную опасность для нашей страны, так как происходит в непосредственной близости границ России.

Изучение подобных разработок необходимо для понимания того, как американцы воспринимают Российскую Федерацию и вектор ее поведения на мировой арене, какие стороны своей политики американцы считают наиболее уязвимыми и какие сферы стоит укрепить российским военным и политикам для того, чтобы предотвратить возможные удары. Также данные работы позволяют разобраться в сути потенциальных угроз в адрес нашей страны от западных «партнеров».

Самостоятельность и независимость России в международных отношениях, готовность занять лидирующие позиции в мире, принципиальная позиция вести диалог на равных с Западом, ее богатый потенциал вызывают недовольство у многих государств. Обвиняя нашу страну в ведении гибридной войны, западные государства таким образом оправдывают свою несправедливую и жесткую политику, проводимую в отношении России. Следова-

тельно, попытки вытеснить ее с международной арены, дискредитировать российское руководство, дестабилизировать внутривнутриполитическую ситуацию всеми доступными средствами будут совершаться и дальше, поэтому необходимо поддерживать и развивать исследования современных гибридных войн, укреплять обороноспособность страны, оперативно и адекватно реагировать на атаки на экономическом, информационно-идеологическом, кибернетическом, географическом пространствах, вести разъяснительную и просветительскую работу с гражданами, чтобы минимизировать идеологическое воздействие.

### Список литературы

1. Russia's Sputnik V vaccine is part of hybrid war – Zelensky's adviser in Vilnius – BNS INTERVIEW // The Baltic Times: [сайт]. [2021]. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.baltictimes.com/russia\\_s\\_sputnik\\_v\\_vaccine\\_is\\_part\\_of\\_hybrid\\_war\\_zelensky\\_s\\_adviser\\_in\\_vilnius\\_-\\_bns\\_interview/#](https://www.baltictimes.com/russia_s_sputnik_v_vaccine_is_part_of_hybrid_war_zelensky_s_adviser_in_vilnius_-_bns_interview/#) (дата обращения: 18.03.2021).
2. Dickinson P. All roads lead to Ukraine in Putin's global hybrid war // Atlantic Council: [сайт]. [2021]. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/all-roads-lead-to-ukraine-in-putins-global-hybrid-war/> (дата обращения: 18.03.2021).
3. Shedd D.R., Stradner I. Putin Is Winning Russia's Hybrid War Against America // The Heritage Foundation: [сайт]. [2020]. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.heritage.org/defense/commentary/putin-winning-russias-hybrid-war-against-america> (дата обращения: 19.03.2021).
4. Rumsfeld D. The National Defense Strategy of the United States of America, Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, March 2005.
5. Hoffman F.G. Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars. – Arlington: Potomac Institute for Policy Studies, 2007.
6. NATO's response to hybrid threats // North Atlantic Treaty Organization: [сайт]. [2021]. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_156338.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm?selectedLocale=en) (дата обращения: 18.03.2021).
7. Stoltenberg J. The Secretary General's Annual Report 2019 // North Atlantic Treaty Organization: [сайт]. [2020]. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/3/pdf\\_publications/sgar19-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/3/pdf_publications/sgar19-en.pdf) (дата обращения: 11.02.2021).
8. Spring Storm drill in Estonia enters second week // North Atlantic Treaty Organization: [сайт]. [2019]. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news\\_165983.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news_165983.htm?selectedLocale=en) (дата обращения: 18.03.2021).
9. Dobbins J., Cohen R.S., Chandler N., Frederick B., Geist E., DeLuca P., Morgan F.E., Shatz H.J., Williams B. Overextending and Unbalancing Russia: Assessing the Impact of Cost-Imposing Options. Santa Monica, CA: RAND Corporation // RAND Corporation: [сайт]. [2019]. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.rand.org/pubs/research\\_briefs/RB10014.html](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB10014.html) (дата обращения: 01.03.2021).

10. The Institute for the Study of War. Who We Are // The Institute for the Study of War: [сайт]. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.understandingwar.org/who-we-are> (дата обращения: 01.03.2021).
11. The Institute for the Study of War. MASON CLARK // The Institute for the Study of War: [сайт]. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.understandingwar.org/press-media/staff-bios/mason-clark-0> (дата обращения: 01.03.2021).
12. Clark M. Russian Hybrid Warfare // The Institute for the Study of War: [сайт]. [2020]. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Russian%20Hybrid%20Warfare%20ISW%20Report%202020.pdf> (дата обращения: 01.03.2021).
13. CEPA. Our Mission // The Center for European Policy Analysis: [сайт]. [Электронный ресурс]. URL: <https://cepa.org/about/> (дата обращения: 01.03.2021).
14. Boulègue Mathieu, Chatterje-Doody Precious N, Polyakova Alina, Zarembo Kateryna, Solodkyu Sergiy, Stoicescu Kalev, Jonsson Oscar The Evolution of Russian Hybrid Warfare: Center for European Policy Analysis, Washington, DC. // The Center for European Policy Analysis: [сайт]. [2020]. [Электронный ресурс]. URL: <https://cepa.org/wp-content/uploads/2021/01/CEPA-Hybrid-Warfare-1.28.21.pdf> (дата обращения: 01.03.2021).
15. Jensen D.N. Moscow in the Donbas: Command, Control, Crime and the Minsk Peace Process. — Research Division, NATO Defense College, 2017.
16. Government Response to the Intelligence and Security Committee of Parliament Report 'Russia' // GOV.UK: [сайт]. [2020]. [Электронный ресурс]. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/902342/HMG\\_Russia\\_Response\\_web\\_accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/902342/HMG_Russia_Response_web_accessible.pdf) (дата обращения: 03.03.2021).
17. ЕС и Лондон ввели санкции против двух россиян и «центра ГРУ» из-за кибератаки на Бундестаг [Электронный ресурс] // ТАСС: [сайт]. [2020]. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9790831> (дата обращения: 18.03.2021).
18. Jones S.G. The Future of Competition: U.S. Adversaries and the Growth of Irregular Warfare // The Center for Strategic and International Studies: [сайт]. [2021]. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.csis.org/analysis/future-competition-us-adversaries-and-growth-irregular-warfare> (дата обращения: 21.02.2021).
19. Балашова А., Пудовкин Е., Скобелев В. Трампа заблокировали в соцсетях. Законно ли это // РБК: [сайт]. [2021]. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/11/01/2021/5ffc13cb9a794777cf0cbb13](https://www.rbc.ru/technology_and_media/11/01/2021/5ffc13cb9a794777cf0cbb13) (дата обращения: 18.03.2021).
20. Twitter заблокировал аккаунты некоторых лиц в окружении Трампа // Pars Today: [сайт]. [2021]. [Электронный ресурс]. URL: <https://parstoday.com/ru/news/world-i122908> (дата обращения: 18.03.2021).

## РАЗВИТИЕ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИЗРЕНИЯ В РОССИИ В XVIII ВЕКЕ

***Аннотация.** Данная статья посвящена анализу формирования системы государственного призрения в России в XVIII веке. Рассмотрены изменения, прежде всего, в области управления призрением. Опираясь на царские указы, как нормативные акты, автор отслеживает динамику трансформаций в системе органов управления, начиная с Патриаршего и Аптекарского приказов. Создание Приказов Общественного призрения при Екатерине II, издание Городового Положения, по мнению автора, свидетельствуют об усилении этатистских тенденций в сфере управления общественным призрением.*

***Ключевые слова:** призрение, благотворительность, этатизм, управление, приказы общественного призрения.*

## DEVELOPMENT OF CHARITY AND STATE APPEARANCE IN RUSSIA IN THE XVIII CENTURY

***Abstract.** This article is devoted to analysis of the formation of the state charity in Russia in the 18th century. Changes are considered, first of all, in the field of charity management. Relying on royal decrees as normative acts, the author tracks the dynamics of transformations in the system of governing bodies, starting with the Patriarchal and Pharmaceutical Orders. The author states that the creation of Orders of Public Charity under Catherine II and the publication of the City Regulations strengthen etatistical tendencies in the management of public charity.*

***Keywords:** charity, welfare, etatism, management, orders of public charity.*

Закончился «бунташный» XVII век, наступил новый XVIII, радикально отличающийся от века предыдущего в политическом, социально-экономическом и социокультурном измерениях. Это было время возвращения России в лоно европейской цивилизации в западной ее ипостаси, однако не во всех смыслах и сферах. Петровские реформы коснулись, прежде всего, элиты и различных групп, по степени материального благополучия, дворян-

---

БЫКОВ Александр Александрович — кандидат исторических наук, доцент кафедры социологии философского факультета Национального Исследовательского Томского государственного университета, г. Томск



ства. Огромные массы населения не были «европеизированы», да и не могли. Россия изначально была Европой, но другой.

По мнению Г. Дерлугьяна, «Россия по своим цивилизационным основам, зафиксированным в христианстве (которое под определенным углом зрения выступает культурно-историческим кодом), несомненно, принадлежит европейской традиции и во многом сущностно противостоит Востоку. Однако Россия не принадлежит целиком и западноевропейскому цивилизационному очагу, из которого родился капитализм. Если хотите, Россия — это еще одна Европа, близкородственная, но не тождественная западно-римской традиции» [1].

