

**ГРАЖДАНИН  
ВЫБОРЫ  
ВЛАСТЬ**

**CITIZEN  
ELECTIONS  
AUTHORITY**

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
SCIENTIFIC AND ANALYTICAL JOURNAL

**№ 4(14)  
2019**

ОКТЯБРЬ–ДЕКАБРЬ  
OCTOBER–DECEMBER

МОСКВА  
MOSCOW

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

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

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

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

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

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

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

**Главный редактор Гасанов И. Б.**

**Ответственный секретарь Ежов Д. А.**

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, 2019

## 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**

**Executive Secretary D. A. Ezhov**

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, 2019

## 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 и массовых коммуникаций 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 (RANEPА), 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 and Mass Communications, 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 (RANEPА), Doctor of Law, Professor

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

**ЕЖОВ Дмитрий Александрович**, ответственный секретарь журнала «Гражданин. Выборы. Власть», доцент Департамента политологии и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, кандидат политических наук, доцент

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**EZHOV Dmitry Aleksandrovich**, Executive Secretary of the Journal "Citizen. Elections. Authority", Associate Professor of the Department of Political Science and Mass Communications, Financial University under the Government of the Russian Federation, Candidate of Political Sciences, Associate Professor

**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 (Academy 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

**Актуальная трибуна**

- 9 Приоритеты деятельности ЦИК России  
(четыре интервью с Эллой Памфиловой)

**Теория права**

- 50 **В.И. Карасев**  
Право и идеология в современном обществе: методологические аспекты исследовательского дискурса

**Конституционное право**

- 78 **Р.А. Алексеев**  
Типы современных конституций: сравнительный подход

**Избирательное право**

- 105 **С.М. Шапиев**  
Криминальные условия и формы проявления  
воспрепятствования осуществлению избирательных прав  
граждан

**Муниципальное право**

- 125 **С.С. Кустов**  
Конституционно-правовые основы участия населения  
муниципального образования в производстве муниципально-  
территориальных изменений

**Политические институты**

- 135 **М.С. Дмитриев**  
Семантическое своеобразие понятия «политическая элита»

- 147 **О.В. Цветкова**  
Особенности современной российской модели федерализма

**Политические процессы**

- 157 **К.С. Стригунов, А.В. Манойло**  
Фундаментальный механизм и законы неклассической войны

**Пространство молодого ученого**

- 194 **М.Х. Курданова**  
Организационно-правовое обеспечение выборов Президента  
Российской Федерации

- 204 Сведения об авторах

	<b>Actual Tribune</b>
9	Priorities in the CEC of Russia's Activity (Four Interviews With Ella Pamfilova)
	<b>Theory of Law</b>
50	<b>V.I. Karasev</b> Law and Ideology in Modern Society: Methodological Aspects of Research Discourse
	<b>Constitutional Law</b>
78	<b>R.A. Alekseev</b> Types of the Modern Constitutions: Comparative Approach
	<b>Electoral Law</b>
105	<b>S.M. Shapiev</b> Criminal Conditions and Forms Obstacles to Implementation Citizens Election Rights
	<b>Municipal Law</b>
125	<b>S.S. Kustov</b> Constitutional and Legal Bases of Participation of The Local Community in the Production of Municipal and Territorial Changes
	<b>Political Institutes</b>
135	<b>M.S. Dmitriev</b> Semantic Peculiarity of the Concept «Political Elite»
147	<b>O.V. Tsvetkova</b> The Features of the Modern Russian Model of Federalism
	<b>Political Processes</b>
157	<b>K.S. Strigunov, A.V. Manoilo</b> The Fundamental Mechanism and Laws of Non-Classical War
	<b>Young Scientist's Space</b>
194	<b>M.K. Kurdanova</b> Organizational and Legal Support of Elections of the President of the Russian Federation
204	Our authors



## ПРИОРИТЕТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЦИК РОССИИ (ЧЕТЫРЕ ИНТЕРВЬЮ С ЭЛЛОЙ ПАМФИЛОВОЙ)

***Аннотация.** Публикуется подборка интервью Председателя ЦИК России, Председателя Редакционного совета журнала «Гражданин. Выборы. Власть» Э.А. Памфиловой. Высокая степень научно-практической значимости материала обусловлена содержащимися в нем идеями и предложениями относительно совершенствования электоральных практик. Определяемые приоритеты и основные направления деятельности ЦИК России в условиях актуальных политико-правовых реалий призваны способствовать уточнению проблематики перспективных научных исследований в области избирательного права и процесса.*

***Ключевые слова:** ЦИК России, выборы, избирательный процесс, избирательное законодательство, избирательная система.*

## PRIORITIES IN THE CEC OF RUSSIA'S ACTIVITY (FOUR INTERVIEWS WITH ELLA PAMFILOVA)

***Abstract.** It is a compilation of interviews with the Chairman of the CEC of Russia and the Chairman of the Editorial Board of the journal "Citizen. Elections. Power" Ella .A. Pamfilova. A high degree of scientific and practical significance of the material is due to the ideas and proposals contained in it regarding the improvement of electoral practices. The identified priorities and main directions of the CEC of Russia's activity in the context of current political and legal realities are intended to clarify the problems of promising scientific research in the field of electoral law and process.*

***Keywords:** CEC of Russia, elections, electoral process, electoral law, electoral system.*

### ЭЛЛА ПАМФИЛОВА: «МЫ НЕ СУЕТИМСЯ И НЕ ВЫМОГАЕМ ЧЬЮ-ТО ЛЮБОВЬ»<sup>1</sup>

Ситуация перед выборами 8 сентября выглядит более напряженной, чем перед прошлогодним единым днем голосования, и прежде всего это связано с выборами в Мосгордуму. Ожидали ли вы на старте кампании в Москве, что она станет одной из главных политических тем сезона?

**Элла Памфилова:** Санкции, общемировой кризис, сложные социальные и экономические процессы, которые идут внутри страны — все это создает

---

<sup>1</sup> Печатается по: Галанина А. **Элла Памфилова:** «Мы не суетимся и не вымогаем чью-то любовь». Коммерсантъ. 5 сентября 2019. № 160.

благоприятную среду для недовольства деятельностью властей. А выборы были использованы лишь как предлог для того, чтобы периодически выводить людей на улицу с нарастающим эффектом, запустив этаким перманентный процесс. Не было бы выборов в Мосгордуму — нашелся бы другой, еще более эмоционально-чувствительный повод... Другое дело, что столичные избиркомы дали этот повод, откровенно подставились, и не смогли сдержать удар.

Для нас стала неприятным сюрпризом просто буря информационная — о том, что «правильные» кандидаты прилежно собирали подписи избирателей, а их велено не пускать на выборы, поскольку они грозные оппозиционеры, и власть их страшно боится. Сюрпризом — так как Москва в последние годы была впереди всех регионов по созданию уровня прозрачности на выборах. Мы все время пропагандировали среди других регионов достигнутый последние годы «московский стандарт» выборов. Ничто до поры до времени не предвещало этой рукотворной бури, пока почти два десятка «правильных» оппозиционных кандидатов не выкатили ЦИК ультиматум: «Требуем нас всех зарегистрировать без индивидуальных проверок, поскольку подписи мы собирали, и этого достаточно. Иначе — митинги и протесты». Причем этот ультиматум был выдвинут заранее, как предупредительная мера против последующих возможных отказов в регистрации.

**Предположим, общество готово поверить в то, что подписи отказников честно отбракованы. Но никто не видел, как собрали подписи остальные...**

**Элла Памфилова:** Отказано было не только оппозиционерам, по таким же основаниям не были зарегистрированы и 44 лояльных или нейтральных к власти кандидата. Кто имеет право судить? Что было и чего не было? Я не знаю никого, кто обладает полной и объективной информацией о том, кто и как собирал подписи. Я неоднократно просила всех предоставить мне материалы по нарушениям, мне ссылались на посты в социальных сетях или сомнительные ролики в Интернете. Это можно было бы простить новичкам, но, к сожалению, даже «заслуженные борцы с властью» не инициировали никаких расследований. Что тоже вызывает вопросы.

При этом раскручивался стереотип, что в комиссии сидят только послушные власти люди, что является неправдой. В составе московских ОИК есть представители 25 партий и разных общественных организаций. Там по 45 человек от Единой России и остальных парламентских партий, а 34 — от Зеленых, 27 — от Гражданской силы, 23 — от Яблока, 21 — от КПСС, 20 — от Союза Горожан, и так далее. По идее это уже должно обеспечивать одинаковое отношение к проверке кандидатов. Почему они все молчали, если действительно были какие-то нарушения — неправильно принимали документы или проверяли подписи? Как подписывались протоколы? До начала регистрации в ЦИК не поступило ни одного сигнала ни от партий, ни от членов ОИК и МГИК, ни от оппозиции. Поэтому все разговоры о нарушениях, которыми

как доказательствами оперируют сейчас, не подтверждены ни заявлениями в правоохранительные органы, ни жалобами в ЦИК.

**Как вы считаете, принималось ли специальное политическое решение о недопуске кандидатов несистемной оппозиции в Москве? Это результат формальной оценки подписей или все-таки управленческий просчет?**

**Элла Памфилова:** У меня такой информации нет. До меня точно подобные «решения» никто никогда не доводил ни по каким каналам и ни по каким выборам.

Ни то, ни другое. Во-первых, примерно половина кандидатов от несистемной оппозиции была зарегистрирована и полноценно участвует в выборах. Не менее десяти человек. А примерно второй половине из этой группы — двенадцати — было отказано. Судя по тем грубым ошибкам, которые допустили наши видные оппозиционеры, мне трудно представить, что люди с юридическим образованием, имея в ряде случаев самоуверенных представителей, могли их допустить нечаянно. Или это осознанно было сделано, понимая, что вот эти крючочки, которые они заложили, не позволят их зарегистрировать? Или это недопустимая небрежность? Митинги стали использоваться как шантаж. Кстати, многие из вышедших на улицу не знали даже фамилий своих кандидатов. Они и Русакову не узнали, которая стояла с плакатом в пикете.

**Одно дело митинги, а другое — явка на выборы. Как вам кажется, вырос ли интерес избирателей к выборам в МГД?**

**Элла Памфилова:** Жаль, когда явка повышается не по сути выборов, а в связи со скандалами. Другое дело — высокая конкуренция, участие сильных кандидатов, проведение между ними реальных дебатов, рождение глубоких и интересных, современных идей, увлекающих за собой избирателя. Это составляющие интересной кампании, но это уже не наша часть работы. Кстати, конкуренция на этих выборах довольно высокая.

**Ответ системы в Москве на протесты свелся к регистрации Сергея Митрохина. Как лично вам кажется, это достаточный ответ на всплеск общественной активности?**

**Элла Памфилова:** Не соглашусь с Вами. Регистрация Митрохина — это не прогиб под митинги. Никто не собирался прогибаться под политическую конъюнктуру или внешнее давление. Мы все время говорили, что если будут основания, то регистрируем всех. Если бы Митрохин дошел до нас, мы бы тоже его зарегистрировали, потому что его документы и собранные подписи отвечали требованиям закона. Он грамотно и без пустозвонства

занимался защитой своих прав. Это могли бы сделать и остальные, но, видимо, понимая, что их подписи и документы оставляют желать лучшего, некоторые предпочли завуалировать это шумным перфомансом. Хотя ряд незарегистрированных кандидатов все же вызвали уважение: хорошо работали представители Гудкова, а в списках Брюхановой, например, не было ни одной мертвой души. Очень жаль, что не смогли вернуть Русаковой около трех десятков подписей, поскольку была не техническая ошибка нотариуса, а прямое нарушение закона. Слабенькие аргументы были у представителя Яшина, а люди Соболев вообще не работали, зато громче декларируют лозунги и оскорбления, не давая никому высказаться. Помимо того, что они представили несостоятельную во всех отношениях «экспертизу» подписей, у нее еще неправильно была оформлена антикоррупционная справка — Соболев оставила пустой графу обязательства по отношению к зарубежному имуществу у себя, у супруга и несовершеннолетних детей. Она посчитала, что эта пустота — весомый аргумент. А когда она едет за границу и заполняет документы на визу и таможенную декларацию, — тоже оставляет пустоты?

**Будут ли сделаны оргвыводы на уровне ОИК, которая дважды забрала подписи Митрохина, в итоге признанные годными?**

**Элла Памфилова:** Конечно, и не только в данном случае. По итогам выборов проведем полный всесторонний анализ правомерности действий как московских комиссий, так и ряда комиссий в других регионах. С определенными выводами. На уровне ЦИК мы вернули этим кандидатам огромное количество подписей, если это было связано с техническими ошибками. Это тоже повод задуматься о качестве работы нижестоящих комиссий. К сожалению, их все равно не хватило для регистрации, а у ряда кандидатов были и другие, помимо подписей, основания для отказа в регистрации. Во всех этих случаях отказ в регистрации был связан не с техническими ошибками, а прямым нарушением или неисполнением требований закона, предъявляемых к регистрации.

**После несанкционированных акций считаете ли вы возможным включение несистемной оппозиции в широкое обсуждение реформы избирательного законодательства?**

**Элла Памфилова:** Конечно. Наши двери для всех заинтересованных, в том числе и для них открыты, и когда пройдут выборы, приглашаем всех желающих к совместному обсуждению предложений, направленных на совершенствование избирательного процесса. Мы заинтересованы в предметном разговоре.

**В чем эта реформа могла бы состоять? В создании избирательного кодекса, но насколько оно возможно, учитывая, что против выступают обе палаты парламента?**

**Элла Памфилова:** Проекта избирательного кодекса еще нет, есть один из вариантов, который разрабатывается по инициативе Российского фонда свободных выборов. С нашей стороны по этому поводу не было никаких установок, мы в этот процесс пока не вмешиваемся. Знаю, там и другие экспертные группы готовят свои предложения, а кто-то и вовсе считает, что избирательный кодекс не нужен. Мы пока этот вопрос отпустили в свободное плавание, а когда придет время, соберем экспертов и посмотрим, что уже наработано, будем выносить предложения на рабочую группу в Администрацию Президента. Пока об этом процессе говорить рано, мы вернемся к нему не раньше конца октября.

**Одной из новелл проекта кодекса, представленного политфаком МГУ, является возвращение в бюллетень графы «против всех». Насколько вам это кажется проходной инициативой?**

**Элла Памфилова:** В 1990-е я была одним из инициаторов введения этой графы, но сейчас другие времена — надо обсуждать с экспертами. Когда есть высокий уровень конкуренции и в избирательной кампании представлены интересы всех групп населения, тогда эта графа не нужна. И другое дело, если избиратели не видят своего кандидата в бюллетене, но они активны и хотят выразить свою гражданскую позицию по этому поводу, тогда графа против всех очень актуальна.

**Можно ли говорить об актуальности графы «против всех» на этих выборах в Мосгордуму?**

**Элла Памфилова:** Если отбросить весь информационный шум, то на выборах в Мосгордуму довольно высокая конкуренция. Практически пять человек на одно место. Представлено огромное количество партий, присутствует радикальная оппозиция в разных округах. Выбор есть. Главное — им разумно распорядиться.

**В проекте кодекса также содержится предложение о возврате избирательного залога. С такой же инициативой выступает сопредседатель «Голоса» Андрей Бузин. На ваш взгляд, это поможет неудобным власти кандидатам зарегистрироваться или же наоборот приведет к тому, что кандидаты будут ориентироваться не на работу с избирателем, а на поиск финансовых ресурсов?**

**Элла Памфилова:** У кандидата тоже должно быть право выбора. Чтобы каждый исходил из своих возможностей и своего потенциала. Оценил, что для него будет более приемлемо и эффективно. Я против того, чтобы жестко загонять кандидатов в одно русло, поэтому не отвергаю ни то, ни другое, ни третье. Пусть работает все вместе.

**Нужно ли ЦИК России наделить правом законодательной инициативы?**

**Элла Памфилова:** Это не принципиально. Вопрос не столько в праве законодательной инициативы, сколько, с одной стороны, в умении ЦИК находить болевые точки в законодательстве и затем четко, подкрепляя фактами, аргументировать свою позицию перед законодателями, а с другой стороны — способность законодателя услышать эти аргументы. Если наши доводы не сочтут убедительными, тогда неважно, есть у нас право самостоятельно вносить законопроекты или нет.

**Но это ускорило бы процесс прохождения законопроектов, не было бы таких ситуаций, как в этом году с поправками по смягчению муниципального фильтра. Вас разочаровало бездействие парламентских фракций, которые вовремя не внесли. Будете ли и дальше поддерживать снижение его верхней планки с 10 до 5 процентов?**

**Элла Памфилова:** Глубоко убеждена, что эта проблема не только назрела, но и перезрела. В ряде регионов, где муниципальный фильтр очень высокий, его надо обязательно снижать. Без реальной конкуренции политический процесс загнивает, снижается качество управления. В результате проблемы людей не решаются: не ремонтируются дороги, крыши, сельские больницы. И вопросы, которые должны решаться на региональном и муниципальном уровнях, вываливаются на прямую линию Президента. Муниципальный фильтр должен не допускать до выборов случайных людей, криминальные структуры, политических проходимцев, но ни в коем случае не ограничивать возможности кандидатов, за которыми есть реальные дела и поддержка избирателей. Мы давно подготовили пакет с предложениями по смягчению муниципального фильтра и представим его законодателю в конце года. Также подумаем о том, как можно расширить возможности наблюдателей, привести их работу к единому знаменателю.

**Кроме Москвы, выборы проходят еще в целом ряде регионов. Политологи отмечают сравнительное снижение роли партий — пусть это иногда и выглядит как формальное решение, например, ЕР, не выдвигать кандидатов на выборах в МГД, а прибегнуть к самовыдвижению. Будет ли, по-вашему, эта тенденция развиваться? Ждет ли реформа российскую партийную систему?**

**Элла Памфилова:** У нас никогда не было такого либерального законодательства в отношении партий, как сейчас. Создать партию как раз плюнуть. Казалось бы, имеются все условия для партийного развития, но реально действующих партий становится все меньше. Появляются партии-однодневки, партии бизнес-проекты, которые ориентированы на зарабатывание денег. Минюст увидел, что многие партии не участвуют в выборах. Но «чистить» списки в данном случае лучше не силовыми методами, а процессом естественного отбора, который уже начался. Выживут сильнейшие — те, которые смогут увлечь людей своей стратегией и идеями.

**В этом году ЦИК проводит эксперимент по дистанционному электронному голосованию. Во время его тестирования система давала сбои, не запускалась процедура расшифровки голосов, даже был зафиксирован взлом ключа шифрования. Есть ли у вас гарантии, что в день голосования такого не повторится?**

**Элла Памфилова:** Эксперимент как раз и предполагает выявление слабых сторон. Поэтому думать о том, где недоработали, будем уже по его итогам. Так как дистанционное голосование будет проходить всего в трех округах Москвы, это никоим образом не повлияет на результаты общего голосования. К тому же участие в этом эксперименте не является обязательным для избирателя. Он это может сделать добровольно, если захочет. Внимательно будем наблюдать за ситуацией на цифровых участках: если там все пройдет удачно, то в будущем году их будет создано не 30, а 2,5 тысячи по всей стране, а к 2021-му году появится не менее 5 тысяч.

**А не кажется ли вам странным начинать сразу с внедрения электронного голосования, что является очень сложным процессом? Возможно, правильнее было бы начать с малого — перевести в электронный формат сбор подписей?**

**Элла Памфилова:** Одно другому не мешает. Скандал вокруг выборов в Мосгордуму проявил накопившиеся много лет проблемы в системе сбора и проверки подписей. Ее надо обязательно упрощать и осовременивать, и мы уже начали предварительно готовить, несмотря на то, что сейчас горячая пора, пакет предложений, по процессу сбора и проверки подписей. Надо сделать более однозначной саму процедуру проверки подписей, чтобы не было возможности толковать ее в ту или иную сторону. И мы предусматриваем, в том числе использование государственного портала услуг для сбора подписей в электронном виде. Вопрос только в том, что надо расширять охват этого портала, потому что сейчас он составляет менее половины избирателей страны. К концу октября мы подготовим этот пакет предложений.

**Вы занимали разные должности, сейчас возглавляете ЦИК России. Когда вы приходили в ЦИК, то говорили, что если не справлюсь с нарушениями, то готова покинуть пост. Вам комфортно, Вы удовлетворены результатами своей работы?**

**Элла Памфилова:** Комфортно мне сидеть вот на этом диване. Мягкий, сел и прямо сразу захотелось подремать. А если человек, занимающий должность, говорит, что ему очень комфортно, что он удовлетворен своей работой, то немедленно надо его гнать или он сам должен уходить. Потому что уже не будет никакого развития, это полный застой, когда человек сидит довольный собой. Естественно, я не могу быть довольна, здесь у меня нет никакого комфорта. У меня есть друзья среди артистов, режиссеров, художников, поэтов, они меня приглашают на свои творческие вечера, но я забыла, что это такое...

Я оцениваю, что мы с коллегами работаем весьма эффективно, поскольку за прошедшие три года столько всего разгребли, что позволили многим членам участковых избирательных комиссий почувствовать себя людьми. Мы яростно боремся с применением административного ресурса на всех уровнях, поэтому нажили врагов среди ряда региональных чиновников, которые привыкли работать по старинке. Любить нас сложно, со всех сторон получаем массу претензий: оппозиция желает, чтобы мы были более радикальны, другие обвиняют в том, что мешаем им делать то, что они привыкли. Мы не суетимся и не вымогаем чью-то любовь. Твердо, последовательно, не оглядываясь ни на кого, чистим избирательную систему, работая на наших избирателей. Только недалекие чиновники и горе-политтехнологи не понимают, что нынешний, максимально прозрачный процесс голосования, резко отличается от того, что было вчера. Что сразу выявляются все их «художества» по фальсификациям. А те, кто поумнее, знают, что новые технологии уже не позволят им заниматься фальсификацией в день голосования, и лихорадочно продумывают, как бы отсечь основных конкурентов на подступах ко дню голосования. Проблема? Да! Но с другой стороны, это говорит о наших успехах, но еще не свидетельствует о том, что процессы стали необратимыми.

**В 2021 году заканчивается срок ваших полномочий. Вам интересно было бы продолжить работу в ЦИК России или рассматриваете для себя иные варианты?**

**Элла Памфилова:** Вот когда пойму, что процессы оздоровления системы приняли необратимый характер, тогда могу сказать, что моя миссия закончена, и неважно, кто придет на мое место. Получится ли это к окончанию моих полномочий в 2021 году, не знаю, но наши усилия направлены именно на это. Насчет следующего срока рассуждать сейчас бессмысленно — еще не вечер...



## ВОЙНА ЭЛЛЫ ПАМФИЛОВОЙ: «МЫ КАК В ОКОПЕ, ОБСТРЕЛ СО ВСЕХ СТОРОН»<sup>2</sup>

**Элла Александровна,** рассмотрев жалобы незарегистрированных кандидатов в депутаты Мосгордумы, Центризбирком в общем и целом подтвердил выводы, сделанные Мосгоризбиркомом и окружными комиссиями. У вас больше нет вопросов к московским коллегам? Все хорошо с организацией выборов в Москве?

**Элла Памфилова:** И вопросы есть, и выводы готовятся. Во-первых, вопросы по поводу деятельности окружных комиссий. Помимо представителей четырех парламентских партий в них входят представители еще более чем 20 партий, в том числе — тех, кто причисляет себя к демократической или иной оппозиции. Причем с правом не совещательного, а решающего голоса. И где все они были? Ни одной жалобы в период, когда принимались документы и проверялись подписи, от них не поступило. Ни одной — ни от них, ни от кандидатов! Если были претензии к качеству работы комиссий, почему тогда молчали?

Взять хотя бы КПРФ. У меня была встреча с Рашкиным (член Президиума ЦК КПРФ, первый секретарь Московского горкома партии. — «МК») и их кандидатами. Они утверждали, что у провластных кандидатов вообще не проверяли подписи, а к оппозиции предъявляли невероятные требования и нарушали их права. Но ведь у вас представители в 45 комиссиях и в Мосизбиркоме! Они же должны были контролировать этот процесс, собирать факты нарушений. Где эти факты? Шума много — фактов нет.

### И что вам ответили коммунисты?

**Элла Памфилова:** Ничего. «Да, собираемся направить их в суд или следственные органы». Попросила: «Мне-то тоже дайте». Вот жду до сих пор. Мы не имеем права на собственные расследования, но это позволило бы нам проанализировать работу окружных комиссий в целом. Мы бы увидели, где они наломали дров, — и наломали ли. А если бы к нам обратились на тот момент, то мы могли бы вовремя вмешаться и предотвратить предполагаемые нарушения.

### То есть все-таки есть подозрение, что наломали?

**Элла Памфилова:** Ну, если бы все было замечательно, Центризбиркому не пришлось бы разгребать московские проблемы, рассматривая все эти

<sup>2</sup> Печатается по: Камакин А. Война Эллы Памфиловой: «Мы как в окопе, обстрел со всех сторон» // Московский комсомолец. 2019. 6–12 сент. № 196.

апелляции. Конечно, у нас есть определенные претензии и к работе окружных комиссий, и к Мосгоризбирком. Понятно, что если забракованные подписи кандидатам возвращали на каждом этапе обжалования, — сначала МГИК, потом нами, — то проблема существует. Сейчас мы тщательно анализируем все этапы работы комиссий, — и не только московских. После того как пройдет кампания, это будет поводом для серьезного предметного разбирательства и определенных выводов, включая кадровые.

**Ну, если здесь и впрямь такой, говоря по-русски, бардак, не лучше ли действительно, как предлагают многие, отменить выборы и провести кампанию по новой?**

**Элла Памфилова:** А какой бардак? Объясните, пожалуйста, что вы имеете в виду.

**Ну, вы же сами говорите, что у вас серьезные претензии и к деятельности окружных комиссий, и к тому, как сработал Мосгоризбирком.**

**Элла Памфилова:** Определенные претензии к работе — это не основание для отмены выборов. У ЦИК России нет таких полномочий, кто бы что на этот счет ни говорил. К сожалению, даже некоторые мои бывшие коллеги-правозащитники были введены в заблуждение. Обратились ко мне с открытым письмом: воспользуйтесь, мол, вашим правом, 21-й статьей закона («Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». — «МК»), — вы можете взять и отменить выборы. Нет. Не можем. В 21-й статье, в которой перечисляются наши полномочия, близко нет ничего подобного.

Наша компетенция в полной мере — это федеральные выборы. Региональные — ответственность субъектов. Уже назначенные выборы могут быть отменены в нескольких случаях. Во-первых, если нарушена процедура объявления выборов. Второе — ввод чрезвычайного положения. Или когда с выборов снимутся все кандидаты. Все. Больше никаких оснований для отмены на этом этапе нет. Вот если будут массовые нарушения в день голосования, тогда появляется повод отменить результаты выборов и объявить о проведении новых. Но я надеюсь, что до этого не дойдет.

**Не могу, однако, не привести поразившую меня цитату: «Власть руками избирательных комиссий с легкостью сняла с избирательного процесса негодных ей кандидатов в депутаты и расправилась с теми, кто против этого пытался возразить». Это не резолюция оппозиционного митинга, а цитата из недавнего заявления члена Мосгоризбиркома Людмилы Синельщиковой. Если уж в самом МГИК так оценивают эту кампанию, то какое должно быть доверие у избирателей к выборам?**

**Элла Памфилова:** Я не знаю, кого представляет Людмила Синельщикова.

**Насколько я понимаю, она представляет КПРФ.**

**Элла Памфилова:** Если она представляет КПРФ, это тем более странно слышать. К нам в ЦИК от Людмилы Синельщиковой никаких обращений не поступало. Я не знаю, какие у нее претензии. Одно дело — громкие слова, и совсем другое — конкретная работа. Что она сама как член горизбиркома от КПРФ сделала, чтобы исправить ситуацию? Где она была? Если человек ничего не предпринимает, то подобные заявления ничего не стоят.

**В любом случае странно, согласитесь, будут выглядеть выборы, перед которыми целый ряд кандидатов не просто был отстранен от участия в них, а посажен за решетку. За то, что они протестовали против снятия с выборов. Такого у нас, пожалуй, еще не было.**

**Элла Памфилова:** Давайте так: насчет «решетки» и ее истинных причин можно и порассуждать, и поспорить. Но в данном случае это не моя компетенция. Теперь — по кандидатам. Говорят, часто это слышу, что никого из оппозиции не зарегистрировали. Это неправда.

**Никто не говорит «никого».**

**Элла Памфилова:** Нет, говорят именно так: «Оппозицию не пустили на выборы!» Но смотрите: всего зарегистрировано 233 кандидата (осталось 226). 171 из них выдвинуты партиями. Всего в этом списке представители 17 партий — без «Единой России», подчеркиваю. Там, конечно, есть и спойлеры, но есть и действительно оппозиционные. 62 кандидата — самовыдвиженцы. Будем считать, что 45 из них — те, кого поддерживает власть (предположим, власть выдвинула по кандидату на округ). Из остальных самовыдвиженцев не менее 10 — это те, кого можно причислить к группе, позиционирующей себя как «истинная, независимая оппозиция». Поэтому говорить, что «никого», — это просто нечестно.

Не зарегистрировано чуть больше десятка оппозиционных кандидатов. А всего отказали 56. На прошлых выборах, в 2014 году, не зарегистрировано было 111. В два раза стало меньше отказов! Причем отказывали и тем, кто лоялен власти, и тем, кто нейтрален власти, — одни и те же требования были ко всем. Признаюсь, мне даже в страшном сне не могло присниться, что отказ в регистрации двенадцати кандидатам, позиционирующим себя как «истинная оппозиция» — из рядов которой примерно столько же, десять, зарегистрировали, — вызовет такой скандал, чуть ли не международного масштаба.

**За ними тоже стоит очень много избирателей. Я лично знаю многих.**

**Элла Памфилова:** Много — это сколько? Сто, тысяча, десятки или сотни тысяч? Но в данном случае важнее разобраться в мотивах и обоснованности отказов. И они должны были честно объяснить своим избирателям, почему их не зарегистрировали. А не заявлять, что Кремль и мэрия их боятся. Что они говорят? Что провластные кандидаты подписи не собирали, что их регистрировали просто потому, что те лояльны. А они, «истинная оппозиция», все сделали честно, правильно, но к ним необоснованно придираются. «Я многократно доказала, что у меня честные подписи», — говорит Соболев. Позвольте возразить: «экспертиза», которую она представила, — филькина грамота, да еще и стоимостью в несколько миллионов рублей. Квалифицированный эксперт-почерковед не станет проверять подписи по копиям.

**Честно говоря, меня очень удивил тот факт, что и на уровне ЦИК проверкой тоже занимались эксперты МВД. Тут ведь возникает определенный конфликт интересов: они оценивали работу своих коллег, сотрудников того же ведомства.**

**Элла Памфилова:** Нет никакого конфликта интересов. Все эти эксперты очень автономны, нужно просто знать специфику их работы. Это специалисты высочайшей квалификации. Тем более что мы привлекли совсем других почерковедов.

**Тем не менее все они работают в одной системе, подчиняются одним и тем же начальникам.**

**Элла Памфилова:** Ну послушайте, МВД уже 25 лет проверяет подписи. Все наши видные оппозиционеры, от Явлинского до Немцова, избирались по этому принципу. И фракции создавали, и должности высокие занимали... А теперь вдруг нам говорят: не нужно МВД. Но участие экспертов МВД в проверке подписей прописано в законе. Тогда нужно менять закон. Тем не менее, исходя из претензий, мы привлекли специалистов и из других ведомств, — не только из МВД. И никаких сомнений в результатах их работы у нас нет.

Что требуется от человека, который отдает свою подпись в поддержку кандидата? Только две вещи: он должен расписаться и поставить своей рукой дату. Но вот смотрите (показывает подписной лист. — «МК»): все даты написаны одной рукой. Даже вы, не почерковед, это можете видеть. Мы каждому, у кого хватит терпения, готовы показать эти материалы, все эти цепочки поддельных автографов. Чтобы все могли убедиться: мы ничего не выдумываем, не придираемся.

Но дело ведь не только в подписях. У Соболев, Гудкова-старшего, Брюхановой, Кульнева, Руденко выявлены, кроме того, серьезные нарушения при оформлении антикоррупционных справок, — об имуществе, находящемся за пределами страны. Скажем, Соболев, что касается самого имущества, написала правильно. Но там есть еще один очень важный, четвертый раздел: «Обязательства имущественного характера». И он во всех справках — на нее, мужа, несовершеннолетних детей — не заполнен. Уже одно это — основание для отказа.

**По словам Соболев, она оставила графу пустой, потому что ни у нее, ни у членов ее семьи нет обязательств имущественного характера, связанных с границей.**

**Элла Памфилова:** Эта графа заполняется обязательно. Закон четко прописывает: проставляется запись о наличии или отсутствии обязательств имущественного характера. А она оставила пустоту. Это не какая-то техническая ошибка: пустота здесь не допускается. Пустота означает, что человек не хочет ничего объяснять, не хочет раскрывать информацию. Если это требование не выполнено, то все, свободен.

**Одна из главных претензий к вам: почему не принимались во внимание заявления граждан, чьи подписи были забракованы?**

**Элла Памфилова:** Тоже неправда. В тех случаях, когда к заявлениям были приложены сканы паспортов, мы подписи вернули. Но часть таких заявлений попали в листы, забракованные целиком по другим основаниям. В том числе, — из-за нарушений, допущенных на стадии нотариального заверения. Да, тут были и чисто технические ошибки, и такие подписи мы тоже возвращали. Так было, например, с Русаковой: мы возвратили ей 170 таких подписей. А 300 — не вернули, потому что там были явные нарушения утвержденной Минюстом нотариальной формы, не позволявшие установить даже, был ли сам факт заверения. Здесь мы ничего сделать уже не могли.

**То есть даже если человек говорит: «Это я подписался, вот он я», — это еще не основание для восстановления подписи?**

**Элла Памфилова:** Закон есть закон: если человек попал в забракованный лист, оформленный с нарушением требований закона, — извините. Если сам сборщик подписей неправильно оформил лист, — не указал, скажем, дату своего рождения, — такой документ тоже по закону признается недействительным. То же самое, — если в лист попал мертвец. Вот откуда, кстати, взялась эта 321 мертвая душа? У одного Кульнева — 53! Ясно же,

что старую базу взяли. Они говорят: «Это могли быть провокаторы, нам этих сборщиков заслали».

**Такой вариант, насколько мне известно, действительно нельзя исключить.**

**Элла Памфилова:** Я тоже ничего не могу исключать, но это уже зона ответственности кандидатов. Значит, они должны были лучше контролировать своих сборщиков! И потом: где гарантия, что люди, требующие восстановить подписи, тоже не являются провокаторами? Мы примем решение, восстановим, а потом на нас подадут в суд. Ситуации могут быть разными, но закон запрещает нам — есть даже постановление Верховного суда на этот счет — проводить какие-либо расследования. Это компетенция судов и правоохранительных органов.

Но что касается наших возможностей, мы сделали все от нас зависящее, чтобы «вытянуть» этих кандидатов. Помните, например, какой шум был вокруг того, что сотрудники окружных избирательных комиссий внесли искаженные данные в ГАС «Выборы»? Все эти «Бикторовны» и прочее? Сознательно это делалось или это были ошибки от усталости, — трудно пока сказать. Но мы полностью это отработали. Наши специалисты сопоставили подписные листы, данные ГАС «Выборы», базу МВД, и все эти подписи были возвращены.

Перед началом работы по жалобам я сказала сотрудникам аппарата: ищите все, что можно использовать в пользу кандидатов. Независимо от того, нравится кто-то или нет. Лично я считаю, что участие оппозиции в выборах было бы очень полезно для нашей политической системы, для развития в ней конкуренции. А уж за Брюханову мы прямо бились все! Мне бы очень хотелось, чтобы она была в Мосгордуме. Правда. Она всех членов ЦИК очаровала своим упорством, тщательностью и трудолюбием. Причем у нее, в отличие от других, ни одной «мертвой души» не было. Видно, что человек собирал подписи.

**Но при всем своем желании вернуть «отказников» в кампанию вы не могли?**

**Элла Памфилова:** Ну а как? Мы могли вернуть их только при одном условии — если бы пошли на прямое нарушение закона. Но даже это их бы не спасло. Сейчас ведь модно судиться, вы это видите: различные политические силы то и дело атакуют друг друга через суд. На нас бы тоже моментально подали в суд, — и тот отменил бы наше решение.

Выдам один секрет: во время проверки мы закрыли глаза на многие вещи, чтобы не ухудшать положение кандидатов. Но сейчас, когда на нас сыплются обвинения в том, что мы отказали «незаконно», я тоже не стану

молчать. Например, у той же Соболев, как и у Русаковой, список сборщиков заверен нотариусом некорректно, с нарушением закона. И это — не техническая ошибка.

**Удивительная все-таки история: кандидаты, о которых никто ничего не слышал, но о которых известно, что их поддерживает власть, успешно проходят все проверки и регистрируются. А у несравнимо более известных людей, у людей, способных вывести на улицы десятки тысяч в свою поддержку, — ничего, хоть убей, не получается. Как вы объясняете этот парадокс?**

**Элла Памфилова:** Не вижу никакого парадокса. Кто из радикальной оппозиции тщательно подошел к этому процессу — у тех получилось, и их зарегистрировали. Не получилось у тех, кто ставил перед собой иные цели или просто забыл ознакомиться с элементарными требованиями закона.

Если же говорить о вышедших на улицы по их призыву, то большинство их не знали даже имен и фамилий этих кандидатов. Да и к Москве многие не имели никакого отношения. Зато как круто, модно, особенно для малолеток, прокричать, перекрыв проезжую часть: «Мы здесь власть!» Сытые, ухоженные, выросшие в самые благополучные для России времена, хорошо одетые, с дорогими телефонами... Это не простые работяги с производства, — это «продвинутое» студенчество и старшеклассники. Они еще до конца сами не понимают чего хотят, а тут появился повод для «движухи».

С другой стороны, у обычных людей действительно много накопилось поводов для недовольства. Тем, что власть часто их не слышит и не реагирует на их проблемы, что много произвола и несправедливости. Вот это — серьезно. Именно этим должна быть озабочена власть.

Кстати, к некоторым кандидатам, — в особенности к Соболев, которая является профессиональным юристом, — тоже возникают вопросы в этой связи. По небрежности ими были допущены нарушения или специально, — чтобы у нас не было ни единого шанса их зарегистрировать, чтобы вокруг этого можно было устроить вселенское шоу?

**Любопытно все-таки было бы взглянуть на подписи, отданные за кандидатов, которые успешно зарегистрировались. У вас не возникало такого желания?**

**Элла Памфилова:** У ЦИК России нет таких полномочий. Повторяю: чтобы инициировать такую проверку, необходимы факты. Если у кого-то они есть — дайте, пожалуйста. Я применю весь свой ресурс для того, чтобы установить и наказать виновных, сама направлю материалы в Следственный комитет, в Генеральную прокуратуру. Только дайте факты. Хотя какие-то.

Тут еще очень важно правильно расставить акценты. Логика у наших оппозиционеров такая: провластных кандидатов зарегистрировали нечестно, а мы честные. Но сначала зарегистрируйте нас точно так же, — пусть нечестно, в обход закона, — а уж потом мы будем бороться за честность и справедливость! Но, ребята, если уж вы критикуете власть, если говорите, что она такая-сякая, а вы совершенно другие, то и доказывайте, что вы на самом деле лучше ее представителей. Скажите: «Мы докажем, что их зарегистрировали неправоммерно, но сами так не хотим. Проверьте нас безо всяких поблажек!» Вот это я бы поняла.

Но я вижу другое. Пришли ко мне (речь идет о встрече председателя ЦИК России с группой кандидатов в депутаты в Мосгордуму, не зарегистрированных окружными избирательными комиссиями, состоявшейся 23 июля. — «МК») и предъявили фактически ультимативное требование: «Зарегистрируйте нас безо всяких проверок!» Чем вы тогда отличаетесь от тех, кого разоблачаете?

**Вы сказали: по поводу того, что делали правоохранители, — это не к вам. Но все-таки у вас, — может быть, не как у председателя ЦИК, а как у Эллы Памфиловой, как у человека, который значительную часть своей жизни посвятил правозащитной деятельности, — есть вопросы к их действиям в этой ситуации, к тому, как они пресекали протестные акции?**

**Элла Памфилова:** Да, я действительно много лет занималась правозащитой. И, будучи уже председателем ЦИК, помогала людям, чьи права были нарушены, когда это пересекалось с выборами и нашей компетенцией.

Кстати, тот же Навальный и иже с ним, с одной стороны, не жалеют для меня и моих коллег оскорблений и лжи, а с другой — обращаются за помощью и содействием. Мы защищали их, например, когда «бомбили» их штабы в регионах. Организовывали им поездку в Чечню в качестве наблюдателей на выборах президента. Под мою личную ответственность. Кстати, в Новосибирске глава штаба Навального зарегистрирован недавно кандидатом в мэры. Благодаря нам восстановлена регистрация руководителя штаба Навального на муниципальных выборах в Петербурге.

Но что касается несанкционированных митингов и шествий, это действительно не наша зона ответственности. Единственная связь с избирательным процессом — в том, что они проводились под лозунгом «За честные выборы!». Хотите провести митинг? Ради бога! Но проводите, не выходя за рамки правового поля. Отстаивая свои, в том числе и избирательные права, не попирайте права других. Если вы кандидаты и бьетесь за право стать законодателем, то не стоит плевать на закон. Если призываете молодежь на несанкционированные акции, то несите полную ответственность за последствия и судьбы этих ребят.



**То есть, если я правильно понял, вопросов у вас нет?**

**Элла Памфилова:** Вопросов нет только у полных идиотов. И позиция моя такая: я против неоправданной, необоснованной жестокости и насилия по отношению к протестующим со стороны правоохранительных органов. Но, с другой стороны, мне не менее омерзительны провокации на несанкционированных акциях по отношению к людям, которые несут службу по охране общественного порядка. Это — в общем.

По конкретным случаям я не могу давать оценку, поскольку занята другим и не знаю фактов. Не знаю конкретно, что делали кандидаты и их сторонники, как действовали правоохранительные органы, поэтому не могу судить о том, кто прав, кто виноват. С чужих слов и утверждений я своего мнения не составляю.

Если бы аресты были способом не пустить кандидатов на выборы, — я бы, конечно, вмешалась. Но в данном случае это не связано с вопросом допуска. Решения об отказе принимали мы, и я уверена в их правомерности и готова это доказывать.

**Насколько я понимаю, самое первое из «московских дел», возбужденное «по факту воспрепятствования деятельности избирательных комиссий», не может расследоваться без участия самих избирательных комиссий, без ваших московских коллег. Они здесь потерпевшие. А что вы думаете об этом?**

**Элла Памфилова:** Моя личная позиция, что это притянута за уши. Это был выходной день (речь идет о событиях 14 июля 2019 года, когда протестующие против снятия с выборов независимых кандидатов пикетировали здание МГИК. — «МК»), комиссия не работала. Возможно, были какие-то другие нарушения закона. Но никакого воспрепятствования деятельности комиссии я не вижу. Если и возбуждать какое-то дело, то должны быть серьезные основания. В данном случае я их не вижу. Таково, во всяком случае, мое мнение.

**Последний вопрос на «московскую» тему. Знаю, что у вас нет полномочий снимать руководителей нижестоящих структур. Но знаю также, что был ряд случаев, когда вы беседовали один на один с руководителями региональных избирательных комиссий, и они после этого уходили в отставку. У вас будет разговор тет-а-тет с Валентином Горбуновым?**

**Элла Памфилова:** Вопрос о смене руководства МГИК сейчас некорректен. Ставить его до выборов, — значит, выбить комиссию из колеи. Это исключено.

## Ну а после выборов будет разговор?

**Элла Памфилова:** Разговором тут не обойтись. Посмотрим, как пройдет день голосования, но в любом случае будет серьезный и предметный «разбор полетов». Вы правы, мы не можем напрямую снимать председателей региональных комиссий. Но мы можем публично выразить недоверие тому или иному руководителю, если видим для этого основания. А иногда действительно достаточно поговорить с человеком, представить ему наши аргументы, и он сам принимает решение уйти. В общем, у нас есть разные способы решить вопрос, и мы ими пользуемся. Но сейчас, в преддверии выборов в Мосгордуму, самое главное для меня — не навредить деятельности комиссии, не деморализовать ее окончательно, дать ей возможность хорошо провести день голосования. Мосгоризбирком это умеет. А мы будем, как и по остальным регионам, контролировать ситуацию и вовремя предпринимать те действия, которые от нас потребуются.

**Проблемы с выборами возникают, как вы уже упоминали, и в других регионах. Пожалуй, особенно богата нынче на предвыборные скандалы Северная столица. Одно снятие Владимира Бортко чего стоит! Основной конкурент и.о. губернатора заявил, что не хочет играть «краплеными картами». Главным же доказательством «краплености» Бортко называет решение Санкт-Петербургского избиркома создать «дачные участки» в Ленинградской и Псковской областях. По версии оппозиции, это делается с целью фальсификаций — для того, чтобы обеспечить победу Беглову. В общем, выборы лишились главной интриги и превращаются, по мнению многих, в безальтернативные. Как вы относитесь к демаршу Бортко и приведенным им аргументам?**

**Элла Памфилова:** Если речь идет только о «дачных участках», то повод этот весьма незначительный. Я бы даже сказала, несерьезный. Их не так много, чтобы можно было повлиять на общие итоги голосования. Тем более после нашего прессинга их количество подсократили. С нашей стороны там будет обеспечен жесткий контроль, будут наблюдатели и, надеюсь, видеорегистраторы.

**Примечательно, однако, что Санкт-Петербургский избирком проигнорировал не только протесты оппозиции против создания «дачных участков», но и ваши рекомендации на этот счет.**

**Элла Памфилова:** Это право горизбиркома, мы не можем им приказать. У нас ведь не административно-командная вертикаль, — выборы в субъектах Федерации организуют региональные комиссии. Но коль они приняли такое

решение, то спуску мы им не дадим. Раз решили, — будут нести ответственность за последствия. По полной программе.

Мы свою позицию обозначили жестко: создание таких участков нецелесообразно. Москва на прошлых выборах мэра уже отработала эту схему, и московский опыт говорит, что овчинка совершенно не стоит выделки. Это уже пройденный этап. Мы опробуем более современные технологии: цифровые участки, дистанционное голосование... Москва их активно внедряет, и в этом смысле они молодцы. И Петербургу мы не советовали возвращаться во вчерашний день. Зачем? Затратно и неэффективно.

### **Что-то не очень они вас слушаются.**

**Элла Памфилова:** Да, бывает так. До поры до времени. Не слушаются, не слушаются — а потом мы выражаем недоверие. Не слушались и предыдущие председатели горизбиркома, — и где они теперь? Так что всему свое время.

### **Ну а массовое снятие кандидатов на муниципальных выборах в Петербурге как вы оцениваете?**

**Элла Памфилова:** Ну как я оцениваю? Мы делаем все возможное. Восстанавливаем, и восстанавливаем, и восстанавливаем.

### **А это подходит под категорию «бардак»?**

**Элла Памфилова:** Это хуже. Ситуация, при которой муниципальные комиссии не исполняют решения судов по восстановлению кандидатов, требует, наверное, каких-то других, более крепких выражений. Надо, конечно, полностью реформировать муниципальную избирательную систему Санкт-Петербурга. Это страна в стране, где свои правила, где нагло игнорируется федеральное законодательство.

Наши сотрудники, члены ЦИК, буквально не вылезают оттуда. Постепенно мы ломаем ситуацию. Скажем, у «Яблока» на прошлых выборах было зарегистрировано 99 кандидатов, а сейчас, по-моему, 409. Но, к сожалению, все приходится делать в ручном режиме. Если сравнивать с Москвой, с прошедшими, например, здесь ранее муниципальными выборами, то это небо и земля. В Петербурге надо кардинально все менять.