Созвучны и идеи русского философа В.В. Вейдле, который считал русскую культуру восточно-европейской, «но она родилась и развилась в Европе, а не в Азии» [2]. Далее Вейдле использует интересный аргумент в подтверждении своего тезиса: «Древняя Русь, уже в силу византийского воспитания своего, была Европой, т.е. обладала основными предпосылками европейского культурного развития; однако резкая обособленность ее, особенно в Московский период, могла привести под конец к полному отъединению европейского Востока от Запада. Россия могла выпасть из Европы. Этого не случилось даже и за пять веков от татарского нашествия до Петра» [2]. Поэтому можно утверждать, что Петру I досталась вовсе не дикая азиатская страна, совершенно не способная к восприятию и использованию достижений западноевропейской цивилизации. Тем более, иностранцы на Руси появились давно, можно вспомнить итальянских строителей Кремля, шведских, немецких и других наемников в русской армии, врачей, ту же немецкую слободу, где любил бывать юный Петр. Еще при Алексее Михайловиче в России сформировались государственные мужи, управленцы своего времени, которые уже давно посматривали в сторону западных стран, понимая практическую пользу от контактов с ними. Это и князь В. Голицын, А. Ордин-Нащокин, А. Матвеев, да и сам царь не был чужд западному влиянию.

Петр I, будучи сам малообразованным в области наук, прекрасно видел, особенно во время своих заграничных поездок, серьезное отставание России в сфере культуры, образования, изучения современных (для начала XVIII века) наук, военном деле, технике. Поэтому целью его реформ и было сокращение этого отставания всеми доступными для этого времени способами, прежде всего, повышением податей. Однако Петр понимал, что бесконечное выжимание налогов с населения может плохо закончиться, возможно он исходил и из христианских гуманных соображений. Во всяком случае, как писала Л.И. Зайцева: «Мысль о том, что абсолютное государство признано направлять и контролировать жизнь подданных ради всенародной пользы, что «благо» крестьянина и посадского столь дорого самодержавию, как и благо дворян, в указах повторяется неоднократно» [3, с. 426].

Реформируя все сферы жизни своей страны, Петр I не мог не обратить внимание на состояние общественного призрения или благотворительности.

Между этими понятиями долгое время ставили знак равенства. Русский исследователь благотворения М. Соколовский писал, что древнерусскую благотворительность можно охарактеризовать такими же выражениями, в каких английский писатель XVII века Фуллер в своей Church History (1656) отзывается о средневековых аббатствах: «Их гостеприимство было ложным милосердием, они кормили тех бедных, которых они сами же создавали». И далее Соколовский продолжает свою оценку социального, типичного для Европы явления. «Петру Великому осталось тяжелое наследство: сильно распространенное нищенство, что признается почти поголовно всеми исследователями древнерусского быта и неправильно поставленная благотворительность развивается лишь в одном направлении» [4, с. 15]. Сложно вдаваться в моральное оценивание и сравнение западноевропейских аббатств и деятельность русской православной церкви в поддержке бедных слоев населения, но говорить о ложном милосердии нельзя. В чем явно прав М. Соколовский, милостыня долгое время была главной формой благотворительности во всех христианских конфессиях, и она опиралась на известное евангельское изречение Иисуса Христа «Всякому просящему дай». Подающий милостыню не должен был разбираться, кто перед ним и почему просит. Поэтому «слепая» раздача милостыни вскормила целый класс нищих, многие из которых не умели, да и не хотели работать.

В России, кроме профессиональных нищих, было много других категорий, которые не могли обеспечить себя самым необходимым даже на элементарном уровне. Это сироты, вдовы, старики, инвалиды. Царю-реформатору досталось «по наследству» и эта проблема бедности, которую необходимо было попытаться хотя бы смягчить, что в условиях широкомасштабных изменений в стране было сделать не просто: на все нужны средства. Со времен князя Владимира (крестителя Руси) обязанность призывать убогих, сирых, дряхлых была возложена на русскую православную церковь, и она по мере своих материальных возможностей пыталась решить эту воистину экзистенциальную задачу. Однако не в ее силах было бороться с причинами бедности и воспроизводства различных категорий обездоленного населения.

Важен вопрос, от решения которого в условиях очень ограниченных ресурсов зависело многое, — что из себя представляла русская православная церковь при Петре I и ее кадровый потенциал, прежде всего, приходские священники, которые и работали в глубинах народной жизни. Русский мыслитель начала XVIII века И.Т. Посошков в «Книге о скудости и богатстве» рассуждает о «слабости поповского дела» в России и анализирует причины бедственного положения священников. Он сообщает факты, которые были типичными для своего времени. «А у коих церквей по одному попу. То чаю, и во весь год обеден десятка другова не отслужит, понеже аще пашню ему не пахать, то голодну быть» [5, с. 37]. Иначе говоря, священники, чтобы прокормить свои семьи, вынуждены были заниматься земледелием и отвлекались от выполнения своих прямых обязанностей. Посошков говорит

и о невежестве попов: «...что же может реши (сказать) сельский поп, иже веры христианской, на чем основана, не ведает» [5, с. 22]. Отсюда и небрежное отношение священников к своим обязанностям, что вело к запустению церквей — «...в недельный день человек двух-трех настоящих прихожан не обреталось» [5, с. 21].

По мнению Посошкова, если священники «будут несмыслены, то и люди паствы его несмыслены будут, а аще презвитеры будут благоразумны и святы, то и люди паствы его все будут вразумительны и к святости близки» [5, с. 39]. Для исправления ситуации земли, которые пахали попы и причетники, сдать «в наймы, а на полученные деньги строить церковные строения и нищим больницы» [5, с. 36].

Но это всего лишь предложение, реальное положение священников только ухудшалось. Историк С.М. Соловьев сообщает о наложении податей на служителей церкви — «...начали брать у нас с бань, с пчел, с изб деньги, этого наши прадеды и отцы не знали и не слышали, никак в нашем царстве государя нет!» [6, с. 342]. Отсюда и слухи о царе антихристе, но не только... Объективности ради отметим, что Петр I пытался поднять уровень образования духовенства. Соловьев приводит выдержку из указа Петра (январь 1708 г.): «Поповым и дьяконовым детям учиться в школах греческих и латинских, а которые из них учиться здесь не захотят, таких в попы и дьяконы не посвящать. В подьячие и никуда не принимать, кроме служилого чина» [6, с. 335]. Помимо «армии» священников Россия располагала обширными монастырскими владениями. Петр I, как мы увидим в дальнейшем, использовал их для нужд призрения различных категорий населения.

Кроме русской православной церкви благотворительную функцию выполняли и государственные учреждения, созданные еще в XVII веке. Это Патриарший приказ (1620), осуществлял контроль за деятельностью богаделен и сиротских домов. Этим заведениям доставались в основном остатки от монастырских и патриарших доходов. Аптекарский приказ (1632) ведал вопросами оказания врачебной помощи. Деятельность этих заведений продолжалась и в правление Петра I — в эпоху быстрых изменений.

Трансформации невозможны без обновления системы управления. Указы Петра носили скорее импульсивный характер, это была реакция на ситуацию, которая менялась очень медленно. Тем не менее, цель была очевидной, — говоря современным языком, царь стремился оптимизировать систему призрения при минимальных затратах казенных денег. Однако, несмотря на все старания с опорой на сильный механизм властного контроля, включая доносы, новации в сфере поддержки бедных слоев населения приживались с трудом. Об этом свидетельствует указ № 3510 от 9 февраля 1720 года «О наказании за преступления против опубликованных указов». В тексте документа говорится: «... надлежит всякому поступать по указам и хранить оные, и чтоб впредь никто неведением не отговаривался» [7, с. 127]. В этом же документе речь идет о наказании за невыполнение указов вплоть

до смертной казни. Но, несмотря на угрозы, решения не выполнялись, либо выполнялись не в полном объеме, о чем свидетельствует указ о сиротах № 1720 от 1 февраля того же года.

Тем не менее, указы в сфере призрения продолжали выходить или были на этот счет установки в более крупных документах. Так в январе 1721 года был опубликован Регламент или Устав Главного магистрата. Глава XX «О пухтгаузах» (или смирительных домах) и госпиталях (или больницах) посвящена решению социальных проблем. Дома смирительные создавались для ленивых здоровых, нищих и гуляк. «А госпитали были ради призрения сирых, убогих, больных и увечных и для самых престарелых людей обоего пола» [7, с. 1302]. Однако, магистратам предлагалось найти средства на строительство госпиталей и на пропитание оных людей. Но магистраты средства могли и не найти, что ставило выполнение этого указа под сомнение.

В сенатском указе от 23 октября 1723 года речь идет о жизнеустройстве двух категорий нуждающихся — стариках и детях. «Слепых, дряхлых, увечных и престарелых, которые ни в чем работать не могут ...тех отдавать в богадельни» [8, с. 139] (в подтверждении указов 1712 года и 1718 года). Детей-сирот, которые не помнили «чьи они были», отдавали в матросы (кто старше 10 лет) либо в богадельни, откуда их желающие могли взять на воспитание.

Впрочем, для стариков и детей Петр нашел еще один способ жизнеустройства, — это монастыри. В майском указе 1724 года явно просматриваются этикетские тенденции, желание поставить под контроль государства церкви и использовать для нужд призрения готовую инфраструктуру монастырских владений. В этом указе «О распределении доходов монастырских на разные расходы» интересны указания по поводу детей-сирот. Их необходимо было обучать грамоте, арифметике, геометрии и содержать в чистоте. Были определены конкретные монастыри для нужд призрения. Монастыри для больных, старых и увечных — Вознесенский и Чудова, а для сирот — Новодевичий, для школ — монастырь, который определяют из Синода [8, с. 291].

Таковы некоторые указы Петра в сфере призрения. Несмотря на некоторую импульсивность, они, как мы видим, повторялись, что свидетельствует о желании царя-реформатора улучшить положение таких категорий населения, как дети-сироты, старики, вдовы, инвалиды того времени, ветераны Северной войны, и оказывать им помощь в более цивилизованных формах. В Западной Европе к тому времени был уже накоплен определенный опыт благотворительной помощи населению, о чем Петр I не мог не знать в свое время, путешествуя по Европе, да и в окружении царя было много иностранцев. Однако, создать централизованную, функциональную систему общественного призрения ему не удалось. Возможно, такая цель и не ставилась, и социокультурных условий для появления такой системы просто не было. Существовал конгломерат заведений, между собой слабо связанных, либо не связанных вообще.

Как отмечалось выше, попытки создать централизованные органы общественного призрения предпринимались уже в XVII веке. В царствование Петра I продолжали действовать патриарший и монастырский приказы, в 1721 году их сменил Святейший Синод, а в 1724-м — камер-контора. Однако деятельность этих органов, похоже, в географическом плане, охватывала в основном столицы и их окрестности. Провинции, особенно Сибирь, жили своей жизнью с традиционными формами поддержки маргинальных слоев населения, — милостыней и кормлением, а главным субъектом призрения оставалась русская православная церковь.

\* \* \*

После смерти царя-реформатора в 1725 году, в царствование Екатерины I (1725–1727), Петра II (1727–1730) указы, посвященные сфере призрения, практически исчезли. Во время правления Анны Иоанновны и Елизаветы Петровны (1731–1761) интерес к благотворительности повышается, однако в системе управления общественного призрения ничего принципиально нового не появляется, — скорее это было некой инерцией петровских времен с небольшой новизной, о которой будет сказано ниже.

С приходом к власти Екатерины II в октябре 1762 года ситуация стала меняться к лучшему, но далеко не сразу. Несомненно, образованность и знание европейского опыта в сфере благотворительности оказали большое влияние на реформирование и дальнейшее развитие системы управления общественным призрением. Однако в первые годы правления Екатерины серьезных изменений в системе управления не было. Правда, были открыты воспитательные дома в Москве (1764) и Санкт-Петербурге (1770), но это серьезное реформирование только сферы призрения детей-сирот. В целом же следовали отдельные указы, направленные на оказание благотворительной помощи очень разным слоям нуждающихся. Так 26 февраля 1764 года вышел именной указ, данный Сенату: «О разделении духовных имений и о сборе со всех Архиерейских, монастырских и других церковных крестьян с каждой души по 1 рублю 50 копеек, с приложением манифеста о подведомстве всех Архиерейских и монастырских крестьян Коллегии Экономии и штрафов по духовной части». Речь идет о финансировании сферы призрения. Говорится о годовой сумме от Коллегии Экономии на пенсии офицерам, на инвалидов, на госпитали, богадельни «...и на многие по смерти временные дачи, також де вдовам и сиротам и всего более 250 тысяч рублей в год и тому назначили...» [9, с. 553].

В царствование Екатерины получили свое развитие общественные работы, правда, в связи с печальными событиями, — в Москве в 1771 году случилась эпидемия моровой язвы и, как реакция на это событие 26 октября того же года, вышел царский указ «О доставлении средств к пропитанию простому народу, лишившемуся оного по случаю прилипчивой в Москве болезни» [10, с. 556]. В документе было сказано, что правительство из-за эпидемии

подает «претерпевающему нужду руку помощи» и, чтобы не было в народе праздности, предлагает желающим работу по углублению окружающего Москову Камер-Коллежского вала. Предполагалось платить за работу мужчинам 15 копеек, женщинам — 10 копеек в день. Контроль за работой возлагался на генерал-поручика, сенатора и кавалера А.П. Мельгунова [10, с. 557].

Однако по мере укрепления императорской власти и дальнейшей централизации системы управления созрела необходимость в унификации общественного призрения. На смену «верхушечному» управлению приходит логически более стройная, географически широкая и централизованная система Приказов Общественного призрения. 7 ноября 1775 года был опубликован эпохальный для своего времени документ «Учреждение для управления Губерний Всероссийской империи» [11, с. 229]. В преамбуле была обозначена цель документа: «Производить новый опыт к удостоверению наших верноподобных подданных, сколь наполнены Мы человеколюбивым призрением к народу и горячим попечением о общем благе и добром устройстве» [11, с. 231]. В каждом наместничестве или губернии учреждались по одному приказу под названием приказ общественного призрения. В документе были четко обозначены объекты, которые обязан был контролировать приказ общественного призрения. Это такие заведения, как народные школы, сиротские дома, госпитали и больницы, богадельни, особые дома для неизлечимых больных, дома для сумасшедших, работные дома обоюго пола, «надзирания» за смирительными домами для обоюго же пола людей [11, с. 271].

Приказы общественного призрения имели право на инициативу в рамках своих компетенций. «Приказ Общественного призрения по единому подвигу благотворительных дел ему вверенных, посылает предложения к Дворянским предводителям, в Уездные Суды, Дворянские Опеки» [11, с. 293]. Примечательно, что в этом фрагменте документа фактически ставится знак равенства между государственным призрением и благотворительностью. Таким было понимание, восприятие тех понятий вплоть до начала XX века.

Авторы документа, имеющего нормативное значение, прекрасно понимали, что без стабильного финансирования задачи приказа общественного призрения в принципе невыполнимы. Поэтому на каждую губернию выделялось 15 тысяч рублей. Дозволялось вкладывать деньги в Дворянский банк под проценты, принимать «доброхотные даяния», доходы от аптек, которые также шли на опекаемые приказами учреждения. Оговаривалось, чтобы деньги тратились на пользу, чтобы не было злоупотреблений, то есть подразумевался строгий учет всех поступавших средств [11, с. 275]. Поощрялось и открытие новых благотворительных заведений частными лицами или обществами. Приказ общественного призрения не должен был создавать препятствий для их открытия.

Стремление к развитию системы общественного призрения отразилось и в «Городовом положении» 1785 года, в котором содержится установка



на «приращение городских доходов на пользу города и для распространения заведений по Приказу Общественного Призрения» [12, с. 383].

На практике первый приказ — Новгородский — был открыт в 1776 году, затем — в 1778 году — начал свою деятельность и Тверской. В царствование Екатерины II приказы были открыты в 40 губерниях из 50 [13, с. 45]. М. Соколовский в новой системе управления общественной благотворительности отмечал следующие достоинства: гуманизм, стройность, отсутствие централизации, чтобы была соревновательность «одних губернских властей с другими». Однако он же отмечал бюрократизм и любительство [13, с. 42].

Итак, в царствование Екатерины II складывается единая система общественного призрения со смешанным финансированием. Помимо поступления казенных средств, приказы могли зарабатывать и самостоятельно. Так в именном указе, данным главнокомандующему в Москве графу Якову Брюсу перечисляются дополнительные способы финансирования: постройка кирпичного завода для Приказа общественного призрения, «чтобы зарабатывал деньги», получение средств от аукционных продаж, доходов от торговых бань [14, с. 416]. От населения принимались и пожертвования.

В дальнейшем значительную роль в развитии общественного призрения, его организации, суждено было сыграть жене Павла I и матери двух императоров императрице Марии Федоровне. Именным указом от 2 мая 1797 года «О принятии главного начальства над воспитательными домами в обеих Столицах Императрицы Марии Федоровны» [15, с. 604], она была назначена на шефство не только над воспитательными домами, но и в целом над призрением детей-сирот. Уже в начале XIX века под ее руководством формируется огромная структура, получившая после смерти императрицы название «Ведомство учреждений Императрицы Марии Федоровны». В дальнейшем оно занималось не только призрением детей-сирот и функционально пересекалось с Приказами общественного призрения.

Итак, XVIII век продолжил эти статистические тенденции предыдущей эпохи, тогда еще достаточно слабые. Особенно интенсивно они проявились во время правления Екатерины II. Существенный прорыв был сделан в сфере общественного призрения детей-сирот, ветеранов войн, престарелых. Изменения, осуществленные в системе управления во второй половине XVIII века, заложили основы для дальнейших преобразований в сфере социальной поддержки населения в начале XIX века, что отразилось, прежде всего, в деятельности императрицы Марии Федоровны и Александра I.

### Список литературы

1. Дерлугьян Г. Была ли Российская империя колониальной? // Международная жизнь. 1991. № 2.
2. Вейдле В.В. Россия и Запад // Вопросы философии. 1991. № 10.
3. Зайцева Л.И. Иван Тихонович Посошков о благоустройстве русской жизни и России Петра Первого. М.: Институт Экономики РАН, 2010.



4. Соколовский М.К. Петр Великий как благотворитель // Вестник благотворительности. 1901. № 7, 8.
5. Посошков И.Т. Книга о скудости и богатстве и другие сочинения. Санкт-Петербург: Наука, 2004.
6. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Кн. 8. Т. 15–16.
7. Полное собрание законов Российской империи. 1720. Т. 6.
8. Полное собрание законов Российской империи. 1723. Т. 7.
9. Полное собрание законов Российской империи. 1764. Т. 16.
10. Полное собрание законов Российской империи. 1771. Т. 19.
11. Полное собрание законов Российской империи. 1775. Т. 20.
12. Полное собрание законов Российской империи. 1785. Т. 22.
13. Соколовский М.К. Екатерина Великая как благотворитель // Вестник благотворительности. 1902. № 1.
14. Полное собрание законов Российской империи. 1785. Т. 22.
15. Полное собрание законов Российской империи. 1797. Т. 24.

К.Д. КАВЕЛИН

## МЫСЛИ О ВЫБОРНОМ НАЧАЛЕ

**Аннотация.** В статье, написанной в 1876 году, рассказывается о разных формах юридического представительства. Рассказывая о частном, общественном и государственном вариантах этого явления, автор уделяет особое внимание выборному представительству и приходит к выводу, что оно востребовано потребностями государственной жизни и вытекает из общих условий развития общества и власти. Для подтверждения своих умозаключений автор обращается как к зарубежному (в основном европейскому) опыту, так и к историческому прошлому России.

**Ключевые слова:** представительство, государство, правительство, общество, государственное представительство, общественное представительство.