**В выборах, проводимых в разных частях страны, легко увидеть общую черту: на несправедливость практически всегда и везде жалуются кандидаты оппозиции, а не власти. Есть, наверное, исключения из этого правила, но они не меняют общую картину. Вот и ваш коллега по ЦИК Николай Левичев предупреждает: «Если вы в оппозиционной партии, вы**

**всегда должны делать поправку на то, что для вас барьерчик будет чуть повыше». Согласны с такой точкой зрения?**

**Элла Памфилова:** Левичев совсем другое имел в виду. Он уже объяснялся по этому поводу, не буду говорить за него. Но я как человек, который тоже был в оппозиции — настоящей, серьезной, недаром сейчас вытащили все мои высказывания 20-летней давности, — на собственной шкуре знаю: если ты бросаешь вызов власти, то действительно должен быть готов к тому, что тебе будет непросто. Комфортные условия тебе создавать никто не будет. У нас, правда, есть пример Навального, которому дали подписи муниципальные депутаты от «Единой России», чтобы он поучаствовал в выборах мэра. Может быть, глядя на него, все решили, что власть должна предоставлять оппозиции режим наибольшего благоприятствования?

**Лично мне кажется, что более высокий «барьерчик» как раз должен быть для кандидатов от власти, за которыми, как правило, стоит огромный административный ресурс. По идее, как раз их надо проверять с пристрастием.**

**Элла Памфилова:** Что касается нас, мы всех проверяем доброжелательно, на равных. Взять хотя бы нынешнюю московскую кампанию. Мы отказали и тем, и другим, поскольку были сходные нарушения. А сколько мы снимали кандидатов от «Единой России» на других выборах! Но на это, естественно, никто не обращает внимания.

**Вы хотите сказать, что провластным кандидатам отказывают в регистрации не реже, чем оппозиционным?**

**Элла Памфилова:** Не считала специально, поэтому не берусь утверждать. Не люблю голословных утверждений. Но точно знаю, что представителей «Единой России» тоже часто снимают с выборов. Что логично: их просто самих по себе очень много. Это, однако, не отменяет того, что я сказала: оппозиционеру всегда и в любой стране заведомо сложнее, чем представителю власти.

Человек во власти в любой стране всегда имеет определенные преимущества. Правда, одно дело, когда речь идет о, так сказать, легитимных преимуществах. Когда человека, например, часто показывают по телевизору в силу его должности. И совсем другое — злоупотребление административным ресурсом. Есть у нас такое? Меньше, чем раньше, но есть. И это приходится выкорчевывать изо дня в день.

Поэтому, честно говоря, не знаю, кто меня больше не любит — наша либеральная оппозиция или чиновники. Мы — как в окопе: обстрел идет со всех сторон. Оказались в нервной точке, на пересечении интересов —

политических, экономических, номенклатурных — разного рода групп и группировок. Я неудобный человек практически для всех.

**Вы много говорите сегодня о необходимости скорректировать избирательное законодательство, но не пришла ли пора поставить вопрос о реформе всей избирательной системы, воспринимаемой сегодня значительной частью общества (как минимум значительной) как институт, формируемый властью и действующий в ее интересах? Некоторые, как, например, известный политолог Владимир Пастухов, видят выход в радикальной децентрализации избирательного механизма.**

**Элла Памфилова:** Это который сейчас в Лондоне?

**Совершенно верно. Так вот, его мнение: «Общенациональный «избирательный орган» должен создаваться конференцией выборщиков или каким-то иным способом «снизу» под конкретные выборы и не иметь никаких административно-распорядительных функций по отношению к комиссиям на местах, превращающих его в министерство и часть «системы». Как вам такая идея? Может быть, за этим будущее?»**

**Элла Памфилова:** Вот за что я люблю нашу либеральную общественность, так это за ее «принципиальность». Они все, конечно, против административного ресурса, но когда им выгодно, настойчиво требуют его применить: «Памфилова, ты чего, Горбунова снять не можешь?! Ну-ка разгони там всех и отмени выборы!» И им совершенно наплевать на то, что у Центризбиркома нет таких полномочий, плевать на то, что кроме Памфиловой есть 14 членов ЦИК, которые думают по-разному, мнения которых могут быть отличными от моего...

**Я знал, что вы это скажете.**

**Элла Памфилова:** А что я еще могу сказать? У меня вся деятельность построена на компромиссах, на умении найти взаимоприемлемое решение. Конечно, как человеку, который своей целью видит оздоровление избирательной системы, мне иногда не хватает полномочий. Если бы у меня была «вертикаль», я бы тогда развернулась! Но, с другой стороны, я понимаю, что у «вертикали» есть обратная сторона. Сейчас в Центризбиркоме Памфилова, а завтра, может быть, придет Антипамфилова — человек, у которого будут совершенно другие цели и интересы.

**То есть систему пока лучше не трогать?**

**Элла Памфилова:** Ну почему? Если бы я так думала, я бы два года назад не пошла к Президенту и не попросила его создать рабочую группу по реформированию избирательного законодательства. И не тратила бы на это нервы и здоровье. В принципе ведь могу не тратить. Мы только правоприменители, — пусть у законодателей болит голова об актуальности законов. Но я так не говорю и так не думаю. Систему, конечно, нужно совершенствовать. По итогам кампаний этого года мы подготовим свой пакет предложений. В том числе — по совершенствованию, упрощению механизма сбора и проверки подписей.

**Мы встречаемся впервые, но я достаточно давно наблюдаю за вашей деятельностью. И всегда относился к Вам с большим уважением. Поэтому, когда решался вопрос о том, кто станет председателем ЦИК России, я ставил не на вас. Доказывал, что власть предпочтет кого-то более покладистого, послушного, податливого. И сейчас мне говорят: «Смотри, Памфилова...»**

**Элла Памфилова:** Да, «была приличным человеком, а теперь»...

**«...Вписалась в систему». А я, откровенно говоря, не знаю что ответить. А что ответили бы вы? Вы вписались в систему? Вы та же самая Памфилова, которая может громко хлопнуть дверью, уйти в отставку, почувствовав несогласие с «генеральной линией», или уже другая?**

**Элла Памфилова:** Если человек сформировался как личность, то вряд ли потом сильно изменится. Убеждения у меня те же самые. Просто больше стала знать и понимать. Но, по сути своей, конечно, осталась прежней. Могу, кстати, сказать, что целый ряд уважаемых мной правозащитников, с которыми я работала, говорит мне: «Элла Александровна, уходи! Ты такой приличный человек, у тебя такая биография, у тебя столько заслуг — как ты можешь здесь оставаться».

Поверьте, я умею уходить. Когда говорят, что Памфилова «присосалась к кормушке», ничего, кроме смеха, у меня это не вызывает. Я с поста министра ушла (в 1991–1994 годах Э.А. Памфилова была министром социальной защиты России. — «МК»), когда стала не согласна с политикой правительства. Ушла практически в никуда. На пике своей популярности. И в 2010 году ушла (с поста председателя Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. — «МК»), когда у меня возникли противоречия с высокопоставленными чиновниками.

Я ухожу, когда чувствую, что моя деятельность бессмысленна. Но сейчас я не вижу этого. Напротив, вижу, что у нас получается. Не так быстро, как хотелось бы, но ситуация меняется. Со стороны этого, может быть, неза-

метно, но те, кто внутри, кто вникает в эти процессы, знают, что перемены значительны.

А насчет того, вписалась ли я в систему... Ну а эти ребята, оппозиционеры наши, за что, по-вашему, бьются? За то, чтобы попасть в Мосгордуму, то есть встроиться в эту же политическую систему. Чтобы менять ее, как им представляется, изнутри. Но я, находясь на вершине избирательной системы, уже меняю, работаю вместе с коллегами на ее оздоровление. Так почему же я должна уходить?

## **ЭЛЛА ПАМФИЛОВА: «СУЕТИТЬСЯ И УЛАВЛИВАТЬ ЧЬИ-ТО ФЛЮИДЫ — ЭТО НЕ ПРО МЕНЯ»<sup>3</sup>**

**Элла Александровна, хотим начать с неожиданного вопроса: вам нравилась группа «Наутилус Помпилиус»?**

**Элла Памфилова:** Одна из самых любимых. Все в жизни повторяется на новом витке спирали. Сейчас и песни Галича начинают вспоминать, и Талькова, ну а Высоцкого никогда и не забывали.

**Их песня «Скованные» вспомнилась потому, что оппозиционные кандидаты, которых не допустили к выборам, бегают по кругу, ищут правды везде — в окружных комиссиях, в ЦИК России, в судах и на площадях. И нигде не могут найти. Система выстроилась цепью.**

**Элла Памфилова:** Во-первых, они не кандидаты, просто оппозиционеры. А вы уверены в том, что они ищут правду? Готовы ли эти люди самим себе признаться в правде? Сказать: мы, вроде бы юристы, образованные, грамотные люди, но по каким-то причинам допустили грубые ошибки, не позволившие нам зарегистрироваться и стать кандидатами. Я убедилась в том, что далеко не всем эта правда нужна. Не понимаю, почему госпожа Соболь и еще четверо из тех двенадцати, кого не зарегистрировали, не выполнили требования по заполнению, например, антикоррупционной справки. Соболь оставила пробел в графе 4 об обязательствах имущественного характера. «Ну, не заполнила. А что тут такого?». Но это уже достаточное основание для отказа в регистрации, помимо требований к собранным подписям.

**Но кандидат ведь имеет право на небольшую ошибку?**

<sup>3</sup> Печатается по: Баканов К., Балуева А. Элла Памфилова: «Суетиться и улавливать чьи-то флюиды — это не про меня» // Собеседник. 2019. 9 сент. № 34.

**Элла Памфилова:** Еще не кандидат, а просто соискатель кандидатства. На техническую — да. Например, можно донести некоторые недостающие документы или исправить определенные ошибки в оформлении. При этом есть документы, которые нужно сдать сразу в должном виде, и ничего исправлять там нельзя. Что касается раздела № 4, — обязательств имущественного характера, находящегося за рубежом, то это можно было уточнить на первом этапе, чего не было сделано. Но уже на этапе рассмотрения жалобы в МГИК вносить какие-либо изменения было нельзя. Тем более — в ЦИК России.

Незаполнение данного раздела трактуется судами, как отказ сообщать достоверную информацию. Но мы, кстати, эту тему ненадлежащего заполнения даже не педалировали, мы изначально изучали только то, что уже забраковали на уровне города, и не хотели ухудшать их положение. Мы исходили из самого доброжелательного отношения к оппозиционным кандидатам, я встречалась с ними еще до того, как они получили отказ, чтобы понять, какие у них проблемы и чем мы можем помочь.

**У нас на руках одна из многочисленных жалоб. Суть документа в том, что проверка графологами подписей, собранных оппозиционером Янкаускасом, заняла более 6 часов, а проверка в отношении провластных кандидатов (например, Зверева) вовсе не проводилась или проводилась формально. Почему же на это не было никакой реакции?**

**Элла Памфилова:** Может быть, так и было, но никто нам об этом не сообщил, — ни тогда, когда можно было все исправить, ни сейчас. Выборы в Мосгордуму — региональный уровень, и ЦИК может оперативно вмешаться, только когда у нас есть жалоба с фактами, что нижестоящая комиссия нарушает процедуры или бездействует. В Санкт-Петербурге мы работали по жалобам на ИКМО, высылали туда рабочую группу, а из Москвы у нас просто не было таких сигналов, никаких жалоб. Иначе мы бы обязали сделать все исправить, и, самое главное, вовремя. И я вас сейчас прошу, соберите все, что у вас есть, и дайте мне. Это поможет нам сделать выводы и дать оценки работе комиссий разных уровней. А то одни разговоры! Причем, когда процесс уже закончился. Но и сейчас мне нужны факты, чтобы понимать, как сработала вся эта система.

**Элла Александровна, но вот моя подпись за оппозиционного кандидата тоже была признана недействительной, хотя я сама ставила и ее, и дату.**

**Элла Памфилова:** В некоторых случаях сам сборщик мог «запороть» целый лист с реальными подписями, грубо нарушив правила заполнения. Такой лист по закону должен быть забракован весь. Видимо, Вам просто не повезло, но мы готовы проверить уже задним числом, что произошло с вашей подписью. Ошибок сборщиков, особенно у Соболев, было много. Но все, что



можно было исправить, мы им возвращали. По заявлениям граждан, подписи которых были признаны недействительными, ЦИК не могла работать в полной мере — мы же не следственные органы. Но и тут мы действовали сообразно возможностям: подписи, подтвержденные заявлениями со сканами паспортов, мы все до одной вернули, да и по ряду других заявлений, когда хватало наших полномочий, подписи возвращали.

**И все же наблюдатели говорят о неравном подходе к кандидатам. Одни и те же ошибки, например, для Соболь стали критичными, а для кого-то провластного — нет. Или, скажем, независимых экспертов даже не подпустили к процессу экспертизы подписей, как в случае с Янкаускасом.**

**Элла Памфилова:** Дайте мне факты «неравного подхода». А эти нарушения по Янкаускасу, — попади они к нам вовремя, мы бы тут же среагировали и заставили бы все выполнить, как положено.

**То есть надо сразу в ЦИК обращаться? А зачем тогда все нижестоящие комиссии нужны?**

**Элла Памфилова:** Да, если кандидат заинтересован в том, чтобы своевременно были предприняты шаги для регистрации — если ОИК что-то нарушила, а Мосгоризбирком не среагировала, то к нам. У нас работает горячая линия для таких случаев. Я, конечно, со временем разберусь, и виновные ответят. Но соискатели кандидатства сами не должны были терять время. В этом году кампании проходили во всех 85 регионах, в 16 выбирали высших должностных лиц, в 13 — заксобрание. Откуда нам взять людей, чтобы тотально проверять региональные выборы? Бегать по Москве, выспрашивая, где что происходит, — это, простите, слишком большая роскошь. Все кто заинтересован в справедливости, могли обратиться в ЦИК сами — мы быстро реагируем.

**И все же. ЦИК, рассматривая те документы и жалобы, которые к нему поступили до выборов, счел, что Мосгоризбирком все сделала правильно?**

**Элла Памфилова:** Нет, не счел. Иначе мы бы не возвращали кучу подписей, правда? А мы возвращали и по сто, и по двести, а Соловьеву вообще 399 подписей вернули. Мы все пытались трактовать в пользу тех, кто хотел стать кандидатом. Когда пошли разговоры, что не те, мол, почерковеды в МВД, мы пригласили других, независимых, экспертов из разных ведомств. Они очень высокого класса и полностью провели вторичную проверку. Что-то опровергли, многое подтвердили. Среди тех, кого эксперты первоначально сочли мертвыми душами, при повторной проверке нашлись и живые.

**А подписи за провластных кандидатов тоже так тщательно проверяли?**

**Элла Памфилова:** На этот счет много разговоров. О том, что провластных проверяли сквозь пальцы. Повторюсь, если на уровне окружных комиссий были подобные злоупотребления, нам почему-то никто не сообщил, только сейчас голословно машут руками после драки. Хотя в комиссиях немало представителей оппозиции. Но мы, ЦИК, за мертвые души и за рисованные подписи отказывали всем, невзирая на лояльность или оппозиционность. Фактов о том, что провластные кандидаты якобы не собирали подписи, у меня нет. И ни у кого нет. А это значит, что ни у кого нет права утверждать, что кто-то собирал, а кто-то нет. Или докажите хотя бы в суде обратное. Но в прессе все домыслы активно тиражируются.

**Некоторые кандидаты не обозначают свое членство в партии власти, попросту его утаивают и идут как самовыдвиженцы. Это вообще законно?**

**Элла Памфилова:** Да, любой представитель любой партии имеет право выдвигаться самостоятельно. В этом году были также представители КПРФ и «Яблоко», которые тоже шли как самовыдвиженцы.

**Складывается ощущение, что гарантия законности на выборах любого уровня — только ЦИК? Правду можно найти только у вас?**

**Элла Памфилова:** Ну зачем же так. Не только. Разные ситуации бывают. Сейчас мы действительно по всем проблемным регионам добились смены руководителей комиссий. С нашей подачи за случаи административного давления были освобождены от должностей мэры, заместители губернаторов и даже руководители двух регионов. Мы добились того, что сейчас практически невозможны «карусели» и вбросы. В день голосования заниматься фальсификациями сейчас гораздо сложнее, чем раньше. Мы добились ужесточения статей за сговор по фальсификациям.

**Вы можете назвать самые проблемные регионы?**

**Элла Памфилова:** У нас в этом году были проблемы с муниципальными выборами в Санкт-Петербурге, к сожалению.

**Но кажется, что в этом году избирательная кампания особенно нервная. Это так?**

**Элла Памфилова:** Нет, не кажется. Наша трехлетняя работа не прошла зря. Эта кампания довольно конкурентна. В Москве, например, в среднем пять человек на место. Уровень отказов — низкий. Вообще по стране заре-

гистрирован 91 процент из всех, кто изъявил желание; отказали 6 процентам, еще 3 процента не стали подавать документы в комиссии. В Москве на прошлой аналогичной кампании было 111 отказов, а сейчас всего 56. Жалоб по существу в этом году гораздо меньше, они были из Забайкалья, Саратова, но в основном это жалобы из Петербурга. Москва — на втором месте.

Но в московских выборах я не вижу масштабных проблем. Людей «разогрели» из-за отказа двенадцати оппозиционерам, при этом примерно столько же из этой «группы» были зарегистрированы.

### **Но выборы в Москве кошмарны. С ними связано столько негатива!**

**Элла Памфилова:** Этот фон создан искусственно. Все обвинения из-за того, что не пустили 12 оппозиционеров, тех, кто себя позиционирует самыми истинными и самыми независимыми. Вот и весь «кошмар». Но здесь нет предвзятости. Я, например, с симпатией отношусь к Дмитрию Гудкову, с которым мы давно знакомы, к Брюхановой и Соловьеву. Я исхожу из того, как люди работали в ходе кампании. Но никакая симпатия или антипатия не влияла на наши решения, — мы просто действовали по закону.

**Вас тоже ведь когда-то считали настоящим оппозиционером, вы были соперником Путина на выборах. Вы и сейчас темпераментом чем-то Соболь напоминаете.**

**Элла Памфилова:** Упаси Господь!

**Правда-правда. А что бы вы сейчас сделали на ее месте?**

**Элла Памфилова:** Точно не стала бы примерять на себя чужой имидж, — в данном случае и весьма неудачно, — имидж Собчак, постаралась бы проявить свою индивидуальность. И еще: я бы точно после месячной голодовки не смогла бы так энергично, извините, действовать. Сил бы не хватило. Я бы посоветовала ей быть в дальнейшем более честной перед теми, кого увлекла за собой, и научиться признавать свои ошибки. Я свои умею признавать, где мы неправы, где недоработали. Когда она говорит: «Мы имеем право на представительство, — она права. Да, имеет. Но этого надо добиваться честно, иначе чем она отличается от тех, кого клеймит? Быть в настоящей, а не в комфортно-игрушечной оппозиции очень непросто. Быть вдвойне вооруженным знанием закона и правоприменительных процедур, и не подставляться лишней раз, по возможности. Выход на серьезную политическую оппозиционную тропу — это далеко не тусовочные шумные акции с легкомысленной подставой других по удар...

**Вы говорили о давлении на вас со стороны оппозиционных кандидатов, а было давление с другой стороны?**

**Элла Памфилова:** Да, давили ультиматумом по регистрации. Со стороны Кремля давления нет. Все знают, что я в любой момент могу напрямую выйти на Президента. Ведь это была его идея, чтобы я возглавила ЦИК. Он знает мой характер, поэтому никакого давления или инструктажа нет и не было. Да и не в его это манере. Когда утверждают, что нам сверху спустили «приказ», я просто внутренне посмеиваюсь: да, попробуй мне лично это кто-то сказать.

**Ну, не прямой приказ, конечно, а просто общее направление, которое буквально висит в воздухе?**

**Элла Памфилова:** Я не знаю насчет воздуха. Суесться и улавливать чьи-то флюиды — это не про меня. Мне лично никто ни из каких кабинетов не указывал. И я даже не знаю, кто меня больше не любит, — оппозиция или многие региональные и иные чиновники. Кстати, должна сказать, меня поражает, что оппозиция, критикуя власть за авторитарный режим, начинает, когда ей выгодно, требовать от меня: Памфилова, примени свою власть, возьми и нас зарегистрируй!

**Требуют от вас быть диктатором?**

**Элла Памфилова:** Именно. Когда, с их точки зрения, в этом есть политическая целесообразность.

**Элла Александровна, что вы думаете об умном голосовании? Есть ощущение, что Владимир Бортко именно из-за него снялся с выборов губернатора Петербурга, поскольку была реальная опасность, что проголосуют не за Беглова, а за него, хотя у него была роль спойлера.**

**Элла Памфилова:** «Умное голосование» я не буду комментировать, пусть его обсуждают те, кому это интересно. Не хочу вступать в эту дискуссию, а то навлеку на себя очередные оскорбления или Навальный пририсует мне еще три бороды с рогами и копытами (смеется — *Ред.*). А насчет Бортко, чьи фильмы я обожаю, скажу: с точки зрения власти это был неприятный инцидент, не зря Кириенко уговаривал его этого не делать. Власть ничего не выигрывает от его отказа участвовать. Да и не будет Бортко ничего высчитывать. Там другие мотивы были. Там возник достаточно серьезный внутривнутрипартийный конфликт.

## **Насколько в этой кампании был задействован административный ресурс?**

**Элла Памфилова:** Мы говорим о неправомерном его применении? Да, это было, — в разной степени в разных регионах. Но гораздо меньше, чем раньше. Если мы его видим, мы хватаем за руку или передаем материал в правоохранительные органы. Но, к сожалению, позиции у нас не всегда совпадают, — мы считаем, что есть нарушение, а суд говорит, что не было. Эта проблема есть. До идеала пока далеко.

## **Что вы думаете о московских волнениях и протестах, связанных с выборами?**

**Элла Памфилова:** У людей, конечно, есть основания для социальных, политических и экономических претензий. И у них есть право выражать это на митингах. Подчеркиваю — санкционированных. Это нормально. И власть должна понимать, что вызывает наибольшее возмущение людей. Но выборы в Мосгордуму были только поводом для этих волнений. Не было бы этого предлога, нашли бы другой. Многие даже и имен незарегистрированных кандидатов не знали, кроме Соболь, Яшина и Гудкова. Видимо, в определенных кругах Москвы назрело недовольство целым рядом факторов, люди вышли, чтобы выплеснуть, что у них накопилось. Теперь давайте честно скажем, кто выходил в Москве на протесты? Это довольно обеспеченные, хорошо упакованные по всем параметрам, неплохо образованные, в основном молодые люди из весьма благополучных семей. Они выросли, как моя внучка, которая родилась в 1999 году, не зная прежних тягчайших для большинства россиян времен. Да и сегодня в регионах другие во многом проблемы и приоритеты. То, что происходит в пределах Садового кольца, — далеко не во всем адекватно тому, что происходит в стране. Эти благополучные протестующие подчас не знают ни проблем своих сверстников в регионах, ни проблем своих родителей в 1990-х, когда все обрушилось, когда многие мужчины из демократически настроенной технической интеллигенции в одночасье потеряли работу в так называемых закрытых «ящиках», а вместе с работой потеряли и себя, уйдя в стрессы и запои, а женщины, даже доктора наук, заделались «челноками». И все страдали от бандитов! Сколько сломанных судеб и трагедий!... Хорошо, что эти мальчики и девочки выросли в самые благополучные в истории России двухтысячные годы, но плохо, что они не интересуются недавней историей страны. Вот и получается, что у кого-то щи пустые, а кому и жемчуг мелкий. С другой стороны, и эта часть молодежи должна найти цивилизованные способы, как реализоваться в своей стране, независимо ни от политических, ни от иных взглядов. Все они — молодые, активные, думающие — нужны России. Мне бы не хотелось, чтобы выпускники университетов, да и все остальные — уезжали из страны. Надо слышать,

чего они хотят, надо уметь с ними общаться, спорить и убеждать. Дать и им возможность цивилизованно убеждать своих оппонентов во власти. Это — взаимообогащающий процесс, способствующий развитию страны. Кто-то из них и осмысляет этот процесс уже сейчас, а кто-то выходит на акции просто потому, что круто и модно.

**Вы сочувствуете студенту «Вышки» Егору Жукову, которого теперь обвиняют в призывах к экстремизму?**

**Элла Памфилова:** Когда Навального зеленкой обливали, когда его штабы громили, я это прилюдно осуждала, поскольку это было связано непосредственно с выборами. Но я понятия не имею, что этот внешне привлекательный молодой человек Егор Жуков из себя представляет, что он делал и что задумал. Я не знаю сути и деталей этого дела, а я привыкла отвечать за то, что говорю. Надеюсь, что правосудие в отношении него и других будет справедливым. В любом случае, чем больше будет возможностей и площадок, в том числе и для общеполитических дискуссий между разными оппонентами и властью, чем больше и качественней будет обратная связь, тем меньше будет уход молодежи в радикальное поле. Поэтому всех призываю к диалогу — мы все в одной стране живем и нас, кстати, не так уж много, пора научиться слышать и уважать оппонентов и друг друга.

**Раз уж зашла речь об ответственности за слова, то почему вы отказались от интервью Ассошиэйтед Пресс? А вы там сказали важное: что выборная система устарела, ее надо менять и вы будете этим заниматься.**

**Элла Памфилова:** Неправда, я от своего интервью не отказывалась, — я отвергла грубый суррогат. Ведь по их просьбе дала им полноценное видеointerview, которое они сами у меня попросили и обещали его выложить на своих ресурсах. Но вместо этого выпустили весьма ангажированную статью своего корреспондента, где есть ряд немногочисленных вкраплений нескольких фрагментов моих фраз или ссылок на якобы мною сказанное, как придаток к продвигаемой автором статьи собственной позиции. То есть вместо согласованного формата моего интервью — пропагандистская статья корреспондента с очевидными признаками беспардонной цензуры. В качестве «довеска» — пара видеотрейлеров, где мои высказывания грубо обрываются на полупhrase, что искажает смысл сказанного. В этой грубой поделке от моего интервью почти ничего не осталось. Моя реакция — не отказ от того, что было сказано на самом деле, а возмущение методом их работы. Попробовали бы они поступить подобным образом с высокопоставленным чиновником, например, в Лондоне! Что касается подписей, то я задолго до этого уже высказывала мнение, что система сбора и проверки подписей слишком громоздкая и по ряду аспектов устарела, поэтому ее

следует упростить, конкретизировать и осовременить. И это касается не только Москвы, а всей страны. Во-первых, сбор подписей за кандидата должен быть делом реальным, посильным. Во-вторых, нужно минимизировать возможность интерпретаций при их проверке, чтобы тут не было произвола. И еще: с одной стороны, изготовить липовые подписи технологически стало проще, а с другой, — собрать реальные — тяжелее, потому что раньше люди были открыты, а сейчас и в подъезд не зайдешь, и не каждый свои паспортные данные сообщит сборщику, потому что жуликов много. Все это надо учитывать. Но от сбора подписей совсем ни в коем случае не надо уходить, потому что во многих странах это прекрасно работает. К концу октября мы должны подготовить пакет предложений, в том числе и по возможности собирать их через портал госуслуг. А дальше — дело законодателей. Вот от этого утверждения, которое хоть и прозвучало в ущербном виде, я не отказываюсь. Меня шокировало то, что уважаемое информагенство, задача которого — доносить полную объективную информацию, опустилось до грубой пропаганды и цензуры, поправ все принципы свободы слова.

**В начале этого интервью вы сказали, что любите «Наутилус». В их песне «Крылья» есть слова: «где твои крылья, которые так нравились мне». Так вот, многие критикуют вас, говоря, что вы превратились из честного и открытого пассионария в чиновницу и креатуру Кремля. Как вы на это реагируете? Где ваши крылья?**

**Элла Памфилова:** Это одна из моих любимых песен. Одно не исключает другого. Естественно, я чиновник по должности, но это не приговор, поскольку чиновник я максимально открытый, восприимчивый, а ЦИК России — одна из самых открытых и свободных площадок для дискуссий, и у нас для всех, кто заинтересован в развитии избирательной системы, двери открыты. «Многие», кто критикует, а это, в основном большевики-либералы, которые не терпят и не признают инакомыслия, иной, отличной от их взглядов позиции. А я с уважением отношусь к тому, кто имеет отличную от моей позиции и умеет ее отстаивать. Более того, я умею признавать свои ошибки и считаю с другим мнением. И, конечно я креатура Кремля, поскольку именно Президент предложил мне поработать в ЦИК. Многие из тех, кто публично меня гнобит, нередко в это же время непублично обращаются ко мне за помощью, и я откликаюсь, помогаю, как могу.

А призывы — «Памфилова, ты была приличным человеком, а теперь уходи из власти» — ничего не стоят. Позвольте! Почему эти ребята, внесистемные «крутые» оппозиционеры, хотят в эту систему влиться хотя бы на уровне Мосгордумы, считая что они изнутри ее будут преобразовывать в «прекрасную Россию будущего», а я, занимая более высокую должность и обладая большими возможностями, должна по их прихоти все бросить? У нас идет процесс очищения и оздоровления всей избирательной системы, и

я знаю, что я это могу продвигать в большей степени, чем кто-либо другой. Не рисуя при этом фантастических картин про внезапное всеобщее благо. Для меня не проблема уйти, причем, на пике популярности. Я это делала не раз. Но! Чем больше меня прессуют с разных сторон, тем крепче держу удар. Характер такой. Пока есть силы, возможности и уверенность в успехе, буду делать все, что могу. А когда не смогу, тогда сама себе скажу: да, Памфилова, иди-ка ты цветочки выращивать и слушать на досуге прекрасную музыку.

## КАЖДЫЙ ВЫБИРАЕТ ПО СЕБЕ<sup>4</sup>

**Вы в политике опытный человек, в разные эпохи работали на ответственных постах. Как Вы оцениваете нынешнее состояние диалога власти и общества?**

**Элла Памфилова:** Очевидно, что российское общество в последнее время стало опережать в своем развитии многие государственные институты, поэтому состояние сложное. Во всем своем многообразии и многослойности — страна огромная, в ее разных точках и на разных уровнях чего только нет: от прекрасного взаимопонимания и взаимодействия — до конфронтации и полного отсутствия какого-либо диалога. Это тоже издержки ситуации, когда создаются тепличные условия для того или иного кандидата, когда ему подпихивают политические костыли, отбивая этими костылями всех реальных конкурентов. А этот кандидат, когда победит, будет оглядываться только на тех чиновников или бизнес-структуры, кто ему это тепличное выборное пространство обеспечил, и действовать он будет, в первую очередь, в их интересах, а не в интересах граждан-избирателей. И зачем ему нужен этот диалог или обратная связь с жителями? Мы это наблюдали многократно.

Когда руководитель определенного уровня часто понятия не имеет, что там на земле творится, — а там развалилась сельская больница, нет дороги, старикам деваться некуда. Во многом это следствие отсутствия здоровой конкуренции. Когда ориентируются не на тех, кто тебя должен избирать, а на тех, кто тебе создает искусственные механизмы для избрания.

А самый эффективный диалог у нас ведет Президент, и делает это напрямую. Президенту приходится на всех «прямых линиях» решать проблемы с лечением детей, с починкой крыши, с водой, дорогами, наводнениями и пожарами, пока некоторые «избранные» заняты собой, а не проблемами людей.

Наша задача — создать избирательную систему, которая обеспечивает достоверность выборов. Но обеспечить реальную конкурентную среду и

---

<sup>4</sup> Печатается по: Мисливская Г. Каждый выбирает по себе // Российская газета. 2019. 24 сент. № 213 (7971).



другие факторы — это выше нашей компетенции. А без этого и наша работа может уйти в никуда.

Сейчас, как никогда, надо научиться действовать на опережение, тонко чувствуя, какие процессы формируются в общественном пространстве, создавая объединяющую всех повестку развития, увлекая за собой людей современными, выигрышными для России идеями.

А то у нас представители многих государственных структур на разных уровнях — районных, городских, региональных, чего греха таить, подчас, и федеральных структур — отстают, не успевают за настроениями, тенденциями и развитием общественных процессов. Многие остались даже не во вчерашнем, а в позавчерашнем дне. И мы с этим сталкиваемся.

### Как именно?

**Элла Памфилова:** Скажем, заместитель губернатора считает, что избирательная система — его вотчина, он пытается руководить председателем субъектовой избирательной комиссии. Если тот не поддается, то со своими подчиненными действует за его спиной, подминая людей из нижестоящих комиссий, ломая весь запланированный нами нормальный избирательный процесс. А что уж говорить о нижестоящих уровнях. Сейчас подобных эксцессов стало меньше, чем в начале нашей работы, — это результат совместных с Администрацией Президента усилий, но совсем мы от этого еще не избавились. Некоторые до сих пор не понимают, что жизнь ушла вперед и они скоро окажутся на обочине.

Сейчас мы видим, что очевидная несправедливость все чаще формирует цивилизованный, правомерный общественный протест. Люди все больше выступают против произвола, несправедливости, неправомочных судебных решений. Если власть на всех уровнях слышит справедливые требования людей и быстро реагирует, то протест рассасывается и поводов для серьезных провокаций становится гораздо меньше. Хорошо, что кто-то заступился сейчас за Устинова или вчера заступился за Голунова. А сколько людей, до которых пока никому нет дела? Обычные рядовые люди незаслуженно осуждены, потому что судье было лень проверить дополнительные доказательства, прокурору было выгодно поставить галочку, а следователю — поскорее закрыть дело. Правозащитная, судебная и правоохранительная системы должны стать для всех граждан в одинаковой степени надежным щитом от произвола, а не источником этого произвола.

Что касается непосредственно наших проблем. Как можно эффективно бороться с нарушениями, когда мы убеждены, что были фальсификации, передаем материалы в региональные следственные органы, прокуратуру, МВД и получаем ответ, что ничего не обнаружено? ЦИК мечет громы и молнии, а потенциальные фальсификаторы уверены: им все сойдет с рук.

Без серьезного оздоровления и укрепления правоохранительных органов сложно осуществлять глобальные проекты и в других сферах. Что касается работы судов, то сколько лет мы твердим о том, что должна быть состязательность, нельзя не рассматривать очевидные факты. Тем более когда сейчас есть все технические возможности, доступность каждому делать видеозаписи, камеры почти везде поставили.

### **Вы чувствуете общественный запрос на это?**

**Элла Памфилова:** Конечно, как любой нормальный человек. Тем более, что я сама содействовала развитию нашего гражданского общества, и сейчас оно стремительно самоорганизуется, обретая все большую ответственность за то, что происходит в стране. Новое поколение выросло в самое благополучное для России время. В большинстве своем молодые люди тоже благополучны и образованны. И у них уже запросы иного порядка. Значит, мы должны это учитывать. Я понимаю, у всех все разному — иному рабочему головы некогда поднять, потому что на кусок хлеба заработать надо. Но мы должны исходить из того, что в целом, несмотря на все трудности и кризисы, качество жизни сейчас совсем иное. Значит, требования и запросы другие. Зачем же эту молодежь нам отторгать и бросать в объятия радикалов, которые работают против России? Надо за каждого бороться. Они здесь, в своей стране, должны состояться, найти свое место, свое дело, свое предназначение и понимать, что это их страна, родная. Воевать надо только с убежденными врагами. А за колеблющихся, сомневающихся, возмущающихся несправедливостью надо бороться.

### **Интернет и выборы: идем дальше**

**Элла Александровна,** в этом году опробовано несколько новых форм голосования. Когда появится «личный кабинет» избирателя, в котором можно будет совершать юридически значимые действия по тем же правилам, что, например, в «личном кабинете» налогоплательщика?

**Элла Памфилова:** Мы стремительно набираем темп по освоению самых современных избирательных технологий в рамках государственной программы «Цифровая экономика» и уже сейчас внедрили ряд избирательных стандартов, аналогов которым в других странах практически нет. Это, например, видеонаблюдение, и не только на избирательных участках, но и в территориальных комиссиях. Это «Мобильный избиратель» — наше изобретение, наша гордость. Это практически повсеместное применение технологии QR-кодирования, а также многое другое. Что касается «личного кабинета» в его широком понимании и применении, то мы идем к этому, но

сейчас одна из проблем в том, что пока далеко не у всех россиян есть возможность воспользоваться «личным кабинетом». У нас из 108,5 миллиона избирателей на портале госуслуг зарегистрированы менее половины. Чем больше их будет, тем больше появится и электоральных возможностей на портале госуслуг. А это зависит не только от менталитета наших сограждан и их электоральных привычек, но и от процесса повсеместной «интернетизации» страны. Сейчас мы готовим предложения об упрощении сбора и проверки подписей. Хотя данная тема вызвала в ходе последних выборов большое возбуждение в пределах Садового кольца, это не значит, что проблема не созрела в масштабах всей страны. Поэтому мы предлагаем, чтобы все, кто хочет, кто зарегистрирован на портале госуслуг, могли бы ставить подпись в поддержку кандидатов через этот сервис.

Мы провели в Москве, за что ей большое спасибо, два эксперимента: по дистанционному электронному голосованию и голосованию на цифровых избирательных участках, и сейчас очень внимательно анализируем этот опыт. Что касается цифровых избирательных участков, то в этом году их было тридцать. Что это такое? Житель Уфы, который оказался в Москве, мог прийти сюда и проголосовать на выборах главы своего региона. Такого раньше не было, а в этом году так смогли проголосовать жители всех 16 регионов, где проходили губернаторские выборы, которые в день голосования оказались в Москве, а также четырех округов, где были довыборы в Госдуму. В будущем году таких участков будет тысяча по всей России, в 2021 году, к выборам в Госдуму — пять тысяч. Это позволит проголосовать на своих выборах практически всем избирателям, которые в день голосования оказались не у себя дома. Только прошу не путать создание этих цифровых участков для данной категории мобильных избирателей с тотальной цифровизацией всех существующих у нас 97 тысяч участковых избирательных комиссий, где традиционно голосуют люди по месту своей регистрации. Эти процессы идут параллельно и одновременно.

**С цифровым участком все понятно. А из дома-то голосовать будем когда?**

**Элла Памфилова:** Вы возвращаете меня к первому, чисто московскому эксперименту по проведению электронного дистанционного голосования на выборах в Мосгордуму. Еще раз подчеркну, хорошо, что Москва стала его инициатором и обеспечила нам по его итогам серьезную базу для размышлений. Понятно, что после одного пилотного проекта несерьезно сразу замахиваться на всю страну. Поэтому эксперимент будет продолжен в тех регионах, которые проявят к нему интерес. Что касается ЦИК России, то, в свою очередь, мы планируем договориться с одним из регионов, где, с одной стороны, есть отдаленные и труднодоступные участки, а с другой, — хорошие возможности для цифровизации, чтобы опробовать еще раз эту технологию.

Для того, чтобы появилась возможность голосовать из дома по всей стране, во-первых, необходима интернетизация, цифровизация всей территории России. Кроме того, необходимо обеспечить полную безопасность от кибератак. Если ГАС «Выборы» автономна от глобальной сети и поэтому неуязвима, то в случае с онлайн-голосованием надо думать, каким образом эту систему обезопасить от возможного внешнего вмешательства. Плюс соблюдение тайны голосования — этот процесс не аналогичен общению с онлайн-банком или налоговой службой, с одной стороны, и полной подконтрольности всего процесса голосования обществу, с другой стороны. Пока мы не найдем ключа к решению этих важнейших, но почти взаимоисключающих друг друга требований, говорить о масштабном дистанционном голосовании рано. И, конечно, традиционные способы голосования должны остаться. Все равно многим людям важно самим прийти на участок, часто — всей семьей, заполнить бюллетень, послушать музыку, пообщаться с соседями. Купить пирожки, наконец! Надо оставить эту возможность, нельзя всех насильно загонять в новую систему. Мы должны обеспечить нашим избирателям дополнительные возможности и право выбора вида голосования.

**Какой из новых видов голосования планируется использовать за рубежом?**

**Элла Памфилова:** В ближайшей перспективе — цифровые участки. В этом случае исчезнет необходимость переправлять за рубеж тонны бумажных бюллетеней.

**Вопрос по КОИБ. Из Владивостока передают, что якобы существуют программы, с помощью которых можно повлиять на результаты выборов. Что вы об этом думаете?**

**Элла Памфилова:** Именно во Владивостоке мы доказали, что таких программ нет. Если и были у кого сомнения, то мы их полностью сняли, усовершенствовав КОИБ-2010 по аналогии с КОИБ-2017. Более того, по инициативе ЦИК законодателями принята норма, расширяющая возможности ручного пересчета в случаях, если возникли сомнения. На самом деле КОИБ очень востребованы, но и это уже вчерашний день. Мы идем дальше. На цифровых участках у нас использовались новые терминалы для голосования, без бумажных бюллетеней. Бюллетень открывается на экране в электронном виде — производители предлагают уже более совершенные электронные устройства, которые позволят нам уйти вперед по сравнению с КОИБ.

## Нарушения и «фейки»: отслеживаем с пристрастием и реагируем

**В день выборов движение «Голос» публиковало так называемую карту нарушений, в которой были десятки откровенных «фейков». Как надо бороться с ложной информацией о нарушениях? Нужны ли какие-то изменения?**

**Элла Памфилова:** Не вижу необходимости что-то еще законодательно ужесточать. Поскольку наблюдательские сообщества, и далеко не без нашей помощи, стремительно развиваются, то вопросы соблюдения этических норм наблюдения все в большей степени будут решаться на принципах саморегулирования внутри самих сообществ. А мы шаг за шагом создаем для них максимально благоприятные условия. Мы взаимодействуем со всеми, в том числе и с движением «Голос», никого не отвергаем. И всегда благодарим наблюдателей, когда они помогают выявлять или предотвращать нарушения. Но с другой стороны, мы последовательно, твердо и беспощадно будем продолжать выявлять ложную и недостоверную информацию о якобы «нарушениях». И если видим, что идет вал фейковых сообщений, — реагируем.

Что касается движения «Голос», то раньше у них была монополия на истину, — все, что отображалось на карте нарушений, многими принималось на веру, особенно за рубежом. Ни одно международное мероприятие по выборам, где нас учили жить, не обходилось без участия представителей «Голоса». А сейчас и среди наблюдательских организаций появилась конкуренция, что хорошо, поскольку повышается и качество, и достоверность наблюдения. Мы с большим пристрастием отслеживаем и проверяем информацию о возможных нарушениях, включая то, что появляется на так называемой карте нарушений «Голоса». Было бы корректнее назвать это «картой сообщений о возможных нарушениях», что я неоднократно и рекомендовала. Еще раз подчеркну: мы благодарим всех, кто помогает выявлять реальные нарушения, но мы не позволим запускать дезинформационную волну в целях дискредитации российских выборов. Все обнародуем. Так же, как показываем, с одной стороны, нарушения на выборах, точно так же будем вытаскивать за ушко да на солнышко тех, кто фабрикует мнимые «фальсификации», всех «фейкмейкеров» по «нарушениям». Эта тактика работает эффективно и набирает обороты.

### А как сам «Голос» объясняет свои фейки?

**Элла Памфилова:** В день подведения итогов мы пригласили Григория Мельконьянца, сопредседателя движения «Голос», чтобы он смог представить свою точку зрения. Основной вопрос, которым он задался, выступая с трибуны, каким образом ЦИК России удалось выудить эти продублированные

с прошлых лет сообщения, которые выдавались за «свежие» нарушения? При этом он затруднился объяснить природу их появления.

Я ценю Григория Аркадьевича как высокого профессионала, которого мы и дальше намерены привлекать к обсуждению и подготовке нормативных документов, но в данном случае «Голосу» не помешало бы изменить принцип размещения информации на «карте нарушений», повысив ответственность корреспондентов за достоверность присылаемых сообщений. Сейчас у них как? Почти все, что присылается, собирается и публикуется чаще всего от анонимных адресатов. А люди из разных соображений могут писать. Могут и специально, чтобы показать «ужасы на выборах». А могут и для того, чтобы дискредитировать их работу. В итоге «карта нарушений» местами превращается в информационную «помойку», и обижаться в этом случае следует в основном на себя. Если вы хотите, чтобы вам доверяли, то сократите адресатов до тех, кто готов идентифицироваться и нести ответственность за свои сообщения. Тогда и у нас будет больше возможностей оперативно реагировать на серьезные нарушения, а не тратить огромные силы и время на то, чтобы копать в информационном мусоре.

### **Выборы в Москве: закон и справедливость**

**Давайте поговорим о выборах в Москве. В некоторых округах победили кандидаты, которые никакой кампании практически не вели. Многие говорят, что это случилось из-за отсутствия графы «против всех». Может, стоит вернуть ее в бюллетень?**

**Элла Памфилова:** Графа «против всех» актуальна тогда, когда у избирателей ограничен выбор, когда среди кандидатов нет представителей от значительных групп людей. Они не видят своего кандидата, но как активные граждане, считают важным использовать гарантированное Конституцией право избирать. И тогда графа «против всех» — это выход, избиратели таким образом реализуют свою гражданскую позицию. Но когда есть конкуренция, когда представлен весь спектр, отражающий интересы избирателей, тогда она не актуальна. Что касается московских выборов, то я знаю только об одном случае, когда в одном из округов победил тезка-однофамилец более «раскрученного», но незарегистрированного кандидата из другого округа. А в целом на московских выборах совсем другие причины вывели в победители тех или иных кандидатов. И отсутствие графы «против всех» здесь ни при чем.

**Вы чувствовали давление с какой-либо стороны, когда разбирали заявления незарегистрированных кандидатов в Мосгордуму?**

**Элла Памфилова:** Давление было со стороны тех, кто требовал допустить к выборам «истинную оппозицию» в количестве тринадцати человек на привилегированных условиях, — всех вместе, без полагающихся по закону проверок подписей и всех документов в целом. Это такое моральное, психологическое давление, когда соцсети переполнены оскорблениями, клеветой, угрозами, ложью и т.д. Я и мои коллеги к этому отнеслись стойко.

**ЦИК России стоит на страже закона, а как со справедливостью? Где для вас справедливость и закон? Если они не совпадают, может, лучше поступить не по закону, но справедливо?**

**Элла Памфилова:** Мы коллегиальный орган, и не можем себе позволить такую роскошь. Даже если закон в ряде случаев несправедлив, мы обязаны его исполнять. Например, есть нормы, в той или иной степени ограничивающие реальную конкуренцию. Кто в этом случае проигрывает в первую очередь? Проигрывают наши избиратели, получая слабого руководителя. В ряде случаев нормы недостаточно точны, есть серые лакуны, позволяющие произвольно трактовать эти нормы в ту или иную сторону.

Мы с этим не миримся — ЦИК является инициатором ряда предложений. В России всегда был запрос на справедливость не только социальную, но и правовую. Любую! А сейчас эта тема особенно обострилась. Поэтому законы должны быть умны, современны, понятны, точны и справедливы. Пусть не все и сразу, но стремиться к этому необходимо. Но есть и обратная сторона «справедливости-несправедливости». Наверное, было бы приятно, если бы «истинная» оппозиция нас нахвалила: «Ой, какая Памфилова и ее коллеги по ЦИК молодцы — всех зарегистрировали». Но, например, как можно не заполнить справку об обязательствах по зарубежному имуществу? Как можно не заметить грубое нарушение закона при заверении у нотариуса списка сборщиков подписей? И что, было бы справедливо, если бы мы закрыли на это глаза?!

При рассмотрении в ЦИК России апелляций на отказ в регистрации со стороны Мосгоризбиркома сами оппозиционеры или их представители заявляли: мол, «мы знаем, что близких к власти кандидатов зарегистрировали просто так, подписи они не собирали, а если собирали, то у них не проверяли. Мы тоже так хотим!» Правда, до сих пор никто не представил доказательств, что «провластных» кандидатов регистрировали таким образом, но даже если бы это и было так, то чем тогда вы лучше нынешней власти, которую обвиняете во всех грехах, если требуете для себя, прежде чем стать «честными» борцами за справедливость, нечестной привилегированной регистрации?