## THOUGHTS ON THE ELECTION

**Abstract.** An article written in 1876 describes different forms of legal representation. Talking about the private, public and state versions of this phenomenon, the author pays special attention to the elected representation and comes to the conclusion that it is in demand by the needs of public life and stems from the general conditions of the development of society and power.

**Keywords:** representation, state, government, society, state representation, public representation.

Вопрос о представительстве у нас один из самых старинных. Многим это покажется невероятным, но факты говорят в пользу такого мнения. Есть указание, что о представительстве думали Петр Великий и император Александр I; а обстоятельства, сопровождавшие вступление на престол Анны Ивановны, и ряд внутренних событий в русском государстве, начиная

---

КАВЕЛИН Константин Дмитриевич (1818–1885) — историк, правовед, психолог, социолог и публицист. В 1839 году окончил юридический факультет Московского университета с золотой медалью. В 40-е годы XIX века участник кружка Т.Н. Грановского, разделяя идеи западничества. В 1844 году получил степень магистра государственного права, защитив диссертацию «Основные начала русского судостроительства и гражданского судопроизводства в период времени от Уложения до Учреждения о губерниях», был назначен исполняющим должность адъюнкта по кафедре истории русского законодательства в Московском университете. В 1848 году был вынужден покинуть университет. Служил редактором городского отделения хозяйственного департамента министерства внутренних дел. С 1850 года начальник учебного отделения в Штабе военно-учебных заведений, с 1853 года начальник отделения в канцелярии Кабинета министров. В 1857–1861 годах занимал кафедру гражданского права Петербургского университета. Затем служил в министерстве финансов. В 1878 году получил кафедру гражданского права в Военно-юридической академии. С 1883 года президент Вольно-экономического общества. Участник подготовки крестьянской реформы 1861 года. Один из идеологов либерализма в России. Наряду с Б.Н. Чичериным является основателем государственной школы в русской историографии. Умер в Петербурге. Главные сочинения: «Взгляд на юридический быт Древней России» (1847), «Краткий взгляд на русскую историю», «Задачи психологии» (1872), «Задачи этики» (1885).

с царствования императрицы Екатерины II до нашего времени, доказывает, что оно давно уже занимает и русское общество. Интерес к этому вопросу постепенно усиливался. Теперь (1876) он у всех в уме и на устах, как после Крымской войны<sup>1</sup> и отмены крепостного права. Большинство образованного русского общества в столицах и провинции убеждено, что только в представительстве заключается верное средство против разных наших общественных недугов.

Единомыслие по этому предмету, как и по многим другим, есть, впрочем, только кажущееся. Оно тотчас же разлетится в прах, как только мы попробуем точнее определить, какое именно представительство и с каким характером оно, по мнению большинства публики, желательно. Оказывается, что русские государи и разные слои русского общества понимали его совсем иначе; что в разные эпохи взгляды на представительство существенно изменялись; что и теперь в разных кружках русского общества его понимают далеко не одинаково, несмотря на то, что интерес к вопросу значительно усилился и занимает гораздо больше умы, чем когда-либо прежде.

Взгляды на представительство у нас в настоящее время до того различны, противоречивы и сбивчивы, что оно больше служит поводом к разногласию, чем к сближению и соединению мнений. Причины, почему это так, должно искать в том, что вопрос этот не обсуждался гласно, в печати и, следовательно, не мог быть рассмотрен со всех сторон. Каждый решает его так или иначе, про себя, как умеет; а знаниями и практическою опытностью в общественных делах мы, вообще говоря, не особенно богаты: от того у нас и не могло образоваться ясного, определенного взгляда на этот предмет. При таких условиях обязанность каждого с полною правдивостью высказать свои мысли об этом вопросе. Только тогда он созреет в нашем сознании, и устранятся ошибочные воззрения, которые его затемняют и запутывают.

Что такое представительство по своему существу, помимо ближайших применений и осложнений, с какими оно является в действительной жизни? — вот что необходимо установить прежде всего.

Слово «представительство» имеет несколько различных значений, которые обозначают различные оттенки одного и того же понятия. В ежедневном разговоре оно выражает образцовое совершенство в том или другом роде. Называя кого-нибудь представителем эпохи, школы, направления и т.п., мы этим выражаем, что он соединяет в себе или в своих произведениях все характеристические отличительные черты эпохи, школы и т.п.; что он или его произведения — лучший образец, совершеннейший экземпляр в своем роде. В этом понятии уже заключается, что такое-то лицо, автор, мастер

---

<sup>1</sup> Крымская война (Восточная война) 1853–1856 годы. Началась как русско-турецкая. С февраля 1854 года Турция действовала в союзе с Великобританией, Францией, Сардинским королевством (с 1855 г.).

и т.п., как совершеннейший образец, заменяет своими произведениями все прочее того же рода, представляет их собой.

То, что в ежедневной жизни есть взгляд, оценка, суждение, то в области юридических отношений становится правами и обязанностями. Представитель в юридическом смысле есть тот, кто имеет право от имени другого что-либо требовать или обязан за другого исполнить предъявленные законные требования. Так, уполномоченный, поверенный в качестве представителя истца или ответчика имеет право предъявлять его иск или отвечать за него в суде; так, управляющий домом или приказчик имения, получивший доверенность от домохозяина или землевладельца, вступает вместо него в договоры и сделки; к нему вместо хозяина предъявляются требования по имению или дому, он получает за хозяина платежи и т.п. Более подробное рассмотрение последствий такого рода отношений покажет, что значит представительство в делах частных, касающихся имущественных интересов.

Уполномоченный заступает перед посторонними лицами место известного лица, разумеется, только в той мере, как он к тому уполномочен. Из такого заступления возникают сложные юридические отношения, т.е. права и обязанности. Во-первых, действия представителя, когда он не выходит из границ полномочия, почитаются за действия того лица, место которого он заступает. Если этими действиями создаются или приобретаются права, то они принадлежат не представителю, а представляемому лицу. Точно так же, если действиями уполномоченного создаются или принимаются обязанности, то они падают на представляемое лицо, а не на его представителя, их несет первый, а не последний; во-вторых, если представитель преступил в своих действиях границы полномочия, то за такие действия он отвечает сам, т.е. юридические последствия, возникающие из таких действий, падают не на то лицо, чье место он заступает, а на него самого; наконец, в-третьих, если представитель, не преступая границ своего полномочия, действовал в ущерб и вред лица, место которого заступил, т.е. или упустил его выгоды и пользы, или создал для него обязанности, которых не должен был создавать или мог не принимать, то отвечает пред лицом, которое представлял, за весь ущерб или вред, ему нанесенный.

Таким образом, представительство, перенесенное на юридическую почву, разлагается на ряд сложных юридических отношений, т.е. прав и обязанностей, в которых удерживается, хотя в измененном виде, то же понятие о представительстве, на которое указано выше, а именно: одно лицо заступает место другого, причем предполагается, что оно будет действовать в его интересах наилучшим образом.

Тот же характер и значение имеет представительство и в заведовании делами сословия, корпорации и обществ, юридических лиц с личным характером и реальных, частных и публичных учреждений, благотворительных,

учебных, ученых и т.п., общества, сословия, корпорации и учреждения имеют надобность для ведения своих дел в представительстве. Собрание людей не может действовать само, непосредственно, во всех делах; учреждения — больницы, богадельни, учебные и ученые заведения, — как лица воображаемые, должны по необходимости быть представляемы живыми людьми.

Представители в том и другом случае имеют двоякое назначение: они, во-первых, заправляют делами обществ и учреждений в пределах полномочия, которым облечены, и, во-вторых, представляют эти общества и учреждения перед всеми прочими лицами, действительными или фиктивными.

По мере того, как мы поднимаемся из частной жизни к жизни общественной и государственной, представительство, в изложенном смысле, появляется все чаще и чаще; наконец, непосредственно за себя действующие живые лица совершенно исчезают; остаются только представители отвлеченных начал и воображаемых, фиктивных лиц. Рядом с тем представительство получает обязательный характер и становится независимым от частного усмотрения и произвола. Это и естественно. В общественной и государственной сфере действуют уже не непосредственные лица, а принципы, начала, представляемые живыми людьми. В государственном управлении, областном и центральном, все совершается чрез представителей. Каждое должностное лицо не только представляет должность, сан, в которые облечен, но и ту власть, которой подчинен в порядке правительственной и служебной иерархии. Каждый чиновник действует в делах управления не своим лицом, а во имя должности, которую занимает; каждый есть в то же время орган власти и в этом смысле ее представитель.

## II

Сказанное известно всем и каждому и составляет азбуку в учении о представительстве вообще. Мы только потому сочли необходимым освежить в памяти читателей эти элементарные понятия, что в наших разговорах под представительством почти всегда подразумевается только один из многих его видов, именно, представительство государственное, и притом только выборное. Рассуждая о нем, мы редко обращаем должное внимание на те видоизменения, которым представительство подвергается, становясь государственным учреждением, и, сами того не замечая, подводим последнее под начало первого. Постараемся в немногих словах пояснить, к каким ошибкам это ведет.

В частной жизни, в устройстве обществ, корпораций и общественных союзов, образовавшихся по свободному почину частных людей, формы юридических отношений и порядок общежития определяются доброй волей и взаимным соглашением заинтересованных лиц. Целые государства основаны и устроены на таких началах, например, Северо-Американские

Соединенные Штаты, зерном и прототипом которых были свободные союзы сектантов, выселившихся в Новый Свет. Вообще добровольные выселенцы в новые страны вдалеке от отечества всего чаще устраивались по типу свободных ассоциаций, в которых на первом плане стоит личная инициатива и добровольное соглашение.