## Петербург: муниципальные выборы — фактически в ручном управлении

### Какая кампания оказалась для вас самой сложной?

**Элла Памфилова:** Свыше 85 процентов нашего времени и сил было затрачено на кампанию, к которой мы по закону практически не имеем отношения — на муниципальные выборы в Санкт-Петербурге.

Наши специалисты, включая членов ЦИК России, почти все время там находились, пытаюсь остановить муниципально-электоральный бандитизм. Выборы в Санкт-Петербурге никак не избавятся от застарелых родовых травм. На днях мы смотрели архив, оказалось, что многие аналогичные проблемы на выборах в Санкт-Петербурге были и 25 лет назад, но не в такой степени, как ныне. Чтобы обеспечить доступ к выборам только «своим», прятали участки, давали не те адреса. Кандидаты идут сдавать документы, а некуда. Закрывали участки. Когда поступили первые жалобы, мы направили в ряд ИКМО наших сотрудников и членов ЦИК. Навстречу выходили «братки» и преграждали дорогу. Ни руководства муниципалитетов, ни сотрудников правоохранительных органов невозможно было днем с огнем отыскать. В результате на всех этапах приходилось вмешиваться: регистрации, подсчета голосов, ввода данных протоколов в ГАС «Выборы».

### Фактически в ручном управлении?

**Элла Памфилова:** Да. Пришлось делать специальное заявление, это беспрецедентная вещь: длительно не вводят итоги в ГАС «Выборы», есть попытки опять «пересчитать» бюллетени, если не понравился расклад. К сожалению, мы не видим ответа правоохранительных органов Санкт-Петербурга, хотя материалы направляли неоднократно, но пока реакции нет. Как следствие — полная безнаказанность породила беспрецедентное хамство, наглость, преступное пренебрежение законом. В связи со сложившейся ситуацией мы подготовили пакет предложений о реформировании всей этой системы.

### Конкретно по Санкт-Петербургу?

**Элла Памфилова:** Не только, в той или иной степени эта проблема есть везде. Если так сложилось, что ЦИК России несет ответственность за выборы в целом, то у нас должны быть реальные полномочия, а не птичьи права.



## Личный вопрос

**Всех потрясли сообщения о нападении на вас накануне выборов. Поясните, что же случилось? У вас есть охрана?**

**Элла Памфилова:** Не все — некоторые «истинные оппозиционеры» злорадствовали, а кое-кто со знанием дела утверждал, что это я сама на себя напала, что это инсценировка. Я пропускаю мимо себя всю желчь и злобу этих людей — Господь им судья, — но я никому, в том числе и им, не желаю пережить подобную «инсценировку». Что касается охраны, то у меня никогда ее не было, и сейчас нет. В представлении некоторых людей, если ты обладаешь таким статусом, как я, значит, обязательно должен жить на Рублевке, за семью высокими заборами и за пятью постами охраны. Но я живу как все люди среднего достатка, какой и себя считаю. И у меня это единственное жилье. Для того чтобы построить этот дом, как я его называю, домик моей мечты, я продала единственную московскую квартиру и свою дачу под Истрой. И живу там уже два года. Конечно, я думала о том, чтобы хотя бы элементарную какую-то сигнализацию поставить, но руки так и не дошли за эти два тяжелейших для меня во всех смыслах года. Сейчас, конечно, уже озаботилась, жаль, что поздно, но хорошо, что все так обошлось, — могло быть гораздо хуже.

Позже я поняла, что проснулась, когда он только влез, еще не сориентировался. Хорошо, что у меня нервы крепкие, — сначала очень испугалась, а когда он напал на меня и я осознала, какой для меня может быть конец, то откуда-то такие силы и ярость взялись, что я не только стала отбиваться от ударов, но и сама на него накинулась. Терять-то уже было нечего. Потом всю ночь у меня дома работали оперативники, но я с утра взяла себя в руки, думаю, никому не скажу о случившемся, поехала на международную конференцию.

## ПРАВО И ИДЕОЛОГИЯ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО ДИСКУРСА

***Аннотация.** В статье рассматриваются методологические аспекты концептуального ряда социального знания: идеология, политика, право. Необходимость формирования четкого категориального аппарата в исследуемых областях рассматривается с позиций актуализации влияния права на формирование современного активного правосознания и соизмеримости реализации правовых идей в сферах правотворчества и правоприменения. Автор анализирует отношения между понятиями общества, государства и личности в рамках дискурса права как идеи, права как отношения и права как процесса.*

***Ключевые слова:** право, политика, идеология, правосознание, юридическая техника.*

## LAW AND IDEOLOGY IN MODERN SOCIETY: METHODOLOGICAL ASPECTS OF RESEARCH DISCOURSE

***Abstract.** The article examines the methodological aspects of the conceptual series of social knowledge: ideology, politics, law. The necessity of forming a clear categorical apparatus in the studied areas is considered from the standpoint of actualization of the influence of law on the formation of modern active legal consciousness and commensurability of the implementation of legal ideas in the areas of law-making and law enforcement. The author analyzes the relations between the concepts of society, state and personality within the discourse of law as an idea, law as a relationship and law as a process.*

***Keywords:** law, politics, ideology, legal consciousness, legal technique.*

Возникая, развиваясь и видоизменяясь вместе с человечеством, право предстает перед глазами исследователей как не прерывающееся единство идей, отношений и процесса. Вопросы взаимодействия философии права и политики уже рассмотрены, но существенным и актуальным остается вопрос того, что лежит в основе правового мировоззрения, формирует правосознание и, тем самым, наполняет процессы правотворчества и правоприменения живым имманентным содержанием.

Между тем, интродукцией к данному исследованию является особенность права, как наиболее сложного в своем публичном становлении, и наиболее отчужденного в процессе коммуникативной деятельности любого из человеческих сообществ, имеющих отношение к современным формам цивилизации. Когда же речь заходит о таких категориях, как правовое мировоззрение, правосознание и, в особенности, идеология права, возникает насущная потребность ювелирно точной исследовательской позиции.

С одной стороны потому, что многие понятия в этой сфере имеют обыденное социально-психологическое применение; с другой стороны, ровно наоборот, являясь функционалом наиболее поздних слоев отчуждаемой и превращенной реальности, категории такого уровня общественного сознания, как политическая идеология, рассматриваемые в предметном поле реальности правовой, искусственно выделенной сознанием как социальный интеллектуальный конструкт, превращенный повседневной коммуникативностью социума в объективную данность, — представляются предельно сложными в имманентности собственных дефиниций.

Но это первое приближение актуальности поставленной проблемы исследования идеологии права. Вторым можно рассматривать соотношение понятий политической идеологии в полном логическом объеме и содержании, идеологии политики и идеологии права как элементов сторон категории как философии, так и политической науки.

Не менее важным выступает акцент в таком определении как правовая идеология, которая не является синонимом идеологии права и даже системным элементом последней. Правовая идеология суть функция правового мировоззрения, которая в формате конкретного теоретического правового поля и его институтов проявляется как методология конкретных правовых дисциплин и функция идеологического (мировоззренческого) обеспечения политики социума и ядра его политической системы-государства в сфере публичного права и объективных правовых отношений.

И, наконец, последнее приближение, анализ которого с силой закона делает выводы системными, заключается в том, что как само общество гипотетически есть единство сознания, коммуникации и деятельности, так и право, как наиболее поздний из его вторичных слоев отчуждения, — суть синтез и единство права как идеи (сознание), права как отношения (коммуникация) и права как процесса (деятельность).

Таким образом, именно содержание этих трех приближений являются постановочным исследовательским дискурсом предлагаемой статьи.

Соответственно поставленным задачам мы структурируем исследуемые вопросы. Историографический краткий обзор даст представление о степени разработанности анализируемой проблемы, затем будет разработан и использован специальный методологический инструментарий. В нашем контексте собственно методологический аспект идеологии права в поле общественного сознания также имеет место в качестве независимой цели работы.

Второй пласт рассмотрения вырисовывается как развертывание логической полноты качества категории идеология права и собственно права, анализируемой в исторической последовательности смены форм отчуждения в различных слоях социальности, в конкретных способах производства. В результате мы должны увидеть общее, особенное и единичное в понятиях идеала, закона и права, вскрыв основания всей палитры исторических и теоретических интерпретаций современных социально значимых юридических дефиниций.

Заключительная часть статьи посвящена исследованию феномена правовой идеологии, процессу идеологического, с точки зрения права, норм морали и нравственности, обеспечения политического процесса в современном обществе. Удивление И. Канта наличием морального закона в себе должно уступить место убежденности в объективном характере взаимосвязи и взаимной обусловленности внешнего закона природы, внутреннего идеала личности и справедливости закона как социального права.

Историографию изучения проблемы идеологии права мы излагаем кратко, так как принципиально различных подходов не очень много, в большинстве глубинная связь между философскими, теоретическими и конкретно-научными форматами либо отсутствует, либо она весьма поверхностна.

\* \* \*

Большинство исследовательских позиций располагаются на шкалах теоретического и конкретно юридического базового аппарата. Примером может служить дефиниция Н.С. Жукова: «Правовая идеология — это систематизированные теоретические представления о праве, которые выражаются в юридических понятиях и категориях. Это высший уровень правосознания» [1]. Вместе с тем, в современной действительности существует и расширительное толкование связи между философским основанием права и мировоззренческими системами его интерпретации. Так, ряд исследователей считает, что различные типы правосознания формируют соответствующую правовую идеологию, в качестве предмета которой некоторые исследователи выделяют основные формы правовой парадигмальности юриспруденции [2, с. 41], исторические корни национальных правовых систем и даже религиозную онтологию, по крайней мере, в поле существования современных великих религий.

Естественно, что к актуальному периоду истории определенным категориальный ряд в сфере права меняет устоявшиеся позиции. Разделение труда в исторической ретроспективе привело как к отделению публичной власти от демоса, так и воплотилось в реальных форматах публичного и частного права. Однако и сегодня неоправданно относя такие категории как естественное право, позитивное право, нормативизм к сфере духовного, идеологического, их рассматривают с позиций разных идейных установок в политическом и правовом процессах [2].

Реальность постиндустриального мира значительно расширила возможные границы диалектической взаимосвязи права, правовой и социальной действительности, уточнила понимание складывающихся отношений, процессов и механизмов сложного социального взаимодействия. В этом ракурсе историография демонстрирует проблему «вмешательства» в правовую и собственно теоретическую сферы содержательных аспектов, знаковых систем и способов понимания и проживания не только не смежных, но формально даже функционирующих в разных формах человеческого мировосприятия познавательных систем. Примером может служить применение в правовом исследовании методов таких сравнительно новых исследовательских инструментов, как семантика, семиотика, герменевтика. И проблема не в их применении, а в том, что они, как правило, имеют предметом исследования не предметную область права, как философии, теории или практики, а внутреннюю архитектуру самого права как текста или смыслового поля [1].

Современным веянием в научном мире выступают различные производные формы гносеологии, такие как социология права или новая криминология, которые в качестве реальности правоотношений в их вторичности к объективному бытию рассматривают идеологию права с позиций мифологического обоснования формируемого самими исследователями феномена социального или правового конструкта [3]. Сюда же можно отнести концепции «живого права», рационального правосознания, использование фрагментов синергетики (впрочем, зачастую неправомерно в силу подмены понятия) [4, с. 136–143].

Значимым аспектом изучения идеологии права и сегодня является длящаяся попытка расположить всю полноту данной проблематики в границах ответа на основной вопрос философии о проблематичности и первичности бытия или духа. Поскольку существует только два принципиально отличных ответа, то фактически и ряд исследовательских позиций располагается в их градациях, то есть субъективных границах идеалистического или материалистического подхода к исследованию оснований всех социальных процессов.

Следует отметить, что с позиций историко-материалистического понимания социальных процессов К. Маркс и Ф. Энгельс, вся марксистская школа социального знания, выделяли право как выражение воли экономически господствующего класса. При этом, как считает А.Г. Чернявский, влияние интересов правящего класса на право отрицать невозможно, но не стоит и преувеличивать [4, с. 136–143].

Можно сказать, что борьба классовых предпочтений выступает непосредственной предпосылкой возникновения права. Вместе с тем, единство их противоположностей дает возможность не только его устойчивого исторического существования, но и развития до момента снятия в качестве отчуждаемого социального слоя. При этом можно отметить, что уровень современных методологий и содержания научных знаний, особенно естественнонаучных, позволяет скорректировать акценты.

С нашей точки зрения, идея права не определяется онтологическим основанием, ни материя, в качестве марксистских способов производства, ни Бог, Абсолют или Дух не есть идея, идея — их порождение — у объективных идеалистов и отражение — у материалистов. Для субъективных идеалистов идея — лишь уникальный способ их своеправия в границах индивидуального переживания и освоения реальности, в том числе правовой.

Самой политизированной формой исследования дискурса идеологии права является попытка обоснования необходимости единой государственной идеологии, в границах которой государство, правовые структуры призваны формировать разумную, жизненную, исторически обоснованную политическую идеологию, которая учитывала бы не только официальные концепции, но и впитывала бы в себя культурно-нравственные, политико-экономические и иные ценности и идеалы народного бытия и человеческой жизни [5].

Можно согласиться с позицией А.Г. Чернявского, что существует определенный социальный заказ на право, и он реализуется в рамках общественного договора. Общество признает правительство, подчиняется ему, но взамен ожидает от него определенных действий, соответствующих интересам общества, в том числе установления четких и понятных правил поведения, системы норм, регулирующих общественные отношения. Соответствие правовых норм общественным запросам является одним из необходимых условий признания легитимности власти [6, с. 4].

Однако в формате данной позиции речь идет не о роли политической идеологии, как высшей формы общественного сознания, а о правовой системе общества, координирующую роль права в организации социальных, и, особенно, правоотношений. Собственно именно этот дискурс и является определяющим в содержании предлагаемого исследования.

Можно приводить еще множество исторических и современных, философских, научных и политизированных ссылок на актуальность, многоаспектность и разноплановость исследуемой темы [7; 8; 9; 10; 11; 12; 13]. Но можно и ограничиться уже приведенным информационным материалом и присоединиться к точке зрения А.М. Михайлова, который так сформулировал ее необходимость и актуальность: «Хотя современный этап в развитии теоретического правоведения характеризуется повышением внимания к проблематике природы идеологии, идеологической функции юридического знания, значению государственной идеологии для развития общества, тем не менее следует констатировать, что до сих пор отсутствует общепринятое понимание сущности правовой идеологии, разработки понятия правовой идеологии, его связи со смежными теоретическими понятиями, обоснование принципиальных различий правовой идеологии и идеологии политической (государственной), серьезное осмысление функций правовой идеологии в правовой системе общества» [14].

Из этого вырисовываются два взаимосвязанных вывода: во-первых, тема мировоззренческого функционала права, то есть именно идеологии права, предельно актуальна; и, во-вторых, проблема, прежде всего, упирается не в количество экспериментального фактического материала, не в расхождение общепринятых дефиниций, а в то, что приводит к разбросу в определениях — отсутствию единого научного инструментария — методологии исследования права и четко выделенного категориального ряда в ее границах.

Даже краткий обзор некоторых взглядов на проблему идеологии права дает основания для вывода о том, что нормы права не могут одновременно удовлетворять запросам всех членов любого, взятого в своем многообразии человеческого сообщества. Мы уже рассматривали политические и философские грани права в ряде предыдущих статей. Однако, понимая актуальность, а в некотором смысле и жесткую практическую необходимость результатов для стратегий развития в информационном, то есть предельно идеологизированном строе общения, данную статью мы посвящаем исследованию идеологии права.

Рассматривая в анализируемом материале предметное поле идеологии права, как в широком, мировоззренческом, так и в узкопрофессиональном, присущем юриспруденции, смыслах, — мы тем самым заканчиваем освещение темы роли и места права в социетальном обществе и его ядре — политической системе [15;16;17].

Анализ любого явления или процесса, протекающего в реальности, имеет три уровня осуществления сформулированной цели. Это уровни методологии, то есть выработки принципов, способов и методов познания сущности выделенной научной проблемы; уровень теоретических обобщений и категориального строя предметного поля исследования, в свою очередь выступающим как методология для третьего уровня — анализа конкретных научно-прикладных и практических сторон изучаемого феномена, механизма или процесса.

Если в смысловом поле второго уровня исследователь получает возможность использования понятийного теоретического инструментария, то собственно последний уровень — это процесс перевода понятийного аппарата теории в плоскость практически-прикладной методики исследования, результатом которой является определение конкретных проблем в конкретной сфере социальной практики и формулирование эффективных способов их диалектического и практического разрешения.

Таким образом, сформированная как отражение объективной социальной реальности, гносеологически выделяется матрица всего спектра сторон и граней такого предмета исследования, как право. И это — правовая реальность, которая творится и творит самое себя посредством специфической стороны общественного сознания — правовым сознанием. Данная, уникальная для социума и общественного познания, способность одновременно быть следствием одного уровня бытия и причиной формирования следующего,

приводит к пониманию того, что любой объект, выделяемый исследователем в качестве предмета познания, также носит маркеры осознанной уникальности.

С одной стороны, он является объективной реальностью мира и общества. С другой стороны, исследователю он представляется как искусственно созданный объект интеллектуального творчества, в процессе которого из многообразия реальных взаимодействий процессов и объектов, познающий разум субъективно выделяет только те, поведение которых поддается действию закономерностей его сборки и функционирования.

Важно подчеркнуть, что в признании его объективных оснований наш метод противоположен гипотезе социальных симулякров. А с точки зрения познания он — идеальный снимок, параметры которого в правовом поле формируются самим познающим интеллектом. Противоположность и единство метафизики и диалектики соединяются в новом предметном поле правосознания. В собственных границах выделенная система естественным образом будет анализироваться метафизически в отношении своих взаимодействий с иными системами. Но в границах самой данной системы все объекты, процессы и явления исследуются с учетом всех преимуществ диалектики<sup>1</sup>.

В свою очередь, данный факт свидетельствует о возможности построения работающей исследовательской модели на уровнях соответственно эмпирического обобщения, гипотезы или теории. Данный эвристический подход выступает, с точки зрения методологии, системным методом. Зависимость от развития объективной социальности и способность интеллекта творить в ее границах третий слой отраженного бытия, то есть правовую реальность, — особенность права как феномена общественной жизни, так и в качестве уникальной возможности разумной деятельности.

Поэтому, когда речь идет о правовом мировоззрении, в свои права неизбежно вступает наиболее широкое поле — дискурс философии права. Причем, необходимо особо обратить внимание на то, что точность категориальных дефиниций служит не только логическому пониманию процесса формирования идеологии права в ее онтологии и гносеологии, но и определяет содержание и характер практически всей системы правовой коммуникации в социуме. Но вне выделенного предметного поля весь спектр идей и воззрений, развертывание которых находится за его пределами, при всей

---

<sup>1</sup> И в данном конкретном случае необходимо сделать пояснения, ранее относящиеся к школьному курсу обществоведения. В философии существует два предельно широких метода диалектики как науки о всеобщей взаимосвязи и наиболее общих законах мира и мышления. Это метафизика и диалектика. Метафизическим, в контексте методологии, называется такой способ познания, когда конкретное явление изучается в отрыве от его внешних связей и взаимодействий, то есть, статически. Диалектический метод, в свою очередь, предполагает изучение любого процесса, объекта или явления с позиций развития и всего многообразия его внешних отношений и взаимодействий. Наряду с этими предельно широкими методами познания существует деление на анализ и синтез; индукцию и дедукцию и др.



их возможной наукообразности и привлекательности не может быть адекватным данному анализу по определению.

С этой точки зрения, в качестве общей вводной диспозиции необходимо дефинитивно развести ряд основных понятий, которые на уровне отношений и процессов различны, но в теоретическом отражении философских воззрений на реальность представляются гранями (сторонами) единого мировоззренческого контекста. Речь идет о таких понятиях, как идеология, идеология права и правовая идеология. Их рассмотрение, точное дефинирование, и, как следствие, адекватное использование в теории и на практике, возможно только четко отграничивая их формальные объемы и содержание в формате диалектической логики<sup>2</sup>.

В условиях функционирования современной системы научных изысканий широкая разветвленность систем теоретического уровня конкретно-научного, да, впрочем, и фундаментальных знаний, породила различную семантику единого мирового дискурса. Выводы конкретных, дискретных под- и суб-систем наук привели к тому, что их содержательные элементы и знаковые восприятия наполняют не смыслы основ творения, как синтеза «древа познания», а напивают сиюминутную жажду потребления единичного узко профессионального интереса. Да и то в превращенной и искажающей реальность форме симулякров.

Важно остановиться еще на одной, с нашей точки зрения, важной методологической позиции.

Общий вектор как познавательной, так и практической технологической активности человечества с силой неизбежности привел к таким когнитивным сбоям, как, во-первых, к представлению возможностей отростков «древа познания» в качестве возможных оснований реформатирования бытия при ослаблении интегрирующего потенциала базовых знаний; во-вторых, к постоянному процессу, увеличивающему скорость и ареал распространения, замены в исследовательских системах естественного на искусственное с доминированием эффективности практического внедрения результатов последнего; и, наконец, в-третьих, сегодня широко используется практика внедрения в предметное поле конкретных дисциплин смыслов, знаковых систем и методов смежных, и не только, а иногда несовместимых, познавательных систем.

Представляется, что в границах диалектической логики на новом витке процесса познания становится возможным повторение таких типичных ошибок формально-логического мышления, как «ошибка круга» и нарушение

---

<sup>2</sup> Следует сказать, что в силу ряда обстоятельств специфика надстроечной, идеально-правовой проблематики — а идеологические, мировоззренческие и духовные вопросы относятся именно к этому ряду, — оспаривалась и до сих пор оспаривается. Так как считается, что она — либо одна из областей социальной философии, либо раздел теории государства и права. Между ними действительно существуют многообразные внутренние и внешние связи, однако предмет философии права имеет свою особую проблематику, которая составляет специфическую область философско-юридического знания.

основополагающего принципа «бритвы Оккама». Заимствования из смежных систем — это круг; не позиция, дающая полный и исчерпывающий ответ, а бланкет (отсылка) к парафразу проблемы, но в ином смысловом дискурсе.

Смена естественнонаучных парадигм неизбежно отразилась в теоретических воззрениях гуманитарного знания. В результате спонтанно произошел качественный взрыв, приведший, в свою очередь к аналогичному естествознанию процессу слияния принципов и исследовательских позиций разнородных познавательных систем, взаимопроникновения в единый объект исследования предметно-аспектных, методологических и теоретических моделей различных отраслей знания. И зачастую, напротив, отчетливо проявился факт того, что субъективная модальность исследовательской позиции одного знания искусственно замещает единое тело объекта познания иной познавательной системы виртуальными полями собственного предметного конструирования.

Аналогичной исследовательской позицией конкретный реальный объект замещается через формирование фантомного предмета (аспекта, не являющегося свойством или стороной данного объекта) на субъективную модель, которая отражает уже не сторону действительности, а внутренний строй спекулятивного авторского мышления<sup>3</sup>.

Снова повторимся, субъективной авторской, но объективной исследовательской позицией является исторический материализм, как система познания наиболее общих законов развития природы, общества и познания, диалектически примененная к социальному контексту. Именно в его поле возможна не попперовская игра случайностей, не либеральный перепев вечности сложившихся отношений, а научное, объективное познание мира в его диалектической взаимосвязи всех сторон и форм социального бытия адекватно эффективным направлениям социального движения.

Причем, названный предмет — это не уникальность и единичность диффундированного отчужденного социального бытия, а развитие социума согласно познанным закономерностям объективной реальности и реальности субъективной, в случае с идеологией права, отраженного в гносеологическом поле общественной действительности.

Исходя из сказанного, мы можем констатировать, что всеобщую реальность права как идеи, в отличие от распространенных доктринальных воззрений, составляет не правовое, а социальное бытие. В той мере, в какой пространство правовой реальности входит в общую конструкцию объективного бытия, оно имманентно, вещно; включает в свой объем все многообразие

---

<sup>3</sup> Однако они обе суть закономерность познания, их принцип, нарушения которого приводят к негативным следствиям изучения реальности и, как следствие, к деформированным методам и механизмам отношения человека с окружающим его миром природы и социальным миром. С учетом того, что изучаемые объекты и процессы имеют тенденцию к глобализации своих параметров и взаимодействий, и того, что прошлое столетие стало началом потенциально возможного процесса сознательно управляемой социальной жизни, погрешности в методе научного знания могут обойтись человечеству очень дорого.

и сложность социума, отражая в нем особенности правовой реальности как отношение права со всем спектром пространственных, временных и процессуальных взаимодействий со всеми сферами общества.

Формируясь многообразием социального бытия, коммуникация социального взаимодействия отражается как идея социальных отношений в общественном сознании особым образом, — как правовое мировоззрение, в определение которого входят элементы среды жизни права: нравственные, психологические, политические и другие факторы, ее составляющие.

В рамках правового мировоззрения формируются такие базовые институты правосознания, как справедливость, духовность, мораль, которые и выступают основными несущими создаваемой идеей права конструкцией правовой реальности. Правовая реальность и право, взятые как регулятор системы общественных отношений, становятся в этом случае средством управления социальными процессами. Таким образом, сферой жизни правового бытия оказывается система правовых отношений, созданная идеей права, реализованная в правовых нормах, юридическом знании, правовой культуре.

Субъективное же бытие права — это отраженные в правовой идеологии правовые идеи и понятия, воплощенные в институтах права конкретных юридических дисциплин. Следовательно, допустимо суждение о том, что правовое бытие охватывает все объективное и субъективное право как нечто реально существующее [18, с. 5–6].

Из этого с силой познавательной закономерности вытекает, что идеология права, являясь объектом и производным в качестве особенного по отношению к универсализму философии права, выступает как уникальное по отношению к уровню теории государства и права, формируя его, и как всеобщее в отношении единичных отдельных отраслей юридического знания.

Именно здесь отчетливо проявляется заключенное в юридическом многообразии единство права, как его идеи, однако не гносеологический и праксеологический аспекты имеют для социума приоритет. Представленный дискурс раскрывает сущность идеологии права, как мировоззренческого базиса, представляющего собой содержание социального знания о праве, механизм рационального познания и процесс формирования правовой действительности. Причем, раскрывается данный вывод как рефлексия самого пути складывания правовой гносеологии в целом и правовой этимологии конкретно.

Используя предложенный собственный логико-гносеологический понятийный аппарат, можно в его формате осмыслить некоторые важные стороны действительности, взятой интегративной функцией идеи в единстве социального бытия и правовой реальности. В частности, если принять как факт, что с мезолитической революции после биологической оформленности человека нашего физического типа не только возник, но и стал доминирующим процесс не индивидуальной биологической, а коллективной социальной

спирали эволюции деятельного коммуникативного отбора, то понятно, что с учетом тезиса о том, что в обществе даже природные законы преломляются через индивидуальное сознание, — все-таки именно общественное сознание начинает выделяться и господствовать над сознанием личности<sup>4</sup>.

И, если объективно говорить о сущности права и его генезисе, придется констатировать, что только идея права позволяет выделить все многообразие связей права со всеми частями социального организма, вычленив точное место права и его значение для сообществ. В силу своей природы предложенная методология позволяет осмыслить невозможность объяснения права из себя самого, вне доминирующего контекста социальности и стратификационных идеальных интересов<sup>5</sup>.

Не менее важен социальный аспект исследуемого явления. Он отражает общественную направленность содержания права, цель и смысл познания правового бытия. Критерием правовой аксиологии, оценки самого права и способов его реализации, возможен только взгляд с уровня теоретически осознанного социального бытия, в границах идеологии права [18, с. 7]. В таком аспекте идеология права является отраженной в теории системой взглядов и принципов, ценностей и идеалов, определяющих как отношение к правовой действительности и общее понимание права, так и правовые позиции, целевые установки и задачи деятельности личности в мире правовых реалий.

В этом смысле хотя и можно утверждать, что понятия идеологии права и правового мировоззрения практически тождественны, но это не так. Приведенное определение действительно является определением правового мировоззрения, взятого в полноте собственной социальности. Но стоит добавить, что в теории отражаются не все грани правового видения, а те, которые рассмотрены под углом социально-стратификационной (классовой, групповой) системы коренных интересов, и появляется четкое определение категории идеологии права.

Итак, идеология права — это система отраженных в теории коренных интересов определенной страты, класса, группы по поводу взглядов и принципов, ценностей и идеалов, определяющих как отношение к правовой действительности, так и правовые позиции, целевые установки и задачи деятельности общества в мире реалий социальных.

---

<sup>4</sup> В данном смысле проблема естественных прав и их защиты государством не так проста и безопасна для эволюции *homo sapiens*, как это в обыденном сознании представляется.

<sup>5</sup> В этом значении, по мнению А.К. Черненко, ее предметом оказывается познание истины и, в конечном счете, раскрытие «общественного идеала»; познание того, какими должны быть разумный, справедливый, правовой общественный строй и соответствующие ему право и государство. Правовое мировоззрение как учение об общественном идеале, справедливо отмечал С.Л. Франк, оправдано исторически как «естественное удовлетворение некоего постоянного, неискоренимого запроса человеческого духа. Во все времена люди думали и должны были думать о том, что есть подлинная правда, что должно быть в их общественной жизни и, естественно, что эта мысль и духовная забота должна была сложиться в особую научную дисциплину».

Таким образом, несмотря на то, что сегодня наблюдается широкое многообразие философских, социологических методов, которые, складываясь в конфигурацию неких методологических систем, различными способами пытаются определить искомый социальный и правовой феномен (например, можно назвать методологию позитивизма, эмпиризма, бихевиоризма и такие сферы философского и отчасти правового анализа, как герменевтика, семантика, синергетика, феноменология), с нашей точки зрения, ведущими были и остаются диалектика и историзм.

На наиболее обобщенном уровне философского осмысления можно сказать, что изложенное позволяет сформулировать и следующую дефиницию: идеология права выступает как правовое мировоззрение, взятое в качестве теоретически отраженной системе коренных воззрений на право господствующей страты социума. Фактически речь может идти о субъективной правовой реальности, отражающей сущность права как идеи, как естественного права (сущего), через интенцию личности и общества на систему отношений, фиксированную в позитивном праве (должном).

Идеология права позволяет взглянуть на него — на правовую сферу общества, — как на подсистему более общей системы, каковой является социальная система не только в целом с присущими ей многообразными атрибутами и сферами жизни, но и с позиций теоретически выверенных коренных интересов на право основных таксонометрических единиц политической системы.

Правовое мировоззрение в качестве идеологии права выступает наиболее широкой категориальной основой теории государства и права, и тем самым формирует методологическую основу рационального правового познания. Она призвана способствовать осознанию и теоретическому обоснованию мировоззренческих установок относительно права. В свою очередь, по вектору обратной связи, возвращая отраженное с отмеченных позиций знание субъектам познания и политическим акторам, правовое мировоззрение, являясь идеологией права, как сторона общественного сознания, выступает в качестве методологической базы по отношению к правовой теории и другим юридическим наукам, превращаясь в качестве идеологического обеспечения в категорию правовой идеологии.

Причем, если в той или иной юридической науке метод является как бы предпосылкой и условием исследования, то рефлексия есть одновременно и содержание, и метод. Именно в силу такой диспозиции становится понятным, почему правовая идеология есть общая методологическая база правовых институтов и процессов. В ее структуру входят правовые взгляды и убеждения, а также мировоззренческие оценки, критическое осмысление явлений, ценностные ориентации в системе правотворчества и правоустановления. Субъектами правового мировоззрения, как считается, являются отдельные личности, социальные группы и иные структурные организации людей.

Правовая идеология — это основа и условие формирования правовой культуры, типа личности, ибо индивид приобретает черты и свойства личности лишь в процессе социализации. Это позволяет некоторым исследователям даже делать вывод о том, что «степень развития правового мировоззрения в немалой мере определяет степень цивилизационной зрелости общества, социальных групп, отдельной личности»<sup>6</sup> [18, с. 8–9]. Таким образом, именно правовое мировоззрение становится теоретическим основанием правосознания, понимаемого как отражение в сознании общества реальности через призму идеального должного в системе всей совокупности человеческих отношений. Диспергированное подобно свету, прошедшему сквозь линзу; системой стратификации групповых, классовых коренных интересов на теоретическом уровне это знание становится идеологией права господствующей в социуме группы (класса, правящей элиты).

Таким образом, методологический инструментарий нашего исследования позволяет выделить в качестве содержания первой дефиниции искомого категориального ряда следующим образом: идеология права — это отраженная в теории система коренных интересов господствующей группы в сфере правового обеспечения и удержания власти.

Однако в человеческом обществе даже естественное состояние проявляется как навязанное извне. На этом основаны концепции теософии и сакральности, взгляды всех объективных идеалистических систем. Социальное бытие выступает как очеловеченное и способное к субъективному развитию, подчиняясь будто бы человеческим установлениям. Но сущность у них одна — это бытие, разворачивающееся в своих явлениях и уровнях структурной организации по отношению к становящемуся человеку; бытие, опосредованное строем человеческого общения и предметной деятельностью; точнее, разделением деятельностей, выступающим в социуме как общественное разделение труда.

Из сказанного вытекает, что, рождаясь в системе социальных отношений, опосредуя познание системами объективного и субъективного характера на каждый момент собственного становления, идея права формирует единство производности правовых бытия и сознания, воплощаясь через правовую идеологию норм, правил и санкций, становится в качестве феномена права. То есть, право как идея реальности (естественное право) через познающую и практическую деятельность реализует себя в конкретной социальной системе как субъективное своеправие господствующей страты (позитивное право).

---

<sup>6</sup> Вся история человечества свидетельствует о стремлении людей к подлинной правде, естественным, неотчуждаемым правам, правовому равенству и справедливому правопорядку. Эти и иные ценности легли в основу многих философских концепций права. Философия права в ее аксиологической функции есть прямой мост, соединяющий философско-правовые воззрения с этической, нравственной сферой жизни и исследований. «Следует отметить, — считает А.К. Черненко, — что ценностная ориентация на «должное», идеальное вовсе не вступает в противоречие с познанием «сущего», а включает в себя последнее и более того — на его основе выводит и конструирует новую правовую реальность, которая в большей мере отвечает ценностным ориентациям человека, справедливому общественному порядку и строю.

Фактически можно говорить о том, что никакое позитивное право не может быть шире в своем логическом содержании, чем идея права, но в то же время предельно понятным становится и тот факт, что именно идея права, взятая в качестве естественного права и есть цель диалектического снятия противоречия становления социальной реальности, то есть, снятия самого себя в правовой форме, как возвращение человека, отчужденного процессами общественного разделения труда, к себе самому, своему естественному состоянию. Но уже на ином витке исторической спирали развития, в условиях иной внешней среды обитания.

В данном контексте важно и иное: позитивное право — не только конкретизация природы права (естественного права) и индивидуализация ее реальности как своего правового момента, оно выступает также и как способ, посредством которого общество через деятельность преследующих свои практические интересы людей, опосредует сущность права как природы. А посредством разделения деятельностей (труда) и отношения к его результату — конкретно-исторической форме собственности, позитивное право выступает и как форма, в которой право как закон отчуждается от права как природы. То есть «цепочка» (реальность — идея права — отчуждение — деятельность — правовая реальность — конкретная правовая система) формируется, логически разворачиваясь через событийный спектр человеческой истории конкретных человеческих сообществ, культур, цивилизаций, общественно-экономических формаций.

\* \* \*

Принято считать, что высшим законом логики развития (истории) человеческих сообществ, как сознательно организованных форм социальной реальности, выступает реализация потенциала сознания как высшего феномена природы. При этом отмечается, что к настоящему времени эта цель самими людьми еще не осознана. Она лишь отражает возможность и внутреннюю неизбежность возникновения таких законов логического в каждый конкретный момент становления исторического.

В таком формате предполагается, что, возникнув однажды как феномен природы, человек в качестве субъекта истории и, параллельно, социум, в коллективных формах его организации развиваются по законам той формы движения материи, которая в исследовании дефинирована как социальная; одновременно развивая и формообразуя ее в качестве внешнего объекта. Таким образом, человек, как биологический носитель сознания, наряду с самой природой (в том числе социальной средой), — является системно и условием, и средством реализации ее возможностей<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Здесь допустимо говорить о том, что начиная с триады неандертальцев, кроманьонцев и денисовского человека мы — как процесс развертки логического качества человека в любом объеме понятия, незавершенный исторически, биологически и, в особенности, духовно субъект (вид). Представляется, что бросая взгляд на множественность деградиционных и аморальных тенденций современности,

В ракурсе данного суждения возможно говорить о том, что в универсальном качестве феномена природного развития человек проходит энергетически и субстанционально различные уровни организации природной среды обитания, такие как биологическая среда, этнический кормящий ландшафт, социальный (общественное развитие) и разумный (ноосфера).

Социальную стадию, и как природный феномен (хотя и рукотворный), и в качестве особой формы движения материи целесообразно исследовать по ступеням становления социальности в параметрах общественно-экономических формаций и формирующих их способах производства.

Так же как природа, оставаясь фоном человеческого бытия, распадаясь на первую, естественную и вторую, искусственную, созданную руками и гением человека, — в каждом из своих качеств остается сильнее, в такой же пропорции и выделенные в качестве культур аспекты человеческого существования имеют определенную степень иерархичности, и даже энергетичности своих состояний [19; 20].

Биологическая культура человека, как феномен существует в биологии самого современного человека, как лоно, как матрица, как потенция, связанная формой внешних, по отношению к ее сущности, природных состояний человеческого бытия. Тем самым она является одновременно потенциальной энергией всех метаморфозов человечества. Из ее кладовой, как из природы, только и может черпать силы и возможности становящийся человек.

Такая же градация, по крайней мере, логическая, существует и во взаимоотношениях каждой из конкретных культур истории. Биос более энергетичен, чем этнос; этнос — чем социум, социум — чем логос. Каждая из предшествующих культур, став и завершившись, не исчезает, а превращается в основу, на которой развивается более высокая культура. Более высокая развивается, а более низкая, завершенная, — удовлетворяется. Не в биологии человека ключ к развитию, а последовательно — в завершении культур этноса, социума и становлении логоса.

Если об этносах и социумах можно говорить как о кинетических состояниях истории, то биос — потенциальная энергия развития, а ноосфера — идеал — мнимый фокус, субъективное отражение этой потенции в движущейся, борющейся и развивающейся материи человеческих сообществ [19, с. 76].

Следовательно, в момент формирования, да и в процессе всего хода истории, являясь данным, как свойство своего биологического носителя, — сознание не может быть решающим фактором ни формирующих принципов истории, как становления ее конкретных состояний-культур, ни формирующих категорий познания. Наоборот, внешние условия бытия и биологическая организация человека выступают в качестве таковых.

---

можно выделить существующее человечество именно как то недостающее звено, которое располагается между высшими приматами как нашими предками и Человеком в качестве цели развития потенциала жизни Вселенной, которым данное промежуточное звено может и не стать.



Именно с этих позиций доминирующим условием появления человека как личности выступает не его разумность или этническая принадлежность, а дающая возможность первого, биологического, завершения социальность, как организованная совместно адаптивная деятельность.

Поэтому в действительности отношения власти и подчинения как скреп первичной коммуникативной адаптации предшествуют отношениям собственности, но не в либеральном смысле [17], не в деспотичности древних культур смысл этого периода, а в том, что в конкретных условиях завершения биологической культуры никакой иной признак несущественен. Еще животная деятельность могла быть преобразована в труд только при сильной социальной организованности как внешнем, подобно всей остальной природе, факторе, инвариантном и безразличном к собственно человеческому бытию.

Только переживая восточные деспотии, и именно в них человек становится человеком. И отношения господства-подчинения в них между людьми также наличны и неосознаваемы, как аналогичные отношения человека с природой. В данном ракурсе представляется возможным осмыслить практически и вывод Ф. Ницше о воле к власти как единственном принципе бытия [21, с. 17–93]. Уже (и еще) в восточных деспотиях, великих культурах древности, — он не имеет значения, так как отношения господства-подчинения — не цель, не принцип, а лишь наличное объективное условие. Оно еще и природно в полном смысле слова, в условиях внешней среды, и естественно в качестве простого принципа организации и структурообразования. Лишь по мере нарастающего в условиях этногенеза доминирования социума как аспекта и как ведущей тенденции, с появлением опосредующих естественные отношения людей, отчуждающих их, общественных отношений, — они также приобретают отчужденную, иллюзорную, в целом ложную, форму, следующую за предметной, вещной жаждой обладания — волю к власти.

Данный подход позволяет описать этот процесс циклически, в границах трех суперциклов или трех цивилизационных волн.

С появлением и развитием информации как специфического предмета человеческой деятельности<sup>8</sup>, ее продукта, уже не сводимого к любой возможной форме собственности, и средства для ответа вызовам природного и социального развития, — для человечества стал необходимостью поиск осуществления перехода к иной форме собственной организации, определяемой с различных идеологических позиций как коммунистическое, постиндустриальное или информационное общество<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Ряд исследователей склонны определить этот процесс, как освоение информационного поля социума, другие приводят доводы в пользу вненаучных подходов, а мы склонны, признавая частичную истину в каждом из отмеченных суждений, опираться на собственный вывод о процессе замены системы отсчета, то есть, по существу, расширения горизонтов познания, где меняются, уже не без помощи деятельного разума, «законы сборки», введенные в качестве понятия Н.Н. Моисеевым.

<sup>9</sup> Несмотря на тотальную цитируемость отмеченных дефиниций, мы считаем (хотя это отдельная тема), что как раз об обществе, в любой его форме, как результате действительно происходящего процесса качественных перемен, говорить было бы ошибочно.

В дискурсе современных представлений в таком человеческом сообществе превращенные формы заменяются на естественные, труд уступает место деятельности, разделение труда — всеобщим формам его кооперации; стратификация вместо социального основания получает свою естественную, природную сущность; авторитет власти сменяется властью авторитета, а производство орудий труда, как ведущая социальная тенденция, уступает место производству человека. На смену завершающему свою работу социуму на историческую сцену выходит юный логос.

Однако волновым, циклическим характером можно описать лишь очеловеченные, то есть, живые, формы этнической истории. Содержание социальной истории, отражая законы движения общественных систем, логично, и в логике своего становления может быть раскрыто только линейно, относительно своего главного вектора движения — развития форм разумной деятельности. Собственно, социальная история и есть история человеческой деятельности.

\* \* \*

Подчиняясь законам социального бытия, отчуждаясь в процессе осознания деятельным человеком своего места в системе общественного разделения труда, как внешняя среда, право получает имманентную форму собственного существования — правовую реальность. Таким образом, складываясь частично объективно, частично субъективно в процессе субъективной, но определяемой законами природы и общественного развития, деятельности человека, правовая реальность существует для него в качестве объективной, данной в ощущениях природой и системой общественных отношений.

Выступая в каждый конкретно-исторический период объективной данностью, правовая реальность выступает как источник правовых отношений, возникающих по поводу этой данности. Вместе с тем, по мере разделения труда и роста отчуждаемых от природного человека отношений, формированием интереса деятельного, преследующего свои интересы субъекта, происходит становление права как идеи, субъективной правовой реальности, в которой доминирующую роль играет не только осознание человеком и обществом естественных границ правовой реальности, но производство правовых знаний и правовой практики, производство позитивного права.

Таким образом, право в действительности становится как особый род социальной деятельности. Право как объективная правовая реальность, право как идея, как субъективная правовая реальность и право как процесс, как деятельность, интегрирующая всеобщее-конкретное как идею и конкретно-всеобщее как природу. С этих позиций деятельность человека в социуме отчуждает право в его специфическом, разделенном существовании, формирует бытие правовой реальности в ее социальной форме. Деятельность, в свою очередь, выступает в историческом процессе в определенных, конкретно-исторических формах. Само по себе данное суждение имеет отношение не к

правовой тематике, а относится к познавательным системам, исследующим объективные и субъективные условия в сфере экономики, то есть в том, как человек ведет свое материальное хозяйство.

Вместе с тем, для того, чтобы понять точный смысл права, как наиболее позднего пласта отношений отчуждаемой в процесс присвоения действительности, приведенное суждение является убедительным аргументом такого смыслового обоснования. Дело в том, что с момента отделения публичной власти от демоса, в условиях уже сформировавшейся цивилизации традиционного типа, человек, вырастая при помощи орудийной вооруженности над окружающей средой, сам, отчуждая ее, попадает под действие тройственной зависимости.

Во-первых, на него действует власть природной реальности, с которой в меру непознанности, он вынужден считаться.

Во-вторых, такой же властью по отношению к человеку начинают оказывать и условия социальной среды, которые опосредуют его, проявляясь в двух формах. С одной стороны, человек в совокупности со средствами труда выступает как производительная сила соответствующего общества, то есть конкретная форма деятельности, социально-исторический феномен. С другой, — в ходе деятельности человек в качестве субъекта экономики вступает в определенные отношения с другими людьми. Это общение определяется как производственные отношения. И, хотя это отношения деятельных людей, по отношению к ним самим в процессе отчуждения, они (эти отношения) также выступают в качестве объективной реальности, получая свою долю внешнего господства.

Данный процесс, проявляющийся как акт присвоения обществом природы, опосредованной и тем самым отчужденной конкретными производственными отношениями, в марксизме представлен как способ производства. При этом, как отмечает С. Платонов, природа (естественная среда и социальность) присваивается не в абстрактно-доисторической, давно несуществующей форме, а в общественно-определенной форме основного производственного отношения.

Процесс смены и формирования способов производства мы подадим по логической канве С. Платонова<sup>10</sup>. Общество, по его мнению, на определенном этапе своего развития становится тождественным своему господствующему способу производства и в этом качестве неразложимом на абстрактные «природу без общества» и «общество без природы», представляет собой органическую целостность и выступает как субстанция-субъект дальнейшего общественного развития<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Правильным было бы при описании процесса и механизма становления способов производства, которые с капитализмом становятся уже в качестве общественно-экономической формации просто пересказать по книге С. Платонова «После коммунизма», но в нынешнем понимании оригинальности цитирование в стиле Гегеля или Маркса по десяткам страниц необходимого текста, считается заимствованием.

<sup>11</sup> См.: Платонов С. После коммунизма: Книга, не предназначенная для печати - М., 1990. Авторы этой книги под коллективным псевдонимом предложили крайне интересную и почти непротиворечи-

Борьба нового способа производства с прежним и его победа означают присвоение обществом самого себя через конкретную форму нового производственного отношения. Новым содержанием, присвоенным в этой форме, является, таким образом, уже не доисторическая, а очеловеченная природа, то есть, природа в оболочке исторически предшествующего основного производственного отношения. Новый способ производства в качестве «общества» присваивает прежний в качестве «природы». При этом новая основная форма деятельности присваивает прежнюю в качестве своей производительной силы<sup>12</sup>.

В результате развития производственной деятельности человека между абстрактной природой и присваивающим ее абстрактным индивидом воздвигается цепь посредников, вложенных друг в друга типов производственных отношений, отражающих историческую последовательность способов производства. Присвоение природы оказывается ее отчуждением и наоборот [22].

«Присвоение природой самое себя имеет место уже на биологической ступени эволюции. Субъект присвоения, прежде чем стать обществом, выступает как биологическое сообщество, вид.

Социальные механизмы воспроизводства стереотипов значительно расширяют диапазон, резко ускоряют темп эволюционного развития, при этом сохраняя биологическую универсальность отдельных индивидов. В этом смысле человек с самого начала выступает как *zoön politikon*, общественное животное, то есть, такое животное, стереотипы поведения которого заложены не в нем (генетически), а вне его, в социальной (первоначально этнической) форме общения. Сущность человека не в его генотипе, а в совокупности всех общественных отношений. Поэтому животным рождаются, человеком лишь становятся.

Таким образом, основным производственным отношением архаического способа производства является стереотип, обычай.

По мере развития и усложнения стереотипных форм деятельности и поведения механизм их воспроизводства через подражание становится ограничением этого процесса. Возникает система регулирующих социальное поведение норм и правил, воспроизводство которых осуществляется через специальный механизм обучения и социального контроля. Форма общения приобретает новое качество — становится ритуализированной: соблюдение каждым индивидом форм принятой деятельности и поведения контролируется сообществом извне. Тем самым создается возможность передачи через процесс обучения сложных форм деятельности типа технологических цепочек, состоящих из многих этапов или операций. Важнейшую роль при-

---

вую концепцию становления формационного ряда, из которого для нашего исследования значимым представляется становление права как общественного отношения, опирающегося на производственный базис и проявляющееся как субъективное правоотношение объективного для общества в качестве правового поля, правовой реальности.

<sup>12</sup> См.: Там же.

обретает состоящая из двух этапов цепочка «изготовление орудия — использование орудия». Если для воспроизводства стереотипного использования орудия достаточным является механизм подражания, то воспроизводство технологии изготовления орудия с необходимостью связано с механизмом обучения и внешним контролем. Основным производственным отношением этого способа производства — первично-коллективного — является ритуал, «пред-мораль».

Последним из трех доисторических способов производства, то есть таких, где еще не возникла частная собственность в какой бы то ни было форме, является родовой способ производства. Возникает род, который выступает теперь как основное производственное отношение.

Следующие три слоя отчуждения образуют основные производственные отношения первобытно-общинного, азиатского и рабовладельческого способов производства.

В первобытнообщинном, как известно основным производственным отношением является отношение личной собственности. В качестве опосредующего звена оно вклинивается в отношение между индивидом и родом, к которому он принадлежит.

Азиатский способ производства возникает как обеспеченное военным путем господство одной общины над другими. Основным производственным отношением является внеэкономическое принуждение или отношение непосредственной эксплуатации. Причем, первичным, неразложимым далее объектом эксплуатации выступает целостная община, а не отдельные индивиды.

В рамках рабовладельческого способа производства «голое» внеэкономическое принуждение опосредуется законом как отношением регламентации. В качестве основного производственного отношения закон устанавливает порядок, вид, меру насилия, применяемого только в каждом конкретном случае нарушения регламентируемых им отношений. Закон делает возможным поддержание контроля над огромными разноплеменными империями, обеспечивает развитие торговли. Способ деятельности, связанный с внеэкономическим принуждением, выступает здесь как производительная сила в различных формах рабства, регламентируемых законом.

Последние три слоя отчуждения составляют основные производственные отношения феодализма, абсолютизма и капитализма.

В отличие от закона, жестко предписывающего, регламентирующего определенные действия, право лишь устанавливает систему ограничений, в пределах которых возможны любые действия, не выходящие за их рамки.

Только начиная с этой стадии возможно говорить о «правах» и «обязанностях», «индивидуальной свободе» и «взаимных обязательствах».

Смещение закона с правом в обыденном понимании является следствием того, что право в качестве более позднего слоя отчуждения по отношению к предыдущему выступает как форма по отношению к содержанию. То есть, закон как свод регламентации превращается в закон как свод ограничений, то есть, в закон, в котором фиксируется право.

Начиная с четвертого способа производства природа присваивается индивидом только в форме личной собственности. Каждое последующее производственное отношение поочередно выступает как новый способ присвоить предмет природы в качестве своей личной собственности, однако оно же тем самым на одно звено увеличивает цепь посредников между собственником и предметом его вождлений. Насилие — это способ присвоить чужую личную собственность; закон — способ превратить неограниченный грабеж в контролируруемую производительную силу; право — способ поставить закон на службу противоречивым интересам собственников; деньги — способ приобрести право; капитал — способ приобрести деньги.

Здесь цепочка посредников обрывается, поскольку уникальность капитала как производственного отношения состоит в том, что он есть самовоспроизводящееся отношение, есть способ произвести самого себя, именно поэтому капитал является последней формой отчуждения» [22].

Еще раз подчеркнем, что, с нашей точки зрения, материалистическое понимание предыстории — это исследование социума с позиций выделения его как естественно-исторического процесса. Предельно важно, выражаясь словами классиков, то, что в нем господствует «не рафинированная “феноменология духа”, а грубая феноменология развития вырастающих из природы производительных сил».

Фактически можно говорить о том, что правовые отношения (закон как ограничение) предшествуют в любом случае идее права или праву как таковому. Значимым следствием этого развернутого в историческом контексте логического содержания формирования социального феномена права выступает возможность научного и объективно обоснованного анализа целого ряда современных правовых идей, таких как естественные права личности, правовой смысл гендерных преференций и правовое отношение к такой социальной санкции (мере социальной защиты), как смертная казнь. Смысловое поле всего отмеченного содержится не в границах текстов позитивного права — законах, указах и т.д. Правовое понимание вытекает из того, что право в качестве правоустанавливаемых институтов — это отражение даже не вторичного контура реальности в социальной форме, а третичного, отражающего параметры правового бытия.

Исходная позиция концепции естественных прав в той форме, в которой она подается общественному мнению, представляется неверной по трем позициям. Во-первых, никаких естественных прав человека в естествен-

ной среде обитания не существует по действительному положению вещей. Естественное право одно, оно может быть сформулировано только как возможность выжить, причем только в условиях натурализма естественного отбора. И никак иначе.

Во-вторых, источником не только обязанностей, но и реальных прав человека как личности выступает конкретная форма социальности, содержание и границы тех общественных систем, в которых личность находится.

В-третьих, по отношению к гражданским правам роль социума выполняет государство. При этом и во втором, и в третьем случаях необходимо иметь в виду, что и набор обязанностей и права формирует сам демос, понимаемый либо как народ, либо в качестве гражданского общества.

Таким образом, являясь в каждый конкретно-исторический период объективной данностью, правовая реальность выступает как источник правовых отношений, возникающих по поводу этой данности. Вместе с тем, по мере разделения труда и роста отчуждаемых от природного человека отношений, формированием интереса деятельного, преследующего свои интересы субъекта, происходит становление права как идеи, субъективной правовой реальности, в которой доминирующую роль играет не только осознание человеком и обществом естественных границ правовой реальности, но производство правовых знаний и правовой практики, производство позитивного права [23].

Идеология права как субъект социальной реальности превращается в правовую идеологию как методологию и предельно широкое теоретическое основание направлений теории права и функционирования конкретных национальных правовых систем и юридических институтов.

\* \* \*

Мы уже подчеркивали, что социум структурируется собственной политической системой. В любой из ее модификаций доминирующими выступают экономическая подсистема как объективизация господствующего способа производства и субъективная составляющая, общественное сознание, отражающее объективные реалии на уровнях общественной психологии и политической идеологии. Если ядром целеполагания представляется система идей, то завоевание и удержание политической власти возможно только при должном и необходимом содержании социальной психологии, превращающей качественную инновацию в социальную рутинизацию политического процесса.

Правовая реальность производна от политической, следовательно, применительно к политическому процессу и политическим институтам выступает, как их обоснование правовой теорией. Фактически, если политическая идеология представляет собой отраженный в теории коренной интерес

господствующего класса, то мировоззрение права уже в форме правовой идеологии обеспечивает реализацию коренного интереса уникальными методами и способами, находящимися в потенциале функционирующего права.

В этом ключе становится возможным определить категориальное место практически всех субъектов правоотношений и политических акторов и дефинировать правовую сущность основных институтов государства и права.

Основная категория социальности — это общество, в котором индивидуум посредством социализации становится личностью. Таким образом, личности, соединенные скрепами коммуникации, становятся нацией или народом и в этом качестве формируются как элементы гражданского общества.

Главным понятием в политической системе — ее ядром — выступает государство, но по Гегелю, и уже как строй политического общения. Здесь личность через систему правового воспитания и основы правовых знаний становится гражданином.

Когда личности в качестве гражданского общества взаимодействуют, образуя публично-правовой союз с собою же в качестве политического строя общения, то есть с государством, именно это взаимодействие и порождает палитру функционирования социума.

Из сказанного вытекает дискуссионное следствие: государство не является объектом дефинирования по признакам «правовое» или «неправовое»; в социуме идея права выступает в качестве возможности реализации любого из групповых интересов, тогда как государство обязано реализовать правовую политику как обязательство интегрированного и защищенного интереса каждой страты. Таким образом, со времен гегелевского понимания общества и государства, правовым или неправовым может быть общество, а государство всегда представляет собой в его гражданских границах строй политического общения и потому правовым является по определению<sup>13</sup>.

Поэтому необходимо различать границы действия закона и права в своих полных объемах относительно таких субъектов (и объектов) общественной структуры как общество и государство. Ведь в реальной жизни они в государстве осуществляются через вещную и практическую деятельность граждан или бюрократии.

И так же, как в любом случае государство представляет собой более поздний слой отчуждения, чем социум, то в силу инерции, если для членов общества (граждан) в действительности действует сила права как система ограничений, то для представителей государства (бюрократии) определяющим выступает сам закон как свод предписаний и регламентаций.

---

<sup>13</sup> Представляется ли право данного государство легитимным, является ли оно справедливым, — это действительные вопросы, но не по характеру государства, а по тому, что лежит в основе политики господствующих страт.



Внешне, по отношению ко всем подсистемам и структурным элементам политической и социальной систем, государство выступает правотворцем, правоустановителем, правоприменителем и гарантом реализации прав граждан, исходя из возможности интеграции интересов личностей общества, но не руководствуясь ними в качестве обязанности.

Обязанности же в сфере правового взаимодействия граждан по отношению к государству безусловны и неоспоримы. Здесь имеется в виду методологическое определение систем как взаимодействия целого и его частей.

Политика в любом случае отражает не всю совокупность социальных отношений господства и подчинения, а только их сущностную часть — отношений по поводу власти. Таким образом, правовая политика в целом — деятельность по завоеванию и удержанию власти специфическими юридическими способами. То есть, по отношению к политике право выступает как специальный властный инструмент. Как направление, предметной сферой которого является регулирование нормального и девиантного поведения граждан и институтов в интересах групп и корпораций гражданского общества, доминирующих в институтах государственной власти. Вне этого порогового значения правовой политики в поле научных определений существовать не может.

С точки зрения математического моделирования, конструкция деятельности, в результате которой возрастает хаотичность системы, неэффективна. Однако в поле социальных отношений эффективность политики, как отношений по поводу власти, определяется не оптимальностью процессов общественной жизнедеятельности, а коренными и даже сиюминутными интересами доминирующих групп, реализующих собственные властные полномочия. Общество и граждане интересуют их постольку, поскольку служат либо источником благ, либо угрозой власти.

Правовая политика является социальным феноменом в силу того, что никакая форма политической власти не может существовать вне своего нормативно-правового обеспечения. Мы уже отметили, что обеспечивается, в том числе юридическим инструментарием, претензия на власть господствующими стратами или корпорациями и ее эффективная защита в случае обладания таковой политической властью.

Следовательно, в этом случае представляется возможным существование правовой политики в строгом предметном поле. О прочих аспектах содержания юридических дисциплин применительно к политическому полю необходимо говорить лишь как о направлениях государственной, в том числе правовой, политики в определенной сфере. То есть, если существует проблема, наличие которой улучшает или усугубляет правовой ресурс действующей власти, она посредством принятия политических реше-

ний и их реализации снимает проблему, мешающую потенциалу правового ресурса.

Вместе с тем, правовое мировоззрение, идеология права, как сторона общественного сознания, дает основание для иного прочтения соотношения идеологии и политики в обществе.

Применяемая методологическая основа призывает следовать фундаментальным конституционным позициям, согласно которым субъектом властных политических отношений в обществе является народ, делегирующий свои полномочия демократическим институтам политической власти.

Такая постановка проблемы делает возможным выделение в качестве сущностных не только отношения социальных групп по поводу власти, но и отношение народа к любой форме политической власти как к комплексному ресурсу жизнеобеспечения всего общества.

На уровне такого рассмотрения политика будет выступать уже как деятельность представительной функции государства по обеспечению сохранения и развития социальных отношений. В этом случае появляется возможность строгого определения правовых аспектов политики государства.

Таким образом, правовая наука имеет собственный ресурс в политическом процессе, однако конкретные формы юридической практики предстают как объекты, а не субъекты государственно-политической деятельности и, следовательно, выступать источниками политики, например, уголовно-исправительной, не могут по определению.

Иное прочтение — это путь построения утопической, пусть даже «одетой» в самые новомодные математические и кибернетические методологии, модели.

В принципе практически общеизвестно, что посредством права государство выполняет в отношении общественной безопасности строго очерченные функции. К ним можно отнести государственную политику по поддержанию и развитию уровня социально-экономической обеспеченности всех слоев населения в границах социально значимой нормы; деятельность по обеспечению обратной связи в вопросах, требующих государственного решения с целью минимизировать социально негативные протестные и реактивные формы общественного поведения; правовую работу по оптимизации юридических, то есть нормативных границ дозволенного и недозволенного в параметрах минимизации возможностей не просто девиантного, а прямо преступного поведения отдельных категорий социума и индивидов.

Формы деятельности по обеспечению внешнеполитической и военной безопасности имеют собственную специфику и не входят в предмет данного исследования.

И, наконец, учитывая, что наличие коммуникативных возможностей референтных мировых элит, технологические цифровые возможности формирования общественного сознания в целом и правосознания, в частности, превращают поле субъективного интерактивного восприятия в арену как воспитания, так и предметных полей информационных гибридных войн, представляется актуальным, и даже остро необходимым формирование портфеля правовых идеологий, способных дать возможность не только противостоянию виртуального вторжения, но и победе в этом противостоянии<sup>14</sup>.

Поэтому попытка либерального крыла общественнознания превратить государство в продавца услуг, а политический процесс — в конкурентно-коррупционный механизм группового и личного обогащения, в конечном счете разрушают вначале правовое мировоззрение, а затем превращаются в жесткую классовую политическую идеологию.

\* \* \*

Подводя краткий итог исследования, представляется возможным сказать следующее.

Право в ходе становления своего логического содержания прошло значительный путь в событийных рядах истории. Мы отметили характер и законы его формирования в объективной форме отношений между людьми, в их числе производственных, общественных и духовных.

Вторым направлением стало описание возникновения и существования феномена идеологии права как правового мировоззрения, в качестве феномена общественного сознания и основы правовой теории в универсальном содержании.

И, наконец, через правовую деятельность в сферах правотворчества и правоприменительной практики мы раскрыли момент становления правовой идеологии как системы правового обеспечения политики правящих страт, классов или элит при помощи правовой сферы.

В заключение еще раз сформулируем тезис о том, что, проходя исторический путь, логически право становится как особый род социальной деятельности. Становление права в качестве объективной правовой реальности осуществляется в процессе реализации (логической развертки) права как идеи, как субъективной правовой реальности в право как в конкретную форму деятельности и конкретный юридический институт (национальный, познавательный, отраслевой).

---

<sup>14</sup> Немаловажным и значимым представляется воспитание понимания того, что в условиях именно идеологического противостояния, все решения властных элит и внутри страны и за ее пределами осознаны в полном понимании любого прочтения смысла этого суждения.

### Список литературы

1. Жукова Н.С. Правовая идеология, как неотъемлемый структурный элемент правосознания // *Философия права*. 2011. № 2 (45). С. 73–77.
2. Кузьмин Ю.А. О роли правового сознания в формировании правовой идеологии // *NOVAINFO.RU*. 2017. Т. 1. № 60. С. 226–231.
3. Бачинин В.А. Философия преступления: классические парадигмы // *Криминология: вчера, сегодня, завтра: труды Санкт-Петербургского криминологического клуба*. 2002. № 4 (5). С. 26–42.
4. Чернявский А.Г., Червяков Н.Н. Обновленная теория государства (поиск новых концептов) / *Государство и право*. 2019. № 1. С. 136–143.
5. Мацко С.В. Государственная идеология и право современной России (теоретико-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Уфа, 2003. 204 с.
6. Чернявский А.Г. Роль и значение идеологии для государства и права. М.: ИНФРА-М, 2016. 287 с.
7. Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
8. Аубакирова И.У. О проблеме соотношения евразийского типа государственности и правовой системы в современном юридическом дискурсе // *Российская юстиция*. 2017. № 10. С. 49–51.
9. Бурнашев Г. А. Ценностные аспекты правовой культуры и правовой идеологии, их влияние на правоприменительную политику // *Молодой ученый*. 2018. № 48. С. 107–110.
10. Геращенко А.И., Геращенко И.Г. Политико-правовая идеология в современной России // *Studia Humanitatis*. 2017. № 1.
11. Клименко А.И. Правовая идеология современного политически организованного общества. М.: Норма, 2017. 384 с.
12. Лазарев В.В., Липень С.В. История и методология юридической науки / под ред. А.В. Корнева. М.: Норма; Инфра-М. 2016. 495 с.
13. Чернявский А.Г. Идеология и мировоззрение в формировании правосознания и политической мысли // *Образование и право*. 2019. № 5. С. 63–67.
14. Михайлов А.М. Понятие правовой идеологии и его место в составе теоретико-правового знания // *Вестник РУДН. Серия: Юридические науки*. 2017. Т. 21. № 3. С. 355–379.
15. Карасев В.И. Социальная трансформация: некоторые аспекты методологии исследования электоральной демократии // *Гражданин. Выборы. Власть*, 2017. № 3. С. 30–68.
16. Карасев В.И. Философия права в контексте глобальной социальной трансформации // *Гражданин. Выборы. Власть*. 2018. № 3. С. 100–122.
17. Карасев В.И. Право и политика в демократическом обществе: некоторые аспекты методологии и теории современного исследования // *Гражданин. Выборы. Власть*. 2019. № 1. С. 42–65.
18. Черненко А.К. Философия права. Новосибирск, 1997. 149 с.

19. Карасев В.И. Общество, государство, цивилизация: к теории становления. М., Воронеж: Московский психолого-социальный институт: НПО «МО-ДЭК», 2000. 224 с.
20. Карасев В.И. Россия: общее и уникальное в контексте мирового развития. М.: Альм., 1999. 212 с.
21. Ницше Ф. Антихристианин / В кн. Сумерки богов. М.: Политиздат, 1989. С. 17–93.
22. Платонов С. После коммунизма: Книга, не предназначенная для печати. М., 1990. 255 с.
23. Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. М.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 448 с.

## ТИПЫ СОВРЕМЕННЫХ КОНСТИТУЦИЙ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ПОДХОД

**Аннотация.** Статья представляет собой сравнительное исследование конституций четырех государств (России, Латвии, Японии и Хорватии) с различными формами правления и государственного устройства, особенностями политических режимов. Авторский подход предполагает обоснованность типологии конституций по следующим критериям: в зависимости от порядка принятия, по времени действия, по способу изменения и внесению поправок, по форме систематизации и иных типологий конституций. На основе анализа и юридической компаративистики выявлены общие черты и различия, а также дана характеристика динамики развития конституционализма в этих странах. Сделан вывод, что все рассматриваемые конституции по способу принятия являются народными, по времени действия – постоянными, по способу изменения – «жесткие», по форме – писанными, а по форме систематизации – кодифицированными. В зависимости от формы правления конституции России, Латвии, Хорватии являются республиканскими, а конституция Японии – монархической. В зависимости от формы государственного устройства конституции Латвии, Японии и Хорватии – унитарные, а конституция Российской Федерации – федеративная, по политическому режиму все конституции – демократические.

**Ключевые слова:** типология конституций, конституционализм, Конституция Российской Федерации, Конституция Латвии, Конституция Хорватии, Конституция Японии.

## TYPES OF THE MODERN CONSTITUTIONS: COMPARATIVE APPROACH

**Abstract.** The article is a comparative legal study of the constitutions of four States (Russia, Latvia, Japan and Croatia), with different forms of government and state structure, features of political regimes. The author's approach assumes the validity of the typology of constitutions according to the following criteria: depending on the order of adoption, the time of action, the method of change and amendment, the form of systematization and other typologies of constitutions. On the basis of the analysis and legal comparativistics the General features and differences are revealed, and also the characteristic of dynamics of development of constitutionalism in these countries is given. It is concluded that all considered the Constitution by way of adoption are popular, in time – constant method changes – "hard" form are written

*and systematization — codified. Depending on the form of government, the constitutions of Russia, Latvia, Croatia are Republican, and the Constitution of Japan is monarchical. Depending on the form of state structure, the constitutions of Latvia, Japan and Croatia are unitary, and the Constitution of the Russian Federation is Federal, according to the political regime all constitutions are democratic.*

**Keywords:** *typology of constitutions, constitutionalism, Constitution of the Russian Federation, Constitution of Latvia, Constitution of Croatia, Constitution of Japan.*

Исследование типологии конституций современных государств предусматривает отнесение их к определенным группам в зависимости от способа принятия, формы систематизации, порядка изменения, времени принятия, политического режима и иных критериев, позволяет сопоставлять друг с другом, выявляя общие черты и различия, способствует доктринальному восприятию конституционного законодательства в юридической науке. Целью статьи является не только характеристика типологии конституций, но и рассмотрение классификации конституций по характерным признакам: на наличие демократических принципов построения государства; форме государственного устройства и правления; соответствия норм конституции реальности, а также по иным критериям. При проведении исследования были проанализированы тексты конституций четырех государств, относящихся по классификации, связанной с историей мирового конституционализма, к «новым», «новейшим» и «сверхновым» конституциям. Причем, конституция России рассматривается в сравнении с конституциями стран, отличающихся не только по форме государственного правления и государственного устройства, демократичности принятия конституций, но и с позиций различий национальных традиций и самобытности исторических судеб. Поэтому и рассматриваемые конституции стран имеют свои особенности.

Изучению конституции, как главного правового нормативного акта, обязательного для исполнения, уделяется особое место в отрасли конституционного права. Это обусловлено тем, что конституция, выступая в качестве основного закона государства, отражает свойства, черты, особенности и иные характеристики, как права, так и государства. В специальной юридической литературе конституцию принято понимать как нормативно-правовой акт, обладающий верховенством и высшей юридической силой, в котором должны быть закреплены базовые, т.е. основополагающие, начала общественной и государственной жизни в интересах большинства населения страны [1, с. 10]. Одним из ключевых вопросов при изучении конституций различных государств выступает определение ее сущности. Под «сущностью» конституции зачастую понимается так называемый «общественный договор» [2, с. 16], заключающийся между государством и обществом, в соответствии с которым осуществляется разграничение полномочий не только между ветвями государственной власти (различными частями государства), но и распределены соотношения и приоритеты различных социальных слоев и групп. С иной

точки зрения, ключевое значение придается политико-правовому статусу Основного закона [3, с. 130], т.е. закреплению системы органов государственной власти, формы их взаимодействия и связи с институтами гражданского общества. Обобщая понятия «сущности» конституции, сложившиеся в науке конституционного (государственного) права, можно прийти к выводу: эта «сущность» состоит в том, что обладая высшей юридической силой, конституция фиксирует в нормах не только государственно-правовой механизм, но и статус личности в государстве [4, с. 16].

В своем развитии конституции прошли несколько этапов. Первые, это, так называемые, «старые» конституции, принятые с конца XVIII века (период буржуазных революций) — вплоть до 1918 года. Данный период ознаменовался принятием в 1787 году первой «писанной» и кодифицированной конституции в США. Старые конституции юридически закрепили переход ряда стран Северной Америки и Европы к индустриально-рыночному типу общества, а реализацию на практике принципа разделения властей — как новую структуру власти. В период с 1918 года по 1945 год принимаются «новые» конституции (к числу которых относится Конституция Латвии 1922 г.), закрепившие демократическую избирательную систему (устранение избирательных цензов, предоставление избирательных прав женщинам). Происходит модернизация юридической техники, в результате чего конституции рассматриваемого периода становятся более объемными, включая новые главы, расширив перечень прав и свобод человека и став более универсальными для практической реализации. На смену «новым» конституциям пришли «новейшие» конституции (в число которых входит рассматриваемая Конституция Японии 1947 г.), принятые в период от 1945 года до конца 1970-х — начала 1980-х годов. На принципы их формирования повлияли окончание второй мировой войны, падение тоталитарных режимов в странах гитлеровской коалиции и крушение колониального режима, в результате чего на карте мира образовалось много новых суверенных государств. Характеристика конституций по времени принятия заканчивается «сверхновыми» конституциями, принятыми за последние двадцать лет XX столетия (Хорватии 1990 г. и России 1993 г.), характеризующиеся дальнейшей демократизацией в сфере государства и права. Такая классификация конституций дает представление о социально-политических условиях страны, вызванных принятием, изменением или сохранением Основного закона.

Классификация конституций может проводиться и по иным признакам. Так, государствоведы выделяют фактическую и юридическую конституции, либо апеллируют к понятиям «живой» и «мертвой» конституций. Общепринятой классификацией конституций является их типология по порядку (способу) их принятия — народная и октроированная (дарованная), по форме систематизации Основного закона (кодифицированный или не кодифицированный нормативный акт), а также в зависимости от степени



сложности принятия поправок или изменения текста конституции («гибкие», «жесткие», «смешанные»).

### **Классификация конституций по порядку (способу) принятия, времени действия, политическому режиму**

Анализ и сопоставление конституций начнем с вопроса «о способе принятия конституций». Конституции, из известной конституционно-правовой классификации, делятся на народные (референдарные) и октроированные (дарованные). Известно, что октроированные конституции (Монако, Лихтенштейн, Иордания, Катар и т.д.) — уже разработанный вид Основного закона, который в готовом виде даруют стране и подданным, при этом народ страны не принимает участия в ее обсуждении. Народной конституцией (Италия, Испания, США и т.д.) принято называть любой Основной закон, принятый в установленном порядке парламентом, на референдуме, либо специальным собранием (конвентом или ассамблеей).

Рассмотренные в статье конституции, как и большинство конституций в мире, принимались парламентом, или выносились на всенародное голосование, поэтому все они считаются народными. Так, Основной закон Японии (1947 г.) был принят парламентом и промульгирован императором; Конституция Латвии от 15 февраля 1922 года, вступившая вновь в законную силу в 1993 году (с изменениями и дополнениями), была утверждена Сеймом (Парламентом); Конституция Хорватии была принята и провозглашена Хорватским Сабором 22 декабря 1990 года, избравшимся всенародным голосованием на свободных и альтернативных выборах, затем пересмотрена им и издана в новой редакции от 9 ноября 2000 года; и, наконец, всенародным голосованием 12 декабря 1993 года была принята Конституция Российской Федерации.

По времени действия все рассмотренные конституции относятся к числу постоянных, так как срок их действия не определен законодательно, соответственно они действуют до того времени, пока в государстве не изменяется форма правления или политический режим, что в свою очередь диктует необходимость закрепить изменения новой конституцией.

Классификация конституций может проводиться и по характеру политического режима государства, который, как известно, может быть либо демократическим, либо недемократическим (тоталитарным, авторитарным, монархическим, фашистским). Рассматриваемые страны, как и большинство стран мирового сообщества, относятся к демократическим государствам, для которых характерными являются такие основополагающие факторы, как функционирующая многопартийная система, свободные выборы, демократическое законодательство и конституция, закрепляющая демократический подход к построению государственного механизма по принципу разделения властей, юридическое закрепление равноправия граждан, их равенства пе-

ред законом, взаимных прав и обязанностей между личностью, обществом и государством [5, с. 140], свобода СМИ.

В действующей Конституции России (ст. 1) определено: «Российская Федерация — Россия, есть демократическое ... государство»<sup>1</sup>. О том, что Россия является демократическим государством, наглядно свидетельствует и факт, что ни в одной из конституций мирового сообщества не получили такого широкого юридического закрепления и применения права и свободы человека и гражданина, как в Основном законе Российской Федерации [6, с. 202]. Так в статье 2 Конституции закрепляется положение о приоритете прав человека над интересами государства: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Другим элементом основ конституционного строя является полновластие народа. В соответствии с частью 1 статьи 3 Конституции России «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». В этой же статье речь идет о трех формах реализации народного суверенитета: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы». Вышеперечисленные характеристики российского государства свидетельствуют, что Конституция Российской Федерации — конституция демократического государства.

\* \* \*

Конституция *Японии*, принятая в 1947 году, является также народной, т.к. в ее преамбуле содержится положение: «Мы, японский народ, действуя через посредство наших, должным образом избранных представителей в Парламенте, исполненных решимости обеспечить для себя и для своих потомков плоды мирного сотрудничества со всеми нациями и благословение свободы для всей нашей страны, исполненных решимости не допустить ужасов новой войны в результате действий правительств, провозглашаем, что народ облечен суверенной властью, и устанавливаем настоящую Конституцию»<sup>2</sup>.

Данный принцип получил развитие в возможности юридического контроля государственной власти, который реализуется путем проведения периодических выборов депутатов японского парламента, ответственности Кабинета (правительства) перед нижней палатой парламента, ответственности судей перед парламентом.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, от 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Конституция Японии 1947 [Электронный ресурс]: <http://info-japan.ru/reference/documents/konstituciya-yaonii-pevevod> (дата обращения: 07.09.2019).

В преамбуле Конституции Хорватии от 9 ноября 2000 года подчеркивается, что проведение первых демократических выборов в стране в 1990 году, принятие «Конституции Республики Хорватия и победой в Отечественной войне 1991–1995 годов хорватский народ выразил свою решимость и готовность восстановить Республику Хорватия как самостоятельное, независимое, суверенное и демократическое государство»<sup>3</sup>.

В Хорватии источником власти в государстве выступает народ, что подтверждается положением статьи 1 Конституции: «В Республике Хорватия власть исходит от народа и принадлежит народу как содружеству свободных и равноправных граждан. Народ осуществляет власть через выборы своих представителей и непосредственным принятием решений».

Статья 2 Конституции Хорватии гласит: «Хорватский Сабор и народ непосредственно самостоятельно, в соответствии с Конституцией и законом, принимает решения: об урегулировании экономических, правовых и политических отношений в Республике Хорватия; о сохранении и об использовании культурного богатства; об объединении в союзы с другими государствами».

Провозглашая Латвию демократической республикой, в Конституции постулируется принцип народного суверенитета: «Суверенная власть государства Латвии принадлежит народу Латвии» (ст. 2 первой главы Конституции)<sup>4</sup>. Это обстоятельство, а также провозглашение в восьмой главе «Основные права человека» (включенной законом от 15 октября 1998 г.) общего перечня прав личности: защиту чести и достоинства, право на свободу мысли, сознания и религиозных убеждений, свободу и неприкосновенность личности, презумпцию невиновности, право на обращение в государственные и местные учреждения с заявлениями, равенство всех перед законом и судом и другие права, свидетельствует о демократическом характере политического режима Латвии. За каждым гражданином Латвии закреплено право на защиту вне пределов Латвии, свободы возвращения в страну, защиту от выдачи иностранным государствам, а также право на участие в деятельности государства и самоуправления. И даже отдельно статья 114 Конституции страны закрепляет права национальных меньшинств на территории Латвии: «Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право сохранять и развивать свой язык, этническую и культурную самобытность».

В Основном законе Латвии отсутствует право на создание учебных заведений, в которых обучение проводится на родном для обучающихся, отличном от латышского, языке, а также на использование его для обращения в государственные органы в местах компактного проживания национальных

<sup>3</sup> Конституция Хорватии [Электронный ресурс]: <https://legalns.com/download/books/cons/croatia.pdf> (дата обращения: 07.09.2019).

<sup>4</sup> Конституция Латвийской Республики [Электронный ресурс]: <https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstitucija-latvii> (дата обращения: 10.09.2019).

меньшинств. Это обстоятельство ставит народы других национальностей в неравноправные условия с представителями коренной национальности и нарушает один из принципов демократии — о соблюдении и защите интересов меньшинства перед большинством, несмотря на закрепленные права в статье 114. Об ограничении демократических основ политического режима Латвии говорит и статья 116 Конституции, предусматривающая, что: «Права личности, установленные статьями 97, 98, 100, 102, 103, 106 и 108 Конституции, могут быть ограничены предусмотренным законом в целях защиты прав других людей, демократического устройства государства, общественной безопасности, благосостояния и нравственности».

Следует заметить, что в число ограничений прав граждан на основании статьи 116 Конституции попадают такие важные для личности права, как: право на свободное перемещение и местожительство, свободный выезд из Латвии, право на свободу слова, включающее получение информации, выражение своих взглядов, право на объединения в общества, общественные организации, политические партии, на мирные собрания и шествия, право на выбор рода занятий и места работы в соответствии с квалификацией. Возможность подобных ограничений необходима в жизни любого государства и сама по себе не вызывает сомнений [7, с. 62]. Но, как правило, при этом в Конституции присутствуют и положения об инстанциях и чрезвычайных режимах. Такое сочетание норм позволяет говорить о четких положениях в Конституциях, а не просто правовых основаниях любого ограничения прав и свобод со стороны государства. Сомнения вызывают и не вполне юридические категории, использованные законодателем: «благосостояние» и «нравственность», больше относящиеся к морально-этическим и социальным, а не правовым аспектам.

Уже приведенные ограничения прав граждан Латвии и лиц, проживающих в стране, или игнорирование некоторых прав, признанных во всем мире, позволяют усомниться в полной демократичности политического режима страны, несмотря на постулат принципа народного суверенитета (ст. 2, гл. 1).

Что касается остальных трех рассматриваемых государств (России, Хорватии и Японии), за исключением небольших недочетов их можно назвать государствами с демократическим политическим режимом, в которых нормы Конституции реально воплощены в жизнь общества.

### **Классификация Конституций по форме государственного правления**

Классификация конституций по форме правления рассматривается, исходя из формы организации высшей государственной власти. Формы правления принято подразделять на республиканскую (президентская, парламентская, смешанная республика) и монархическую (абсолютная и ограниченная, т.е. конституционная монархия). Как правило, в конституции

указывается форма государственного правления, поэтому такая классификация носит довольно четкий характер. Три из рассматриваемых в статье государств (за исключением Японии, которая является парламентарной монархией) являются республиками, хотя и различными по вопросу о приоритете высшего государственного органа управления.

Так, в Латвии и Хорватии в ходе длительных политических противоречий, утвердились парламентские республики. Парламентская республика отличается от президентской тем, что, хотя главой парламентской республики и является избранный президент, главным звеном государственного механизма все же выступает парламент, который назначает министров, формирует правительство и избирает его главу. Власть президента в такой республике очень незначительна по сравнению со смешанной и президентской республиками. Парламентские республики Латвии и Хорватии имеют много общих черт государственно-правового регулирования, но есть и различия. Так, Президент Латвии избирается на должность Сеймом, тогда как в Хорватии президент избирается всенародным голосованием. Кроме этого Президент Хорватии наделен большим кругом полномочий, чем Президент Латвии.

\* \* \*

В действующей Конституции *России* (ст. 1) говорится, что Российская Федерация есть государство с республиканской формой правления. Однако не уточняется, какая именно, президентская, парламентская или смешанная республиканская форма. Анализируя положения, закрепленные в 4–6 главах Конституции, можно прийти к выводу, что «де-юре» Россия — смешанная республика. Президент Российской Федерации занимает особое место в системе органов государственной власти, т.к. непосредственно не включен ни в одну из трех ветвей власти (тогда, как в президентских республиках, президент одновременно выступает главой исполнительной власти и главой государства, что напрямую закрепляется в тексте конституции). Особенности правового статуса Президента России определены статье 80 Конституции: «Президент Российской Федерации является главой государства», а не главой исполнительной власти (т.е. высшим должностным лицом). В Конституции России 1993 года статус Президента повышен и приведен в соответствие с мировой практикой [8, с. 210]. Новый статус президента дистанцировал его от Правительства, а стало быть, и от ответственности за его деятельность.

На основании части 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации «Президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласование, функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

На Президента России возложены функции представительства интересов государства, как внутри страны, так и на международной арене, опре-

деления основных направлений внешней и внутренней политики. Вместе с тем Президент осуществляет полномочия главы государства, являющиеся особой разновидностью самой высокой исполнительной деятельности. Об этом свидетельствует предоставляемое главе государства право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации, при необходимости брать руководство правительством на себя. Президент может давать указания любому члену Правительства. Более того, в соответствии со статьей 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О правительстве Российской Федерации», он «...руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации»<sup>5</sup>.

В процессе реализации своих полномочий глава государства на основании положения, закрепленного в части 1 статьи 90 Конституции, «...издает указы и распоряжения», которые «не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам». Так как проект Конституции 1993 года в Российской Федерации готовило Конституционное совещание при Президенте, оно не могло обделить его властными полномочиями. Этим можно объяснить дисбаланс власти в пользу президента. Данным обстоятельством можно объяснить и структуру Конституции, в которой глава 4 посвящена президентской власти, глава 5 — Федеральному Собранию, а глава 6 — Правительству. Этим же можно объяснить и противоречия, которые возникают при рассмотрении статей 10 и 11 действующей Конституции. Так, в статье 10 Конституции указано, что «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны», тогда как в статье 11 говорится, что «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Таким образом, в теорию разделения властей явно вторглась большая политика, от чего пострадала теория и правовая практика российского конституционализма. Выделение президентской власти в особую власть не имеет ничего общего с принципом разделения властей, так как главная его цель заключается в том, чтобы каждая из ветвей государственной власти была независимой и сильной, осуществлялась строго в рамках своих полномочий.

---

<sup>5</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016 № 12-ФКЗ) // Российская газета. 1997. 23 дек. № 245.

На основании статьи 113 Основного закона: «Председатель Правительства Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу». Законодательная власть на федеральном уровне в России представлена Федеральным Собранием (Парламентом), что подтверждает статья 94 Конституции: «Федеральное Собрание — Парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации». Состав российского парламента установлен статьей 95 Конституции: «Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы». Судебная система, в соответствии с Конституцией, включает в себя: Конституционный суд, Верховный суд и иные федеральные суды. Как указывается в части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации, «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства». Важным принципиальным положением статьи 118 Конституции является то, что «Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается», а «правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом». Это один из важнейших принципов осуществления правосудия, обеспечения прав и свобод человека и гражданина и законности.

\* \* \*

В соответствии с конституцией, как уже отмечалось выше, Латвия по форме правления является парламентской республикой (соответственно, Латвийская конституция является республиканской). Сейм (Латвийский парламент) занимает главенствующее положение в механизме государства. Не случайно деятельности Парламента посвящены целых две главы Конституции: глава вторая «Сейм» и глава пятая «Законодательство». Однопалатный Парламент в Латвии в соответствии со статьей 5 Конституции «Состоит из ста представителей народа». Согласно статье 6 Конституции «Сейм избирается всеобщим, равным, прямым, тайным и пропорциональным голосованием»; «Сейм избирается на четыре года» (ст. 10 Конституции). Конституция определяет компетенцию Сейма через его ключевую функцию — реализацию законодательной власти, что нашло отражение в разделе Конституции Латвии, посвященной законодательству. Данное положение подтверждает статья 64 Конституции, где прямо говорится о законодательной функции Сейма: «Право законодательной инициативы принадлежит Сейму, а также в порядке и пределах предусмотренных настоящей Конституцией, народу». Сейм занимает главенствующее положение в системе государственных органов. На основании статьи 35 Конституции Латвии: «Президент государства избирается Сеймом сроком на четыре года» и оказывает решающее влияние на формирование правительства.

Парламент обладает правом осуществлять контроль за правительством, в том числе и с помощью «депутатских вопросов интерpellации». Конституция Латвии устанавливает сферу исключительно законодательных функций Сейма, в которую не могут вторгаться другие субъекты, которые также могут наделяться правом реализовать законодательную власть (например, народ Латвийской республики). В соответствии со статьей 73 Конституции Латвии «На народное голосование не могут быть переданы бюджет и законы о займах, налогах, таможенных сборах, железнодорожных тарифах, воинской повинности, объявлении и начале войны, заключении мира, введении и отмене чрезвычайного положения, мобилизации и демобилизации, равно как договоры с иностранными государствами». Тогда как вопросы, не отнесенные к ведению Сейма, могут выноситься на народное голосование, которое может быть использовано в качестве арбитража в случае возникновения конфликта между государственными органами. Сейм Латвии обладает правом отстранить президента от должности. Конституция Латвии не допускает возможности самороспуска парламента. Роспуск Сейма вправе инициировать только Президент Латвии.

Президенту страны посвящена третья глава Конституции: «Президент государства» не является главой исполнительной власти и рассматривается конституцией страны как глава государства, который может обладать лишь представительскими полномочиями, представлять государство в международных отношениях, в области безопасности и обороны страны. В соответствии со статьей 42 Конституции Латвии: «Президент государства является верховным вождем вооруженных сил государства. В случае войны он назначает главнокомандующего».

Ключевым аспектом в определении правового статуса главы государства выступает порядок его назначения на должность: «Президент государства избирается закрытым голосованием большинством не менее пятидесяти одного голоса членов Сейма» (ст. 36 Конституции Латвии). Президент вправе назначать главу правительства, лишь заручившись согласием Сейма. Руководствуясь статьей 46 Конституции, «Президент государства имеет право созывать и вести чрезвычайные заседания Кабинета министров, устанавливая повестку дня этих заседаний». Президент Латвии имеет ограниченные полномочия по участию в законодательном процессе, которые сводятся лишь к праву внесения законопроектов в Сейм, праву отлагательного вето, опубликованию законов, что характерно для парламентарной республики. Характер его взаимоотношений с Сеймом (парламентом) определен тем, что Президент может лишь инициировать роспуск Сейма, но не более того.

Четвертая глава Конституции посвящена деятельности Правительства Латвии — «Кабинета министров». Она неслучайно является самой лаконичной по объему, т.к. деятельность Кабинета министров находится под контролем как Сейма, так и Президента Латвийской республики. Даже назначение лиц, представляющих Кабинет министров, осуществляется



по представительству Президента Латвии в соответствии со статьей 56 Конституции: «Кабинет министров формирует лицо, призванное к этому Президентом государства». В этом случае Кабинет министров для реализации своих полномочий должен заручиться поддержкой Сейма, который обладает правом выразить недоверие правительству, что влечет его отставку. Судебной системе государства отведена шестая глава Конституции Латвии: «Суд». Согласно статье 82 Конституции правосудие в Латвии: «вершат районные (городские) суды, окружные суды и Верховный суд, а в случаях войны или чрезвычайного положения — также и военные суды» (в редакции Закона от 15 декабря 1998 г.). Трехзвенная система судебных органов была установлена Законом от 15 декабря 1992 года «О судебной власти» и лишь спустя шесть лет получила юридическое закрепление в Конституции Латвии. Закон «О судебной власти» интересен тем, что, в отличие от Конституции, где не содержится упоминание о принципе разделения властей, в вышеназванном законе закреплено положение, что «независимая судебная власть существует наряду с законодательной и исполнительной ветвями власти» (ст. 1 Закона «О судебной власти»).

В соответствии с демократическими принципами осуществления правосудия, указанными в статьях 83 и 84 Конституции Латвии, «судьи независимы и подчиняются только закону», «судьи утверждаются Сеймом и несменяемы». Как и большинство европейских государств (ФРГ, Австрия, Испания, Италия, Бельгия), Латвия устанавливает институт конституционного контроля в форме Конституционного суда. Правовой статус данной судебной инстанции определен статьей 85 Конституции.

А согласно ее статье 86 в Латвии допускаются «военные суды, действующие на основании особого закона». Однако, в Латвийской конституции, как и в большинстве конституций современных стран, нет прямого запрета на создание чрезвычайных судов. Специализированные суды (такие как арбитражные, третейские, суды по трудовым спорам) могут быть учреждены на основе норм не конституционного, а гражданского законодательства. Таким образом, например, законом «Об изменении гражданско-процессуального кодекса» (1998 г.) в Латвийской республике были созданы патентные суды.

\* \* \*

В действующей Конституции *Японии* исключено положение о «божественном происхождении власти Императора»: «император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть» (ст. 1), а его полномочия, которые относятся к делам государства, могут быть реализованы лишь с согласия Кабинета (Правительства). На основании статьи 4 Конституции «Император осуществляет только такие действия, относящиеся к делам государства, которые предоставлены настоящей Конституцией, и не наделен полномочиями, связанными с осуществлением государственной

власти». В одноименной главе Конституция определяет статус императора идентичным статусу монарха в парламентарных монархиях, где за основу берется формула, определяющая место монарха словосочетанием «монарх царствует, но не правит» (т.е. являясь символом государства, он выполняет церемониальные функции).

Власть монарха в парламентарной монархии не оказывает воздействия на законодательную сферу, несмотря на то, что формально монарх подписывает законы (его подпись должна быть подтверждена подписью премьер-министра, т.е. пройти процедуру контрассигнации). В то же время он не имеет права (либо по закону, либо по традиции) накладывать вето (запретить) и обязан подписывать принятый парламентом закон. В Конституции прямо сказано, что монарх не имеет права вето. Император вправе лишь осуществлять торжественные (т.е. церемониальные) функции: участие в официальных мероприятиях, встречи глав иностранных государств, награждения государственными наградами и почетными званиями и т.д. Он назначает главу Кабинета (правительства), но лишь после утверждения данной кандидатуры парламентом, по представлению главы правительства назначает на должности членов Кабинета и главного судью Верховного суда. В соответствии со статьей 2 Конституции Японии: «Императорский трон является династическим и наследуется в соответствии с Законом об императорской фамилии, принятом Парламентом».

По форме государственного правления Япония является парламентарной (конституционной) монархией (соответственно, конституция этой страны монархическая), в которой, как и в Великобритании, в качестве «высшего органа государственной власти и единственного законодательного органа государства выступает парламент» (ст. 41 Конституции). В состав Парламента входят две палаты с различным правовым статусом: Палата представителей и Палата советников. На основании статьи 43 Конституции «Обе палаты состоят из выборных членов, представляющих весь народ», их число определяется законодательством, дополняющим японскую конституцию (в отличие от конституций большинства государств, в том числе и российской, японская Конституция не указывает численность парламентариев).

«Срок полномочий членов Палаты представителей четыре года. Их полномочия, однако, прекращаются до истечения полного срока в случае роспуска Палаты представителей» (ст. 45 Конституции). Это происходит в том случае, если в результате выражения вотума недоверия нижней палате Парламента Кабинет (правительство) выскажет предложение о проведении досрочных парламентских выборов. Палата представителей имеет в своих полномочиях значительный перевес над Палатой советников, т.к. именно перед нижней палатой несет ответственность Правительство, она же утверждает принятие государственного бюджета.

Статья 46 Конституции определяет «срок полномочия членов Палаты советников в шесть лет, причем каждые три года переизбирается половина

членов Палаты». Эта превентивная мера ротации кадров предпринята не только с целью обновления законодательного корпуса высшего звена, но и как профилактика в борьбе с коррупцией в государственном аппарате. А в соответствии со статьей 65 «Исполнительная власть осуществляется Кабинетом», возглавляемым премьер-министром, который и несет ответственность перед парламентом [9, с. 83]. Согласно статье 72 «Премьер-министр в качестве представителя Кабинета вносит на рассмотрения Парламента законопроекты об общем состоянии государственных дел и внешних сношений, а также осуществляет контроль за различными отраслями управления», что свидетельствует о подконтрольности деятельности главы Кабинета Парламенту. В состав правительства Японии включены: министры Кабинета (состоящие из чиновников, которые назначаются на должность на конкурсной основе) и глава законодательного бюро (инстанция, которая дает оценку всем законопроектам).

Контроль за соблюдением норм Конституции возложен на суды. Судебная система Японии включает в себя Верховный суд, апелляционные суды, суды в префектурах, а также суды с суммарной юрисдикцией и суды по семейным делам [10, с. 76]. Статья 76 гласит: «Административные органы не могут осуществлять судебную власть с правом вынесения окончательного решения», «все судьи независимы и действуют, следуя голосу своей совести». При реализации своих полномочий они должны действовать, руководствуясь только Конституцией и законами.

Судебная система Японии устроена таким образом, что судам низшей инстанции не запрещается осуществлять контроль за конституционностью, несмотря на туманную формулировку статьи 81, по которой «Верховный суд является судом высшей инстанции, полномочным решать вопрос о конституционности любого закона, приказа, предписания или другого официального акта». Конституция лишь устанавливает, что спорные дела в обязательном порядке должны рассматриваться Верховным судом. Данное требование было подтверждено Верховным судом Японии в принятом им решении от 1 февраля 1952 года. Ответственность за назначение и приведение к присяге судей Верховного суда несет Кабинет (Правительство), хотя их решение должно быть подкреплено легитимацией, а «судьи судов низших инстанций назначаются Кабинетом из списка лиц, предложенных Верховным судом» (ст. 80 Конституции), — сроком на 10 лет с возможностью вторичного назначения. Таким образом, за подбором судей низших судебных инстанций призвана следить вышестоящая инстанция в лице Верховного суда.