Рядом с этими элементами общественного и государственного быта существуют другие, определяющие формы общежития и государственное устройство помимо усмотрения частных лиц. Везде и всюду, даже в государствах, возникших из свободных ассоциаций, религия, национальность, территория, отношения к соседним народам и державам, наконец, разные обстоятельства и случайности и установившиеся под влиянием этих данных, вследствие продолжительной оседлости на одних местах, предания и нравы, образуют тот не зависящий от воли отдельных лиц элемент, которого они не могут не признавать, с которым волей-неволей должны считаться. Смотреть на этот элемент только как на исторический, преходящий, невозможно; он входит в жизнь государств как постоянное физиологическое условие, хотя и изменяется в своих формах. Такие его изменения всегда результат продолжительного и притом совокупного действия всех элементов народной и государственной жизни, а не одного желания и усилия лиц, входящих в состав государства. Этот не зависящий от личного произвола элемент лежит, как мы сказали, в самих условиях устроенного общежития и играет огромную роковую роль в определении формы и устройства не только государственного, но и частного быта. Под его влиянием как в публичное, так и в частное представительство вносятся новые условия, существенно изменяющие его значение.

Мы видели, что в частном быту, в устройстве добровольных обществ, союзов и корпораций представительство зависит от усмотрения и произвола частных людей; но в известных случаях при известных обстоятельствах оно устанавливается и тут помимо воли лиц, силою закона и распоряжением правительства, с подчинением действий представителя правительственному контролю. Так, над малолетними, слабоумными и умалишенными, в особенности когда они сироты, устанавливается опека, и опекуны суть обязательные представители лиц, состоящих под опекуном. Так, многие учреждения, имеющие характер юридических лиц, находятся в заведовании органов правительства, которые их представляют. Особенно обширное применение имеет недобровольное, обязательное представительство в жизни государства и в правительственной организации. Как сказано выше, всякий сан, всякая должность, всякая власть, от главы государства до низшего чина, представляются живыми лицами, из которых наибольшая часть суть представители не по воле и усмотрению частных людей, а по закону или назначению высшей власти. Вместе взятые, они образуют правительствен-

ную организацию, которая представляет государство в делах внутренних и внешних. Представительство этого рода существенно отличается от частного. Государственное устройство, политические формы — произведение не одной воли деятельности лиц, но вместе, как мы видели, и множества других условий, не зависящих от личного произвола.

Уже по одному этому начала частного представительства неприменимы вполне к государственному быту. Но есть этому, кроме того, и другая, более глубокая причина. Как только мы из сферы частной жизни и частных интересов подыдемся в сферу организованной общности, а тем более в высшую ее форму, в жизнь государства, мы имеем уже дело не с отдельными лицами, а с отвлеченными началами. Здесь лицо в непосредственном своем значении уже не существует и является лишь как выражение того или другого начала, той или другой государственной функции. Этим объясняется, почему все попытки перенести в государственную жизнь начала частного представительства оказывались неудачными; почему нигде и никогда они не могли быть выдержаны вполне в государственном устройстве. Так, выбор представителей решается большинством, приговору которого меньшинство должно подчиниться. Это начало пришлось принять даже в уставы акционерных компаний, несмотря на то, что оно противоречит коренному условию прав частных лиц. Теперь стараются придумать такую комбинацию, которая бы обеспечивала меньшинству свое представительство в государственном устройстве. Такие комбинации, если бы они и удались, приблизили бы несколько публичное представительство к частному, но далеко не сделали бы их тождественными. Далее: в старину инструкции (*cahiers*) избирателей своим уполномоченным были для последних обязательны и этим сближали частное представительство с публичным; но в самом начале первой французской революции обязательный характер инструкций объявлен не совместимым с государственным представительством. Эти факты доказывают, что представительство частное, перенесенное в государственную жизнь, не может удержать своего характера. Мы видим это даже на республиках, где представительство положено в основание государственного устройства; что же сказать о государствах, в которых частный почин не имеет никакого участия в установлении государственных форм и где весь правительственный механизм существует в силу закона и государственной власти? Относительно таких государств единственно возникают вопросы: может ли у них рядом с данным государственным представительством существовать основанное на выборе? Есть ли в последнем виде представительства существенная надобность? Наконец, если такое представительство возможно и нужно, то в каких отношениях должно оно находиться к данной правительственной организации? Эти вопросы необходимо рассмотреть.



### III

Многие убеждены, что выборное государственное представительство рядом с данным правительственным механизмом, который тоже представляет государство, или положительно вредно, или, по крайней мере, совершенно излишне. Раз правительство есть, оно по силе своей непременно старается выработаться, приспособиться к нуждам страны и по возможности удовлетворять им — словом, стать в уровень с своим положением и задачами. Частные изъятия из этого общего правила были, есть и, без сомнения, всегда будут; но они неизбежны и не ослабляют общего правила. Всюду замечается постоянное совершенствование правительственного механизма, а это несомненно доказывает, что с развитием культуры и распространением просвещения представительство по закону и по назначению государственной власти может вполне удовлетворять всем потребностям государства. Живой тому пример администрация Пруссии до революции 1848 года. К чему же может послужить выборное представительство? Ничего не улучшая, не отвечая практической потребности, оно только осложнит и без того сложный правительственный состав и, вдобавок, искусственно возбудит трудный вопрос об отношениях этой ненужной приставки к существующей правительственной организации. Опыт почти всех государств показывает, что введение выборного представительства сопровождалось важными затруднениями, нередко народными волнениями, и много времени проходило, пока, наконец, этот бесполезный придаток прилаживался к правильному отправлению правительственных дел и становился по возможности безвредным.

Так рассуждают многие знающие и просвещенные люди, и было бы несправедливо приписывать их взгляд одной лишь отсталости или предубеждениям, внушенным теми или другими задними мыслями. Рассмотрим же, в какой мере они правы.

Противники выборного административного представительства особенно налегают на неудобства, трудности и опасности, неминуемые, по их мнению, при его установлении. Не умаляя важности этих опасений, мы позволим себе однако спросить: разве они не относятся в одинаковой мере ко всяким вообще существенным государственным преобразованиям, бывшим и будущим? Большие неудобства, трудности и своего рода опасности представляли и отмена винной откупной системы, и установление земского самоуправления, и судебная реформа, и введение всеобщей воинской повинности. Всего более неудобств, трудностей и серьезных опасностей представляла отмена крепостного права. Однако от того преобразования не остановились и совершены, конечно, с необходимыми во всяком важном деле осмотрительностью и осторожностью. Нам скажут, что иное и в них не было предусмотрено и рассчитано наперед; что вместе с дурным отменено и кое-что хорошее, о чем стоит пожалеть. Все это очень может быть,

но вопрос в том, были ли преобразования необходимы и своевременны или без них можно было обойтись?

Если, как думает вместе с нами огромное большинство, они были необходимы и своевременны, удовлетворили настоятельным потребностям государства и народа, то некоторые их неудобства не могут идти в расчет, хотя бы и было доказано, что они отчасти неустранимы и обуславливаются самым свойством новых учреждений. Какой бы совершенный, образцовый порядок вещей ни существовал в стране, он непременно будет иметь свои слабые стороны; законодательство вынуждено силою вещей выбирать относительно лучшее, и если оно это делает, то исполняет свое назначение.

Итак, вся сила в том, нужно и полезно ли выборное государственное представительство, когда существует правильная государственная организация по закону и назначению власти?

В ответ на этот вопрос мы не станем ссылаться на общественное мнение, ибо одни думают об этом предмете так, другие иначе. Поэтому обратимся лучше к истории — этому совершенно достоверному свидетелю в практических вопросах и беспристрастному посреднику в спорах между разными взглядами. Что же она говорит? Она самым определенным образом доказывает, что у всех древних и новых народов, в жизни которых замечается какое-нибудь движение и стремление к улучшению общественных и политических форм, рано или поздно непременно вводится в том или другом виде выборное государственное представительство, заменяя и исключая у одних народов существующую государственную организацию, у других только дополняя ее новым элементом. Это показывает, что введение выборного государственного представительства не есть прихоть отдельных личностей, а вызывается потребностями государственной жизни. Не будь их, и оно не было бы таким распространенным, всеобщим явлением. Стало быть, нельзя считать его излишним и бесполезным, а того менее вредным и опасным. Когда вопрос о нем становится на очередь в мнении образованных слоев общества, когда он делается предметом обсуждения и большинство мыслящих людей указывает на него как на действительное средство положить конец разным неустройствам в ходе государственных и общественных дел, то это служит несомненным признаком, что в жизни государства потребность в нем уже народилась. Остается объяснить, что ее вызывает и в чем именно она заключается.

Потребность в выборном представительстве вытекает из общих условий развития органической жизни. Во всяком организме, пока он живет и развивается, происходит постепенное расчленение его органов и отправления и постепенная выработка, возможное усовершенствование тех и других. Закон расчленения или дифференциации есть один из основных, коренных законов органической жизни, и то, что мы называем прогрессом, есть лишь

неточное его название. В естественных науках он подмечен и исследован не только в жизни отдельных организмов, но и в развитии всей организованной жизни, от первых ее зачатков до высших проявлений, и навел исследователей на неожиданные и блестящие наблюдения и открытия. В каждом организме слитное, безразличное, бесформенное сначала, потом мало-помалу выделяется, получает свое определенное существование, свою особливую характеристическую форму и деятельность. Стоит сравнить зерно с развившимся из него растением, развитое животное высшей породы с его зародышем, организацию низших животных с организацией человека, чтобы удостовериться, какую важную роль закон расчленения играет в жизни организованной природы.

Тот же закон и с таким же значением не трудно подметить и проследить и в развитии организованного человеческого общежития. Каждое устроенное общество и государство есть тоже организм, составленный из живых людей. По мере того как он живет, он получает все более и более сложные и вместе с тем более и более определенные и выработанные формы. Чем общественный или государственный организм развитей, тем явственнее выступают все его органы, тем деятельность каждого из них заметнее обособляется от деятельности других. Как в живом, развитом теле каждый орган, каждая точка живут, кроме общей, еще и своей особой жизнью, так и в развитом государственном организме.

В законе расчленения — источник полноты жизни, тонкости и выработанности органов и совершенства их деятельности, но в нем же и причина разных ненормальных, болезненных явлений и ослабления организма. Расчленение выражает стремление каждого организма, каждой составной части организма к обособлению и самостоятельной жизни и деятельности. Но, вырабатываясь и обособляясь более и более, они грозят, наконец, потерять между собою связь и начать жить только своею независимостью друг от друга жизнью. С наступлением полной их разрозненности, организм разрушается, и выделенные из него части, утратив значение и характер, какой имели в совокупности, в общей связи, становятся тем, чем по своей особенной природе могут быть вне организма. Вот почему для целостности и сохранности последнего необходимо, чтобы расчленение его органов и составных частей не переходило известных границ, чтобы связь их между собою и взаимодействие не прекращалось, чтобы ни одна составная часть и ни один орган, живя своею собственной жизнью, не переставали в то же время жить и общей жизнью всего организма.

Последствия чрезмерного расчленения можно наблюдать и в жизни обществ и государств. Эгоизм, равнодушие к общественным делам, крестьянские разделы, распадение общинного землевладения и все подобные им характерные явления суть факты расчленения и индивидуализации. Про-

тивопоставление правительства народу и народа правительству, сословные привилегии, обособление суда, казны, администрации, различных ведомств до забвения их единства и солидарности между собою и с тою средою, в которой призваны действовать; борьба сословий, церкви с государством и т.п. — суть последствия дифференциации органов и составных элементов государства, доведенной до прискорбных крайностей. В небольших и несложных обществах, где общность интересов и выгоды единения близки и понятны каждому, обособление редко, только в исключительных случаях принимает размеры, вредные для единства и целостности политического тела. В больших государствах, напротив, все ему благоприятствует. Непосредственное единение людей затрудняется обширностью территории, разноплеменностью, разноверием населения и различием исторических судеб провинций; правительственный механизм по необходимости сложен и имеет многочисленный личный состав; ведомства, соответственно потребностям обширного государства и его управления, принимают большие размеры, что и способствует их выделению, обособлению и стремлению жить самостоятельной жизнью, превратиться в особые организмы, разобщенные от жизни страны и государства. Благодаря всем этим обстоятельствам, наклонность к дифференциации обнаруживается с большею или меньшею силою не только в составных частях государства, но и в правительственной сфере между учреждениями и ведомствами, служащими органами государственной власти, следовательно, именно в тех сторонах государственной жизни, которые всего необходимее предохранить от излишеств расчленения, так как здесь-то оно и приносит наиболее вреда правильному развитию государственного организма. Чтоб умерить этот процесс, сначала везде прибегают к различным административным мерам: учреждают многие инстанции, производят более или менее частые ревизии, устанавливают подробный контроль высших установлений над низшими, облачают первые огромной властью над последними и над должностными лицами, вводят сильную централизацию дел и т.п. Но все эти меры оказываются бессильными и только замедляют и запутывают ход правительственных дел, усложняя его лишними установлениями и должностями: остановить чрезмерное расчленение правительственного механизма они не в состоянии. Для этого есть только одно верное и действительное средство — установить живую, непосредственную связь между ним и общей жизнью государства. Таким средством является выборное государственное представительство. Оно, как кровь в теле, объединяет все составные части государственного организма, устанавливает между ними непрерывное взаимодействие, периодически обновляет государственный механизм притоком свежих сил и тем разлагает все вредные застои.

Таким образом, потребность в выборном государственном представительстве зарождается, если можно так выразиться, в физиологических условиях

государственной жизни. Рост и развитие каждого государства, в особенности обширного, необходимо вызывают на очередь вопрос о представительстве. Он не есть признак ослабления или упадка, а служит признаком мощи и здоровья государственного тела, ибо появляется при правильном ходе государственной жизни, когда правительственный механизм вполне сложился и окончательно выработался.

#### IV

Выборное государственное представительство, как мы видели, предназначено в жизни государства ослаблять и умирять выделение и обособление его органов, составных частей и их отправлений. Мы говорим: правительство и народ, не всегда отдавая себе ясный отчет в том, что этими названиями мы обозначаем лишь две стороны одного и того же государственного организма, две расчлененные его функции. Выборное представительство, изменяющееся периодически в своем составе, устанавливая между ними прямой обмен, отнимает всякий повод к ложному и опасному мнению, будто между этими, теснейшим образом связанными сторонами, не мыслимыми одна без другой, может существовать противоположность. Представительство вносит в правительственный механизм живое, непосредственное знание тех потребностей, общих и местных, которые назрели в государстве в данное время и вместе знакомит частные лица, попавшие в число выборных представителей, с ходом государственных дел, с потребностями и условиями государственного механизма, далеко не похожими на требования и условия местной, корпоративной, сословной и частной жизни. Этим оно дает правительству желанную возможность для воспользования, для разрешения своих задач и достижения своих целей лучшими силами и способностями страны, выказавшими на практике свою пригодность для ведения государственных дел. Эти драгоценные свойства делают выборное государственное представительство желанным для правительства и для всех, кому близки к сердцу польза и благо страны.

На наше горе, установление выборного государственного представительства в его теперешних формах, начиная с конца XVIII столетия, почти во всех государствах континентальной Европы сопровождалось политическими волнениями, переворотами и ослаблением королевской власти. Отсюда заключают, что стеснение и ограничение данной, исторически сложившейся государственной власти и введение выборного государственного представительства находятся между собою в тесной органической связи, что одно явление неизбежно идет рука об руку с другим, обуславливая одно другое. Это существенно осложняет вопрос и затрудняет его практическое решение. Многие из тех, которые признают благотворные результаты выборного представительства, отворачиваются от него только из боязни политических смут и ослабления государственной власти.

Спрашивается: основано ли такое заключение на действительной причинной связи означенных двух явлений в жизни государств, или оно выведено из случайного совпадения в истории фактов, не имеющих между собою никакого отношения и ничего общего? О важности этого вопроса распространяться нечего: она очевидна с первого же взгляда.

Прежде чем попробуем решать этот вопрос, заметим одно: еще недавно точно такие же суждения произносились очень умными и просвещенными людьми о разных учреждениях, каковы веротерпимость, гражданская свобода низших классов, местное самоуправление, суд присяжных. О них тоже говорилось, что теперь думается о выборном государственном представительстве, и по той же самой причине: они тоже родились в эпохи народных волнений и государственных переворотов; следовательно, стоит их ввести, чтобы вызвать те же последствия. Ошибочность такого заключения доказана на деле реформами нынешнего царствования. Она заставляет с недоверием, критически относиться к опасностям и относительно выборного государственного представительства.

В этом недоверии укрепляет нас и справка с историей. Она удостоверяет, что разные виды выборного государственного представительства, как-то: Генеральные штаты во Франции, государственные чины в Германии, веча и земские соборы у нас существовали издавна, задолго до эры смут и переворотов, начавшейся с конца XVIII века, рядом с неограниченной властью главы государства. Значит, оба эти органа государственного устройства могут существовать одновременно везде, не сталкиваясь между собою, не исключая друг друга. Из этого следует, что мнение, будто выборное государственное представительство неминуемо должно стеснить и ограничить исторически образовавшуюся государственную власть, сложилось не по научной теории, а исключительно под влиянием европейских событий за последнее столетие. Здравая логика должна бы, казалось, привести к другому выводу. Если одно и то же учреждение в одном случае дает одни результаты, в другом — другие, то это прямо показывает, что разные в том и другом случае результаты происходят не от учреждения, а от других причин и условий, которые надо открыть и исследовать. К сожалению, мы в большинстве случаев рассуждаем и делаем заключения не по логике, а по непосредственным впечатлениям, не давая себе труда их проверить. Давно ли г. Фадеев<sup>2</sup>, много лет спустя после отмены крепостного права, выдавал наш русский простой народ за буйную чернь, готовую каждую минуту взорвать на воздух русское государство, и строил на этом свою печальной памяти теорию преобразований?

---

<sup>2</sup> Фадеев Р.А. (1824–1883) — генерал, автор книги «Вооруженные силы России» (1868 г.). Выступал в печати на внутривнутриполитические темы. В 1874 году опубликовал в газете «Русский мир» и отдельным изданием сочинение «Русское общество в настоящем и будущем».

Вопреки очень распространенному мнению мы решаемся утверждать, что совпадение установления выборного государственного представительства в теперешних формах с политическими переворотами и умалением прав короны есть явление случайное, а не результат органической связи между тем и другим. Теория государственного устройства, господствующая теперь в Европе, основанная на противоположении правительства народу, на ограничении прав короны народными представителями и на уравнивании властей, не есть выражение нормальных условий политического быта, а возведение в принцип и систему восстания народа против исторически сложившейся государственной власти и междоусобной войны. Такие драмы и трагедии, к несчастью народов, иногда разыгрываются. Они, конечно, имеют свои причины; но их нельзя возводить в теорию, как нельзя считать нормальными чрезвычайные суды, военное положение и другие экстренные меры, вызываемые чрезвычайными обстоятельствами и исчезающие вместе с ними. Самодержавие народа, в противоположность правительственной власти, разделение власти между народом и правительством, ограничение его народными представителями, — все эти начала конституционных монархий непонятны без исторического комментария. Выборное государственное представительство, напротив, — учреждение, как мы видели, старинное, вытекающее из существа государственной жизни, объясняемое ее общими законами и совершенно понятное без помощи исторических воспоминаний о недавнем прошедшем европейских народов.