Своей структурой и иерархией соподчинения судебная система внешне похожа на аналогичные структуры зарубежных стран, хотя отношение населения к судам в Японии во многом отличается от других государств. Если западный человек склонен рассматривать судебную инстанцию в качестве арбитра споров между человеком и государством, то японцы, как предста-

вители традиционной цивилизации, полагают, что законы существуют «для сдерживания личных прав или деятельности человека».

\* \* \*

По Конституции *Хорватии* (принятой 22 декабря 1990 г.) государство являлось смешанной (президентско-парламентской) республикой. Однако, в соответствии с поправками (закон «О провозглашении изменения Конституции Республики Хорватия» от 9 ноября 2000 г.), Хорватский Сабор стал осуществлять контроль за деятельностью правительства, что ознаменовало переход государства к парламентской форме правления.

По Конституции (ст. 4) «В Республике Хорватия государственная власть организована по принципу разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную». О распределении государственной власти между тремя ветвями государственной власти повествует ее четвертая часть под названием «Организация государственной власти».

Высшим законодательным и представительным органом государственной власти выступает Хорватский Сабор, который вплоть до изменения Конституции Хорватии в 2001 году имел бикамеральную структуру с двумя палатами: с Палатой представителей и Палатой общин. С 2001 года в соответствии со статьей 71 Конституции Парламент республики (Сабор) стал однопалатным законодательным органом, который функционирует на основании Правил Парламента Хорватии (регламента).

Хорватский Сабор формируется путем выборов, в него избираются от 100 до 160 депутатов на четыре года (ст. 72) с использованием системы пропорционального представительства. Наряду с депутатами, избранными по партийным спискам, отдельно избираются восемь представителей национальных меньшинств и еще шесть депутатов в специальном избирательном округе для граждан Хорватии за рубежом [11, с. 140].

Хорватский Сабор обладает правом делегировать правительству полномочия, то есть регулировать определенные вопросы своими нормативными актами в пределах своей компетенции. Однако это не относится к числу таких вопросов, как определение общего правового статуса граждан, прав национальных меньшинств, порядка организации и функционирования государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 88). Роспуск парламента Хорватии возможен только в случае проведения досрочных выборов, — в том случае, если это решение поддержано большинством голосов депутатов Сабора, или по решению президента<sup>6</sup>.

В статье 81 Хорватской конституции закреплены полномочия Сабора, который обладает значительными правами:

---

<sup>6</sup> Poslovník hrvatskoga sabora. URL: <http://www.sabor.hr/poslovník-hrvatskoga-sabora-nn-81-13> (дата обращения: 21.09.2019).

в период военного времени или чрезвычайного положения может временно ограничить ряд прав и свобод граждан;

принимает решения об использовании вооруженных сил за границей, решает вопросы объявления войны и заключения мира;

вправе рассматривать вопросы, касающиеся внесения поправок и изменения конституции, принятия законов, принятия государственного бюджета, изменения государственных границ;

осуществляет гражданский контроль над Вооруженными силами и службами безопасности и выполняет ряд иных полномочий, предусмотренных законодательством.

Президенту Хорватии, его правовому статусу посвящена вторая глава IV части Конституции Хорватии — «Организация государственной власти», которая изначально наделяла его объемными полномочиями. 9 ноября 2000 года был упразднен пункт 1 статьи 94 Конституции о том, что «Президент Республики Хорватия является главой государства». В новой редакции статья выглядит несколько иначе: «Президент Республики Хорватия представляет Республику Хорватия внутри страны и за рубежом. Президент Республики заботится о регулярной и согласованной деятельности государственной власти, а также ее стабильности. Президент Республики несет ответственность за защиту независимости и территориальной целостности Республики Хорватия».

Наряду с этим Президент Хорватии — Верховный главнокомандующий, обладающий правом заключения перемирия и объявления войны на основании постановления Сабора (с согласия парламента), правом представления страны на международной арене (учреждение дипломатических, консульских представительств за рубежом). Исходя из данных полномочий Президента Хорватии, закрепленных в Конституции страны, можно сделать вывод, что глава государства обладает значительно меньшим кругом полномочий, чем парламент. Это свидетельствует о парламентской модели Хорватской республики. Выборы президента (в отличие от большинства парламентских республик) проводятся путем прямых всеобщих равных выборов тайным голосованием, со сроком полномочий главы государства на пять лет (ст. 95 Конституции).

В случае угрозы нарушения государственной целостности, независимости, единства государства, войны или иных чрезвычайных обстоятельств, глава государства обладает правом принимать указы, имеющие силу закона. Данные нормативные акты подлежат обязательному утверждению Сабором. В соответствии со статьей 98 Конституции «Президент республики назначает выборы Сабора, назначает референдум в соответствии с Конституцией, вручает мандат на формирование Правительства лицу, которое на основании распределения депутатских мест в парламенте и после проведенных консультаций пользуется доверием большинства депутатов Сабора». Также Прези-

дент Хорватии осуществляет помилование, награждение государственными наградами и ряд иных полномочий, предусмотренных законодательством.

В соответствии со статьей 107 Конституции «Правительство Республики Хорватия осуществляет исполнительную власть в соответствии с Конституцией и законом». Состав Правительства определяется положением, закрепленным в статье 108: «Правительство Республики Хорватии состоит из Председателя, одного или нескольких заместителей и министров», которые без разрешения правительства «не могут заниматься какой-либо иной публичной или профессиональной деятельностью».

Согласно статье 109 Правительство Хорватии подотчетно Сабору и Президенту: «Членов Правительства предлагает лицо, которому Президент Республики доверил мандат на формирование Правительства. Кандидат на должность председателя Правительства должен незамедлительно после сформирования Правительства и не позднее, чем через 13 дней с момента принятия мандата, предложить Сабору программу и состав Правительства и просить его о выражении доверия». Помимо этого для вступления членов Правительства в должность необходимо получение вотума доверия со стороны всего депутатского корпуса Хорватского парламента.

Подотчетность деятельности правительства парламенту лишний раз подчеркивается в новой редакции Основного закона страны. Так в статье 52 указано: «Правительство подотчетно Сабору. Председатель и члены Правительства несут солидарную ответственность за решения Правительства, а также персональную ответственность за порученную им область деятельности».

В соответствии со статьей 110 сферу деятельности Правительства составляют следующие полномочия: «Предлагает проекты законов и иные акты Сабору; предлагает проект государственного бюджета и отчет о его исполнении; исполняет законы и иные акты Сабора; проводит внутреннюю и внешнюю политику страны; направляет и осуществляет надзор над деятельностью органов государственного управления; заботится о хозяйственном развитии страны», а также осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией и законом.

Правосудие в Республике Хорватии осуществляется судами. Статья 115 Конституции гласит: «Судебную власть осуществляют суды. Судебная власть является самостоятельной и независимой. Суды осуществляют правосудие на основании Конституции и законов». В статье 121 указано: «Судьи занимают свою должность бессрочно» и назначаются Государственным судебным вече, которое «назначает и отзывает судей, а также принимает решения об их дисциплинарной ответственности».

О структуре состава Государственного судебного вече повествует статья 120: «Государственное судебное вече состоит из 11 членов, которые избираются Сабором способом и в порядке, предусмотренном законом, из числа выдающихся судей, адвокатов и университетских профессоров пра-

ва». Члены Государственного судебного вече избираются на четырехлетний срок не более чем два раза подряд. При исполнении своих полномочий они должны руководствоваться Конституцией и законами; разбирательство дел в судах осуществляется публично, исключение составляют дела, касающиеся государственной безопасности или публичного порядка.

Высшей судебной инстанцией в Хорватии является Верховный суд, призванный обеспечить равенство всех перед законом и судом и единообразное применение законов. Однако, из статьи 116 Конституции становится понятным, что деятельность Верховного суда (как высшей судебной инстанции) подконтрольна Сабору: «Председателя Верховного суда Республики Хорватия после ознакомления с мнением Общей коллегии Верховного суда Республики Хорватия и компетентного комитета Хорватского Сабора и по представлению Президента Республики избирает и освобождает от данной должности Сабор».

Учреждение, компетенция, состав организации судов регламентируется Конституционным судом, являющимся особым звеном судебной системы. В его состав входит тринадцать судей, избирающихся Сабором на восемь лет из числа пользующихся в судебском сообществе авторитетом судей, адвокатов, прокуроров [12, с. 132]. На основании статьи 125 «Конституционный суд Республики Хорватия может оценивать конституционность законов, а также конституционность и законность других нормативных актов, которые утратили силу, если с момента их прекращения до представления требований или предложений по возбуждению производства не прошло более десяти лет», может выносить решение об ответственности президента, осуществляет надзор за законностью и конституционностью проведения республиканского референдума и выборов и выполняет ряд иных полномочий.

### **Классификация конституций по форме государственного устройства**

Исходя из формы государственного устройства, принято различать федеративные, унитарные, конфедеративные, либо иные гибридные формы территориально-политического устройства. Так как рассматриваемые нами государства относятся к первым двум формам, подробнее остановимся именно на них.

Унитарное государство — это такое государство, которое не включает в себя государственно-правовых образований, обладающих политической независимостью. Для него характерными являются следующие признаки: единая законодательная, судебная, исполнительная власть, единая конституция, распространяющаяся на всю территорию страны, единое законодательство, обязательное для граждан на территории всей страны, единое гражданство. Территория унитарного государства состоит из административно-территориальных единиц, не обладающих политической самостоятельностью.

В соответствии с данной классификацией признаков Латвия, Япония и Хорватия как государства унитарны.

Широкая распространенность в мире унитарной формы правления не случайна. Такая форма связи центральной власти с местной властью более удобна. Исключение из рассмотренных государств составляет Россия, являющаяся федерацией.

Федеративное государственное устройство представляет из себя сложное союзное государство, в состав которого могут входить государственные образования, обладающие определенной степенью юридической самостоятельности, ограниченную (формально) правами союза. Федерация включает в свой состав территории субъектов (штатов, провинций, земель и т.д.), входящих в ее состав, она как сложное союзное государство имеет общую конституцию. Федерация обладает единой системой органов государственной власти, полномочия которых распространяются на всю территорию союзного государства. Федеральные верховные суды выступают в качестве высших судебных инстанций для всех судов (в том числе для судов субъектов федерации), они обладают правом осуществлять конституционный контроль за законодательством субъектов федерации.

В Конституции *России* получили юридическое закрепление базовые принципы федеративного устройства государства: государственная целостность, равноправие народов, проживающих на ее территории, и их право на самоопределение, единство системы государственной власти.

В составе Российской Федерации на сегодня находится 85 равноправных субъектов: 22 республики, 9 краев, 46 областей, одна автономная область, 4 автономных округа и 3 города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь), что и зафиксировано в главе 3 «Федеративное устройство» в части 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, которая по форме государственного устройства является федеративной конституцией.

Территорию *Латвийской республики*, являющейся по форме государственного устройства и своей Конституции унитарным государством, «составляют Видземе, Латгале, Курземе и Земгале» (ст. 3). Административно-территориальное устройство Латвии включает в себя двадцать шесть районов, разделенных на семь городов республиканского подчинения и волости. На унитарную форму государственного устройства страны указывает и такой отличительный признак, как единая государственная символика, что закрепляется в статье 4 Конституции Латвии: «Государственным языком в Латвийской Республике является латышский язык. Государственный флаг Латвии — красный с белой полосой».

*Япония*, как традиционная страна, впитывая опыт западных цивилизаций, адаптирует его с целью извлечения самых позитивных общественно-пра-



вовых конструкций. Исходя из положений, закрепленных в Конституции Японии, можно прийти к выводу, что она — унитарное государство (состоит из 47 префектур). Здесь налицо все признаки такого государственного устройства, числу которых можно отнести: единую законодательную власть, осуществляемую единственным законодательным государственным органом — Парламентом; единую судебную систему во главе с Верховным судом; единую Конституцию, распространяющуюся на всю территорию страны; единую законодательную базу, обязательную для всех граждан, проживающих на территории государства.

В подтверждение вышесказанного можно привести выдержку из статьи 98 японской Конституции: «Настоящая Конституция является Верховным законом страны, и никакие законы, указы, рескрипты или другие законодательные акты, противоречащие в целом или части ее положениям, не имеют законной силы».

По форме государственного устройства *Хорватия* — унитарное государство, состоящее из административных единиц с местным самоуправлением, что позволяет обеспечить культурную автономию национальным меньшинствам, проживающим на территории страны. Территориально-политическое устройство государства определено в части VI Конституции Хорватии: «Местное, локальное и территориальное (региональное) самоуправление». В статье 129 Конституция устанавливает: «Единицами локального самоуправления являются общины и города, границы которых определяются в порядке, предусмотренном законом... Единицами территориального (регионального) самоуправления являются жупании».

Город или община выступают основными административно-территориальными образованиями, в которых реализуется местное самоуправление. Административной единицей высшего уровня выступает жупания, состоящая из городов и общин. На основании статьи 129 Конституции: «Законом можно предоставить столице — Загребу — статус жупании, а крупным городам Республики Хорватии — полномочия жупаний»; а административных единицах страны действует локальное самоуправление; для удовлетворения потребностей населения они могут быть наделены широким спектром полномочий.

Об унитарной форме территориально-политического устройства Хорватии свидетельствует и тот факт, что функционирование ее органов власти — парламента, президента и правительства, реализуется, а Конституция обязательна для исполнения и действует на всей территории государства. Официальным языком в республике является хорватский язык, а официальными символами государства выбраны герб из 25 чередующихся белых и красных полей, трехцветный флаг и гимн Хорватской Республики.

## Классификация Конституций по форме систематизации

В юридической литературе встречается деление писанных конституций по форме их систематизации на кодифицированные и некодифицированные (инкорпорированные) акты. Под первыми понимаются основные законы из одного нормативного акта [13, с. 62]. Ко вторым относятся конституции, состоящие из целого ряда актов (без включения в них правовых обычаев и судебных прецедентов). Кодифицированная конституция имеет стандартную структуру: преамбулу (вводная часть), основную часть (часть, определяющая государственно-правовое регулирование в стране), переходные и заключительные положения (приложения). В соответствии с этой структурой все четыре рассматриваемые конституции являются кодифицированными нормативными актами.

*Конституция Российской Федерации* состоит из единого нормативного акта, включающего в себя: преамбулу (вводную часть), основную часть, состоящую из двух разделов. Первый раздел включает в себя девять глав (137 статей), второй («Заключительные и переходные положения»), — девять пунктов.

*Конституция Латвии* включает в себя 116 статей, объединенных в восьми главах. Среди них наиболее значительными по объему являются вторая («Сейм») и пятая глава («Законодательство»), представляющие собой в совокупности развернутую характеристику правового статуса Сейма. Тогда как, восьмая глава конституции «Основные права человека» была включена в нее Законом от 15 октября 1998 года.

За пределами конституционной регламентации остались такие ключевые для любого государства вопросы, как экономическая политика, местное самоуправление, внешняя политика, избирательная система, что предоставляет Сейму принимать дополнительные законы, дополняющие и детализирующие нормы действующей Конституции.

*Японская конституция* основана на четкой структуре и состоит из разделов, глав и параграфов. Она включает в себя преамбулу (без названия) и основную часть (103 статьи в 11 главах под названиями «Император», «Отказ от войны», «Права и обязанности народа», «Парламент», «Кабинет», «Судебная власть», «Финансы», «Местное самоуправление», «Поправки», «Верховный суд» и «Дополнительные положения»).

По форме систематизации *Конституция Хорватии* [14, с. 155] содержит восемь частей (139 статей). Положения Основного закона дополняются рядом нормативных актов: Конституционными законами «О правах и свободах человека и правах этнических и национальных сообществ или меньшинств в Республике Хорватии» (1991); «О Конституционном суде Республики Хорватии» (1999); «О сотрудничестве Республики Хорватии с Международным судом ООН» (1996), Постановлением Палаты представителей Хорватского государственного Сабора «О провозглашении Изменения Конституции Республики Хорватии» от 9 ноября 2000 года и ряда иных законов.

## Классификация Конституций по порядку изменения и принятия поправок

Определяя классификацию конституций по порядку внесения поправок и изменения необходимо учитывать, что конституции подразделяются на три группы: «жесткие» (США, Италия, Испания); «гибкие» (Израиль, Великобритания, Таиланд); «смешанные» (разные части которых могут изменяться по разному, например, как конституции Индии, Ямайки, Ботсваны) [13, с. 64]. Как правило, все писанные конституции являются «жесткими» (169 государств), а неписанные (сохранившиеся в форме преданий старины, в которые может входить несколько законов) — «гибкими». Все четыре из рассматриваемых конституций — «жесткие».

Существует несколько вариантов для принятия поправок к «жестким» конституциям. Самое простое требование к ним заключается в том, что изменения к ним должны приниматься квалифицированным большинством голосов от общего списочного состава парламента. В *Хорватии*, *Японии* и *Латвии* поправки принимаются квалифицированным большинством — 2/3 от общего числа парламентариев; впоследствии данный вопрос может быть утвержден на всенародном референдуме.

В *России* внесение поправок в главы с 3 по 8 Конституции принимаются с помощью двойного ветоума: необходимо одобрение 2/3 депутатов Государственной Думы и 3/4 членов Совета Федерации, затем — органов законодательной власти не менее 2/3 субъектов Российской Федерации. В Основном законе России есть главы (1, 2 и 9), обладающие особой конституционной защитой (в них не могут вноситься поправки). Они могут быть изменены только путем пересмотра действующей Конституции и принятия новой. Процессу о принятии поправок и пересмотру Конституции посвящена глава 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Статья 134 гласит: «Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации Российской Федерации, Государственная дума Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы».

Следующая статья Основного закона (ст. 135) рассматривает случаи, когда не допускается внесение поправок, а изменение конституции возможно только путем отмены действующей Конституции и принятия новой (всеобщим голосованием или квалифицированным большинством голосов в 2/3 от общего числа членов Конституционного Собрания Российской Федерации [15, с. 33]). «Положение глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием». В случае, «если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Рос-

сийской Федерации будет поддержано 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом» Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции, «либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием 2/3 голосов от общего числа его членов или выносятся на всенародное голосование».

В соответствии со 108 Конституции для принятия федерального конституционного закона необходимо чтобы он был: «одобрен большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы». После этого проводится процедура промульгации, т.е. подписание в течение четырнадцати дней закона Президентом и его обнародование. Тогда как в статье 136 Конституции уточняется, что «Поправки к главе 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации», и только в этом случае поправки вступают в законную силу. Особый порядок внесения поправок в главы с 3 по 8 и изменение 1, 2 и 9 глав Конституции (путем ее пересмотра и принятия новой конституции) свидетельствует о том, что действующая Российская конституция является «жесткой», а главы, обладающие особой защитой, даже можно назвать «сверхжесткими».

Порядок изменения *Конституции Латвии* содержится в разделе о законодательстве государства. В Конституции Латвии закрепляется особый порядок защиты отдельных глав Конституции, предусматривающий различный порядок изменения конституционных норм в соответствии с их формальной иерархией. В соответствии с требованиями, установленными Латвийской конституцией, все ее статьи, за исключением шести из них, могут быть изменены Сеймом. Статья 76 указывает на один из способов ее изменения: «Сейм может изменить Конституцию на заседаниях, в которых участвует не менее двух третей членов Сейма. Изменения принимаются в трех чтениях большинством не менее двух третей голосов присутствующих депутатов». Для изменения статей, обладающих особой конституционной защитой, предусмотрен более сложный механизм, дополняющий обычную процедуру, предусмотренную статьей 76 Конституции Латвии, проведением конституционного референдума. Так, в соответствии со статьей 77 Латвийской конституции «если Сейм изменил статьи 1, 2, 3, 4, 6 или 77 Конституции, то такие изменения, чтобы получить силу закона, должны быть утверждены народным голосованием». В соответствии со статьей 79 «Переданные на народное голосование изменения Конституции считаются принятыми, если с ними согласились не менее половины всех имеющих право голоса». Данное положение свидетельствует о том, что данные статьи

Конституции могут быть изменены, так как изменяются лишь «жесткие» конституции.

Институт народного голосования используют также и в случае внесения избирателями (численностью не менее 1/10 части) разработанного проекта поправок к Конституции или законопроекта Президента Республики. Так, согласно статье 78 «Если Сейм не принимает проект без изменений по существу, то таковой передается на народное голосование». Все внесенные в Конституцию Латвии изменения принимались Сеймом, так как они не затрагивали статей, обладающих особой конституционной защитой. Например, конституционные поправки, внесенные в Основной закон в 1994–1998 годах, касаются следующих вопросов: снижения возраста активного избирательного права с 21 года до 18 лет (редакция Закона от 27 января 1994 г.), введения института конституционного контроля (в редакции Закона от 5 июня 1996 г.) и ряд других поправок. Пик внесения поправок в Конституцию пришелся на декабрь 1997 года, когда были изменены шесть статей Латвийской конституции, касающихся правового статуса Президента, Сейма (парламента) и судей. 15 октября 1998 года был принят закон (поправка, внесенная в ст. 4), предусматривающий конституционное закрепление латышского языка в качестве государственного. Внесение поправок продолжалось и в 2000-е годы: так, в 2002 году в Конституции были закреплены положения о роли государственного языка, в 2003 году — введены положения о членстве Латвии в Европейском союзе (ст. 79 в редакции закона от 8 мая 2003 г.) и ряд иных поправок.

За время существования действующей *Конституции Японии* 1947 года предпринимались неоднократные попытки ее изменения и модификации. Такие действия осуществлялись монополично правившей партией либерал-демократов, сохранившей лидирующие позиции вплоть до середины 1980-х годов, с целью изменения «миролюбивого внешнеполитического курса страны» (ст. 9) и легализации вооруженных сил страны, рассматриваемых как «силы самообороны». Однако, несмотря на эти посягательства, в Конституцию Японии так и не были внесены никакие поправки.

Одной из причин стабильности Конституции выступает усложненный порядок ее изменения, предусмотренный статей 96: «Поправки к настоящей Конституции по инициативе Парламента с согласия не менее двух третей общего числа членов обеих палат и представляются затем на одобрение народа, поправка считается одобренной, если за нее высказалось большинство голосовавших, либо в порядке особого референдума, либо путем выборов — в соответствии с решением Парламента». Затем утвержденные поправки промульгируются Императором, выступающим гарантом легитимации от имени и с согласия народа. Вместо проведения всенародного референдума для принятия и утверждения поправки к Конституции законодательством предусматривается возможность принятия той же поправки новым составом переизбранного Японского парламента (с этой целью могут проводиться до-

срочные парламентские выборы). Другой причиной стабильности Основного закона Японии являются конституционные ограничения, не позволяющие политическим партиям, выступающим за изменение Конституции, получить большинство мест в парламенте, достаточное для реформирования конституционного правопорядка. Таким образом, по порядку изменения Конституция Японии, как и большинство современных конституций, является «жесткой».

Последняя часть Конституции VIII «Изменение Конституции» характеризует процедуру изменения и дополнения *Конституции Хорватии*. В соответствии со статьей 136 «Правом вносить предложения об изменении Конституции Республики Хорватии имеют не менее 1/5 депутатов Хорватского Сабора, Президент республики и Правительство республики Хорватии». Внесение изменений в Конституцию осуществляются, согласно со статье 138, «Хорватским Сабором большинством в 2/3 голосов от общего числа депутатов». Все «изменения Конституции провозглашает Сабор» (ст. 139). Конституция Хорватии по порядку изменения, является «жесткой», как и конституции большинства государств.

\* \* \*

Рассмотрев и проанализировав конституции России, Латвии, Хорватии и Японии — государств с различными формами государственного правления и устройства, имеющих конституционные особенности, сказавшиеся на содержании конституций, можно выявить в них как общие черты, так и расхождения. На основе проведенного анализа конституций четырех государств, мы пришли к следующим выводам:

- по времени действия все рассмотренные конституции относятся к числу постоянных;
- по способу принятия конституций рассмотренные в статье конституции, народные;
- классификация конституций по характеру политического режима государства относит рассматриваемые страны за исключением небольших недочетов, кроме Латвии, к демократическим государствам. Их конституции соответствуют реальному воплощению в жизнь общества;
- Латвия и Хорватия являются парламентскими республиками, Россия относится к смешанной республиканской форме правления, Япония является парламентарной монархией;
- рассматриваемые государства относятся к таким формам государственного устройства, как федеративные и унитарные. В соответствии с данной классификацией Латвия, Япония и Хорватия являются унитарными государствами, Россия — федерацией;
- по порядку внесения поправок и изменения все четыре из рассмотренных конституций являются «жесткими»;

– в соответствии с формой систематизации все четыре конституции являются кодифицированными.

Таким образом, проведенный анализ с точки зрения предложенных классификаций, позволяет определить организационно-правовой характер устройства и отличительные особенности конституционализма каждого из рассмотренных государств. Изучение конституций зарубежных стран, сопоставление их с российской конституцией позволяет не только охарактеризовать их юридические свойства, но и рассмотреть отличительные особенности Конституции Российской Федерации. Типологизация современных конституций способствует выявлению закономерных связей между ними, для определения их общих черт и различий, уяснения их содержания и структуры. Классифицирование конституций позволяет составить целостное восприятие основных тенденций развития конституционализма в России и за рубежом.

### Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / 2-е изд. М.: РЮИД, 2000. 528 с.
2. Чиркин В.Е. Конституционная терминология: монография. / В.Е. Чиркин; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма: ИНФРА М, 2013. 272 с.
3. Чудаков М.Ф. Конституционное государственное право зарубежных стран: учебник. Минск. Международный университет «МИТСО». 2017. 558 с.
4. Алексеев Р.А. Конституция Российской Федерации 1993 года: понятие, функции, свойства и сущность // Вестник Московского Государственного областного Университета. Серия: Юриспруденция. 2013. № 3. С. 13–19.
5. Избирательные процессы и практика: актуальный взгляд: монография / Коллектив авторов; под общ. ред. Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова. М.: РЦОИТ, 2018. 480 с.
6. Эбзеев Б.С. Конституции России — 25 лет. Заметки участника Конституционного совещания и члена Комиссии по доработке Конституции. // Конституция Российской Федерации: к 25-летию принятия Основного Закона: Текст. Комментарии. Алфавитно-предметный указатель. М.: Статут, 2018. С. 200–220.
7. Машарова О.В. Конституционно-правовое регулирование свободы совести и вероисповедания в странах Прибалтики (на примере опыта регулирования в Латвии, Литве и Эстонии) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 7. С. 61–63.
8. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2013. 336 с.
9. Анисимцев Н.В. Правовое регулирование деятельности исполнительной власти Японии // Юридический мир. 2005. № 2. С. 83–88.
10. Железняк О.Н. Судебная система Японии // Право и политика. 2004. № 4. С. 75–82.

11. Сарычев Д.В. Парламент Хорватии // Конституционализм и государственное управление. 2017. № 1 (9). С. 139–145.
12. Половченко К.А. Особенности статуса и компетенции Конституционного статуса республики Хорватия // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 3. С. 131–136.
13. Казанник А.И. Понятие и классификация конституций современных государств (сравнительный анализ) // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 1 (42). С. 54–65.
14. Петрова Е.К. О новой конституции Хорватии // Право и жизнь. Независимый научно-популярный журнал. 1994. № 6. С. 153–168.
15. Дерхо Д.С. К вопросу о динамике Конституции Российской Федерации и содержательных пределах конституционных поправок // Сибирский юридический вестник. Вопросы конституционного, муниципального, административного и финансового права. 2016. № 1 (72). С. 32–36.



## КРИМИНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ И ФОРМЫ ВОСПРЕпятСТВОВАНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

***Аннотация.** В статье рассматриваются условия и формы воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан, исходя из информации средств массовой информации и Интернета, правоохранительных органов и обращений, поступивших в избирательные комиссии; рассказывается о причинах претензий граждан в ходе избирательных кампаний по выборам в единый день голосования на актуальном примере выборов в Санкт-Петербурге. Автор анализирует объективные и субъективные условия, способствующие воспрепятствованию осуществлению избирательных прав граждан, исследуя электоральные правонарушения, нарушения тайны голосования и случаи воспрепятствования работе избирательных комиссий, комиссии референдума либо деятельности члена избирательной комиссии в едином комплексе и в сравнении с законодательными нормами некоторых зарубежных стран.*

***Ключевые слова:** криминальный фон, правонарушения, избирательные комиссии, муниципальные образования, воспрепятствование, избирательные права*

## CRIMINAL CONDITIONS AND FORM SOBSTACLES TO IMPLEMENTATION CITIZENS ELECTION RIGHTS

***Abstract.** The article examines the conditions and forms of obstruction of the exercise of citizens' voting rights, based on information from the media and the Internet, law enforcement agencies and appeals to election commissions; the author analyzes the reasons for the claims of citizens during the election campaigns on a single day of voting on the current example of the elections in St. Petersburg. Obstruction of the exercise of citizens' voting rights by examining electoral irregularities, violations of voting secrecy and obstruction of the work of election commissions, the referendum commission or the activities of a member of the electoral commissions in a single complex and in comparison with the laws of some foreign countries.*

***Keywords:** criminal background, misdemeanors, election commissions, municipal entities, obstruction, voting rights.*

Величайшее поощрение преступления — безнаказанность.  
Марк Туллий Цицерон (106–43 гг.)

## К вопросу о криминальном фоне электоральных деликтов

Для характеристики преступности термин «криминальный фон» используется не так часто. Однако, исходя из его объема и содержания, это понятие, на наш взгляд, можно удачно использовать для описания и характеристики электоральных деликтов. С его помощью несложно раскрывать и объяснять общую картину электоральных проступков, особенно криминального и полукриминального характера. Грань разграничения между преступлениями и административными правонарушениями, посягающими на один и тот же объект, очень зыбкий. В таких ситуациях законодатель конструирует диспозиции соответствующих статей Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП), используя такие слова, как «если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния» (например, ст. 5.16, 5.18, 5.19, 5.22 и т.д.). Для объяснения пограничных случаев представляется удачным использование термина «криминальный фон». Общую картину об электоральных деликтах такого рода, в частности, можно получить из следующих источников:

1. *По линии СМИ и различных сайтов.* Общая картина об электоральных деликтах у населения складывается не только из официальной информации, полученной из правоохранительных органов, но из иных источников (из СМИ, из сайтов избирательных комиссий, общественных организаций и движений и т.д.). 25 сентября этого года Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э.А. Памфилова отметила: «Мы (имеется в виду ЦИК России — С.Ш.) и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации реагируем на любые сообщения о нарушениях, а не только на те обращения, которые официально поступают в комиссии. Так, региональными комиссиями было проанализировано и проверено порядка 1600 сообщений о предполагаемых нарушениях на выборах в единый день голосования 8 сентября 2019 года, размещенных на сайте «Карта нарушений на выборах» Движения «Голос», а также в СМИ и Интернете.

По результатам проведенной проверки *только 14 процентов* сообщений о нарушениях *подтвердились*. Подавляющее большинство сообщений — порядка *68 процентов*, *не нашли своего подтверждения* по итогам проверки. А *18 процентов* сообщений содержали информацию, которая и вовсе *не является нарушением* законодательства о выборах». Таким образом, в средствах массовой информации, а соответственно в массовом сознании граждан создан фон об огромном количестве правонарушений в ходе подготовки и проведения избирательных кампаний в единый день голосования 8 сентября 2019 года, который не соответствует действительности.

2. *По линии МВД России.* Информация о криминальном фоне электоральных деликтов, полученная из правоохранительных органов, показывает, что

всего в территориальные организации МВД России в период избирательной кампании поступило 4179 сообщений о происшествиях, связанных с проведением избирательной кампании. Из них наибольшее количество сообщений зарегистрировано в Иркутской области (589), Санкт-Петербурге и Ленинградской (159), Волгоградской (131), Ростовской областях (120), Республике Бурятия (205), Пермском (134), Приморском (193) и Хабаровском (110) краях. В настоящее время по поступившим в ходе кампании сообщениям возбуждено 11 уголовных дел (по Москве — 4, Республике Тыва — 1, Новосибирской области — 1, Камчатском крае — 1, Республике Татарстан — 1, Краснодарском крае — 2, Курганской области — 1). Из 11 уголовных дел только 3 связаны с посягательствами на избирательные права граждан.

3. По обращениям в ЦИК России. Все обращения по избирательной тематике, в том числе о возможных и реальных правонарушениях поступают в Управление по работе с обращениями и документационного обеспечения аппарата ЦИК России по линии двух отделов (информационно-справочный службы и по рассмотрению обращений). За время работы Информационно-справочного центра ЦИК России (ИСЦ) на выборах в единый день голосования в 2019 году всего было принято 10 164 сообщения (в единый день голосования в 2017 году поступило 5971 сообщение, в 2018 году — 6160 сообщений). Наибольшее количество сообщений принято из городов Москвы (2534) и Санкт-Петербурга (1997), Челябинской области (535), республик Татарстан (475) и Башкортостан (303), Краснодарского (262) и Ставропольского (218) краев.

До дня голосования с 9:00 24 июля до 24:00 7 сентября 2019 года поступило 7281 сообщение, из которых 475 (6,5%) содержали информацию о недостатках на выборах, что несколько больше чем в 2018 году (было 343 сообщения), но значительно менее чем в 2017 году (614).

В день голосования с 00:00 часов до 20:00 8 сентября 2019 года оперативно принимались и обрабатывались сообщения в ИСЦ (через «горячую линию») ЦИК России. Всего было принято 2151 сообщение, из которых 198 (9,2%) содержали информацию о недостатках на выборах — больше чем в 2018 году (17 сообщений), но менее чем в 2017 году (217).

В период подсчета голосов избирателей с 20:00 часов 8 сентября до 18:00 9 сентября 2019 года было принято 632 сообщения, из которых 199 (31,5%) содержали информацию о недостатках на выборах — в 2018 году было 174 сообщения, в 2017 — 122.

Из 199 сообщений, содержащих информацию о недостатках на выборах, 92 (46,2%) сообщения поступили из Санкт-Петербурга. Негативная информация о недостатках на выборах, содержащаяся в сообщениях граждан в ИСЦ, распределилась по следующим группам:

– неудовлетворенность решениями, действиями (бездействием) избирательных комиссий — 347 (38,8%), что чуть меньше чем в 2017 году (383), но больше чем в 2018 году (197);

– недостатки различных видов обеспечения выборов (кроме информационного) – 309 (34,6%), что значительно больше, чем в 2017 (34) и 2018 (162) годах;

– недостатки информационного обеспечения выборов – 96 (10,7%). Это значительно меньше чем в 2017 году (301) и находится практически на уровне 2018 (90) года;

– использование преимуществ должностного (служебного) положения («административный ресурс») кроме вопросов предвыборной агитации – 29 (3,2%); в 2017 году (53), в 2018 году (26);

– воспрепятствование в реализации активного избирательного права – 82 (9,2%), что существенно меньше, чем в 2017 (182) и 2018 (152) годах;

– фальсификация итогов голосования и результатов выборов – 31 (3,5%), тоже значительно ниже 2017 (44) года, и находится на уровне 2018 года (29).

Наибольшее количество сообщений с недостатками на выборах поступило из Санкт-Петербурга – 326, Москвы – 187, республик Татарстан – 32, Башкортостан – 25, Брянской – 26, Московской – 26 и Челябинской – 24 областей.

\* \* \*

Претензии граждан в ходе избирательных кампаний по выборам в единый день голосования чаще всего были связаны с недостаточным пониманием ими механизма подачи заявления о включении в список избирателей по месту нахождения и особенностей его реализации через «Единый портал государственных и муниципальных услуг» в электронном виде, а также через МФЦ. Что касается информации о предполагаемых нарушениях, то гражданам давались пояснения по порядку письменного обращения в соответствующие избирательные комиссии и ЦИК России.

В целом изменения динамики и содержания обращений в ИСЦ отражали специфику ситуации, складывающейся на каждом отдельном этапе избирательной кампании. Полученная информация являлась одним из оснований для выработки мер оперативного реагирования на выявленные проблемы в организации выборов, служила одним из инструментов защиты избирательных прав граждан. В период подготовки и проведения выборов 2019 года в ЦИК России по линии отдела по рассмотрению обращений всего поступило 3478 обращений, из которых по избирательным кампаниям регионального уровня было 1558 обращений, по муниципальным кампаниям – 1920. Из них по муниципальным выборам в Санкт-Петербурге – 1177.

Таким образом, криминальный фон электоральных деликтов условно можно обозначить в виде нескольких находящихся внутри друг друга кругов. Самый маленький круг будет соответствовать количеству электоральных преступлений. Чуть больший круг будет представлять количество электоральных административных правонарушений. Третьим по величине будет круг – «фейковые» сообщения об электоральных деликтах. Остальные круги

будут составлять разного рода обращения, поступающие в ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и иные инстанции, сообщения и публикации СМИ, связанные с возможными недостатками в избирательных компаниях.

### **Условия, способствующие воспрепятствованию осуществлению избирательных прав граждан**

Проблема воспрепятствования осуществлению избирательных прав участников избирательного процесса с особой актуальностью проявилась в работе муниципальных избирательных комиссий Санкт-Петербурга в период подготовки и проведения избирательных кампаний, назначенных на 8 сентября 2019 года. Технологии, к которым прибегают нерадивые члены муниципальных избирательных комиссий Санкт-Петербурга и их покровители, а также привлеченные к этим незаконным действиям различные лица, были предметом неоднократного рассмотрения как на заседаниях, так и на видеоконференцсвязи ЦИК России с Избирательной комиссией г. Санкт-Петербурга. В СМИ широко освещались различные формы (и их сочетания) воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан России. Жалобы, поступавшие от участников избирательного процесса, были предметом выездной проверки ЦИК России.

Проблема борьбы с электоральными деликтами не сегодняшняя проблема в Санкт-Петербурге. В газете «Санкт-Петербургские Ведомости» от 30 сентября 1994 года в статье И. Пановко «Я подписал специальное распоряжение по Петербургу» рассказывалось о недовольстве тогдашнего Председателя ЦИК России Н.Т. Рябова тем, как ведется подготовка к выборам в городе. Он говорил: «На днях я разговаривал с Президентом, он просил взять Петербург под особый контроль. Именно поэтому я только что подписал распоряжение о создании специальной группы из числа членов ЦИК и сотрудников аппарата для оказания помощи и постоянного контроля за подготовкой к выборам в Питере. Ежедневно мне будут представлять отчет о положении дел, пока же мы даже не располагаем информацией»<sup>1</sup>.

Проблема актуальна еще и потому, что правоохранительные органы, призванные бороться за обеспечение конституционных прав участников избирательного процесса, проявляют инертность и бездействие, что может расценено как преступная халатность в деятельности правоохранительных органов. Поступившие в ЦИК России материалы направлялись, в том числе в правоохранительные органы. В 2014 году на имя прокурора города Санкт-Петербурга было направлено письмо с просьбой усилить прокурорский надзор за соблюдением избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов. Письмо по нарушениям избирательного законодательства в одном из районов города также было направлено в Главное

<sup>1</sup> С.-Петербургские ведомости. 1994. 30 сент.

следственное управление Следственного комитета. В 2019 году ЦИК России более активно обращалась в правоохранительные органы по нарушениям на муниципальных выборах в Санкт-Петербурге: по ситуации в целом было направлено по одному письму в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и Следственный комитет Российской Федерации. ЦИК России на имя прокурора Санкт-Петербурга было направлено 108 обращений, касающихся нарушений пассивного избирательного права граждан в процессе подачи документов на выдвижение кандидатами в целом. По частным случаям было направлено два письма в Главное управление МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области; шесть писем также было направлено в прокуратуру Санкт-Петербурга, а одно письмо — в Главное следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу.

По информации Избирательной комиссии Санкт-Петербурга с начала избирательной кампании по выборам депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований в правоохранительные органы всего было направлено 23 обращения: в ГСУ СК России по Санкт-Петербургу — 4, в Прокуратуру города — 16, в ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области — 3.

На запрос ЦИК России из Избирательной комиссии г. Санкт-Петербурга поступил ответ о том, что до настоящего времени на направленные после дня голосования обращения от правоохранительных органов ответов не поступало<sup>2</sup>. То есть, реакция правоохранительных органов инертна, что говорит об имеющемся месте бездействии и попустительстве в отношении действий виновных лиц в нарушении конституционных избирательных прав граждан России.

Таким образом, электоральные деликты, посягающие на избирательные права граждан, не находят адекватной оценки у правоохранительных органов; остаются безнаказанными и воспроизводятся от выборов к выборам в органы местного самоуправления города. Безнаказанность виновных лиц — одно из главных условий, способствующих правонарушениям, посягающим на избирательные права граждан. Один из наиболее вероятных ответов на вопрос о причине безнаказанности виновных может заключаться в слабом знании законодательства о выборах, а также уголовного и административного законодательства, обеспечивающих избирательные права граждан. Но это — отдельная тема, требующая комплексного изучения причин и условий, способствующих правонарушениям, посягающим на избирательные права граждан Российской Федерации.

---

<sup>2</sup> Ответ на запрос Председателя ЦИК России А.В. Егоровой — заместителя председателя ИК г. Санкт-Петербурга за № 01-11/408 и от 9.10.2019 г.)

## Об объективной стороне электоральных правонарушений

Объективная сторона состава преступления складывается из сочетания признаков, закрепленных в уголовно-правовой норме и характеризующих внешнее проявление в объективной реальности конкретного общественно опасного посягательства на охраняемый уголовным законом объект: преступного деяния, вредных последствий, причинно-следственной связи между ними, времени, места, обстановки, средств и орудий совершения преступления.

Общественно опасное деяние лица связывает элементы состава преступления в целостное образование. До совершения лицом деяния объект уголовно-правовой охраны и сам человек существуют независимо друг от друга. Лишь совершением деяния лицо воздействует на объект преступления, тем самым порождая, по иному — причиняя, вредные последствия. Из этого вытекает требование к самому деянию: оно «должно быть объективно опасным в момент его совершения для охраняемого законом объекта» [1, с. 207] в том смысле, что «создает реальную возможность наступления вредных последствий» [2, с. 167].

Деяние по части 1 статьи 141 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК) выражается в пяти альтернативных формах: воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав; воспрепятствование свободному осуществлению гражданином права на участие в референдуме; нарушение тайны голосования; воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума; воспрепятствование деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей.

Следует отметить важность дополнения комментируемой статьи термином «свободное», так как данная редакция логична в контексте прав и свобод, провозглашенных Конституцией Российской Федерации. Кроме того, она соответствует основным принципам проведения выборов и референдума, закрепленным в пункте 3 статьи 3 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях): «Участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению».

В новой редакции статьи 141 УК детализировано понятие «воспрепятствование работе избирательных комиссий» путем добавления деятельности члена избирательной комиссии в список охраняемых общественных отношений. Иначе говоря, если раньше требовалось доказать, что при воспрепятствовании деятельности члена избирательной комиссии происходит

воспрепятствование работе всей избирательной комиссии, то теперь нет необходимости устанавливать причинно-следственную связь. Раскрытие объективной стороны состава преступления, предусмотренного частью 1 статьи 141 УК, возможно через раскрытие терминов, использованных законодателем для конструирования диспозиции этой нормы.

Само понятие «воспрепятствование» не имеет легальной трактовки. Обращение к толковому словарю позволяет определить его как создание помех<sup>3</sup> осуществлению избирательных прав и права на участие в референдуме. Поскольку реализация субъективных избирательных прав осуществляется через правоотношения, в которых управомоченными субъектами являются избиратель и кандидат, а остальные (члены избирательных комиссий, наблюдатели и др.) чаще оказываются обязанными субъектами, то уголовно наказуемое воспрепятствование со стороны управомоченных субъектов имеет только форму действия, ибо бездействие как форма поведения является их правом (отказ избирать и быть избранным, участвовать в предвыборной агитации и т. п.); а со стороны обязанных субъектов — форму действия или бездействия, где бездействие есть невыполнение обязанностей, возложенных на них законом (назначение выборов, образование избирательных участков (округов) и пр.).

Следовательно, под воспрепятствованием для целей статьи 141 УК можно понимать преступное поведение в форме действия или бездействия, затрудняющее либо делающее невозможной реализацию субъективных основных (конституционных) прав избирать и быть избранным, участвовать в референдуме, производных от них прав, а также их гарантий. Диспозиция части 1 статьи 141 УК категорию воспрепятствования использует несколько раз: по отношению, во-первых, к осуществлению избирательных прав, во-вторых, права на участие в референдуме. Вследствие реформы УК в 2003 году такое осуществление получило связку с прилагательным «свободное». В юридической литературе данный шаг был оценен неоднозначно: одни авторы поощрили его как соответствующий демократическим принципам международного и внутринационального законодательства (Н.Ю. Турищева [3, с. 133], С.М. Шапиев [4, с. 3]); другие не скрывали разочарования, считая, что такое дополнение не влияет на эффективность нормы (Н.Ф. Кузнецова [5, с. 121], А.П. Свигузова [6, с. 422]).

На волне состоявшегося реформирования некоторые ученые предлагают продолжить конкретизацию нормы, изложенной в части 1 статьи 141 УК, и раскрыть в ее диспозиции содержание понятий «избирательные права» и «право на участие в референдуме» (С.Д. Гринько [7, с. 37], Н.Ю. Турищева [3, с. 174], Г.Н. Шевченко [8, с. 10]). Основание подобных решений понятно: содержание избирательных прав должно представляться правоприменителю

---

<sup>3</sup> Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / Под ред. Л.И. Скворцова. М.: ООО «Издательство Оникс», ООО «Издательство «Мир и образование», 2009. С. 474.



точным, иначе неизбежны трудности как избыточного, так и недостаточного применения данной нормы в практике. Вопрос в другом: стоит ли раскрыть суть рассматриваемых прав непосредственно в Уголовном кодексе?

Диспозиции норм об ответственности за преступления против избирательных и референдумного прав имеют бланкетный характер. Поскольку закрытый перечень избирательных и референдумного прав составить невозможно, то каким открытым (ограниченным или неограниченным) не оказался бы их список в УК, правоприменитель не будет освобожден от обращения к Закону об основных гарантиях. Такая неизбежность не случайна и может быть продуктивно использована для решения поставленного вопроса без реформирования УК.

Воспрепятствование свободному осуществлению избирательных прав, права на участие в референдуме может проявляться в различных формах. Наиболее известны следующие из них:

*– умышленный незаконный отказ в регистрации кандидатом в депутаты либо кандидатом на соответствующую выборную должность;*

*– умышленный незаконный отказ в регистрации списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный или иной выборный орган местного самоуправления;*

*– незаконные умышленные препятствия в приеме документов от кандидата, избирательного объединения. Эта форма воспрепятствования особенно широко и в разных формах проявлялась на муниципальных выборах в Санкт-Петербурге 8 сентября этого года, в частности в сокрытии публикаций о назначении выборов.*

Последняя форма воспрепятствования была характерна для достаточно большого количества внутригородских муниципальных образований г. Санкт-Петербурга. Муниципальный совет внутригородского муниципального образования (МО) Сосновское 10 июня 2019 года провел заседание и принял решение «О назначении выборов депутатов муниципального совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципального округа Сосновское шестого созыва на 8 сентября 2019 года», которое было опубликовано в окружной газете. Однако участникам избирательной компании найти газету не удалось ни в здании МО Сосновское (на лотках или досках объявлений), ни в библиотеках Выборгского района, ни в близлежащих организациях, таких, например, как многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Выборгского района Санкт-Петербурга (находится в соседнем здании).

Как отмечается в решении Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 24 октября за № 158-2 «О мерах по усилению контроля за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации при проведении выборов депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга», в большинстве из округов выборы про-

водились в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и Санкт-Петербурга о выборах, на гласной, открытой и конкурентной основе. В то же время рядом органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований (ИКМО) были допущены грубые нарушения законодательства, повлекшие массовые нарушения избирательных прав граждан. Среди таких нарушений комиссия особо выделила следующие:

1) фактическое сокрытие даты опубликования решения о назначении выборов в целях воспрепятствования реализации гражданами своего пассивного избирательного права;

2) искусственное создание условий, влекущих невозможность надлежащего извещения ИКМО о мероприятиях по выдвижению кандидатов в депутаты муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, проводимых политическими партиями в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях».