## V

Европейские теории государственного быта, построенные на соглашении и уравнивании борющихся между собою элементов, служат наглядным доказательством, к чему ведет расчленение органов и составных частей государственного организма, когда оно переступает известные границы. Введение выборного государственного представительства посреди политических переворотов указывает не на причинную связь последних с первым, а совсем напротив, только подтверждает, что представительство есть самое лучшее, самое верное средство против чрезмерного выделения и обособления органов и элементов государственного организма. Осложнение выборного представительства политическими правами, стесняющими государственную власть, произошло только оттого, что в тот момент, когда, наконец, к несчастью, слишком поздно, европейские народы прибегли к представительству, или, говоря точнее, восстановили его, политический кризис и междоусобная война были в полном разгаре.

Чтобы пояснить нашу мысль, напомним факты, известные всем.

Западноевропейские континентальные государства от самого основания и до конца минувшего столетия представляли внутри себя неорганизованные



политически тела или единицы, а нагромождение сословий, корпораций, общин, учреждений, из которых каждая жила самостоятельной жизнью и стремилась господствовать над другими. Феодалные аристократии, рыцарские ордена, церковь, духовные власти и города — медленно и слабо объединялись королевскою властью, которая долго была не в состоянии сдерживать вкуче, хотя бы только внешним образом, ползущие врозь элементы государства.

При таком положении вещей об органическом государственном единстве не было и не могло быть речи. Оно возникло впоследствии и было плодом долговременных усилий передовых умов и хода событий, который неудержимо вел к постепенному объединению разрозненных и отлученных друг от друга элементов. Неспетость их и господство одних над другими и произвели коренные перевороты, переменившие вид Европы.

С ними впервые государства стали органическими телами; сословия, корпорации, сплотились в это время в целое и из самостоятельных единиц обратились в члены и органы высших политических организаций. Тогда-то и родилось всеобщее выборное государственное представительство, заменившее собою сословное и корпоративное. Выходит, что создание новых форм выборного представительства совпало в Европе с укреплением и усилением государства и государственной власти, шло с ним рука об руку. Такое совпадение не было случайным и только подтверждает мысль, что выборное представительство есть могучее средство объединения, сплочения и усиления государства и государственной власти; только скользя по поверхности явлений и выводя исторические взгляды из хронологических сближений, можно утверждать, что представительство было во Франции в конце прошлого столетия причиною народных волнений, кровавого переворота, падения Бурбонов и королевской власти. Взрыв произошел от того, что перед началом революции разрозненность и обособленность общественных и государственных элементов и господство одних сословий и классов над другими достигли крайних своих пределов; стоит только прочесть Тэна<sup>3</sup>, чтобы в этом убедиться. Это, а не выборное представительство, ослабило королевскую власть и создало господствующие теперь в Европе начала государственного устройства.

Уроки истории — великое дело. Они источник политической мудрости, собрание опытов, которыми нельзя безнаказанно пренебрегать; но надо уметь делать исторические справки и выучиться понимать их; мы же, по примеру плохих чиновников, не даем себе труда пересмотреть весь архив, а берем на справку последнюю бумагу и из нее делаем посылки и заключения, которые оттого нам ничего не объясняют, а только спутывают наши понятия.

<sup>3</sup> Тэн Ипполит (1828–1893) — французский литературовед, философ и историк. Автор книги «Происхождение общественного строя современной Франции» (1876–1884 гг.).

Одно и то же явление при различной обстановке и различных условиях имеет различное значение и разные последствия; одна и та же мера, принятая вовремя, при известных обстоятельствах, устраняет опасность; но та же мера, введенная слишком поздно, в половину, без ясного понимания ее назначения и действия, может совпасть с событиями, не имеющими с нею ничего общего. Поверхностные умы, пустоголовые обозреватели политических событий зачастую выводят из них заключения, прямо противоположные тому, что действительно было. Такими выводами переполнены до сих пор политические науки, еще не успевшие стать на почву положительных фактов и точных исследований; а мы, не давая себе труда критической проверки, пробавляемся по преданию непосредственными, наивными впечатлениями наших предков и по ним судим о нуждах и потребностях отечества.

Где, как не у нас, нет исторически, веками сложившихся застоев, где государственное единство не заслоняется, не затрудняется чрезмерным, уродливым расчленением и обособлением элементов, где нет политического господства одних сословий и классов над другими и, следовательно, нет накопления горючих материалов, готовых ежеминутно вспыхнуть, там выборное государственное представительство может только послужить к большему сосредоточению государственной жизни и деятельности и к усилению государственной власти.

## VI

Таков, как мы думаем, правильный взгляд на государственную меру, на которую у нас смотрят с весьма различных точек зрения. В каком виде, в каких формах, с какими атрибутами и кругом деятельности возможно и желательно у нас выборное государственное представительство — это другой вопрос, которого мы здесь обсуждать не станем. Мы хотели только устранить наиболее у нас распространенные ошибочные воззрения на этот предмет, воззрения, глубоко искажающие его действительный смысл и назначение в государственной жизни, и по возможности способствовать правильному обсуждению этого вопроса в правительственных сферах и в публике.

Если мы и ошибаемся, то наша ошибка уже тем принесет пользу, что заставит глубже, относительнонее, многостороннее его обдумать. Так или иначе, мы должны, ставя этот вопрос, тщательно, критически проверить ходячие о нем мнения и доводы «за» и «против», не мудрствуя лукаво и остерегаясь всяких непосредственных наведений и аналогий из жизни и опыта других стран, так как в применении к нашему отечеству они в большинстве случаев крайне обманчивы. Наша жизнь развилась иначе, наша внутренняя история была иная, при других условиях создалось у нас государство и государственная власть, чем в Европе. Не принимая этого в расчет, мы осуждены часто и грубо ошибаться в заключениях.

Такие заключения и выводы, сделанные на лету, нас всего больше пугают, мешают идти вперед и правильно развиваться. Как сказано, выборное государственное представительство весьма желательно для нашего отечества, и мы убеждены, что оно принесет у нас самые благие плоды, придав большую правильность правительственному механизму. Но эта мера принесет всю ожидаемую от нее пользу только в таком случае, если представительство будет установлено государственной властью не в виде особого органа, а в виде элемента, пополняющего состав государственных установлений; если будет служить выражением не для тех или других частных, сословных или корпоративных интересов, а для общих и местных потребностей и нужд государства; наконец, если знанию, уму, таланту и практической опытности в служении государству будет отведено самое широкое место.

Только при таких условиях оно внесет в нашу общественную и государственную жизнь новое, живительное и плодотворное начало и подымет нашу правительственную деятельность, приемы и нравы на высоту, достойную великого исторического народа.

#### **Публикуется по изданиям:**

1. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX веков / Авторы концепции и составители: И.Б. Борисов, Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.И. Лысенко. М. 2008;
2. Кавелин К.Д. Собрание сочинений в 4-х томах. Т. 2. СПб., 1898. Стб. 907–926.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ OUR AUTHORS

АВДЕЕВ Вадим Авдеевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса Юридического института Югорского государственного университета; AVDEEV Vadim Avdeevich, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Criminal Law and Criminal Procedure of Law Institute, Ugra State University; vadim.avdeevich@mail.ru

АВДЕЕВА Ольга Анатольевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Восточно-Сибирского института МВД России; AVDEEVA Olga Anatolievna, Doctor of Law, Professor of the Department of State and Legal Disciplines East-Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia; Avdeeva\_O\_A@mail.ru

АСТВАЦАТУРОВА Майя Арташесовна, кандидат исторических наук, доктор политических наук, доцент, профессор, директор Научно-образовательного центра политических и этнополитических исследований, профессор кафедры креативно-инновационного управления и права, ФГБОУ ВО «Пятигорский государственный университет»; ASTVATSATUROVA Maya Artashesovna, Candidate of Historical Sciences, Doctor of Political Sciences, Associate Professor, Professor, Director of the Scientific and Educational Center for Political and Ethnopolitical Studies, Professor of the Department of Creative and Innovative Management and Law, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Pyatigorsk State University» (PSU); maya.astv@gmail.com

БЫКОВ Александр Александрович, кандидат исторических наук, доцент кафедры социологии философского факультета Национального Исследовательского Томского государственного университета; BYKOV Alexander Alexandrovich, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Sociology of the Faculty of Philosophy, National Research Tomsk State University; aab56@sibmail.com

ГОНЧАРЕНКО Анна Романовна, студент (бакалавр) кафедры российской политики факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; GONCHARENKO Anna Romanovna, Student of Department of Russian Politics of the Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University; annagoncharenko3@yandex.ru

ДЕНЧЕВ Стоян, доктор экономических наук, профессор Университета библиотековедения и информационных технологий, Болгария; DENCHEV Stoyan, Doctor of Economic Sciences, Professor, University of Library Science and Information Technology, Bulgaria

ЗОЛЬНИКОВА Вера Андреевна, студент магистратуры юридического института Югорского государственного университета; Zolnikova Vera Andreevna, Graduate Student of Law Institute, Ugra State University; vera.zolnikova@yandex.ru

ИЩЕНКО Анна Александровна, аспирант ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»; ISHCENKO Anna Aleksandrovna, Postgraduate Student, Russian State University of Justice; anutka26rus@mail.ru

ЙОРДАНОВА Стелиана, аспирант Государственного университета библиотековедения и информационных технологий, Болгария; Yordanova Steliana, Postgraduate Student, University of Library Science and Information Technology, Bulgaria

КАВЕЛИН Константин Дмитриевич (1818–1885), историк, правовед, психолог, социолог и публицист; KAVELIN Konstantin Dmitrievich (1818–1885), historian, lawyer, psychologist, sociologist and publicist