При поступлении обоснованных жалоб на *сокрытие муниципальными советами, ИКМО решений о назначении выборов*, повлекшее затруднение реализации гражданами пассивного избирательного права, Санкт-Петербургской избирательной комиссией принимались решения об установлении действительной даты обнародования (доведения до всеобщего сведения) решения муниципального совета о назначении выборов. Принятие таких решений фактически влекло за собой продление срока, в течение которого в ИКМО могли представляться документы, необходимые для уведомления избирательной комиссии о выдвижении кандидатов и для регистрации кандидатов.

Парадоксом является то, что решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 25 июня 2019 года № 104-39 и от 27 июня 2019 года № 105-50 о продлении сроков принятия документов были оспорены соответствующими ИКМО в Санкт-Петербургском городском суде. В удовлетворении административных исковых заявлений было отказано, апелляционных жалоб не последовало.

В отношении *сокрытия адреса местонахождения муниципальной избирательной комиссии* не нашлась не только газета, но так и не удалось выяснить месторасположение ИКМО Сосновское, поскольку она находилась не по месту юридического адреса. Как следует из статьи интернет издания Фонтанка.ру<sup>4</sup>, подобная ситуация сложилась по нескольким муниципальным образованиям города. В одном из обращений в ЦИК России сообщалось, что по официальному адресу избирательной комиссии муниципального округа МО Сампсониевское (Санкт-Петербург, Новолитовская ул., дом 5) дверь комиссии оказалась закрыта, на звонки в домофон никто не отвечал.

<sup>4</sup> <https://www.fontanka.ru/2019/06/14/115>.

По поводу невыполнения указаний и решений ИК Санкт-Петербурга как форма воспрепятствования 11 июня 2019 года городской Комиссией была принята решение обязать ИКМО передавать всю значимую информацию, включая дату назначения выборов, время и адрес работы в комиссии в территориальные избирательные комиссии, которые, в свою очередь, должны в течение суток предоставить эти данные в городскую Избирательную комиссию. Несмотря на это, на сайте этого ведомства на 17 июня в форме «сведения о назначении выборов депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга на 8 сентября 2019 года» числилось только 3 муниципальных округа.

Одной из форм форма воспрепятствования является *создание искусственной очереди «лжекандидатами»*. В одном из обращений из Санкт-Петербурга сообщалось, что утром 22 июня 2019 года начиная с 6 часов до 13.30 перед зданием администрации МО Сосновское была создана очередь из желающих подавать документы в избирательную комиссию муниципального округа. В 13:30 дверь здания муниципального образования открыла вышедшая из здания женщина. Когда все желающие подавать документы вошли в здание, то около дверей кабинета ИКМО обнаружили семь молодых человек в черных очках. Эти очки они не снимали в течение всего времени описываемых событий, несмотря на плохо освещаемое помещение. В руках большинства из них не было ни документов для сдачи в ИКМО, ни сумок, где документы могли бы быть. Молодые люди заявили, что собираются подавать документы на участие в выборах и являются первыми в очереди. Притом отказались ответить на вопросы о том, как и во сколько они «заняли» очередь, каким образом оказались в закрытом в субботний день здании МО Сосновское, а также от каких партий либо самовыдвиженцами и по какому округу они хотят баллотироваться.

За подобного рода воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан были случаи привлечения к уголовной ответственности. Однако, видимо, это не стало уроком и достоянием широкой общественности, особенно членов избирательных комиссий Санкт-Петербурга. Из апелляционного постановления Санкт-Петербургского городского суда от 09.07.2015 № 22К-4475/2015 известно, что следственным отделом ГСУ СК РФ по Санкт-Петербургу было возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 141 УК и было установлено, что граждане Ш., Б., Л. и А., прибыв в избирательную комиссию для подачи документов для регистрации в качестве кандидата в депутаты муниципального образования, не смогли осуществить свое избирательное право, поскольку в отношении указанных лиц были совершены действия, направленные на воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав. Их не пустили в помещение избирательной комиссии для подачи необходимых документов,

дающих право на регистрацию их в качестве кандидатов в депутаты муниципального образования<sup>5</sup>.

Помимо указанных выше применяются и иные формы воспрепятствования осуществлению избирательного права граждан, в числе которых:

– *умышленные препятствия осуществлению предвыборной агитации и противодействие свободному и всестороннему обсуждению кандидатов в депутаты или на выборную должность;*

– *умышленный незаконный отказ в регистрации инициативной группы по проведению референдума, противодействие ее деятельности;*

– *незаконный отказ гражданам в выдаче избирательных бюллетеней;*

– *умышленный незаконный отказ в предоставлении помещений для встреч с избирателями, непредоставление эфирного времени, печатной площади и блокирование работы доверенных лиц кандидатов;*

– *создание препятствий для доступа на избирательные участки (например, командир воинской части не отпускает военнослужащего для реализации своего избирательного права; при большом столпотворении на избирательных участках работники специализированной полиции совместно с доверенными лицами от одного из кандидатов пропускали одних избирателей, сторонников их кандидата, и не пропускали других (сторонников других кандидатов);*

– *закрытие избирательных участков в день голосования;*

– *принуждение к участию в выборах или принуждение голосовать за (против) конкретных кандидатов;*

– *умышленное невключение гражданина (избирателей) в список избирателей;*

– *умышленное непредоставление избирателю, который по уважительной причине не может самостоятельно прибыть на избирательный участок, возможности проголосовать вне помещения для голосования и т.д.*

Подчеркнем, что преступление считается совершенным при воспрепятствовании свободной реализации хотя бы одного права из комплекса избирательных прав, права на участие в референдуме. Для констатации преступления достаточно установления факта воспрепятствования свободному осуществлению избирательных прав, права на участие в референдуме хотя бы одного человека. Так, в 2000 году в Челябинске по части 1 статьи 141 УК была осуждена член избирательной комиссии С., отказавшаяся выдать бюллетень на выборах Президента Российской Федерации избирателю П., обосновывая это тем, что тот, будучи членом КПРФ, отдаст голос за представителя этой партии, а это не соответствует интересам государства [9, с. 140].

Как показывают материалы практики, принуждение голосовать за (против) конкретных кандидатов может оказаться возможным при контроли-

---

<sup>5</sup> См.: Апелляционное постановление Санкт-Петербургского городского суда от 09.07.2015 № 22К-4475/2015 // СПС КонсультантПлюс.

ровании волеизъявления избирателей, в частности посредством фиксации заполнения избирателем избирательного бюллетеня кодированными вариантами заполнения бюллетеня (например, буквенно-цифровые обозначения — АБВ-1, АБВ-2, АБВ-3 и т.д.) В комиссии назначаются представители кандидатов, наблюдатели от кандидатов, которые имеют возможность ознакомиться с заполненными бюллетенями и фиксировать варианты заполненных избирательных бюллетеней, в том числе путем видеосъемки. В Рязанской области кандидаты на должность главы и в депутаты представительного органа Мурминского сельского поселения, являющиеся руководителями ООО «Гамма», сформировали из числа работников фабрики группы избирателей, которые при голосовании должны были поставить в избирательном бюллетене заранее оговоренный знак для осуществления контроля за их волеизъявлением во время подсчета голосов со стороны наблюдателей, кандидатов, доверенных лиц, членов комиссии с правом совещательного голоса. Указанным путем за кандидата Б.А.Н. проголосовали 112 избирателей, при этом в бюллетенях за него, как и за других кандидатов от ООО «Гамма», были поставлены необычные отметки — отдельные цифры, сочетания цифр, «елочки», геометрические фигуры, «снежинки», марки автомобилей<sup>6</sup>.

### Нарушение тайны волеизъявления голосования

В 2003 году вследствие реформирования УК содержание части 1 статьи 141 дополнилось новым основанием уголовной ответственности — *нарушением тайны голосования*. Нет сомнений, что такое положение нормы об ответственности за нарушение тайны голосования более органично, чем было в статье о фальсификациях избирательных документов и итогов голосования (ст. 142 УК). Нарушение тайны голосования может проявляться в различных формах, например, в форме нанесения на бюллетени для голосования пометок, указывающих, кому эти бюллетени выданы. В этом плане само законодательство, на наш взгляд, страдает определенным недостатком. Так, согласно пункту 7 статьи 64 Закона об основных гарантиях голосования проводится путем нанесения избирателем, участником референдума в избирательном бюллетене любого знака в квадрате (квадратах), относящемся (относящихся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор, либо к позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), а в бюллетене для голосования на референдуме — любого знака в квадрате, относящемся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор. Нарушение тайны голосования может выразиться и в форме установления

<sup>6</sup> См.: Решение Октябрьского районного суда г. Рязани. Дело № 2-1221/2009; 2-991/2009 // Архив Октябрьского районного суда г. Рязани за 2009 г.

в кабинках для голосования специальной аппаратуры, визуально фиксирующей процесс голосования [10].

Само же тайное голосование не только можно, но и нужно контролировать — только в этом случае возможно обнаружение нарушения закона. Более того, в строгом смысле слова никакой тайны голосования существовать не может: то, что гражданин приходил на избирательный участок и голосовал, не является тайной; тайной является результат такого голосования, а это именуется волеизъявлением. Таким образом, уголовно-правовой охране должна подлежать тайна волеизъявления избирателя, участника референдума.

В примере, когда кандидаты на должность главы и в депутаты представительного органа Мурманского сельского поселения сформировали из числа работников фабрики группы избирателей, которые при голосовании должны были ставить в квадрате избирательного бюллетеня заранее оговоренный знак для осуществления контроля за их волеизъявлением во время подсчета голосов, решение оказалось следующим: территориальная избирательная комиссия подконтрольные бюллетени исключила; все такого рода бюллетени были признаны недействительными в силу нарушения принципа тайны голосования; суд поддержал эту позицию<sup>7</sup>.

Весь спектр потенциальных посягательств на тайну волеизъявления избирателя, участника референдума уголовный законодатель обобщенно именуется ее нарушением (ч. 1 ст. 141 УК). Аналогичные комплексные формулировки характерны и для большинства уголовных законов зарубежных стран: Беларуси (ст. 192), Болгарии (ст. 169), Грузии (ст. 164), Польши (ст. 251), Швеции (ст. 9 гл. 17). Определение уголовно наказуемого деяния через нарушение имеет два значимых юридических следствия в аспектах формы и содержания. Нарушение тайны голосования имеет специфическую конструкцию: преступление нельзя признать юридически оконченным, если кому-нибудь стало известно (специально подглядел, корреспондент фиксировал на камеру с сильной оптикой процесс голосования), как голосует тот или иной избиратель. Необходимо еще и зафиксировать результат волеизъявления. Причем для констатации состава преступления необходимо, чтобы попытки выяснения волеизъявления предпринимались хотя бы в отношении одного избирателя, участника референдума и вопреки воле такового, ибо добровольное сообщение результата голосования не только не наказуемо, но и лежит в основе так называемого экзитпола — разрешенного отечественным законом опроса избирателей на выходе из помещения для голосования.

Среди всех преступных вариантов нарушения тайны волеизъявления избирателя, участника референдума особое место, на наш взгляд, занимает

---

<sup>7</sup> См.: Решение Октябрьского районного суда г. Рязани. Дело № 2-1221/2009; 2-991/2009 // Архив Октябрьского районного суда г. Рязани за 2009 г.

разглашение такой тайны. Как показывают исторический (ср. ст. 112 Положения о выборах 1917 г. и ст. 110 Положения о выборах 1950 г.) и компаративистский (ср. ст. 169 УК Болгарии и ст. 159 УК Украины) анализ, в именовании посягательств на тайну волеизъявления могут использоваться оба понятия, что нередко формирует мнение об их тождественности. Однако даже данных семантического исследования достаточно, чтобы считать такое мнение ошибочным: существительные, образованные от глаголов «нарушить» и «разгласить», не только не синонимичны, но и имеют родовидовое логическое соотношение, то есть, как верно пишет Н.И. Пикуров, нарушение может выражаться в разглашении [11, с. 168]. Общественная опасность разглашения, по сравнению с другими разновидностями нарушения, представляется большей (ср. ст. 155, 183 УК). Значит, разглашение тайны волеизъявления избирателя, участника референдума должна сопровождать более строгая уголовная репрессия, но с одним пояснением. Поскольку сведениями, составляющими тайну волеизъявления, исходя из правовых положений Закона об основных гарантиях, обладают только сами проголосовавшие избиратели, участники референдума, основанием для преступного разглашения данных сведений можно считать лишь их противоправное получение в результате другого нарушения тайны волеизъявления — нарушения установленного законом порядка, исключающего возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя, участника референдума (ст. 7 Закона об основных гарантиях) [12, с. 30–33].

### **Воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссии референдума либо деятельности члена избирательной комиссии**

Воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссии референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей, ставит под угрозу процесс организации выборов и референдума (следовательно, ставится под угрозу существующий конституционный строй), поскольку они несут на себе основное бремя ответственности по обеспечению условий для реализации соответствующих прав граждан. Формами противодействия работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии (комиссии референдума), связанной с исполнением им своих обязанностей, в частности, могут быть: блокирование помещений избирательных комиссий либо лишение комиссий избирательных помещений; действия, направленные на срыв заседаний тех или иных комиссий; лишение комиссии возможности выдавать избирательные бюллетени либо лишение ее возможности подвести итоги голосования; незаконное изменение состава комиссии (уменьшение численности до неправомочного состава) с организацией «добровольного» сложения членами комиссий с правом решающего голоса своих полномочий;

игнорирование законных требований комиссии и лишение ее возможностей полноценно функционировать.

Например, за воспрепятствование работе территориальной избирательной комиссии осужден исполняющий обязанности главы администрации К.С.С. В результате им содеянного на счет территориальной избирательной комиссии не поступили средства на оплату труда членов территориальной и участковой избирательных комиссий, бухгалтера, расходов на связь, изготовление печатной продукции, оборудование и содержание помещений избирательных участков, питание членов территориальной избирательной комиссии и участковой избирательной комиссии, транспортных и канцелярских расходов, согласно смете расходов денежных средств на подготовку и проведение досрочных выборов главы<sup>8</sup>.

Следует иметь в виду и следующее. Во-первых, в отличие от охраняемого уголовным законом осуществления избирательных прав, которое может быть только свободным, характер деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей, законодателем не уточняется. В этом видится нормотворческий пробел, не только противоречащий законодательной технике УК, в котором словосочетание «исполнение обязанностей» традиционно используется в связке с прилагательным «(не)надлежащее» (ч. 2 ст. 109, ч. 2 ст. 118, ст.156, 225, ч. 2 ст. 292<sup>1</sup>, ст. 293, 345), но и способный в силу буквального толкования нормы права подвести под уголовно-правовую охрану и незаконную деятельность обязанных субъектов. Во-вторых, Н.Ф. Кузнецова права в том, что уточнение о деятельности члена избирательной комиссии, связанной с «исполнением им своих обязанностей», логически избыточно и тавтологично [5, с. 121]. То есть, деятельность члена избирательной комиссии и есть надлежащее исполнение обязанностей, обусловленных его профессиональным статусом.

Критикуется некоторыми учеными и упоминание обязанностей членов избирательных комиссий без указаний на их права [13, с. 20], однако это замечание видится излишним. Используя термин «обязанности», законодатель вовсе не лишает охраны реализацию их прав, а всего лишь подчеркивает роль обязанных субъектов, которую играют члены комиссий в общих правоотношениях по реализации избирательных прав. Сверх того, подсвечивание надлежащего исполнения обязанностей членов избирательных комиссий на фоне свободного осуществления прав избирателей и кандидатов не только уравнивает диспозицию части 1 статьи 141 УК, но и демонстрирует приоритет уголовно-правовой охраны прав человека перед интересами государства в деле выборов (ч. 1 ст. 2 УК).

---

<sup>8</sup> Приговор Олонецкого районного суда Республики Карелия от 15.06.2015 по делу № 1-15/2015 // Архив Олонецкого районного суда Республики Карелия за 2015 г.



Несмотря на ограниченный круг потерпевших в части 1 статьи 141 УК, под охрану данной нормой с завидной периодичностью подводится деятельность других обязанных субъектов: наблюдателя, доверенного лица кандидата и др. [11, с. 168]. С точки зрения избирательного права такой подход имеет простое объяснение: перечень субъектов избирательного процесса шире списка участников выборов, прямо названных в диспозиции части 1 статьи 141 УК. По подсчетам К.В. Краснова, посвятившего диссертацию исследованию субъектов избирательного процесса, их число приблизительно равняется 30: за исключением избирателей, кандидатов, членов комиссий, к субъектам избирательного процесса относятся уполномоченные представители и доверенные лица кандидатов, избирательных объединений, наблюдатели, представители органов государственной и местной власти, СМИ и пр. [14]. При этом их участие в избирательном процессе, равно как и членов комиссий, направлено на обеспечение деятельности управомоченных субъектов — избирателя и кандидата, следовательно, охрана такой деятельности должна иметь и уголовно-правовой уровень. Однако с позиции уголовного права, имеющего четкие требования к основанию уголовной ответственности (ст. 8 УК), такой расширительный подход вряд ли правомерен.

Разрешение сложившегося противоречия видится в легальном распространении сферы действия рассматриваемой уголовно-правовой нормы на охрану деятельности других субъектов избирательного процесса. В свете данных рассуждений любопытно предложение Чжоу Хэн дополнить содержание части 1 статьи 141 УК нормой об ответственности за «воспрепятствование нормальному избирательному порядку», которая охватила бы деятельность различных участников выборов [15, с. 11].

\* \* \*

Условно всех субъектов избирательного (референдумного) процесса можно поделить на две группы:

специфические субъекты, существование и деятельность которых прямо обусловлены проведением выборов, референдума (избиратель; кандидат; участник референдума; член избирательной комиссии, комиссии референдума; уполномоченный представитель и доверенное лицо кандидата, избирательного объединения; уполномоченный представитель группы избирателей, созданной для поддержки самовыдвижения кандидата, инициативной группы по проведению референдума или иной группы участников референдума; наблюдатель); общие субъекты, наделенные лишь некоторыми функциями в области проведения выборов, референдума (представители органов государственной власти, местного самоуправления; представители организаций, осуществляющих выпуск СМИ; командир воинской части; др.).

Деятельность специфических субъектов для проведения выборов, референдума исключительна, деятельность общих вспомогательна. Перечень специфических субъектов исчерпывающ, перечень общих — вариативен. В содержании ст. 141–142<sup>1</sup> УК названы лишь специфические субъекты и нет указаний на общие. Следовательно, в целях полноценной уголовно-правовой охраны выборов и референдума положениями ч. 1 ст. 141 УК должна защищаться деятельность всех специфических субъектов, причем их перечень для удобства правоприменительной практики следует изложить развернуто. В прямом указании на общие субъекты в рамках ч. 1 ст. 141 УК необходимости нет. Их деятельность будет охраняться данной нормой в той степени, в которой это послужит целям обеспечения свободной реализации специфическими субъектами избирательных прав, права на участие в референдуме и их гарантий, а также другими нормами УК.

Альтернативный подход к законодательному закреплению форм деяния выражен в Избирательном кодексе Франции (ст. L.102, L. 107), Уголовных кодексов Грузии (ст. 162, 163) и Эстонии (ст. 161, 162), которые к рассматриваемым видам воспрепятствования отводят по две самостоятельные статьи. Вероятно, следуя подобным прецедентам, некоторые отечественные авторы предлагают реформировать часть 1 статьи 141 УК и выделить виды воспрепятствования в две обособленные статьи (А.П. Свигузова) [16] или две части одной статьи (Н.Ю. Турищева) [3, с. 133]. Однако ни теоретической, ни практической ценности в этом не видится, т.к. осуществление избирательных прав и работа избирательной комиссии — две взаимодополняющие стороны единого процесса, иногда настолько переплетенные, что сложно провести грань, разводящую составы посягательств на них. К примеру, по части 1 статьи 141 УК была квалифицирована кража 4598 бланков избирательных бюллетеней, произошедшая в Республике Дагестан в октябре 2010 года из здания муниципальной избирательной комиссии<sup>9</sup>. Данный случай иллюстрирует пример сложного воспрепятствования, когда посягательство в равной степени распространяется как на избирательные права (без бланков бюллетеней избиратели не смогут реализовать свое активное избирательное право), так и на надлежащее исполнение своих обязанностей членами избирательной комиссии (они не смогут организовать голосование, подсчет голосов и т.п.). Избежать сложностей и споров в квалификации таких деяний поможет единая для обеих разновидностей воспрепятствования статья.

Как уже отмечалось, реализация субъективных избирательных прав фактически охватывает работу избирательных комиссий. Законодательно такая мысль воплощена в уголовных законах Болгарии (ст. 167), Голландии (ст. 125) и Польши (ст. 249), указывающих на наказуемость воспрепятс-

<sup>9</sup> Драка за власть // Политика / Деловая газета «Взгляд» [М., 2005–2010]. URL: <http://www.vz.ru/politics/2010/10/10/438610.html>.

твования лишь осуществлению избирательных прав. Отказываться от российской модели в пользу вышеназванной смысла тоже нет, ибо указанием на наказуемость воспрепятствования надлежащему исполнению своих обязанностей членом избирательной комиссии, комиссии референдума (и прочими субъектами — в проекте) особо подчеркивается гарантия реализации избирательных прав, права на участие в референдуме, да и характер нормы при этом выглядит более равновесным.

### Список литературы

1. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. М., 1960. 244 с.
2. Филимонов В.Д. Объективная сторона преступления // Уголовное право России. Часть Общая: Учебник для вузов / Отв. ред. Л.Л. Кругликов. 3-е изд. перераб. и доп. М., 2012.
3. Турищева Н.Ю. Преступления против избирательных прав и права на участие в референдуме. СПб., 2010. 337 с.
4. Шапиев С.М. Уголовная ответственность за нарушения законодательства о выборах // Журнал о выборах. 2006. № 3.
5. Кузнецова Н. Ф. Проблемы квалификации преступлений: лекции по спецкурсу «Основы квалификации преступлений» / науч. ред. и предисл. В.Н. Кудрявцева. М.: Городец, 2007. 336 с.
6. Свигузова А.П. Уголовно-правовой анализ изменений норм, направленных на защиту избирательных прав российских граждан // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия. Сборник научных трудов / Под ред. Н.А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2005.
7. Гринько С.Д. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141 УК РФ) // Закон и право. 2005. № 5. С. 36–37.
8. Шевченко Г.Н. Уголовно-правовая охрана избирательных прав граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. 205 с.
9. Мажинская Н.Г. Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2002. 211 с.
10. Шапиев С.М. «Любой знак» в избирательном бюллетене: российский опыт и мировая практика // Представительная власть — XXI век. 2016. № 4 (147). С. 1–10.
11. Особенная часть Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий, судебная практика, статистика / Под общ. ред. В.М. Лебедева; отв. ред. А.В. Галахова. М.: Городец, 2009. 1167 с.
12. Шапиев С.М., Соктоев З.Б., Круглень А.Н. Уголовно-правовая охрана избирательных прав и права на участие в референдуме: научно-практическое

издание. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2016. 192 с.

13. Елисеева Т.Н. Уголовно-правовая охрана избирательных прав граждан Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 29 с.
14. Краснов К.В. Субъекты избирательного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 29 с.
15. Чжоу Хэн. Преступления против избирательных прав в уголовном законодательстве Китая и России (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2010. 30 с.
16. Свигузова А.П. Понятие и виды преступлений, посягающих на избирательные права и право на участие в референдуме (электоральных преступлений): правовой анализ действующих норм уголовного законодательства Российской Федерации // Следователь. 2009. № 4. С. 23–28.

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

***Аннотация.** В статье рассматриваются особенности участия населения муниципального образования в процедурах, связанных с установлением и изменением территориальной организации местного самоуправления. В положениях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при определении формы участия населения в производстве муниципально-территориальных изменений используется две формулировки, допускающие, что решение данных вопросов возможно «с согласия населения» либо «с учетом мнения населения». Анализ федерального законодательства позволил выявить тенденцию, направленную на замену формы получения согласия населения с использованием форм непосредственной демократии на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований. Данная практика законодательного регулирования является отступлением от концептуальных положений правового регулирования получения согласия населения муниципального образования в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ.*

***Ключевые слова:** муниципально-территориальные изменения, население муниципального образования, местное самоуправление, формы непосредственной демократии, территориальная организация.*

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF PARTICIPATION OF THE LOCAL COMMUNITY IN THE PRODUCTION OF MUNICIPAL AND TERRITORIAL CHANGES

***Abstract.** In the following paper we analyze particular aspects of local community citizens participation in procedures related to establishment and adjustment of territorial organization of local self-government. In the terms of the Federal Law dated 6 October 2003 No. 136-FZ «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation» the definition of forms of citizen participation in the introduction of municipal*

*and territorial changes has two formulations which permit to resolve these questions «with consent of the citizens» or «with the consideration given to the opinion of the citizens». Analysis of federal legislation helped to determine a tendency directed towards the replacement of the form which is used to receive the consent of the citizens using the forms of direct democracy for expressing the consent of the citizens by representative bodies of municipalities. The given practice of legislative regulation is a deviation from the conceptional provisions of legislative regulations which control the reception of the consent of the municipal entity citizens in the original version of Federal law №131-FZ.*

**Keywords:** *municipal and territorial changes, local community, local self-government, forms of direct democracy, territorial organization.*

Население муниципального образования является одним из участников производства изменений в территориальной организации местного самоуправления. Конституционно-правовые основы участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений закрепляются в части 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации, предусматривающей обязательный учет мнения населения, при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

В практике Конституционного Суда Российской Федерации данное конституционное предписание рассматривается в качестве «...одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения»<sup>1</sup>. В последних решениях Конституционного Суда выделяются права населения муниципального образования в решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> См.: 1) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П «По жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5. 2) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П «По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан — жителей Кабардино-Балкарской Республики, на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2007. 19 мая. 3) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2007 г. № 344-О-П «По жалобам главы муниципального образования «Село Маган» Республики Саха (Якутия) и граждан Т.Р. Алексеевой и Е.С. Мондаровой на нарушение их конституционных прав положениями Закона Республики Саха (Якутия) «Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований в Республике Саха (Якутия)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5. 4) Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

В определении от 29 сентября 2015 г. № 2002-О Конституционный Суд выделил право «на осуществление местного самоуправления, в том числе путем создания в пределах соответствующей территории муниципального образования ... преобразования муниципального образования», которое «может быть реализовано лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе»<sup>2</sup>.

Н.С. Бондарь отмечает, что в части 2 статьи 131 Конституции находят выражение территориально-самоуправленческие начала, связанные с признанием прав местного населения на выражение мнения по вопросам производства изменений в территориальной организации местного самоуправления [1, с. 996]. В науке муниципального права отмечается, что в указанном положении Конституции население рассматривается в качестве субъекта соответствующих правоотношений, наделенное исключительным правом на выражение согласия/несогласия по производимому муниципально-территориальному изменению [2; 3]. Представляется, что данное положение можно рассматривать в качестве нормативного закрепления права населения муниципального образования, которое выступает правомочием права на установление состава территории и границ муниципального образования.

Однако в положениях Конституции не определяется степень обязательности выявленного мнения населения для органов публичной власти. Правовое регулирование конкретных форм и процедур участия населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений устанавливается действующим законодательством о местном самоуправлении.

В положениях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) допускается производство муниципально-территориальных изменений «с учетом мнения населения» или «с согласия населения»; в некоторых случаях, кроме выявления мнения или получения согласия населения, учитывается также мнение представительных органов муниципальных образований (ч. 2, 3 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ).

В первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ закреплялось, что в случае производства наиболее важных муниципально-территориальных изменений согласие населения муниципального образования

---

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2015 г. № 2002-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева Станислава Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением части 7.1 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законами Челябинской области «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 1.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

может выражено только на голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования или на сходах граждан. Следовательно, одним из концептуальных положений было разделение правовых категорий «мнение населения» и «согласие населения». Закон предусматривал, что в случае производства наиболее важных муниципально-территориальных изменений (т.е. изменений, которые затрагивают интересы большинства населения муниципального образования) необходимо получать согласие населения муниципального образования с использованием форм непосредственной демократии.

На различие данных правовых понятий обращается внимание и в судебной практике. Например, Свердловский областной суд в апелляционном определении от 4 марта 2015 г. по делу № 33-3105/2015 признал несостоятельной ссылку прокурора в апелляционном представлении на часть 5 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ. По мнению суда, заявителем смешиваются правовые категории, которые не являются тождественными, осуществление преобразования муниципального образования с согласия населения или с учетом мнения населения, которое имеет рекомендательный характер<sup>4</sup>.

В этом плане интересен опыт Земель ФРГ при производстве изменений в территориальной организации местного самоуправления согласованных и осуществляемых в законодательном порядке. Отрицательное мнение населения по предполагаемому муниципально-территориальному изменению не имеет блокирующего значения; главным критерием выступает требование «общего блага» [4, с. 509–510; 5, р. 79]. В своей практике Конституционные суды Земель ФРГ разработали ряд процессуальных критериев («надлежащей правовой процедуры»), которых придерживаются земельные органы законодательной власти при проведении территориальных реформ. По словам Х. Волльманна (H. Wollmann), в соответствии с критериями «надлежащей правовой процедуры», органы законодательной власти должны приступить к процессу «взвешивания», при котором «общее благо» (*öffentliches wohl*), например, улучшенная административная эффективность, вызванная расширением территории, с одной стороны, и демократическими ценностями, с другой, учитываются и «взвешиваются» в отношении друг друга [5, р. 79].

В России, как показывает практика дальнейшего законодательного регулирования в сфере местного самоуправления, правовые категории «согласие населения» и «мнение населения» смешиваются в положениях Федерального закона № 131-ФЗ. Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Апелляционное определение Свердловского областного суда от 4 марта 2015 г. по делу № 33-3105/2015 [Электронный ресурс] // Документ не был опубликован. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Российская газета. 2007. 24 октября.



статьи 12 и 13 Федерального закона № 131-ФЗ дополнены новыми видами муниципально-территориальных изменений. При их производстве предусмотрено, что согласие населения муниципальных образований выражается представительными органами муниципальных образований.

Начиная с 2009 года<sup>6</sup> наблюдается тенденция, направленная на внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающих замену формы получения согласия населения муниципального образования с голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования или на сходах граждан на выражение согласия населения муниципального образования представительными органами.

Например, Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ<sup>7</sup> статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена новым видом преобразования муниципального образования, предусматривающим изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения или изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения. Согласие населения муниципального образования должно было получено путем проведения голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ<sup>8</sup> изменил форму получения согласия населения муниципального образования при производстве указанного муниципально-территориального изменения с голосования, предусмотренного статьей 24 Федерального закона № 131-ФЗ, на выражение согласия населения муниципального образования представительным органом муниципального образования.

Федеральный закон № 131-ФЗ (в редакции от 1 мая 2019 г.) предусматривает необходимость получения согласия населения муниципального образования при производстве 20 муниципально-территориальных изменений. В трех случаях согласие населения выражается посредством голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ или на сходах граждан. В пятнадцати случаях согласие населения муниципального образования выражается представительными органами

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6441.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 30 мая.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 15 (часть I). Ст. 2137.

муниципальных образований; в двух случаях форма выражения согласия населения определяется уставами муниципальных образований (ч. 6.2, 6.3 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ).

Стоит отметить, что в случае выражения согласия населения муниципального образования решением представительного органа участие населения имеет ограниченный характер. В пункте 4 части 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется обязательное проведение публичных слушаний только при преобразовании муниципальных образований за исключением случаев, когда согласие населения выражается на голосовании, предусмотренном частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ или на сходах граждан. При этом представительный орган муниципального образования не связан выраженным мнением населения муниципального образования на публичных слушаниях. В этом плане показательны материалы дела, по которому Н.Ж. Беркалиева обратилась в суд с требованием о признании недействующим решения представительного органа муниципального образования, которым было выражено согласие населения на преобразование муниципального образования путем объединения поселений. В муниципальном образовании были проведены публичные слушания, на которых присутствовало 289 человек. Против объединения проголосовало 147 человек, за преобразование муниципального образования проголосовал — 131, и воздержалось 6 человек. По результатам публичных слушаний было принято решение о том, что инициатива о преобразовании муниципального образования является нецелесообразной. Однако представительным органом муниципального образования была одобрена инициатива о преобразовании муниципального образования. Решением суда первой инстанции в удовлетворении заявленных требований было отказано.

Астраханский областной Суд в апелляционном определении от 23 сентября 2015 г. по делу № 33а-3248/2015 отметил, что «результаты публичных слушаний имеют рекомендательный характер при решении вопроса о преобразовании муниципального образования, в связи чем не порождают нарушение чьих-либо прав и интересов, в том числе и заявителя». Кроме того, Суд обратил внимание, что «Беркалиева Н.Ж. принимала участие в публичных слушаниях, участвовала в голосовании, выразила свое несогласие на преобразование муниципалитетов. Таким образом, реализовала свои права в полной мере»<sup>9</sup>.

Таким образом, можно говорить, что в результате внесенных в Федеральный закон № 131-ФЗ изменений, допускающих выражение согласия населения муниципального образования представительными органами муниципальных образований, смешиваются правовые понятия «согласие населения» и «мнение населения», используемые в главе 2 самого Феде-

---

<sup>9</sup> Апелляционное определение Астраханского областного суда от 23 сентября 2015 г. по делу № 33а-3248/2015 [Электронный ресурс] // Документ не был опубликован. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

рального закона. Поэтому такое законодательное регулирование следует рассматривать в качестве отступления от одного из концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ в первоначальной редакции. В данном случае следует согласиться с мнением Е.П. Забелиной, что в статьях 12, 13 данного Федерального закона законодатель в полной мере не разграничивает категории «мнение населения» и «согласие населения». По мнению автора, анализ данных статей позволяет утверждать, что указанные понятия используются как синонимы [6, с. 74].

Вопрос о конституционности выражения мнения населения представительным органом муниципального образования в случае производства изменений в территориальной организации местного самоуправления был рассмотрен Конституционным Судом в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П. Конституционный Суд сформулировал правовую позицию о том, в каких случаях допустимо выражение мнения населения муниципального образования по вопросам муниципально-территориальных изменений представительным органом муниципального образования. По мнению Суда, представительный орган муниципального образования может выступать от имени населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений, которые напрямую не затрагивают интересы большинства населения муниципального образования<sup>10</sup>.

Однако не во всех случаях в положениях Федерального закона № 131-ФЗ учитывается указанная правовая позиция Конституционного Суда. Например, при объединении всех поселений, входящих в состав муниципального района с городским округом, с последующим упразднением муниципального района (ч. 3.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ) согласие населения преобразуемых муниципальных образований выражается представительными органами муниципальных образований. Участие населения в производстве подобных муниципально-территориальных изменений ограничивается только обязательным проведением публичных слушаний (п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ). По мнению А.Н. Костюкова в данном случае «согласие гражданина подменяется согласием представительных органов объединяемых муниципальных образований, интересы которых зачастую не вполне совпадают с интересами населения» [7, с. 64]. Представляется, что подобный подход может привести к несоразмерному ограничению права населения на осуществление местного самоуправления.

В некоторых случаях при производстве существенных муниципально-территориальных изменений Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает необходимость выявления мнения населения муниципального образования, что также не учитывает вышеуказанную правовую позицию Конституцион-

<sup>10</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 5.

ного Суда Российской Федерации. Например, при наделении или лишении городского округа статусом городского округа с внутригородским делением (ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ) закон предусматривает производство данного муниципально-территориального изменения с учетом мнения населения городского округа, форма которого определяется уставом городского округа и законом субъекта Российской Федерации.

В ряде субъектов Федерации были приняты подобные законы, определяющие форму учета мнения населения городского округа. В Ульяновской области<sup>11</sup> и Республике Дагестан<sup>12</sup> предусмотрено проведение публичных слушаний; в Свердловской области могут проводиться народные слушания, публичные консультации или социологические исследования<sup>13</sup>; в Республике Татарстан мнение населения выражает представительный орган городского округа с учетом результатов публичных слушаний<sup>14</sup>; в Астраханской области мнение населения выражается представительным органом городского округа<sup>15</sup>; в Ростовской области с учетом мнения населения, выраженного представительным органом городского округа. При этом мнение населения выражается путем проведения публичных слушаний<sup>16</sup>.

Однако итоги выявленного мнения населения в данном случае носят рекомендательный характер. Видится, что подобный подход приведет к несоразмерному ограничению права на осуществление местного самоуправления.

Наделение городского округа статусом городского округа с внутригородским делением сочетает в себе две процедуры: во-первых, изменение статуса муниципального образования; во-вторых, создание внутригородских районов, т.е. образование территорий, на которых будет осуществляться местное самоуправление. Подобные изменения затрагивают интересы всего населения городского округа, и поэтому применение публичных слушаний и иных подобных форм не позволит выявить мнение большинства населения,

---

<sup>11</sup> Закон Ульяновской области от 4 августа 2014 г. № 125-ЗО «Об учете мнения населения городского округа Ульяновской области по вопросу об изменении статуса городского округа Ульяновской области в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением» // Ульяновская правда. 2014. 7 августа.

<sup>12</sup> Закон Республики Дагестан от 11 ноября 2014 г. № 79 «Об учете мнения населения городского округа «город Махачкала» Республики Дагестан по вопросу об изменении статуса городского округа «город Махачкала» Республики Дагестан в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением» // Дагестанская правда. 2014. 15 ноября.

<sup>13</sup> Закон Свердловской области от 5 ноября 2014 г. № 94-ОЗ «О выявлении мнения населения городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением городского округа статуса городского округа с внутригородским делением» // Областная газета. 2014. 6 ноября.

<sup>14</sup> Закон Республики Татарстан от 28 июля 2004 г. № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2004. № 7. II часть.

<sup>15</sup> Закон Астраханской области от 12 ноября 2014 г. № 71/2014-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования местного самоуправления в Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2014. № 54.

<sup>16</sup> Областной закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. № 436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» // Наше время. 2005. 29 декабря.

и это нельзя рассматривать в качестве адекватной формы. Представляется, что в случае производства данного муниципально-территориального изменения необходимо получать согласие населения путем проведения голосования по вопросам преобразования муниципального образования, которое предусмотрено статьей 24 Федерального закона № 131-ФЗ.

Преобладание опосредованных форм участия населения муниципального образования в решении вопросов в сфере территориальной организации местного самоуправления не учитывает приоритеты государства, направленные на создание дополнительных механизмов вовлечения и участия граждан в решении вопросов в сфере развития территорий, закрепляемых в документах стратегического планирования. В основах государственной политики региональной развития Российской Федерации на период до 2025 года в качестве средства достижения одной из задач определяется необходимость повышения гражданской активности граждан «при решении вопросов социально-экономического и политического развития территорий, а также механизмов учета мнения населения при решении указанных вопросов»<sup>17</sup>.

Таким образом, анализ вносимых изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ позволяет выявить в федеральном законодательстве тенденцию, направленную на замену формы получения согласия населения муниципального образования с использованием форм непосредственной демократии на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований. Такая практика законодательного регулирования является отступлением от концептуальных положений правового регулирования получения согласия населения муниципального образования в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ.

### Список литературы

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. проф. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. 1039 с.
2. Пешин Н.Л., Никитина В.М. Конституционно-правовые аспекты изменение границ территорий муниципальных образований в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 59–66.
3. Фасеев И.Ф. Конституционно-правовые принципы регулирования учета мнения населения при изменении территорий местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 13. С. 15–23.
4. Гриценко Е. Новый этап реформы местного самоуправления в России и опыт Германии // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа) / под ред. Р. Хакимова. Казань, 2004. С. 502–517.

<sup>17</sup> Подпункт «д» п. 7 Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

5. Wollmann H. Territorial Local Level Reforms in East German Länder: Phases, Patterns, and Dynamics // Territorial consolidation reforms in Europe / Edited by Pawel Swianiewicz. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute — Budapest, 2010. P. 75–94.
6. Забелина Е.П. Регулирование процесса преобразования муниципальных образований: состояние, перспективы совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 72–76.
7. Костюков А.Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61–64.

## СЕМАНТИЧЕСКОЕ СВОЕОБРАЗИЕ ПОНЯТИЯ «ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА»

***Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению теоретико-концептуальных аспектов изучения политической элиты. На основе синтеза аксиологического и структурно-функционального подходов автор формулирует выводы о природе и сущности данной категории. Установлено, что в нее могут входить как лица, обладающие формальной политической властью (чиновники и политики), так и политическим влиянием (крупные бизнесмены, духовные лидеры, лидеры мнений, деятели культуры). Оба типа представителей политической элиты формируют внутренне сплоченное и высокоорганизованное меньшинство, представляющее собой политическую сеть.*

***Ключевые слова:** правящий класс, элита, политическая элита, политическая система, политическое лидерство.*

## SEMANTIC PECULIARITY OF THE CONCEPT «POLITICAL ELITE»

***Abstract.** The article is devoted to the consideration of the theoretical and conceptual aspects of the study of the political elite. Based on the synthesis of axiological and structural-functional approaches, the author formulates conclusions about the nature and nature of this category. It has been established that the political elite can include both individuals clothed with formal political power (officials and politicians), and political influence (big businessmen, spiritual leaders, opinion leaders, cultural figures). Both types of representatives of the political elite form an internally cohesive and highly organized minority, which is a political network.*

***Keywords:** ruling class, elite, political elite, political system, political leadership.*

Словосочетание «политическая элита» используется в научном и публицистическом дискурсе настолько часто, что его употребление постепенно приобрело автоматический характер. Семантическое наполнение данного понятия при этом существенно варьируется. Так или иначе, использование соответствующей категории указывает на узкий круг лиц, в чьих руках концентрируются основные властные ресурсы, позволяющие им публично или закулисно принимать наиболее судьбоносные политико-управленческие решения в масштабах страны или даже всего мира. Тем не менее, несмотря

на кажущуюся смысловую однозначность понятия «политическая элита», до сих пор остаются открытыми весьма принципиальные вопросы теоретико-концептуального характера. Можно ли относить к политической элите социальных акторов, не занимающих определенных иерархических позиций в системе государственной власти (крупных бизнесменов, общественных деятелей, духовных лидеров)? Означает ли принадлежность к категории «элита» автоматическое наличие у субъекта неких дополнительных исключительных качеств помимо обладания властью (особого таланта, интеллектуального потенциала, ораторского мастерства, высокой работоспособности)? Какие каналы рекрутирования элит могут считаться оптимальными? Получение ответов на данные вопросы требует обращения к теоретическим истокам рассматриваемого явления.

Сам термин «элита», происходящий от латинского «*eligere*» (выбирать, отбирать), используется для обозначения принадлежности к категории лучших, избранных (вне зависимости от сферы употребления). С XIX века понятие широко применялось в селекции и семеноводстве для определения наилучших животных и растений. Однако в начале XX века, с выходом в свет работ В. Парето, термин «элита» постепенно вошел в широкий научный оборот и начал употребляться преимущественно для обозначения субъектов, находящихся на вершине социальной иерархии. В исследованиях упомянутого итальянского социолога встречаются, как минимум, два подхода к определению данного понятия. Первый подход (обозначим его как «широкий») распространяется на всю категорию элиты. Согласно В. Парето, к ней относятся наиболее сильные, талантливые и пассионарные люди из разных профессиональных сфер и областей, обладающие самым высоким «индексом» успешности [1]. Заметим, что для обозначения настоящей категории лиц, с точки зрения В. Парето, подошло бы любое другое наименование (иными словами, для указанного автора применение термина «элита» носит технический, а не принципиальный характер). Соответственно, взгляды итальянского социолога в чем-то близки представителям западной школы политического плюрализма (Р. Даля, Д. Рисмена, Д. Сартори и др.), утверждающим, что категория «элита» присуща не только сфере политики. Соглашаясь с данным тезисом, необходимо указать на весьма важное обстоятельство: в обществе существуют множественные виды элит, соответствующие определенным сферам его жизнедеятельности. Таким образом, вслед за В. Парето можно выделить культурную, экономическую, профессиональную, политическую и даже криминальную элиты. Главный признак принадлежности к той или иной категории элит — нахождение субъекта на высшей иерархической ступени в конкретной области.

Второй, более узкий, подход используется В. Парето применительно к так называемой «правлящей элите». С ней он отождествляет лиц, «занимающих



высокое положение соответственно степени своего влияния и политического и социального могущества» [1, с. 62]. Правящая элита, с его точки зрения, занимает наивысшие иерархические позиции в обществе, напрямую участвуя в управлении и обладая незаурядными психофизиологическими качествами (не столь важно, хорошими или дурными), которые и позволяют ей удерживать власть. Исходя из данного теоретического посыла, он выстраивает модель социальной структуры общества, состоящую из нескольких страт:

- 1) низшая страта (неэлита),
- 2) высшая страта (элита), куда входят:

а) правящая элита (лица, находящиеся у власти);

в) неправящая или контрэлита (лица, которые пока еще не имеют возможности участвовать в управлении государством и обществом, но по своим личным качествам потенциально могут стать правящей элитой).

С нашей точки зрения, подход В. Парето не лишен существенных внутренних противоречий. Например, в «Трактате по общей социологии» он характеризует представителей элиты как наиболее квалифицированных в определенном виде деятельности лиц, но затем утверждает, что данные лица могут лишь носить «ярлык» элиты, не обладая при этом какими-то незаурядными качествами. Данное противоречие можно объяснить тем, что итальянский социолог желал видеть на высших государственных постах наиболее достойных людей, что, к сожалению, далеко не всегда соответствовало его ожиданиям.

Еще один основоположник теории элитаризма, Г. Моска, вместо термина «элита» использовал дефиницию «правлящий класс», которая, исходя из контекста, по смыслу практически полностью тождественна рассматриваемому нами термину. К правящему классу он относил «наиболее активных в политическом отношении людей, ориентированных на политическую власть» или «организованное меньшинство, осуществляющее управление неорганизованным большинством» [2, с. 192]. По его мнению, выходцы из правящего класса обладают набором отличительных свойств и качеств: интеллектуальным, духовным и моральным превосходством над массами, искусством управления обществом, а также наивысшей степенью внутренней организованности и сплоченности, которые по совокупности обеспечивают им принадлежность к соответствующей социальной категории. Схожей позиции придерживается и Р. Михельс, с точки зрения которого представители элиты являются замкнутой олигархической группой, концентрирующей в своих руках политическую власть и действующей в отрыве от интересов широких слоев граждан [3].

В классических трудах Г. Моски, В. Парето и Р. Михельса мы находим проблему отсутствия концептуального единства в интерпретации терминов «элита», «политическая элита» и «политический класс». Знакомство с

более актуальной зарубежной и отечественной литературой, посвященной проблеме политической элиты, приводит нас к выводу о существовании чрезвычайно большого количества противоречивых интерпретаций и дефиниций. В их ряду особый интерес представляет подход немецкого социолога Г. Эндрувэйта, рассматривающего элиту в качестве социального актора или группы, члены которой наиболее существенным образом влияют на присущие данной общественно-политической системе характеристики и процессы, занимая доминирующее положение по сравнению с прочими членами общества [4]. По его мнению, элите доиндустриального общества были присущи определенные стратификационно-генетические показатели (в частности, особое социальное происхождение). В свою очередь, в обществах, где осуществляется процесс запаздывающей модернизации, наиболее существенным отличительным признаком элиты является ее соответствие западным представлениям об образовании, ценностях, поведении и так далее.

Отчетливо наблюдается тенденция к постепенной абсолютизации понятия «элита», которое на современном этапе применяется практически ко всем социальным субъектам, обладающим властью и капиталом. Подобная лексическая единица зачастую употребляется в предельно широком смысле, будучи отождествляемой с высшим слоем общества. Однако в политической науке данное слово следует использовать как элемент понятийно-категориального аппарата, под которым понимается именно политическая, а не культурная, экономическая, духовная или какая-либо другая, элита. Существующие элитологические концепции, на наш взгляд, укладываются в два принципиальных подхода: *аксиологический* и *структурно-функциональный*.

В рамках первого подхода с элитой отождествляются те, кто обладают превосходством (материальным, культурным, квалификационным) над прочими людьми, являясь носителями особых личных качеств и талантов вне независимости от обладания политической властью. Соответственно, в рамках аксиологического подхода к элите надлежит относить наиболее достойных, выдающихся, высокодуховных личностей. Ярким апологетом данного подхода может считаться испанский мыслитель Х. Ортега-и-Гассет, который в работе «Восстание масс» изобразил общество как динамическое единство двух социальных акторов: неорганизованной массы и привилегированного меньшинства. При этом под меньшинством им понимаются личности, наделенные некими особыми достоинствами, а масса выступает как совокупность средних, весьма заурядных лиц [5]. Движущую роль в развитии общества Х. Ортега-и-Гассет отводит именно элите — творческому, креативному меньшинству.

В соответствии со структурно-функциональным подходом к дифференциации политической элиты данная категория охватывает лишь тех, кто занимает наивысшие иерархические позиции в органах власти и мо-

жет оказывать влияние на процесс принятия судьбоносных политико-управленческих решений. Приверженцы этого подхода полагают, что элита выполняет ключевые функции в сфере управления государством и обществом (собственно, этим и обусловлен особый статус представителей данной социальной группы). Основопологающим критерием для выделения элиты при использовании структурно-функционального подхода служит формальная принадлежность субъекта к той или иной привилегированной категории (министры, парламентарии, главы корпораций, топ-менеджеры, президенты). Предполагается, что субъект, находящийся на высокой ступени социальной иерархии, обладает достаточной полнотой власти, чтобы быть отождествленным с политической элитой.

Сторонником подобного подхода может считаться Г. Лассуэлл. С его точки зрения, человек по своей природе стремится к достижению власти, знаний, богатства, здоровья, умений, привязанности, уважения и моральных ценностей. Перечисленные блага распределяются специфическими социально-политическими институтами, в числе которых правительство, система образования, рынок, здравоохранение, культура, религия. Лица, в наибольшей степени обладающие указанными благами, по Г. Лассуэллу, и составляют элиту [6].

В качестве особого типа личностей он выделяет правящую элиту, к которой, с его точки зрения, принадлежат люди, занимающие или ранее занимавшие важные посты во властных структурах; лица, не принадлежащие к формальным институтам власти, но имеющие сильное влияние на политическую сферу; наиболее выдающиеся представители оппозиции, а также члены семей власть предержащих. По его мнению, политическое влияние и власть тождественны, поскольку принадлежность к элите определяется двумя ключевыми факторами: реальным или потенциальным влиянием на процесс принятия политико-управленческих решений.

Аналогичный подход отмечается в работе Ч.Р. Миллса «Властвующая элита» [7], который считает, что в США господствуют три типа элит: военная, политическая и экономическая. Представители перечисленных групп обладают чрезвычайно большой политической властью, употребляемой для достижения аморальных целей.

Поскольку корыстные интересы вышеуказанных элитных групп теснейшим образом переплетены, их представители формируют единую властную «корпорацию», противопоставленную массам и обществу в целом. Миллс отмечает, что представители данной «корпорации» имеют идентичное социальное происхождение, схожие личностные черты, общее классовое самосознание. Благодаря тесным неформальным связям они свободно меняют свои позиции, перемещаясь по горизонтали из одних организаций в другие, сохраняя власть и влияние.

Полагаем, что американский социолог своими выводами превзошел появление теории политических сетей, которая на сегодняшний день обладает наивысшим эвристическим потенциалом в контексте изучения элит демократических и авторитарных стран.

Наиболее существенные идеи Ч. Миллса углубил и развил в своих трудах американский исследователь Дж.У. Домхофф, который эмпирическим путем установил, что большинство представителей финансово-экономической элиты США обладают реальной политической властью. Они формируют высшую страту государственных управленцев из числа своих «ставленников» и «клиентов». В конечном итоге Домхофф приходит к выводу о том, что в Америке сложилась мощная корпоративная элита, охватывающая всю страну единой политической сетью [8]. Тем не менее, несмотря на справедливость некоторых наблюдений вышеупомянутого американского исследователя, его работы следует отнести не столько к научному, сколько к публицистическому жанру.

\* \* \*

Безусловно, оба выделенных подхода (аксиологический и структурно-функциональный) имеют как очевидные достоинства, так и явные недостатки. Структурно-функциональный подход помогает выявить политическую элиту в обществе и очертить ее границы, тогда как аксиологический — определяет ее качественные характеристики. Главная проблема, на наш взгляд, заключается в их концептуальной несочетаемости. Представители структурно-функциональной парадигмы полагают, что формальная принадлежность социальных субъектов к политической элите не является признаком наличия у них выдающихся морально-духовных и интеллектуальных качеств. Сторонники аксиологических взглядов, напротив, отождествляют политическую элиту с «лучшими из лучших», «цветом нации», за что их можно упрекнуть в некоторой конъюнктурности. Тем не менее, принимая во внимание оба подхода, мы делаем ряд выводов обобщающего характера:

1. Главным и, вероятно, единственным критерием политической «элитарности» является возможность оказывать непосредственное воздействие на процесс принятия судьбоносных для всего общества властно-административных решений.

2. К политической элите могут принадлежать лица, облеченные как формальной политической властью (чиновники и политики), так и политическим влиянием (крупные бизнесмены, духовные лидеры, лидеры мнений, деятели культуры). Оба типа представителей политической элиты формируют внутренне сплоченное и высокоорганизованное меньшинство, представляющее собой политическую сеть, в рамках которой осуществляется

обмен взаимными услугами и ресурсами. При этом политическая элита так или иначе противопоставлена массе, лишенной реальных рычагов управления государством и обществом.

3. Принадлежность к политической элите не является признаком наличия у субъекта исключительных духовных качеств, высокого интеллектуального или творческого потенциала. Тем не менее, для вхождения в элиту следует отвечать определенному набору требований, присущих тем или иным политическим системам в конкретный период времени.

Явный всплеск научного интереса к элитологической проблематике в России наблюдался в постсоветский период, когда на страницах журналов и монографий развернулись достаточно бурные дискуссии о природе и сущности отечественной элиты, механизмах ее рекрутирования, ценностных ориентациях, количественных и качественных характеристиках. В частности, О.В. Гаман-Голутвина представила политическую элиту новой России как систему внутренне консолидированных групп, распределенных по 4 основным сферам: политической, экономической, интеллектуальной и военной [9]. Концептуальной осью развернувшихся дискуссий стал спор о содержании понятий «элита» и «аристократия». Несмотря на морфологическую схожесть и близкую смысловую нагрузку вышеуказанных понятий, российский исследователь В.П. Мохов находит существенное различие между ними: господство родовой аристократии основывается на ценностях и институтах аграрного общества, тогда как господство элиты зиждется на индустриальных технологиях, которые обеспечивают качественное развитие экономической сферы [10].

Утверждение В.П. Мохова о том, что аристократия характерна только для традиционных обществ, а элита — для индустриальных систем, управление которыми требует большого интеллектуального потенциала, представляется нам концептуально неверным и эмпирически не подтверждаемым. Во многих западных странах, давно перешедших в постиндустриальную стадию развития, сохраняется родовая аристократия, истоки формирования которой уходят в средние века. Наиболее ярким примером здесь может служить Великобритания с ее монархическими традициями. Мы находим, что наиболее принципиальное концептуальное различие между политической элитой и аристократией заключается в механизмах и принципах их формирования. Статус аристократа может быть получен исключительно по наследству, тогда как рекрутирование политической элиты зачастую осуществляется демократическим путем, в том числе посредством выборов. Именно выборы обеспечивают приток в элиту выходцев из наиболее активных социальных слоев, независимо от степени аристократичности их происхождения. Как следствие, в элиту нередко попадают популисты, выражающие иррациональные чаяния широких масс [11,12]. В свою

очередь, практически полными синонимами понятия «политическая элита» могут быть признаны такие формулировки, как «истеблишмент», «политическое руководство», «власть имущие», «власть предержавные», «олигархат», «господствующий класс», «политический класс», «правлящие круги», «правлящая верхушка».

Категория «политическая элита» настолько широка, что ее можно разделить на субэлитные группы по функциональной нагрузке в органах власти; по принадлежности к различным ветвям власти; по роли и статусу в политических сетях; по масштабу влияния и так далее. В широкий общественно-политический лексикон вошли понятия «мировая элита», «глобальная элита», «федеральная элита», «региональная элита», «местная элита». Первая из приведенных категорий включает круг лиц, способных принимать судьбоносные для всего человечества политико-управленческие решения. К федеральной элите принадлежат лица, занимающие наивысшие государственные посты в федеральных органах власти, а также те, кто непосредственно влияет на реализацию государственной политики (лидеры групп давления). Наиболее точную дефиницию для региональной элиты предлагает Ю.В. Ирхин, понимающий под ней «социальную страту, которая достигает наивысшего политического статуса в пределах конкретного региона, оказывая определяющее воздействие на процессы принятия важных для него политических решений» [13, с. 89]. Понятия «локальная» и «местная» элита, с определенной долей допущения, можно признать тождественными и относящимися к городскому (муниципальному) уровню.

В целом же, опираясь на структурно-функциональный подход и учитывая накопленный теоретический потенциал элитологии, мы предлагаем под политической элитой понимать привилегированную группу лиц, концентрирующих в своих руках максимальный объем формальной и неформальной власти, благодаря чему получают возможность определять судьбу мира, страны, региона или муниципального образования. Отталкиваясь от данного определения, считаем целесообразным указать наиболее существенные признаки политической элиты:

1. *Высокий социальный статус.* Политическая элита занимает наивысшее место в структуре социальной иерархии. Российский исследователь О.В. Крыштановская справедливо указывает на то, что «элита стоит на вершине государственной пирамиды, контролируя основные, стратегические ресурсы власти, принимая решения общегосударственного уровня» [14, с. 73]. Подобный статус политической элиты обуславливает наличие у ее представителей широкого спектра общественных благ и привилегий, которыми не располагает основная масса населения.

2. *Специфический характер деятельности.* Как правило, политическая элита реализует себя в сфере управления государством и обществом. Ее

представители направляют, координируют, контролируют деятельность различных институтов, включая органы власти, партии, группы давления, неформальные объединения. Подобная деятельность осуществляется на постоянной профессиональной основе (если речь идет о политиках и чиновниках), либо принимает форму лоббистских технологий (когда ее реализуют представители заинтересованных групп влияния) [15,16].

Дальнейшее применение функционального подхода позволяет нам определить роль, которую играет элита в политической системе общества. К числу ее главных функций можно отнести:

- *стратегическую*, которая выражается в установлении приоритетных направлений государственной политики, соответствующих интересам различных социально-корпоративных групп и общества в целом;

- *организаторскую*, которая предполагает практическое воплощение выработанного государственного курса;

- *интегративную*, которая направлена на укрепление политической стабильности; обеспечение устойчивого воспроизводства социальной, политической и экономической систем; поддержание порядка; урегулирование конфликтных ситуаций.

Для реализации вышеперечисленных функций представителям политической элиты требуются властные, материальные, организационные, информационные, мобилизационные и иные ресурсы. Благодаря данным ресурсам элита имеет практически монопольную возможность принимать судьбоносные для государства и общества политические решения или оказывать непосредственное влияние на данный процесс. Однако принятие общегосударственных решений не только является привилегией элиты, но и влечет за собой политическую ответственность (особенно в период проведения выборов). *Выборы позволяют преодолеть замкнутость, закрытость элиты, способствуют недопущению ее автономизации от других социальных групп и общества в целом. Наиболее точно характерные черты элиты сформулировал Дж. Мейзел в работе «Миф правящего класса». С его точки зрения, данной группе присущи такие черты, как conscience (специфическое групповое сознание), cohesion (внутренняя сплоченность) и conspiracy (склонность к сговору) [17].*

Действительно, лица, входящие в политическую элиту, отделены от большей части населения. Они принципиально отличаются от него стилем жизни и системой своих ценностных приоритетов, что нередко ведет к возникновению серьезных противоречий между массами и руководством страны. Даже притом, что периодически происходит обновление состава элиты, ее замкнутость носит устойчивый характер. К перечню Дж. Мейзела мы предлагаем добавить еще ряд существенных признаков: относительная количественная и качественная устойчивость, соответствие духу и

вызовам времени, склонность к глобализации (элиты национальных государств легче находят язык друг с другом, чем с гражданами собственных стран, и тесно взаимодействуют в закрытом формате), специфические личностные черты.

Выше уже отмечалось, что номинальная принадлежность к политической элите не является признаком особых талантов, богатого внутреннего мира или фундаментального образования. Тем не менее, продолжительное удержание привилегированного положения в социальной иерархии представляется невозможным без таких качеств, как психологическая устойчивость, умение договариваться с ключевыми политическими акторами посредством формальных и неформальных механизмов согласования интересов, готовность при необходимости противопоставить себя массам, владение политическими (в том числе политико-манипулятивными и лоббистскими) технологиями. Все перечисленные качества, в конечном счете, отражают способность личности к завоеванию и сохранению господства над массами. Следуя традициям макиавеллизма, можно заключить, что на представителей политической элиты не распространяются традиционные представления о морали и нравственности. Ее внутренняя жизнь подчиняется совокупности неформальных норм, правил и взаимных обязательств. В то же время, стремясь к сохранению и максимизации властного потенциала, элита должна быть способна к стратегическому и аналитическому мышлению, построению сложных политических комбинаций.

\* \* \*

Подводя итоги, считаем необходимым очертить круг субъектов, относящихся к политической элите сообразно сферам, к которым они принадлежат.

### **I. Высокопоставленные политики и чиновники:**

1. Представители исполнительной власти: главы государств; члены кабинета министров; руководители регионов и наиболее крупных муниципальных образований; высокопоставленные сотрудники администрации президента, аппарата правительства; члены центральных избирательных комиссий; представители контрольно-надзорных органов; главы государственных корпораций и иные субъекты.

2. Представители судебной власти: судьи судов высших инстанций.

3. Представители законодательной власти: парламентарии (в особенности представители правящих партий и коалиций, лидеры парламентских фракций, председатели парламентских комитетов и комиссий, спикеры и вице-спикеры парламента).

4. В качестве отдельной категории элиты нами выделяются высокопоставленные «силовики» — представители армии, органов государственной безопасности, разведки, правоохранительных структур.



## II. Группы влияния:

1. Лидеры мощных общественных организаций и профессиональных союзов.
2. Собственники крупного капитала (ведущие промышленники и предприниматели).
3. Руководители «фабрик мысли», ученые, ведущие политические аналитики, консультанты, профессиональные лоббисты.
4. Лидеры мнений: деятели культуры, популярные журналисты и блогеры.
5. Духовные лидеры, возглавляющие ключевые конфессии.

Таким образом, политическая элита представляет собой специфическую социальную группу, в руках которой сосредотачиваются основные властные ресурсы. Проведенный анализ научных источников по проблемам элитологии, выявил значительное количество подходов к интерпретации соответствующего феномена, в числе которых предпочтение было отдано структурно-функциональному. Установлено, что ключевым критерием принадлежности к политической элите является возможность оказывать непосредственное воздействие на процесс принятия судьбоносных для всего общества властно-административных решений. Принадлежность к политической элите не является признаком наличия у субъекта исключительных духовных качеств, высокого интеллектуального или творческого потенциала. Тем не менее, для вхождения в элиту следует отвечать определенному набору требований, присущих тем или иным политическим системам в конкретный период времени. Установление взаимосвязи между экономической конъюнктурой и структурой политической элиты представляется нам наиболее перспективным направлением для дальнейшего теоретико-прикладного изучения проблемы, поднятой в настоящей статье.

## Список литературы

1. Парето В. Компендиум по общей социологии // Антология мировой политической мысли. В 5 т. Т II. Зарубежная политическая мысль XX в. М., 1997. С. 59–67.
2. Моска Г. Правящий класс // Социологические исследования. 1994. № 10. С. 187–198.
3. Михельс Р. Социология политической партии в условиях демократии // Диалог. 1990. № 3. С. 67–81.
4. Эндрувэйт Г. Элиты и развитие: теория и исследование влияния элит на процессы социально-политического развития // Зарубежная политическая наука: история и современность. — М.: ИНИОН АН СССР, 1990. Вып. 1. С. 240–255.
5. Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Вопросы философии. 1989. № 3. С. 119–154.
6. Lasswell H.D. Power and Personality. N.Y.: Viking, 1963. 452 p.

7. Миллс Ч. Властвующая элита / Ч. Миллс. — М.: Иностранная литература, 1959. 543 с.
8. Domhoff G.W. Who rules America? Englewood cliffs. N.Y.: Prentice- Hall Inc., 1967. 234 p.
9. Гаман-Голутвина О.В. Определение основных понятий элитологии // Политические исследования. 2000. № 3. С. 97–103.
10. Мохов В.П. Об определении понятия «элита» // Общество и экономика. 2008. № 3/4. С. 130–143.
11. Ежов Д.А. Тенденции трансформации электоральных предпочтений в западных демократиях // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. Т. 7. № 1 (22). С. 308–310.
12. Электоральные процессы в России и Европе: новые практики, институты и технологии: монография / коллектив авторов; под общ. ред. М.Е. Родионовой, С.Ю. Белоконева, П.С. Селезнева, Д.А. Ежова. М.: КНОРУС, 2018. 344 с.
13. Ирхин Ю.В. Политические элиты вчера, сегодня, завтра // Социально-гуманитарные знания. 2008. № 2. С. 75–89.
14. Крыштановская О.М. Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005. 374 с.
15. Фельдман П.Я. Международный лоббизм в условиях глобальной дестабилизации // Международные отношения. 2015. № 3. С. 336–340.
16. Фельдман П.Я. Лоббизм в системе социальных и политических институтов современной России // Международные отношения. 2014. № 3. С. 392–397.
17. Meisel J.H. The myth of the ruling class. — Michigan: University of Michigan press, 1958. 346 p.

## ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ФЕДЕРАЛИЗМА

**Аннотация.** В статье рассматривается становление и развитие федеративных отношений в современной России. Особое внимание уделено особенностям российской модели федерализма: асимметричный принцип, централизация и децентрализация, сложносоставной («матрешечный») принцип построения субъектов Российской Федерации. Отмечается, что регулирование отношений «центр-регион» напрямую зависит от баланса политики разграничения компетенций и согласования интересов федерального центра и региональных властей.

**Ключевые слова:** федерализм, асимметрия, централизация, децентрализация, «центр-регион».

## THE FEATURES OF THE MODERN RUSSIAN MODEL OF FEDERALISM

**Abstract.** The article deals with the formation and development of Federal relations in modern Russia. Special attention is paid to the peculiarities of the Russian model of federalism: asymmetric principle, centralization and decentralization, composite (“matryoshka”) principle of construction of the subjects of the Russian Federation. It is noted that the regulation of “center-region” relations directly depends on the balance of the policy of differentiation of competencies and coordination of the interests of the Federal center and regional authorities.

**Keywords:** federalism, asymmetry, centralization, decentralization, “center-region”.

Дискуссии о специфике и особенностях российского федерализма давно находятся в центре внимания российской политической науки. Конституционный строй России, сформированный в результате принятия Федеративного договора, Конституции Российской Федерации 1993 года и поправок к ней, федеральных законов, указов главы государства и постановлений Конституционного Суда обладает особенностями и специфическими характеристиками позитивного и негативного характера.

### Становление и развитие федеративных отношений в современной России

При анализе истории становления федеративной системы в России можно столкнуться с двумя концептуально и эмпирически различными федераци-

ями, которые существовали в разные исторические эпохи: советский федерализм сохранялся на протяжении почти семидесяти лет (Союз Советских Социалистических Республик 1922–1991 гг.), а российский — формально существует всего лишь более двадцати пяти лет (Российская Федерация с 1993 года по настоящее время). В каком-то смысле некорректно сравнивать федеративную систему России с федерациями других государств без учета собственного опыта. Поэтому рассмотрим советское наследие федерализма с точки зрения теории и практики.

В соответствии со статьей 70 Конституции СССР 1977 года Советский союз — единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик. Конституция была разработана в преемственности с предыдущими конституциями страны. Следовательно, чтобы проследить истоки советского федерализма, необходимо вернуться, по крайней мере к «сталинской» Конституции 1936 года и к первой Конституции СССР 1924 года. Действительно, можно определить первый шаг на пути к советскому федерализму, предзнаменовавшему СССР и полностью завершеному ранее, в 1922 году, подписанием договора о союзе между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой (РСФСР), Украиной, Белоруссией и Закавказской Советской Федеративной Социалистической Республикой (ЗСФСР).

Советский федерализм выполнял функцию надежного объединения разных национальностей в единое, демократическое и централизованное государство. Федеративное устройство СССР было построено на унитарной централизованной однопартийной системе; коммунистическая партия фактически контролировала все институты по разработке и реализации политики вместе со всеми линиями политической коммуникации.

В новый период своей истории Россия вступила как квазифедеративное государство, субъекты которого сильно различались в своих правах (наибольшим объемом этих прав обладали автономные республики). Провозгласив явочным порядком свой суверенный статус, отдельные республики стали выстраивать, по сути, конфедеративные отношения с Центром, а некоторые объявили о выходе из состава РСФСР (Чечня) или готовились к нему (Татарстан).

Для нейтрализации тенденций к конфедерализации отношений между Центром и регионами российское руководство инициировало обсуждение вопроса о необходимости заключения Федеративного договора, который позволил бы пересмотреть отношения Центра и регионов, разделить предметы их ведения. После долгих консультаций к началу 1992 года проект Федеративного договора был подготовлен, и 31 марта состоялось официальное его

подписание (Татарстан и Чечня подписаться под договором отказались), а 10 апреля содержание Договора было одобрено Съездом народных депутатов и включено в текст Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>.

По форме Федеративный договор состоял из трех различных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти разных по статусу ее субъектов (республик, областей и краев, городов федерального значения, автономных округов), причем содержание каждого из договоров отличалось в пользу национальных республик. Например, в договоре с республиканскими органами власти был закреплён принцип делегирования полномочий снизу вверх, согласно которому «республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации»<sup>2</sup>. Договор устанавливал закрытый перечень предметов совместного ведения Федерации и республик, в то время как договоры с другими субъектами допускали возможность закрепления и иных предметов совместного ведения. Одновременно с подготовкой Федеративного договора велась разработка новой Конституции, обсуждение проектов которой выявило наличие расхождений как между Центром и регионами, так и между Президентом и Верховным Советом (в последнем случае это привело к вооружённому противостоянию в сентябре–октябре 1993 г.). Новая Конституция была принята на Всероссийском референдуме, состоявшемся 12 декабря 1993 года одновременно с выборами Федерального Собрания. Однако, по разным оценкам, более 10 регионов проголосовали против проекта Конституции, а в нескольких регионах референдум не состоялся.

По Конституции (гл. 1 «Основы конституционного строя», ст. 1–4) Россия объявлялась федеративным государством. Устанавливалось, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Верховенство на всей территории страны получили Конституция и федеральные законы. Основной закон обрел большую юридическую силу в сравнении с Федеративным договором, договорами о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным Центром и субъектами Федерации. В Конституции 1993 года не предусматривается право на выход из состава Федерации ее субъектов. Нормы конституций республик в составе Российской Федерации, предполагавшие право сепарации, были отменены на основании решений Конституционного Суда в 2000–2003 годах.

<sup>1</sup> См.: Федеративный договор: Документы. Комментарии. М., 1994.

<sup>2</sup> Там же.

## Модели федерализма

Федерализм выступает как особая форма организации власти в государстве. Преимущества федерализма перед любой другой формой государственного устройства определяется эффективным использованием потенциала децентрализации власти. Совершенное федеративное устройство немислимо без детального распределения функций и ресурсов между всеми частями государства.

Федерация признается одним из оптимальных способов существования неоднородных государств, стран с большой территорией, сложным этническим составом населения, различными историческими традициями и др. Такие государства успешно сочетают преимущества политического и хозяйственного единства и централизованной власти со сбалансированной самостоятельностью их членов.

В отечественной и зарубежной политической науке часто в качестве синонимичных используются такие понятия, как «типы», «виды», «модели» федерализма. Понятие «модель» условно можно использовать при характеристике как типов, так и видов федерализма. Что касается последних, то и в познавательных, и научно-исследовательских целях типы и виды нужно различать. Под *типом федерации* в данном случае понимается совокупность признаков, характерных для целой группы федераций. Под *видом федерации* понимается совокупность специфических черт, присущих именно данной федерации. Этими чертами одна федерация отличается от других федераций, представляя тем самым особый вид или разновидность федерации. Из этого можно сделать вывод о том, что каждая конкретная федерация представляет собой совокупность как ряда общих признаков, позволяющих отнести ее к определенному типу федераций, так и особенностей, придающих ей своеобразный, в чем-то неповторимый вид федерации.

Типы и виды федерализма различаются особенностями возникновения, структурой составных частей, характером взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации и рядом некоторых принципов, составляющих основу того или иного типа или вида федерализма. В политической науке были выделены несколько типологий федерализма.

В основе одной из них лежит такой критерий, как исходный принцип, заложенный в создание федеративного государства. Д. Элейзер разделяет по типологии федерализм на три главные модели: американская, швейцарская и канадская [1, р. 42]. Швейцарская модель учитывает этнические и лингвистические различия. Канадская модель основывается не только на обществе с множеством культур, но и на идее, что федеральную систему можно сочетать с парламентским режимом по Вестминстерской модели. Американская модель, образованная по территориальному принципу, представляет попытку соединения федерализма с президентской формой правления. Она создавалась преимущественно снизу, самими штатами.

Европейский федерализм тождествен федеративному правлению, где центральные и региональные правительства непосредственно управляют населением. При этом каждое правительство действует независимо в пределах соответствующей, конституционно установленной сферы распределенных полномочий и координирует отношения с другими правительствами, а остаточные полномочия принадлежат органам управления субъектов.

В англо-американской традиции федерализм рассматривается как политическая концепция и определяется как способ политического устройства, при котором происходит объединение отдельных государств в пределах общей политической системы, где полномочия между центральным правительством и правительствами субъектов федерации распределены для защиты властных полномочий каждого из них.

В основе другой типологии лежит такой критерий, как способ формирования федеративных государств. Исторически известны два таких способа. Первый — объединение в федерацию разрозненных частей, в связи с чем главная задача в области распределения предметов ведения и полномочий состояла в постепенной передаче центру от субъектов федерации все больших полномочий и расширения предметов его ведения. Процесс создания федеративного государства происходил путем определенной централизации власти и шел от субъектов федерации (снизу) к федеральному центру (вверх). Второй способ образования федераций — предоставление определенной, конституционно признанной автономии административно-территориальным образованиям, которые прежде составляли части единого унитарного государства или империи.

### **Особенности российской модели федерализма**

Баланс отношений «центр-регион» зависит от государственного устройства страны и при этом необходимо учитывать особенности построения федеративной модели.

*Асимметричный принцип российского федерализма.* В правовом отношении российский федерализм базируется на асимметричном принципе федеративного устройства, означающем, что разделение федеративных лиц осуществляется по двум признакам — территориальному и этническому, что противоречит положению федеральной Конституции о равноправии всех субъектов Федерации (ч. 3 ст. 5). Асимметрия проявляется также и в фактической разностатусности субъектов, что противоречит федеральной Конституции, дословный текст которой в этом отношении гласит: «Республика (государство) имеет свою конституцию; край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство» (ч. 2 ст. 5). Республики унаследовали свой осо-

бый статус от РСФСР, в составе которой АССР являлись единственными полноценными субъектами Федерации.

Более высокий формальный статус республик вытекает из некоторых положений действующей Конституции. Так, республики имеют право на собственные государственные языки (что косвенно признает за ними статус государственных образований, а также статус национальных регионов с особой языковой ситуацией). В отличие от других субъектов и по аналогии с Россией в целом, основным закон в республиках именуется конституцией (во всех других регионах — устав), а орган судебной власти называется Верховным судом (в других регионах — краевые, областные, окружные суды).

В Российской Федерации асимметрия особенно проявляется в социально-экономическом развитии, которое является приоритетным направлением управления централизованными финансами, в том числе и на субфедеральном уровне. Наиболее важным звеном государственных финансов является региональный бюджет, который выступает одним из базовых индикаторов развития региона. Асимметрия субъектов Российской Федерации возникает из-за неравномерного распределения финансово-экономических ресурсов некоторых территорий государства, когда субъекты получают от Центра статус особых экономических зон. При этом важно обратить на объемы средств и на то, какие преференции достаются тем или иным территориям. При этом в условиях возросшей пассивности зависимых региональных лидеров (которая является закономерным побочным эффектом вертикализации власти) Центру самому приходится решать, как лучше распределять власть и финансовые ресурсы, чтобы сделать работу государственной машины более эффективной, да и снять с себя часть публичной ответственности, переложив ее на регионы. В результате возникает интересный феномен «централизованной децентрализации» [2, с. 128–129].

В то же время существует целый ряд причин, которые могут определять фактическое неравенство регионов России. Федеральный центр, проводя региональную политику, — например, принимая решения о распределении федеральной помощи (субсидии, субвенции, преференции, инвестиционные проекты и т.п.), — может уделять больше внимания одним субъектам, ставя их в привилегированное положение [3]. Сами региональные власти могут оказываться более или менее успешными «лоббистами» своих интересов на федеральном уровне, пользоваться в центре влиянием, привилегиями или не иметь таковых. В результате возникает множество региональных ситуаций, каждая из которых может быть проанализирована с точки зрения объема реальной власти, которой располагает субъект Федерации [4, с. 318].

Действительно, асимметрия имеет неоднозначные и неодинаковые последствия для разных субъектов Российской Федерации, особенно для национальных республик. Многочисленные налоговые и финансовые пре-



ференции сохранили Татарстан и ряд других республик Поволжья. Как отмечает Н. Зубаревич, Татарстану «обеспечивается широкомасштабное дополнительное финансирование из федерального бюджета по разным каналам для реализации многочисленных инвестиционных программ» [5, С. 91].

*Централизация и децентрализация российского федерализма.* Под «централизацией» подразумевается сосредоточение полномочий в высшем органе власти — федеральном центре. Противоположно понятие децентрализации, так как она представляет отмену или ослабление единоличных функций центра с появлением этих функций у органов власти субъектов Российской Федерации, обладающих определенной самостоятельностью» [6, С. 12–13].

В российском федерализме явным образом присутствует концентрация исполнительной власти в институте президентства. Централизм президентской функции выражается в праве вето на законодательные функции и контроле над региональными администрациями. Если рассматривать развитие российского федерализма с точки зрения централизации, то этот процесс особенно сильно проявлялся в 2000-е годы, что было связано с появлением доминантной партии, переходом к назначению губернаторов в 2005–2012 годы (до 2005 года они избирались прямым голосованием), сокращением числа муниципалитетов с выборными мэрами.

Централизация федеральной власти усилилась в соответствии с указом Президента В.В. Путина от 13 мая 2000 года. Субъекты Российской Федерации (на тот период их число составляло 89) были сгруппированы в семь федеральных округов, каждый из которых приобрел полномочного представителя Президента (полпреда), основная функция которого заключалась в мониторинге ситуации на территории конкретного региона.

Вектор децентрализации в России проявился после 2012 года, когда Центру стало ясно, что эффективность власти состоит в разумном разграничении полномочий. Этому способствовало возвращение губернаторских выборов и расширение числа муниципалитетов, где проводятся всенародные выборы глав администраций. С процессом децентрализации центральная федеральная власть снимает с себя публичную ответственность, возлагая эту ношу на региональные власти для повышения эффективности работы федерального центра путем избавления от излишних полномочий. Субъекты Федерации имеют ряд компетенций и определенные полномочия: обладают учредительной властью; имеют собственные конституции (уставы); принимают собственные законы и располагают судебной и правовой системой, могут предоставлять (второе) гражданство. В отношении территориального устройства децентрализация власти выступает явным преимуществом федерализма [7].

*Сложносоставной («матрешечный») принцип построения субъектов.* В Конституции Российской Федерации заложена также проблема слож-

носоставных («матрешечных») субъектов Федерации [8, С. 22], когда одни субъекты (прежде всего национальные округа) территориально входят в состав других (прежде всего краев), однако являются при этом самостоятельными субъектами. Данный конституционно-правовой парадокс является специфической и уникальной чертой Российской Федерации. Конституция содержит две взаимоисключающие статьи: статья 5 (п. 1 и 4) устанавливает равноправие субъектов Федерации, а статья 66 (п. 4) предусматривает вхождение автономного округа в состав области или края. Из норм Основного Закона следует, что область или край, в состав которых входит автономный округ, полностью равны в своих конституционных правах автономному округу, несмотря на то, что последний является их составной частью.

Выделим основные особенности модели российского федерализма: во-первых, она строится на асимметрии в социально-экономическом развитии, которая является приоритетным направлением в управлении централизованными финансами, в том числе и на субфедеральном уровне; во-вторых, вектор децентрализации в ней направлен на эффективность федеральной власти и состоит в неравном соотношении полномочий между центром и регионами; в-третьих, «матрешечный принцип» построения федерации приводит к дисбалансу распределения полномочий между субъектами Федерации.

Таким образом, федеративная модель современной России требует установления четкого баланса интересов «центр-регион» и проведения гибкой и последовательной политики, как федеральным центром, так и региональными властями субъектов Федерации, которые должны быть заинтересованы (не только субъективно — на уровне личных связей представителей правящей элиты, но и объективно — прежде всего, материально) в сохранении и динамике единого федеративного государства.

Стоит отметить, что федеративная форма территориально-политического устройства Российской Федерации развивается и моделируется на правовой основе путем объединения (укрупнения, слияния) ее субъектов; деления существующего субъекта на части, разукрупнения субъектов; создания новых субъектов Федерации из частей двух и более (объединение фрагментов); вхождения новых территорий.

Изменения территории предусмотрено в Федеральном Конституционном законе от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в состав Российской Федерации и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/184002>.

По Федеральному закону образование нового субъекта Российской Федерации осуществлялось на добровольной основе, с учетом мнения населения, выраженного на региональных референдумах прежних субъектов Федерации, выступивших с инициативой объединения. Таким образом, на практике реализовались нормы Федерального закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» в части образования путем слияния новых субъектов в составе Федерации. Реализовалась и норма принятия в Российскую Федерацию нового субъекта после проведения референдума 16 марта 2014 года в Республике Крым и городе Севастополе (Украина). В результате референдума было принято решение об их воссоединении с Россией на правах ее субъектов. С учетом свободного и добровольного волеизъявления народов Крыма Президент В.В. Путин издал Указ от 17 марта 2014 года «О признании Республики Крым»<sup>4</sup>, что стало предпосылкой для заключения Договора от 18 марта 2014 года между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов. После ратификации Договора в состав Российской Федерации были включены Республика Крым и город Федерального значения Севастополь. Отметим, что данный договор полностью соответствует Конституции Российской Федерации и по существу нормативно оформил легитимность присоединения республики Крым и Севастополя, добровольность их вхождения в Российскую Федерацию на правах равноправных субъектов. До июля 2016 года в Российской Федерации было учреждено девять федеральных округов (Центральный, Южный, Северо-Западный, Дальневосточный, Сибирский, Приволжский, Уральский, Северо-Кавказский, Крымский).

28 июля 2016 года В.В. Путин подписал указ о преобразовании Южного федерального округа и Крымского федерального округа в Южный федеральный округ. По сути, это — завершение переходного интеграционного периода присоединения Крыма к России.

### Список литературы

1. Elazar D.J. Exploring Federalism. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987. 335 p.
2. Туровский Р.Ф. Российский квазифедерализм: состояние и перспективы // К новой модели российского федерализма / Под общей ред. А. Захарова, О. Здравосмысловой М.: Издательство «Весь Мир», 2013. С. 118–142.
3. Манойло А.В. Ценностные основы управления межцивилизационными конфликтами: российская модель // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2012. Т. 12. № 3. С. 89–92.

<sup>4</sup> Указ Президента Российской Федерации от 17.03.2014 г. № 147 «О признании Республики Крым» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38202>.

4. Федерализм / С.Е. Заславский, В.И. Коваленко, Е.Е. Кочетков и др. М.: Издательство Московского университета, 2016. 492 с.
5. Зубаревич Н.В. Социальноэкономические различия между этническими регионами и политика перераспределения // Федерализм и этническое разнообразие в России. Сб. статей / под ред. И. Бусыгиной и А. Хайнеманн-Грюндера. М.: РОССПЭН, 2010. С. 80–94.
6. Лексин В.Н. Пространство власти и мир человека // Мир России. 2005. № 1. С. 3–61.
7. Цветкова О.В. Границы и межрегиональные отношения в политико-территориальной структуре России: технологии моделирования / О.В. Цветкова. Ульяновск: УлГУ, 2016. 384 с.
8. Смирнягин Л.В. Российский федерализм: Парадоксы, противоречия, предрассудки. Серия «Научные доклады», № 63. М.: Московский общественный научный фонд, 1998. 72 с.

## ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ И ЗАКОНЫ НЕКЛАССИЧЕСКОЙ ВОЙНЫ

**Аннотация.** В статье рассматривается вопрос о создании единой системы описания различных типов неклассической войны. Впервые выявлен фундаментальный механизм возникновения синергетического эффекта от воздействия неинтервенционных элементов насильственного контроля, лежащий в основе неклассических войн. Сформулированы три закона подобных противостояний. Исследована внестолничная разновидность «цветной» революции в Гонконге, используемая совместно с технологией торговой войны, активированной администрацией Д. Трампа против Китая. Предложено создание исследовательско-экспериментальной базы в составе центра мониторинга и раннего предупреждения информационных угроз, исследовательско-испытательного полигона по изучению технологий информационных войн в лабораторных условиях и ситуационного центра, способного выявлять и обрабатывать угрозы, связанные с торговыми войнами.

**Ключевые слова:** неклассическая война, неинтервенционные элементы, торговая война, гибридная война, информационная война, «цветные» революции, сетевые группы, синергетический эффект, стратегическое мышление.

## THE FUNDAMENTAL MECHANISM AND LAWS OF NON-CLASSICAL WAR

**Abstract.** The article considers the question of creating a single system for describing various types of non-classical war. For the first time, the emergence of the fundamental mechanism of a synergistic effect from the influence of non-interventional elements of violent control which underlies non-classical wars has been identified. Three laws of non-classical wars are formulated. The non-metropolitan form of the color revolution in Hong Kong used in conjunction with the technology of the trade war activated by the administration of D. Trump against China is researched. The creation of a research and experimental base as part of the Center for monitoring and early warning of information threats, a research and testing ground for the study of information warfare technologies in the laboratory, and a Situational Center capable of identifying and processing threats associated with trade wars is proposed.

**Keywords:** non-classical war, non-interventional elements, trade war, hybrid war, information war, color revolutions, network groups, synergistic effect, strategic thinking.

---

СТРИГУНОВ Константин Сергеевич — внештатный корреспондент делового аналитического издания «Эксперт», г. Москва

МАНОЙЛО Андрей Викторович — доктор политических наук, профессор кафедры российской политики факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва

Революция последних десятилетий в концепциях и технологиях агрессии на международной арене привела к тому, что целый ряд стран мира столкнулся с угрозами нового типа, противодействовать которым удастся далеко не всем. Речь идет о явлениях, известных в научном сообществе, политической среде и СМИ, прежде всего, как «цветные» революции и гибридные войны. Кроме того, регулярно используются и другие термины, в частности, «управляемый хаос», «сетевые войны», «организационное оружие» и т.д. Вследствие специфики данных феноменов они зачастую обозначаются одним и тем же термином или же, напротив, разными терминами описывается одно и то же явление. Неоднозначность в интерпретации воздействия новых форм агрессии на объект-мишень, оперирование терминами в рамках устаревших парадигм и, как следствие, сильнейшая терминологическая путаница дезориентируют экспертное сообщество, не говоря уже про политических обозревателей и комментаторов, не занимающихся профессионально этим вопросом. Целый ряд отечественных авторов (например, [1, 2, 3]) рассматривает «мягкую силу», «цветные» революции и гибридные войны иначе, чем зарубежные специалисты<sup>1</sup> (кроме того, см. [4, 5, 6]). В большинстве случаев иностранные, как правило, западные, исследователи по политико-идеологическим причинам представляют «цветные» революции как едва ли не настоящие восстания народных масс против «тиранических режимов», а термин «гибридные войны» так и вовсе применяется к действиям России и негосударственных акторов на международной арене, но не к США и их союзникам. Как следствие, разночтения носят не только научный характер, связанный с различными подходами и методологией при анализе обсуждаемых явлений, но и в существенной степени обусловлены принципиальными различиями в политических взглядах и мировоззрении аналитиков. Такие расхождения между отечественными и иностранными экспертами часто непреодолимы. Однако сказанное не означает, что нет возможности преодолеть разночтения внутри экспертного сообщества России; в этом есть острая надобность, поскольку отсутствие согласованности ведет к неверной интерпретации этих явлений. Более того, как выяснилось, само формулирование необходимости создания единой системы описания «цветных» революций, гибридных войн и т.п. сопряжено с определенного рода сложностью, обусловленной отсутствием общепринятого понятийного аппарата.

В силу указанных причин на сегодняшний день назрела задача преодоления терминологической разрозненности и создания единой системы координат, в которой и следует работать при изучении современных типов агрессии. При комплексном подходе в их анализе можно прийти к заключению о том, что данные формы агрессии, обозначаемые устоявшимся множеством терминов, не говоря уже о новых, бессистемно добавляемых к уже

---

<sup>1</sup> McCulloch T. and Richard J. Hybrid Warfare. 2013. Joint Special Operations University Report 13-4.

существующим, представляют собой не только разновидности современных конфликтов (войн), технологий или доктрин; они — части намного более сложной системы воздействий на международные процессы и их акторов. Следовательно, создание системы описания способствует верным выводам, а значит, и эффективным мерам противодействия новым угрозам, прежде всего, со стороны России.

В качестве примера применения новейших технологий неклассической войны в статье затронута торговая война между США и Китаем, которая ведется во многом «на ощупь». Никогда еще в истории этих стран финансово-экономическое противостояние не носило столь ожесточенный характер: это — прецедент, возникший впервые именно в нынешней политической реальности. В этой войне США, в основном, нападают, а Китай, в основном, защищается; ни у одной из стран нет опыта ведения подобного рода войн, нет «домашних заготовок», клише, проверенных практикой приемов, гарантирующих результат. Обе стороны ведут торговую войну, подбирая способы воздействия на оппонента методом проб и ошибок. Именно поэтому в действиях американской и китайской сторон на тактическом уровне много импровизации и чисто ситуационного реагирования. Но это вовсе не означает, что в данной войне у США нет стратегии — стратегия у Д. Трампа есть, и она довольно простая: удушение Китая путем выравнивания (за счет непрерывного роста пошлин) внешнеторгового баланса США-КНР и в перспективе сведение дефицита внешнеторгового баланса с ним к нулю. В рамках подобной стратегии Д. Трамп действует очень жестко, логично и предсказуемо, шаг за шагом «давливая» Китай, все еще надеющийся на заключение с США «сделки» на принципах равноправного партнерства. Однако торговая война идет не сама по себе, а в увязке с целым набором средств воздействия по самым разным направлениям — от подрыва инициативы «Один пояс, один путь» до применения технологии внестоличной «цветной» революции в Гонконге. Они образуют единую систему воздействия на Китай, столь разрушительную по своему характеру, что ее можно считать разновидностью оружия массового поражения неклассического типа.

Наконец, информационные операции, осуществляемые против России ее геополитическими противниками, требуют скорейшего создания адекватных структур и подготовки кадров для отражения таких современных типов неклассических противостояний, как гибридные и торговые войны, а также информационные операции.

\* \* \*

Прежде чем непосредственно перейти к анализу проблемы, во избежание недопонимания определимся с основными терминами, которые будут использоваться в дальнейшем. Под *объектом-мишенью* имеется в виду, как правило, государство, над которым агрессор пытается получить насильственный контроль. При этом *война* — это акт насилия, цель которого

состоит в том, чтобы заставить противника выполнить волю агрессора [7]. Следовательно, речь идет об установлении насильственного контроля над объектом-мишенью. Под *прямой интервенцией* — понимается классическая война, где регулярные войска, т.е. вооруженные силы (ВС) агрессора, используются как главный инструмент в осуществлении насильственного контроля над объектом-мишенью, а все остальные средства — *неинтервенционные элементы насильственного контроля* — играют второстепенную роль. Поясним на примере. Начальник Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации В. Герасимов привел оценку<sup>2</sup> соотношения военных и невоенных мер при разрешении современных межгосударственных конфликтов как четыре к одному. Под «военными мерами» он понимает то, что авторы настоящей статьи называют прямой интервенцией. Под тем, что обозначается В. Герасимовым как «невоенные меры», следует понимать меры военные, но непрямые (неинтервенционные), т.е. без использования актором вооруженных сил в масштабной интервенции как главного инструмента в достижении насильственного контроля. Далее в статье они обозначаются как «неинтервенционные элементы насильственного контроля». *Неклассическая война* или *неинтервенционная война* — осуществление насильственного контроля над объектом-мишенью без полномасштабного применения прямой военной силы агрессором, результат которого сопоставим с результатом от прямой интервенции.

Кроме того, мы ввели термин «*неинтервенционные элементы насильственного контроля (войны)*» — составляющие насильственного контроля, не относящиеся к применению собственно вооруженных сил. К ним относятся: информационно-психологические операции (информационная война, включая фейковые новости), экономическое давление, санкции, «торговые войны», финансовые атаки, политико-дипломатическое агрессивное воздействие, применение сетевых групп, подрывная работа спецслужб, массовое использование некоммерческих и неправительственных организаций (НКО, НПО), работающих в интересах агрессора, и т.п. Если в прямой интервенции они выполняли второстепенную роль, то в неклассической войне их роль доминирующая.

*Информационная война* — вооруженный конфликт, в котором столкновение сторон происходит в форме операций с применением информационного оружия. Структурно современная информационная война состоит из последовательности операций, объединенных единым замыслом и согласованных по целям, задачам, формам и методам информационного воздействия. Информационная война является одним из неинтервенционных элементов насильственного контроля, который может применяться как в увязке с другими неинтервенционными элементами, так

---

<sup>2</sup> Герасимов В.В. Ценность науки в предвидении. [Электронный ресурс] // Военно-промышленный курьер. 2013. 26 февраля. URL: <https://www.vpk-news.ru/articles/14632> (дата обращения: 28.04.2019).



и независимо от них. Другим важным элементом насильственного контроля являются *сетевые группы* — молодежные протестные движения или иррегулярные военизированные формирования, используемые в качестве основного инструмента демонтажа политического режима/государства в неклассической войне.

Под «цветными» революциями мы понимаем технологии осуществления государственных переворотов и внешнего управления политической ситуацией в стране в условиях искусственно созданной нестабильности, в которых давление на власть осуществляется в форме политического шантажа с использованием в качестве инструмента шантажа молодежного протестного движения. Это одна из разновидностей неклассической войны.

Кроме того, дадим определение такому понятию как *синергия*. Синергия — это превышение результата деятельности системы над арифметической суммой результатов элементов системы, действующих по отдельности. В заключение отметим, что понятие «*терроризм*» нами трактуется в соответствии с Уголовным Кодексом Российской Федерации (УК РФ)<sup>3</sup>, «*международный терроризм*» — в соответствии с определением [8], а «*государственный терроризм*» — в соответствии с Женевской декларацией о терроризме от 1987 года<sup>4</sup>.

Под *технологией* мы понимаем систему операций и процедур, выполняемых управляющим контуром в определенной последовательности с использованием необходимых для этого методов и технических средств. Наконец, *оружие* — это совокупность технических средств, способов, методов и технологий, предназначенных для получения насильственного контроля над объектом-мишенью в интересах актора, который его применяет. Таким образом, данное определение и понимание термина «оружие» имеет более широкий смысл, чем определение в УК РФ<sup>5</sup>.