КАЛЬЯК Андрей Михайлович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления (филиала) РАНХиГС при Президенте РФ, судья Арбитражного суда Новосибирской области; KALIAK Andrew Mikhailovich, Candidate of Law, Associate Professor of Constitutional Law and Municipal Law of Siberia Institute of management (branch) RANEPА under the President of the Russian Federation, Judge of the Arbitration court of the Novosibirsk region; Andrei.kaliak@mail.ru

КОРОТКОВА Ольга Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры юриспруденции института истории и права Калужского государственного университета им. К.Э. Циолковского; KOROTKOVA Olga Anatolyevna, Candidate of Law, Associate Professor; Associate Professor of the Department of Jurisprudence, Institute of History and Law of the Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky; KorotkovaOA@tksu.ru

КУРДАНОВА Мадина Хуссейновна, магистрант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); KURDANOVA Madina Khusseinovna, Master of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANERA); kurdanovamh@gmail.com

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии; Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Administrative, Financial and Corporate Law, Novosibirsk State University of Economics and Management, Member of Novosibirsk Municipal Election Committee; makarzew@mail.ru

НЕФЁДОВА Арина Игоревна, студент Дальневосточного Федерального Университета; NEFEDOVA Arina Igorevna, Student, Far Eastern Federal University; arina-nefedova2015@mail.ru

ОВЧИННИКОВА Ирина Анатольевна, магистрант Калужского государственного университета им. К.Э. Циолковского; OVCHINNIKOVA Irina Anatolyevna, Graduate Student, Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky; starostin.chk@yandex.ru

РОЗЕНКО Станислав Васильевич, кандидат юридических наук, доцент, директор юридического института Югорского государственного университета; ROZENKO Stanislav Vasilyevich, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Criminal Law and Criminal Procedure of Law Institute, Ugra State University; rozenko\_sv@mail.ru

САФОНОВ Владимир Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой истории права и государства ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», заслуженный юрист Российской Федерации; SAFONOV Vladimir Evgenievich, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of History of Law and State, Russian State University of Justice, Honored Lawyer of the Russian Federation

СЕМЕНОВ Евгений Евгеньевич, кандидат политических наук, доцент, директор НОЦ «Центр анализа социально-политических процессов и экспертного обеспечения публичного управления» НГЛУ им. Н.А. Добролюбова; SEMENOV Yevgeny Yevgenyevich, Candidate of Political Science, Associate Professor, Director REC «Center for Analysis of Socio-Political Processes and Expert Support of Public Administration», Nizhny Novgorod Dobrolyubov State Linguistic University; k762@mail.ru

ХОРУНЖИЙ Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета, доцент кафедры РАНХиГС (Воронежский филиал), секретарь Избирательной комиссии Воронежской области; KHORUNZHIY Sergey Nikolaevich, Candidate of Law, Associate Professor of Constitutional Law and Municipal Law of Voronezh State University, Associate Professor of the Department Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (branch) RANERA, Executive Secretary Election Commission of Voronezh Region; snhor@mail.ru

ЧИСТОБОРОДОВ Илья Григорьевич, кандидат юридических наук, начальник научно-исследовательского центра Академии управления МВД России; CHISTOBORODOV Ilya Grigorievich, Candidate of Law, Head of

Research Center, Academy of Management of the Ministry of the Interior of Russia; I.Chistoborodov@mail.ru

ЮСУБОВ Эльман Сулейманович, кандидат юридических наук, доцент Национального исследовательского Томского государственного университета, заслуженный юрист Российской Федерации; YUSUBOV El'man Suleimanovich, Candidate of Law, Assistant Professor of the National Research Tomsk State University, Honored Lawyer of the Russian Federation; elman1958@yandex.ru

Сведения об авторах



## Правила направления, рецензирования и опубликования статей

Направляемые для публикации в журнале «Гражданин. Выборы. Власть» статьи должны соответствовать следующим требованиям.

Тема и содержание статьи должны соответствовать профилю, научному уровню и тематическим направлениям журнала, обладать научной новизной и представлять интерес для специалистов. Специфика издания — освещение наиболее важных аспектов избирательного процесса, современных достижений юридической и политической науки.

Статьи, ранее опубликованные или переданные в другие издания, в журнале не публикуются.

Объем статьи должен составлять не менее 0,5 авторского листа (20 тыс. знаков), для раздела «Рецензии» — 0,25 авторского листа (10 тыс. знаков). Материалы, объем которых превышает 1 авторский лист (40 тыс. знаков), рассматриваются Редколлегией только в порядке исключения. При этом оптимальным вариантом, которому отдается предпочтение, является статья с отклонениями от указанного максимального объема не более 5 тысяч знаков.

Название статьи должно соответствовать ее содержанию. Название печатается заглавными буквами на русском и английском языках, и не должно превышать трех строк.

Статья должна быть подготовлена в текстовом редакторе Microsoft Word for Windows (версии 6.0 и выше, в формате \*.doc) с использованием стандартного шрифта Times New Roman размером № 14 через полтора межстрочных (компьютерных) интервала на русском языке для основного текста.

Все фактические данные, а также цитаты, приводимые в статье, должны иметь точные и исчерпывающие ссылки на источник. Авторы несут ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, цитат, экономико-статистических данных, имен собственных и иных сведений, за правомерность и корректность заимствований из других источников, а также за использование информации, не предназначенной для открытой печати, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Сноски на литературу размещаются по тексту статьи в ручных квадратных скобках: [1], [2], [3] и т.д.... Номер страницы цитируемого источника или их интервал указываются через запятую при необходимости [1, с. 15]; [1, с. 15–20] ... Библиографическое описание цитируемой литературы размещается в разделе «Литература» в конце текста статьи в порядке ее упоминания в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008, с нумерацией без квадратных скобок: 1,2,3 и т.д.... В раздел «Литература» включаются только те публикации (монографии, научные статьи и т.д.), на которые есть ссылки в тексте статьи. Авторам рекомендуется избегать цитирования учебных изданий. Ссылки на нормативные правовые акты, статистические данные и результаты опросов приводятся в подстрочнике (в случае необходимости) или в тексте статьи. В разделе «Литература» указанные источники не упоминаются. Авторские пояснения приводятся в подстрочнике или в тексте статьи. Текст направляемого материала должен соответствовать стилистическим, орфографическим, синтаксическим и другим нормам русского языка. Сокращения слов не допускаются. Цитаты, приводимые в статье, должны быть тщательно выверены и подтверждены ссылками.

Особые требования предъявляются к иллюстративному материалу. Таблицы должны быть пронумерованы, озаглавлены и иметь сноску на источник, а рисунки, кроме этого, подписаны. Весь графический материал должен быть выполнен в черно-белом цвете, интегрирован в файл формата \*.doc и представлен в виде, доступном для редактирования, а также иметь отсылки в тексте. Если диаграмма недоступна для редактирования, то необходимо сопроводить ее таблицей данных. Графический материал должен сопровождаться надписями на русском языке. Авторам рекомендуется избегать интеграции в текст статьи большого количества таблиц, рисунков и диаграмм.

Согласно требованиям ВАК России, к статье обязательно прилагаются: аннотация (не более 5 предложений на русском и английском языках), список ключевых слов (5–8 на русском и английском языках), сведения об авторе (фамилия, имя, отчество полностью, официальное место работы, занимаемая должность, ученая степень, звание (аббревиатуры расшифровывать), адрес места работы (или домашний адрес) с указанием почтового индекса, телефон и адрес электронной почты). Сведения об авторе предоставляются на русском и английском языках.

Данные о получении грантов на соответствующие исследовательские проекты приводятся в сноске на первой странице. Авторские комментарии и примечания возможны как в тексте статьи, так и в подстрочных сносках.

Невыполнение любого из указанных требований является поводом для отказа в приеме материала.

Принятие статьи к рассмотрению не означает гарантии ее публикации.

Все статьи, поступившие в редакцию и отвечающие настоящим требованиям, рецензируются. Редакция журнала направляет копии рецензий в Министерство науки и высшего образования Российской Федерации при поступлении в редакцию журнала соответствующего запроса. Редакция оставляет за собой право редактировать текст публикации (изменять название, сокращать объем, представлять числовые данные в графической форме и пр.).

Перепечатка материалов допускается только при наличии ссылки на журнал «Гражданин. Выборы. Власть».

Электронный вариант статьи необходимо направлять посредством электронной формы отправки статей на странице издания в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или по электронному адресу [gvv@rcoit.ru](mailto:gvv@rcoit.ru) с пометкой «статья в журнал».

Направление автором текста статьи в редакцию означает его добровольное согласие и безвозмездное предоставление редакции права на использование его произведения и любой его части в печатной и электронных версиях (в том числе, включение в различные базы данных, информационные системы и системы научного цитирования), а также согласие на обработку персональных данных автора и прочие работы с привлечением третьих лиц в целях популяризации произведения. Редакция рассматривает факт получения статьи как передачу авторами исключительных прав на их использование в соответствии указанными выше условиями.

Плата за публикацию с авторов не взимается, гонорары не выплачиваются.

Журнал распространяется по подписке и по списку рассылки.

Журнал выходит раз в три месяца.

**ГРАЖДАНИН  
ВЫБОРЫ  
ВЛАСТЬ**

**НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ  
ЖУРНАЛ**

**№ 2(20)  
2021**

**АПРЕЛЬ–ИЮНЬ**

Журнал зарегистрирован  
в Федеральной службе по надзору в сфере связи,  
информационных технологий и массовых коммуникаций.  
Свидетельство ПИ № ФС77-66246 от 1 июля 2016 года

Подписано в печать 10.06.2021.

Формат 70x100 1/16.

Печать офсетная.

Печ. л. 13.

Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано с готового оригинал-макета  
в ООО «Тамбовский полиграфический союз»  
392000, г. Тамбов, Моршанское шоссе, 14А.  
Тел. 8 (4752) 53-26-27, E-mail: info@tps68.ru, www.tps68.ru