\* \* \*

Новый тип угроз возник в условиях глобализации и усложнения международных процессов, роста их взаимосвязанности в политической, экономической, финансовой, информационной, технологической, производственной и иных сферах. Взаимозависимость достигла такой степени, что кризис в одной части света приводил к негативным последствиям в другой, а сама интеграция дала новые возможности для реализации своих интересов теми или иными акторами. Особенно это касается стран, являющихся ядром ка-

<sup>3</sup> Статья 205 УК РФ. Террористический акт. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/43942021d9206af7a0c78b6f65ba3665db940264/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/43942021d9206af7a0c78b6f65ba3665db940264/) (дата обращения: 28.04.2019).

<sup>4</sup> UN General Assembly Doc. A/42/307 [online]. The Geneva Declaration on Terrorism. 1987. 29 May. URL: <http://www.i-p-o.org/GDT.HTM> (дата обращения: 29.04.2019).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии». Статья 1. [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10128024/paragraph/57869:1> (дата обращения: 29.04.2019).

питалистической системы, на базе которой и проходит глобализация. После распада СССР данный процесс достиг планетарного масштаба: наиболее развитые капиталистические страны получили серьезное преимущество над его периферией и полупериферией. Соответственно, для решения различных задач, которые ранее были неразрешимы без прямой военно-силовой интервенции, потребовались новые подходы, поскольку в условиях сильной взаимосвязанности риски от прямой интервенции часто неприемлемо возрастали.

Другим ограничителем на прямую военную агрессию являлось наличие у ряда ключевых стран-антагонистов оружия массового поражения (ОМП), включая ядерное оружие (ЯО), термоядерное оружие (ТЯО), боевые отравляющие вещества (БОВ) и т.д., массированное применение которых могло привести к омнициду, то есть к тотальному уничтожению всего живого. Следовательно, выстроенный в рамках гарантированного взаимоуничтожения стратегический баланс сил был еще одним типом сдерживания и препятствовал прямой интервенции. Во времена «холодной» войны даже опосредованный конфликт в странах т.н. «третьего мира» при определенных условиях грозил перейти в прямую масштабную войну между сверхдержавами.

Еще одним фактором можно считать удорожание вооружения и содержания военнослужащих. На текущий момент стоимость самих вооружений и их обслуживания часто существенно дороже отработанных с их помощью целей. Например, стоимость каждой из закупленных ВМС США в конце 2017 года крылатых ракет «Tomahawk» составила 1,32 млн долларов (здесь и далее затраты обозначаются в долларах США). Всего было выделено 260 млн долларов за 196 единиц ракет<sup>6</sup>. Таким образом, стоимость одного залпа из 59 ракет «Tomahawk» по сирийским объектам после бездоказательных обвинений Дамаска в использовании БОВ в апреле 2018 года составила 77,9 млн долларов. Согласно данным министерства обороны США по состоянию на 30 июня 2017 года т.н. кинетические операции против ИГИЛ (организации, запрещенной на территории Российской Федерации), начиная с 8 августа 2014 года, обошлись в 14,3 млрд долларов. Среднесуточная стоимость операции при общей длительности в 1058 дней составила 13,5 млн долларов<sup>7</sup>.

При этом по отдельным оценкам только в 2017 году число погибших мирных жителей в результате авиаударов превысило шесть тысяч человек. Другой пример — использованная в Афганистане бомба GBU-43/B MOAB (тяжелый боеприпас фугасного действия) против игиловцев<sup>8</sup>. Это одна из

<sup>6</sup> Fergus K. US Navy to procure 196 Tomahawk cruise missiles from Raytheon for \$260 million. The Defense Post. [online]. 2017. November 3. URL: <https://thedefensepost.com/2017/11/03/tomahawk-cruise-missiles-us-navy-raytheon/> (дата обращения: 29.04.2019).

<sup>7</sup> U.S. Department of Defense. Operation Inherent Resolve. Cost of Operations, 2017. [online]. 30 June. URL: <https://dod.defense.gov/OIR/> (дата обращения: 29.04.2019).

<sup>8</sup> ИГИЛ, ИГ («Исламское государство Ирака и Леванта» или «Исламское государство») — организация, запрещенная на территории Российской Федерации.

самых мощных неядерных бомб в мире, стоимостью в 16 млн долларов за единицу<sup>9</sup>. Во всех случаях эффективность применения авиации и боезарядов особой мощности довольно сомнительна, так как целями выступали формирования иррегулярного типа, неспособные сбить летательные аппараты противника. В Сирии квазигосударство игиловцев удалось уничтожить совместными усилиями сразу нескольких коалиций, а одну из главных ролей в этом, наряду с российскими Воздушно-космическими силами России (ВКС), играли наземные проиранские «прокси»-силы, Сирийской арабской армии (САА), подразделения, подготовленные российскими Силами специальных операций (ССО), и курды. В Афганистане запрещенные на территории Российской Федерации «Исламское государство» и «Талибан» не только не разгромлены, но и за последние годы увеличили свое влияние.

Другой пример — программы создания самолетов F-22 и F-35, стоимость которых превышала ВВП некоторых стран, а целей, достойных их применения, так и не было найдено. Таким образом, в современных войнах использование высокотехнологичных вооружений и военной техники (ВиВТ) часто дает низкое соотношение по критерию «эффективность/затраты».

В результате, к концу XX — началу XXI века сложилась ситуация, когда технологически развитый актор в ходе развязывания агрессии рисковал получить ответный неприемлемый урон от достаточно развитого противника, также обладавшего современным оружием огромной разрушительной силы. С другой стороны, применение с низким коэффициентом полезного действия ультрасовременных ВиВТ против технологически менее продвинутого противника вызывало сомнения в целесообразности такого подхода. Оставляя в стороне вопрос об узковедомственных интересах в лоббировании разработок и производства новых дорогостоящих вооружений, заметим, что риски, связанные с неприемлемым ответным уроном и сомнительной экономической обоснованностью применения новых типов вооружения, стали серьезным ограничителем на прямую интервенцию. Если к ней и прибегали, то в весьма ограниченном формате для минимизации рисков и издержек.

Вышеозначенные причины показывают, что к последней четверти XX века у потенциального агрессора резко сократились возможности для прямой военной интервенции, что, впрочем, не отменяло его геополитические, экономические и прочие интересы. Возникла парадоксальная ситуация, которая могла быть разрешена только одним способом — через достижение результата, сопоставимого с результатом от интервенции, но без использования прямой военной силы. Выход был найден, однако для этого потребовалось кардинально пересмотреть взгляды на вопросы национальной стратегии и управления.

<sup>9</sup> Beaumont P. Moab attack on Isis was a baffling choice in cold-blooded terms of cost. The Guardian. [online]. 2017. 14 April. URL: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/apr/14/moab-attack-isis-baffling-choice-cold-blooded-terms-cost-afghanistan> (дата обращения: 30.04.2019).

\* \* \*

Пути к новым подходам насильственного контроля шли параллельно друг другу и только в 70-80-х годов прошлого столетия они пересеклись. К ним относились создание соответствующей теоретической базы и практические наработки, но конкретного момента их интеграции, по всей видимости, нельзя выделить. Отметим лишь, что различные составляющие постепенно стали рассматриваться как часть одной системы взглядов, методов и технологий, конечная цель которых заключалась в теоретическом обосновании и практическом применении новых подходов в деле достижения насильственного контроля над объектом-мишенью международных отношений без применения прямой интервенции. Одним из важнейших этапов здесь можно выделить кардинальный пересмотр стратегического мышления в США — стране, чье руководство впервые перешло от классических подходов к принципиально новым (отчасти объяснение этому можно найти в книге З. Бжезинского «Великая шахматная доска» [9], где он отметил, что американское доминирование после 1991 года представляло собой «обширную и сложную систему, не являвшуюся иерархической пирамидой»<sup>10</sup>). Его суть впервые в публичном пространстве сформулировал сотрудник Госдепартамента Стивен Манн в нашедшей статье «Теория хаоса и стратегическое мышление» [10]. По его утверждению, возникла необходимость перейти от старых, линейно-детерминированных парадигм к новым, базирующимся на теории хаоса парадигмам. В соответствии с мнением американского специалиста под «хаосом» имелась в виду нелинейная динамика или «динамический хаос», в основе которого лежит принцип самоорганизующейся критичности (СОК) [11]. Смысл данного принципа в том, что международная среда рассматривается как пример нелинейной динамической (хаотической) системы, где ее акторы (по сути, ее подсистемы) взаимодействуют между собой, достигая лишь временных критических состояний, когда даже небольшое событие способно запустить цепную реакцию других событий вплоть до явлений катастрофических масштабов. Старые взгляды, по мнению С. Манна, механицистские и линейные, неадекватны для описания международных процессов. Линейная парадигма закрепилась в эпоху биполярного мироустройства, когда в течение многих лет существовал баланс сил и сложилась иллюзия стабильности. Переход к использованию теории хаоса позволил радикально изменить взгляд на геостратегию.

---

<sup>10</sup> «Напротив, — далее пишет З. Бжезинский, — Америка стоит в центре взаимозависимой вселенной, такой, в которой власть осуществляется через постоянное маневрирование, диалог, диффузию и стремление к формальному консенсусу, хотя эта власть происходит, в конце концов, из единого источника, а именно: Вашингтон, округ Колумбия». Прогнозы геостратега оказались во многом ошибочны, но суть неиерархической формы американского гегемонизма в первые 10–15 лет после распада СССР он подметил верно. Не исключено, что квазисетевой характер завершающегося периода Pax Americana лежал в основе сдвига в стратегическом мышлении и пересмотра устоявшихся взглядов на мировые процессы.

В рамках новой парадигмы совершенно по-новому смотрится все взаимодействие на международной арене, но в данной статье мы затронем только его важнейшую составляющую — насильственный контроль. Примечательно, что в своей работе С. Манн предположил, что боевые действия выпадают из теории хаоса, так как в них принимает участие ограниченное число акторов, а в вооруженных силах доминирует иерархия и линейность в применении. Однако на момент публикации статьи (1992 г.) С. Манн в полной мере не мог знать о возможностях, которые открыли информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) в последующие 10–15 лет. Именно благодаря экспоненциальному увеличению объема информации, передаваемому в единицу времени, удалось совершить громадный шаг вперед, а сама революция в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) шла параллельно с поиском способов обойти существовавшие ограничения.

Без интервенции основную роль неизбежно должны были играть неинтервенционные элементы насильственного контроля. Разумеется, они применялись и ранее, поэтому возникает вопрос: в чем отличие? Полагаем, что ответ состоит в следующем: если ранее свергнуть тот или иной строй получалось в ходе прямой интервенции, то достигнуть того же результата без интервенции можно было только за счет кардинального роста эффективности от использования всех неинтервенционных элементов насильственного контроля. Помимо теории хаоса и революции в ИКТ важнейшую роль в этом сыграли разработки в области организационного поведения, а также сетевые технологии. Эта интеграция неслучайна.

«Сетевизация» позволила контролировать децентрализованные составляющие в неинтервенционных элементах насильственного контроля (особенно, в сетевых группах), увеличить точность воздействия на них вплоть до индивидуума, тем самым обеспечить большую управляемость процессом и радикально повысить точность желаемого результата. При этом, если для проведения экономического давления не требуется радикального повышения его согласованности с другими неинтервенционными элементами насильственного контроля, достаточно дозированно усиливать его по мере нарастания нужного эффекта, то, когда дело касалось давления сетевых групп (при том, что сам агрессор участвует в этом процессе опосредованно), без сетевой организации уже нельзя было обойтись. Тогда при помощи ИКТ была достигнута большая скорость и емкость при передаче информации, за счет этого взаимосвязь пространственно-разрозненных сетевых групп резко возросла.

Фактически субъекту управления (стратегическому центру) удалось радикально повысить число управляющих команд на управляемый объект (сетевые группы, т.е. главную составляющую в неклассической войне), без которых последний увеличил бы разнообразие своих состояний до неприемлемого значения, а, следовательно, потерял управляемость. В результате управление сложной динамической системой в виде сетевых групп перестало

бы соответствовать ключевому закону кибернетики — закону необходимого разнообразия.

Отсюда следует важнейший вывод: до применения подхода на основе теории хаоса вместе с использованием ИКТ и сетевой формы организации управления нельзя было добиться сопоставимого с интервенцией результата. Отсутствие теоретической базы (рассмотрения пространства международных процессов как операционной среды в виде сложной нелинейной динамической системы) и средств ее практического воплощения (ИКТ, сетевая организация, манипуляция массами) исключало оказание такого воздействия на среду при помощи неинтервенционных элементов насильственного контроля, которое было бы сопоставимо по результату с прямой интервенцией.

Остановимся подробнее на этом ключевом моменте. Среда, рассматриваемая как нелинейная динамическая система, требует адекватной парадигмы (отвечает на вопросы: почему среду следует рассматривать именно таким образом и чего этим можно добиться) и соответствующего инструментария (отвечает на вопрос о том, как этого добиться). В линейном подходе среда требует существенно меньшего количества управляющих команд, а для ее преобразования (в нашем случае — для осуществления насильственного контроля над объектом-мишенью) используется прямая интервенция на основе платформ [12].

Линейно-платформенный подход применим к прямой военной агрессии, но не пригоден при агрессии, где основная ставка сделана на неинтервенционные элементы. Чтобы они по своей эффективности сравнились с прямой интервенцией, требовалось следующее. Так как агрессор не использовал свои ВС, то их роль должны выполнять неинтервенционные элементы насильственного контроля, в особенности сетевые группы, действующие в его интересах, хотя и часто не осознавая этого. Однако управление над ними не может осуществляться по линейной модели, по аналогии с ВС, где имеет место иерархическая структура и директивное управление. В новом подходе управление должно быть опосредованным, в прокси-режиме и в существенной степени рефлексивным. Однако основной недостаток данного подхода состоит в том, что в отличие от иерархического типа организации, свойственного ВС, добиться аналогичного уровня управляемости в отношении сетевых групп намного сложнее. Более того, т.к. их организация по иерархическому принципу ВС невозможна или крайне затруднена (например, по политическим причинам: агрессор чаще всего старается скрыть свое участие в демонтаже неудобного режима), то управление осуществляется опосредованно над децентрализованными группами и индивидуумами.

При столь высокой степени детализации элементов воздействия на объект-мишень (вплоть до одного человека, единицы военной техники и пр.) произошел сдвиг от платформ к сети. По всей видимости, на этом основан принцип сетецентрической войны (военных действий) и

сетевых операций (подробней см. [13]). Следовательно, тип их организации должен быть сетевой. Переход от иерархического типа организации к сетевому автоматически ужесточает требования к управлению. Число управляющих команд должно быть радикально увеличено, а их воздействие на сетевые структуры не должно быть беспорядочным, иначе управляемость процессом будет утеряна и необходимый результат окажется недостижимым. Для реализации эффективного управления над сетевыми группами требуется увеличение объема и скорости информационного обмена с ними и между ними, обеспечение обратной связью со стратегическим управляющим центром (агрессором), чтобы он имел представление о том, как проходит процесс и обладал возможностями для оперативной коррекции действий.

Однако важно не только увеличение числа управляющих команд, но и изменение их свойств. Очевидно, мотивация сетевых групп людей, которых опосредованно контролирует агрессор, кардинально отличается от мотивации его ВС. Здесь и требуются исследования организационного поведения, технологии рефлексивного управления массами и т.п. Значительных успехов в этом направлении достиг Тавистокский институт человеческих отношений (Великобритания)[14]. Кроме того, особое положение здесь занимают методы спецслужб, например, использование отдельных лиц или целые группы без их ведома («втемную»). Как следствие, важно не только *количественное* изменение управляющих команд в сторону их кардинального увеличения, но и их *качества* (через рефлексивное управление).

Подробно этот вопрос уже был освещен отечественными специалистами<sup>11</sup>. При этом для агрессора несущественны побочные эффекты по типу гибели протестующих/мятежников, экономического паралича, гуманитарной катастрофы и пр. — главное достижение заключается в конечной цели, т.е. в перехвате управления над объектом-мишенью в целом. Как следствие, удается добиться гибкости применения сетевых групп и их высокой адаптивности к изменяющимся условиям. Поэтому применение теории хаоса оптимально накладывается на сетевой подход. Эффективное воздействие на хаотизированную среду в линейной парадигме и иерархической форме управления практически неосуществимо.

Ситуация коренным образом меняется, когда среда рассматривается как множество децентрализованных элементов сети, необходимое воздействие на которые агрессором осуществляется сообразно его стратегическому плану за счет радикального увеличения числа управляющих команд и их качественного изменения. Без сетевых технологий и рефлексивного управления, а, следовательно, нужного количества и качества управляющих воздействий, сетевые прокси-структуры оказались бы дезорганизованными, т.е. бесполез-

<sup>11</sup> Овчинский В.С., Сундиев И.Ю. Организационное оружие: функциональный генезис и система технологий XXI века. [Электронный ресурс] // Доклад Изборскому клубу. 2013. 26 июля. URL: <http://www.dynacon.ru/content/articles/1466/#1> (дата обращения: 02.05.2019).

ными в деле демонтажа режима. Переход от иерархии и линейности к сети и контролируемой нестабильности позволил преобразовать массы людей так, чтобы они стали инструментом внешнего агрессора. В рамках предыдущих парадигм и технологий и без революции в области рефлексивного управления добиться столь высокой управляемости сетевыми группами людей в координации с другими неинтервенционными элементами насильственного контроля было невозможно.

В итоге, на базе новых принципов удалось достичь такой согласованности внутри и между сетевыми группами в совокупности с другими неинтервенционными элементами насильственного контроля, когда наибольшим образом усиливается эффективность от их применения, при которой возникают *синергия и, как следствие, синергетический эффект*. ИКТ, манипуляции элитами и народными массами на основе исследований организационного поведения и рефлексивного управления, а также сетевой принцип организации привели к кардинальному росту согласованности всех составляющих нового типа насильственного контроля. В совокупности все это создает синергетическую эффективность осуществления демонтажа неугодного политического режима *без использования прямой военной силы, но по результату сопоставимому с ее применением*. Это принципиально новый уровень синергии воздействия неинтервенционных элементов насильственного контроля. Здесь и заключена причина и механизм эволюционного скачка в деле осуществления насильственного контроля по сравнению с предыдущими подходами.

Более того, благодаря такой синергии средства нападения ушли в отрыв от средств защиты от них. Объяснение этому феномену состоит в том, что для достижения синергии нет необходимости в радикальной трансформации ведомств, институтов и т.д. со стороны агрессора, отвечающих за применение неинтервенционных элементов насильственного контроля в отношении объекта-мишени. В свою очередь, нынешняя форма организации некоторых объектов-мишеней существенно устарела по сравнению с новым типом насильственного контроля, что обусловлено намного более высоким уровнем согласования его элементов по сравнению с системой защиты объектов-мишеней, где согласованность между институтами, отвечающими за безопасность (ВС, спецслужбы, полиция, политическое руководство и пр.), намного ниже. Разница между такой агрессией и защитой особенно усиливается, если агрессор ресурсами и технологически превосходит свою жертву. В результате, если неклассическая война оказывалась успешной, то для агрессора соотношение эффективность/цена радикально возрастало. В этом состоит его принципиальное отличие от прошлых войн.

Анализ терминов, описывающих соответствующие технологии и концепции, по типу «цветных революций» [15], «гибридных войн», «мятежевойна» [16], «системно-сетевая война» [17], «миграционное оружие» [18],



«организационное оружие»<sup>12</sup> и некоторых других, показывает, что все явления, определяемые этими терминами, имеют единый генезис, в основе которых лежит синергетический эффект от применения неинтервенционных элементов насильственного контроля над объектом-мишенью на основе ИКТ, сетевых технологий и рефлексивного управления. Неинтервенционные элементы стали применяться в куда большей степени *не как сумма, а как целое*, с достижением синергетического роста эффективности. Данный признак — подлинно системный и фундаментальный, и он принципиально неустраним. Без него неинтервенционная агрессия не удовлетворяет ключевому условию — достижению агрессором насильственного контроля над объектом-мишенью без полномасштабного применения им своих ВС по результату, сопоставимому с применением ВС.

В дальнейшем указанный признак понадобится для формулирования основы нового понятийного аппарата. Также отметим, что перечисленные термины следует отделять от «управляемого хаоса» и других сопряженных с ним терминов. Под «цветными революциями», «гибридными войнами»<sup>13</sup> и т.п. понимается оружие и технологии оперативного назначения, т.е. практического применения парадигм и концепций, обозначаемых «управляемым хаосом». Наконец, подчеркнем, что *дестабилизированный указанным выше образом объект-мишень представляет собой нелинейную динамическую систему, на которую осуществляется воздействие по средствам сетевых групп и других неинтервенционных элементов насильственного контроля, чье конечное состояние — аттрактор — должно соответствовать интересам агрессора*. Это и есть боевое применение концепции «управляемого хаоса»,

<sup>12</sup> Овчинский В.С., Сундиев И.Ю. Организационное оружие: функциональный генезис и система технологий XXI века. [Электронный ресурс] // Доклад Изборскому клубу. 2013. 26 июля. URL: <http://www.dynacon.ru/content/articles/1466/#1> (дата обращения: 02.05.2019).

<sup>13</sup> Отметим, что в соответствии с доктринальными документами (например, Headquarters Department of the Army Washington, DC. Army Doctrine Reference Publication, 2012. № 3–37. [online]. 31 August. URL: [https://fas.org/irp/doddir/army/adrp3\\_37.pdf](https://fas.org/irp/doddir/army/adrp3_37.pdf) (дата обращения 03.05.2019) гибридная война определяется как «разнообразная и динамичная комбинация регулярных войск, иррегулярных формирований, террористических сил и/или криминальных элементов, объединившихся для достижения взаимовыгодных целей». Однако в отечественной экспертной среде смысл, вкладываемый в этот термин, кардинально изменился и часто используется без адекватного понимания того, что под ним изначально имелось в виду. Также отметим, что в первые годы сирийской войны против Б. Асада не выступали регулярные войска, однако война считалась гибридной. Сама же «гибридность», как применение иррегулярных формирований вместе с регулярными войсками, фактически есть следствие описанного в настоящей статье механизма использования сетевых групп в качестве ключевого неинтервенционного элемента насильственного контроля над объектом-мишенью. Поскольку иррегулярные формирования (разновидность сетевых групп) имеют важнейшее значение для этой цели, то их использование может осуществляться без регулярных сил. Иными словами, если убрать регулярные силы, то на первый взгляд может показаться, что термин «гибридная война» лишается смысла, однако в действительности это не так, поскольку на иррегулярные формирования делается основная ставка, и отсутствие применения регулярных сил не изменит сути явления, обозначаемого этим термином. Следовательно, требование достичь агрессором насильственного контроля без прямой интервенции, т.е. регулярных войск, соблюдается. Как показали последние годы сирийской войны, агрессор может ограниченно задействовать свои ВС, что никак не противоречит сформулированному в настоящей статье условию достигать цели, главным образом, через неинтервенционные элементы насильственного контроля.

возможность которой подверг сомнению С. Манн, не обладая на тот момент нынешними знаниями и не имея современного представления о возможностях ИКТ, сетевой организации и т.д.

Отметим, что благодаря достижению синергии оказалось возможным *систематически* безнаказанно игнорировать международное право, решения Совета безопасности ООН и другие запреты на развязывание войны. Этого удалось достичь за счет того, что существующее международное право и нормы практически не адаптированы к ситуации, когда использование неинтервенционных элементов насильственного контроля достигает эффекта, сравнимого с прямой полномасштабной военной интервенцией. То есть, по факту имеет место война в таком виде, когда агрессора нельзя обвинить в ее развязывании и ответить на его действия путем прямой войны. С учетом того, что прямые и косвенные издержки от применения такого подхода в разы или на порядки меньше по сравнению с прямой интервенцией, то его преимущество становится неоспоримым.

Однако отметим важную деталь. Свержения правительств без прямой интервенции случались и до обсуждаемого эволюционного рывка и параллельно с ним, но только после него высокоорганизованный и высокотехнологичный агрессор сумел демонтировать режимы в таких странах, где государственные институты работали достаточно эффективно, а противодействие внешнему влиянию было мощным и системным<sup>14</sup>. До последней трети XX века «взлом» подобных устойчивых политических строев был возможен только с помощью интервенции. Новые подходы в насильственном контроле изменили ситуацию коренным образом.

\* \* \*

Рассмотрим вопрос о том, можно ли считать новые типы насильственного контроля (неклассической агрессии) разновидностью государственного и международного терроризма или оружия. Поскольку использование неинтервенционных элементов как основного инструмента достижения насильственного контроля зачастую неявно не имеет ярко выраженной и однозначной для интерпретации формы, то как на уровне обывателя, так и в экспертной и политической среде часто крайне трудно, а порой и невозможно, распознать агрессию. У нее нет строго определенного момента начала, как, например, у вторжения немецко-фашистских войск в Советский Союз в 1941 году, а применяемые средства на отдельных стадиях не кажутся

---

<sup>14</sup> Для обладавшего достаточными ресурсами актора осуществить переворот, например, в некоторых африканских странах было сравнительно просто. Для этого оказывалась военно-техническая, инструкторская и финансовая поддержка одному из местных военных кланов, вследствие чего менялся баланс сил, а свержение действовавшего лидера становилось делом времени. В странах, где институты власти и уровень организации намного сложнее, примитивным подкупом и передачей некоторого количества ВиВТ одной или нескольким группам военных не обойтись. Возникла необходимость в более продвинутых технологиях, вскрывающих защитные рубежи объекта-мишени комплексно и системно, провоцируя раскол внутри власти и т.д.

опасными. Однако уже на данном этапе система общества объекта-мишени может претерпеть фазовый переход, разрушительные последствия которого зачастую сопоставимы с прямым внешним вторжением. В связи с этим возникает вопрос: а возможно ли в принципе в подобных условиях четко отличить само понятие «войны» в форме неинтервенционного насильственного контроля («цветные» революции, гибридные войны и т.п.) от, например, государственного и/или международного терроризма? Полагаем, что на практике отличить эти понятия друг от друга невозможно.

Единственным способом могла бы стать четкая оценка масштабов задач, целей и ресурсов для их достижения со стороны агрессора, но и она исключена. Нельзя провести строгую демаркацию между недостаточным масштабом и ресурсами, чтобы считать агрессию актом государственного/международного терроризма, и достаточно значимыми, чтобы считать ее разновидностью войны. По этой причине все виды явлений, определяемые терминами «гибридные войны», «цветные» революции» и т.п. в равной степени являются разновидностями и войны, и терроризма. Наконец, данные явления можно считать специфической формой оружия, если рассматривать их в соответствии с термином для этого понятия, приведенным ранее. Таким образом, уже на основании сказанного нетрудно заметить, что современные неинтервенционные типы насильственного контроля, в силу их специфики и неоднозначности в интерпретации, соответствуют определениям явлений, которые в эпоху доминирования прямой военной силы, как основного способа разрешения противоречий в наиболее острой форме, можно было относительно четко разделить между собой, но которые в эпоху новых типов насильственного контроля перестают быть различимыми.

\* \* \*

Чтобы дополнительно показать, что все обсуждаемые феномены, обозначаемые множеством созданных терминов, имеют общий генезис, целесообразно выделить уровни воздействия новых технологий насильственного контроля — от минимального, мягкого, до максимального — жесткого (неограниченное насилие и количество задействованных участников, и т.п.). Дело в том, что не всеми типами неинтервенционной войны можно добиться нужного результата. В одних странах свержение власти достигалось в сравнительно «мягкой» форме, как это произошло в Грузии в 2003 году («революция роз») или в Тунисе в 2010-2011 годах («вторая «жасминовая революция»): без массовой гибели населения, разрушения инфраструктуры и потери территориальной целостности.

Однако есть примеры куда более тяжелых последствий для объектов-мишеней агрессии, в частности, Йемен и Сирия<sup>15</sup>. В этих странах агрессор

<sup>15</sup> Несмотря на то, что внешним противникам не удалось свергнуть Б. Асада, де-факто Сирия как целое и суверенное государство перестала существовать.

затратил существенно больше ресурсов и был вынужден преобразовать свои подходы. Отметим, что разделение условное и зависит от методов оценки и при необходимости можно выделить в нем разное число стадий. Однако главное в том, чтобы понимать: *разрушительное воздействие неклассической войны на объект-мишень есть функция от устойчивости его государственной и социальной системы, т.е. чем дольше объект-мишень демонстрирует стойкость, тем более разрушительные типы неклассической войны задействуются агрессором в его отношении.*

К основным внутренним характеристикам объекта-мишени, влияющим на его устойчивость, можно отнести монолитность высшего — властного — уровня системной организации, глубину социально-экономических проблем, степень социальной поляризации, культурно-исторические особенности народа, его менталитет. Последние две характеристики наравне с монолитностью власти критически важны, т.к. являются определяющими для выживания в период исторических экстремумов.

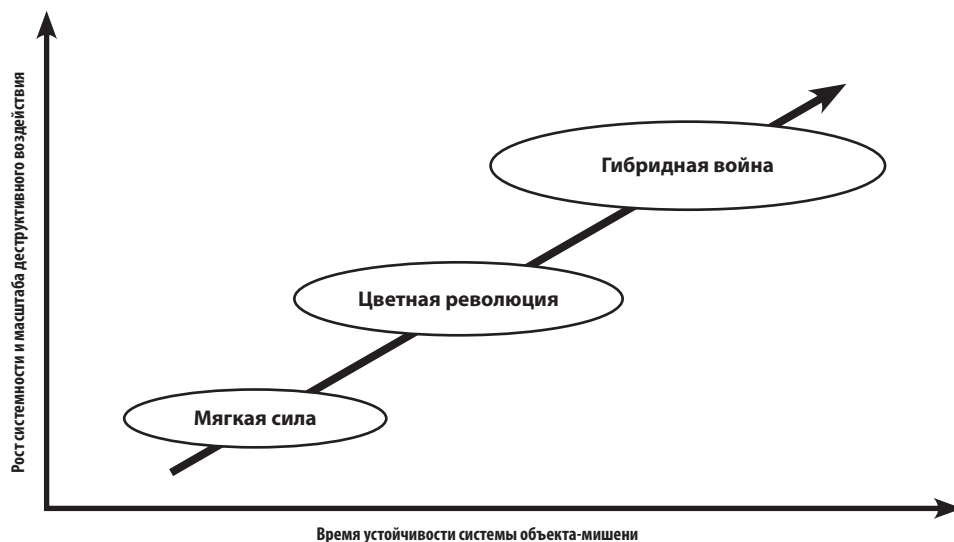
К внешнеполитическим факторам следует отнести уровень поддержки объекта-мишени на международной арене. Показательным примером может считаться Ливия, где ее лидер М. Каддафи и все военно-политическое руководство не обеспечили себе такую поддержку, благодаря которой смогли бы избежать агрессии или устоять. Кроме того, влияние трайбализма и нерешенных внутренних противоречий выявили слабость ливийской властной структуры, приведшей к предательству части военных в окружении М. Каддафи.

Таким образом, в странах, где применения одной «мягкой силы» оказалось недостаточно для втягивания их в зону геополитических и экономических интересов агрессора и его системы ценностей, последовала фаза демонтажа их правительств. Чем выше была устойчивость системы объекта-мишени агрессии, тем с большей вероятностью агрессор был вынужден переходить к более «жестким» разновидностям насильственного контроля для достижения конечной цели. Устойчивость определяет выбор агрессором такого типа неинтервенционного насильственного контроля, который с его точки зрения окажется наиболее эффективным при решении поставленных им задач.

В Сирии, где первоначальных протестов оказалось недостаточно, в сжатые сроки был задействован запасной сценарий. Если сначала в качестве главной ударной силы (сетевых групп) использовались протестные движения, то из-за нехватки времени и поддержки Ираном Сирии коллективный агрессор перешел к использованию иррегулярных транснациональных экстремистко-террористических формирований, главным образом, исламистского толка. Их усилили наемники и представители спецподразделений стран ближнего и дальнего зарубежья (спецслужбы осуществляли их инфильтрацию в среду групп боевиков для их координации и применения против проасадовских сил).

Чаще всего данный этап применения неклассической агрессии нового типа ассоциируют с гибридной войной (отметим, что предложенная авторами [17] концепция «технология системно-сетевой войны» и ее ядра т.н. «облачного противника», как минимум, не в меньшей степени проработана в теоретическом плане. Возможное применение данной концепции в гипотетическом конфликте в Латиноамериканском регионе исследовано достаточно подробно [19]). Здесь проявляется специфическое свойство неклассической войны: если в ходе прямой интервенции агрессор проводит концентрацию войск, ведет наступление с максимальным напряжением сил и стремится сразу нанести наибольший урон объекту-мишени, то в неклассической войне подход иной. Агрессор действует исходя из возможностей и действий противника, постепенно наращивая свое давление, аккумулируя все больше ресурсов и переходя к все более жестким формам воздействия, если объект-мишень продолжает сопротивление. Свойственный неклассической агрессии постепенный рост прессинга отличает ее от интервенции, когда по объекту-мишени сразу наносится удар максимальной силы.

Кроме того, с переходом к все более жестким сценариям неклассической войны нового типа (от «мягкой силы» к «цветной» революции и, далее, к гибридной войне) все четче проявляется еще одно свойство: чем большую устойчивость демонстрирует объект-мишень, тем системнее и всеохватнее становится агрессия (рис. 1.).



**Рисунок 1.** С ростом времени устойчивости, демонстрируемой государственной и социальной системой объекта-мишени, возникает необходимость в большей системности и масштабе разрушительного воздействия в отношении него. Чем дольше объект-мишень сохраняет текущее состояние, т.е. правящий режим удерживает власть и/или не поддается на требования агрессора, тем все более жесткие формы неклассической войны задействуются агрессором.

В экстремальной форме (как, например, в случае с Сирией) все общество и все государство объекта-мишени втягиваются в противодействие агрессии. Соппротивление осуществляется не столько через отдельные ведомства и институты (военно-политическое руководство, ВС, полицию, спецслужбы и пр.), сколько всей общественно-государственной системой. Ее ключевые узлы и являются целями агрессора, поэтому новейшие формы насильственного контроля стремятся оказать *системно-тотальное и перманентное деструктивное воздействие* на объект-мишень как целое, которое само требует от агрессора нового уровня участия, а не только через классические институты (верховное командование, генеральный штаб, спецслужбы и пр.).

До перехода к новой парадигме рассмотрения пространства международных процессов как системы динамического хаоса и последовавшего эволюционного скачка такой тип воздействия без применения полномасштабной прямой интервенции был невозможен. Он обуславливает максимальную степень разрушения системы объекта-мишени и перевода его в состояние, отвечающее интересам агрессора. Кроме того, в процессе трансформации «мягкого» сценария в жесткий особенно ярко проявляется диффузия состояний «мира» и «войны»<sup>16</sup>. В сущности, они перестают быть различимы, и чем развитей будут новые типы насильственного контроля, тем сложнее окажется сепарация «мира» и «войны». В пределе, в экстремальном случае, эти отличия могут полностью редуцироваться, а оба состояния перестанут быть различимы. На текущий момент невозможно дать однозначный ответ на вопрос о том, достижим ли такой уровень интеграции состояний «мира» и «войны» или нет.

Немаловажно остановиться и еще на одном свойстве новых типов неклассической войны. Суть его в том, что чаще всего основной целью становится отнюдь не сам объект-мишень, где непосредственно осуществляется демонтаж политического режима или даже всего государства. Например, агрессор, индуцировавший прототипы «цветных» революций конца 80-х годов XX века в некоторых странах социалистического лагеря, стремился, в первую очередь, не к их подчинению, а к тому, чтобы этим ослабить СССР. Именно советское государство в качестве цели агрессии было наивысшим приоритетом, но удар по нему наносился опосредованно. Из более современных примеров можно выделить государственный переворот на Украине

---

<sup>16</sup> Отражением данного процесса можно считать появление термина «серая зона» («the gray zone»), определяемая как операционная среда, в которой агрессоры используют неясность и отрицают свою причастность для достижения стратегических целей, ограничивая противодействие со стороны других национальных государств. Подробнее см.: Chambers J. Countering Gray-Zone Hybrid Threats. An Analysis of Russia's «New Generation Warfare» and Implications for the US Army. Modern War Institute at West Point. [online]. 2016. 18 October. URL: <https://mwi.usma.edu/wp-content/uploads/2016/10/Countering-Gray-Zone-Hybrid-Threats.pdf> (дата обращения: 05.07.2019).

в 2014 году (государство самого низкого I уровня приоритета), когда путем перехвата управления над ней преследовалась цель ликвидировать зону влияния России (государство более высокого уровня приоритета), создав у российских границ зону перманентной дестабилизации. Именно это и являлось главной целью агрессора.

В определенном смысле целью высокого приоритета был и ЕС, так как украинский кризис препятствует экономическому (в особенности, энергетическому) взаимодействию между Москвой и его ключевыми странами. Еще один пример — Сирия (государство с приоритетом уровня I), через которую воздействие осуществляется на Иран (приоритет уровня II), а через него на Китай и Россию (приоритет уровня III). По выражению иранских чиновников, Сирия для Ирана является «золотым звеном», поскольку имеет ключевое геостратегическое положение в создаваемом Ираном т.н. «шиитском поясе» от Тегерана до Бейрута. Китай в данной схеме получает косвенный урон от втягивания Ирана в затяжную войну, что способно негативно сказаться на реализации одного из маршрутов китайского стратегического проекта «Один пояс, один путь», пролегающего также и через регион Ближнего Востока.

Вместе с этим война против Сирии одновременно вынудила российское руководство втянуться в нее. Впрочем, нужно отметить, что агрессор через неинтервенционный насильственный контроль одновременно с внешнеполитическими задачами может решать и внутривнутриполитические. Например, «Арабская весна» была запущена при администрации Б. Обамы, и участие в ней осуществлялось через Госдепартамент, разведсообщество и американских региональных сателлитов, в большей степени ориентированных на демократов и стоящих за ними глобалистов. В ходе «Арабской весны» был свергнут целый ряд режимов, ориентированных на республиканцев или имевших с ними договоренности (например, каддафийская Джамахирия, режим Х. Мубарака в Египте), серьезно снизился уровень взаимоотношений между Белым домом демократов и Саудовской монархией. Как следствие, через активность на внешнеполитической арене одна часть американских элитарных групп ослабляла позиции другой внутри США.

В итоге, созданная в той или иной стране дестабилизация при помощи новой формы неклассической агрессии косвенно влияет на другие страны, генерируя для них угрозы. Следовательно, можно говорить о просчитываемых агрессором каскадных эффектах (рис. 2).



**Рисунок 2.** Схематично показан многоуровневый характер неклассической войны. Агрессия в отношении объекта-мишени I уровня приоритета создает каскадный эффект, выражающийся в нанесении прямого и косвенного урона объектам-мишеням более высокого приоритета.

Причем, несмотря на то, что эти эффекты вторичны, они имеют зачастую большую значимость, чем агрессия, направленная на страну-мишень I уровня приоритета. Важнейший смысл этой особенности заключается в том, чтобы созданная дестабилизация в одной стране или ряде стран приоритета уровня I способствовала в конечном итоге дестабилизации в стране более высокого приоритета.

Ситуация напоминает стратегию, когда в стране, в годы «холодной» войны входившей в зону влияния СССР или США, при внешнем участии одной из сверхдержав осуществлялся приход к власти удобной ей местной контрэлиты для подрыва позиций сверхдержавы-противника. Однако обсуждаемые в статье современные подходы неклассической войны обладают значительно большими разрушительными последствиями, поскольку с их помощью полностью перехватывается контроль над объектом-мишенью приоритета I уровня через втягивание его в зону ценностной системы агрессора и его военно-политического влияния, либо он ликвидируется как международный субъект. И тот и другой путь наносит объекту-мишени высшего приоритета огромный урон.



\* \* \*

Как уже отмечалось, размытость, отсутствие четких границ, сложность выявления и определения обсуждаемого типа угроз в рамках устаревших терминов также требует принципиально нового подхода для их объяснения с созданием адекватного понятийного аппарата. Часто определения этим явлениям вводятся произвольно, поэтому авторы настоящей статьи видят свою задачу не в «преумножении сущностей» в дополнение к уже выведенным терминам, которые созданы словно на разных языках и не согласованы между собой. Напротив, нами предлагается подход, основанный на разработке единой системы описания, максимально полно отражающей свойства всех обсуждаемых явлений, рассматриваемых в рамках всего множества возникших за последние годы терминов, а также их положение в ней. Только путь от общего — системного и комплексного — к частному позволит создать основу для понятийного аппарата, способного разрешить имеющиеся противоречия и путаницу.

Приведенный выше анализ выявил несколько фундаментальных признаков, свойственных новым типам неклассической агрессии. Они лежат в основе ключевого механизма воздействия на объект-мишень со стороны агрессора для достижения главной цели — осуществления насильственного контроля над ним без использования ВС по результату, сравнимому с применением прямой интервенции. В предыдущих главах было доказано, что радикальное увеличение числа управляющих команд, рефлексивный характер управления на базе теории хаоса и сетевой организации лежит в основе синергетического эффекта применения неинтервенционных элементов насильственного контроля, благодаря чему стало возможным достигать результата как от прямой интервенции. Данное свойство характерно для всех типов неклассической войны. Следовательно, оно фундаментальное и всеобщее для ее проявлений, обозначаемых существующими терминами: «цветная революция», «гибридная война», «системно-сетевая война», «мятежевойна», «организационное оружие», «сетевые войны (военные действия) и операции» и другие термины, которые в силу ограниченного объема статьи в нее не вошли. Собственно концепция «управляемый хаос» и смежные с ней концепции<sup>17</sup> представляют собой теоретический базис,

<sup>17</sup> Исходя из анализа определения концепции операций, базирующихся на достижении эффектов (ОБДЭ), можно предположить, что она имеет определенную сопряженность с концепцией управляемого хаоса. В ней исходят из необходимости координации и управления всеми элементами национальной мощи для достижения желательных эффектов при решении задач в сфере национальной безопасности. Так согласно определению исследовательского центра RAND Corp., ОБДЭ — это «операции, понимаемые и планируемые в системном фрейме, которые рассматривают весь диапазон прямых, не прямых и каскадных эффектов, способных с различной степенью вероятности быть достигнутыми через применение военных, дипломатических, психологических и экономических инструментов». Подробнее см.: Davis P. Effects-Based Operations. RAND. 2001. [online]. P.7. URL: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph\\_reports/2006/MR1477.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2006/MR1477.pdf) (дата обращения: 06.05.2019). Вместе с другими определениями ОБДЭ (например, см. Summary of the MORS Workshop: Analyzing Effects-Based Operations. Military Operations Research Society (MORS). Booz Allen Hamilton. [online].

парадигму для перечисленных типов неклассической войны, поэтому их следует различать.

Таким образом, на основании вышеизложенного мы подошли к возможности сформулировать законы неклассической войны:

*Первый закон* говорит, что в ходе неклассической войны возможно достижение насильственного контроля над объектом-мишенью, по результату сопоставимому с применением прямой военной силы, если воздействие ее неинтервенционных элементов достигает необходимого синергетического эффекта.

*Второй закон* гласит, что необходимый уровень синергетического эффекта от применения неинтервенционных элементов достигается тогда, когда в основе использования их важнейшего компонента — сетевых групп — лежит рефлексивное управление, а количество управляющих команд в отношении их составляющих обеспечивает точность воздействия вплоть до индивидуума, благодаря чему сетевые группы, согласованно с другими неинтервенционными элементами, становится возможным контролируемо направлять с целью перехвата управления над объектом-мишенью в соответствии с замыслом агрессора.

*По третьему закону* сохранение объектом-мишенью устойчивости своей социальной и государственной системы под действием развязанной против него неклассической войны ведет к использованию агрессором все более разрушительных ее типов, когда в пределе ставится задача достигнуть системно-тотального и перманентного деструктивного воздействия на объект-мишень для осуществления насильственного контроля над ним.

Отметим, что само системно-тотальное и перманентное воздействие в неклассической войне недостижимо без соответствующей теоретической базы, основанной на парадигме применения теории хаоса в сфере национальной стратегии, и синергетического эффекта от использования ее неинтервенционных элементов. Разумеется, возможность перехода к экстремальным формам неклассической войны основывается на оценке

---

2002. 29-31 January. URL: [https://archive.org/details/DTIC\\_ADA414980](https://archive.org/details/DTIC_ADA414980) (дата обращения: 05.05.2019) они формулируют принципы данной концепции, основывающиеся на координации и управлении всеми элементами мощи агрессора с целью достичь требуемых эффектов в интересах национальной безопасности. Описанный в данной статье подход дает представление о том, насколько расширились возможности влияния на поведение объекта-мишени, т.к. перенос ставки на неинтервенционные элементы привел к колоссальному увеличению инструментария для оказания эффектов на него. При этом в концепции ОБДЭ необходима постоянная оценка оказываемых эффектов для ввода коррективов в свои действия и достижения нужного результата, для чего требуется соответствующее количество каналов для обратной связи. Одновременно с этим для того, чтобы воздействие не было бессистемным и соответствовало стратегическому плану, с учетом условий, описанных в главе 2.1, и усложнения операционной среды (ее хаотизированности), потребовалось радикальное увеличение количества управляющих команд, а порой и их качественное изменение. Это и привело к возникновению синергетического роста эффективности воздействий на объект-мишень для достижения нужных агрессору эффектов, чем и объясняется возникновение концепции ОБДЭ и увеличение ее влияния на стратегическое мышление.

агрессором стратегической выгоды и издержек. Если, с точки зрения агрессора, выгода в достаточной мере превзойдет издержки, то вероятность перехода к экстремальной стадии резко стремится к единице.

\* \* \*

Современные неклассические войны всегда включают в себя экономическую и торгово-финансовую составляющую. Это важные неинтервенционные элементы агрессии. При этом государства, вступая в состояние неклассической войны, на первых этапах внешне вообще могут не ощущать никаких качественных изменений в своем существовании: их граждане продолжают свободно перемещаться по территориям этих стран, пересекать границы, и никто при этом не будет в них стрелять и не будет пытаться взять их в плен; города этих стран никто не бомбит, танки не ездят по улицам, крылатые ракеты не падают на школы, детские сады и больницы. Но при этом правительства уже строят агрессивные планы по уничтожению конкретных национальных экономик методами экономической, финансовой, торговой войны — для того, чтобы подорвать и уничтожить ресурсную базу противника, без которой он в обычной войне просто не сможет сопротивляться. Именно в таком состоянии необъявленной войны сегодня оказались два мировых лидера — США и КНР, вступившие в 2018 году в «торговую войну», ставшую для Китая войной на истощение.

Сама война продиктована двумя причинами. Первая заключена в самих США. Д. Трамп и стоящие за ним силы всеми способами пытаются восстановить реальный сектор экономики. Для этого, помимо прочего, требуется увеличить экспорт американских товаров, а дисбаланс в американо-китайской торговле в данном случае — крайне неблагоприятный фактор. Промышленность — опора национально-ориентированного бизнеса США и связанных с ним элит, и уже поэтому текущий конфликт не может сойти на нет до тех пор, возможно, пока в Белый дом не придут оппоненты Д. Трампа. Подчеркнем: сдерживание (а как максимум — нейтрализация) КНР — суть консенсуса внутри американских элит. Разночтения касаются методов противодействия. При Б. Обаме подобной торговой «войны» не было, поскольку диспаритет в экономике был выгоден глобалистам, к которым относятся и финансовые структуры, экспортирующие доллар и оплачивающие им китайские товары. Однако Д. Трамп и стоящий за ним реальный сектор экономики этим недовольны, т.к. диспаритетом в торговле с Китаем наносится вред их интересам. В результате, развязанная нынешним президентом США торговая «война» призвана решить две задачи: сдержать Китай и нанести урон глобальным финансовым структурам.

Для КНР протекционистские меры Вашингтона весьма чувствительны, даже несмотря на его гигантский ВВП. Падение экспортной выручки опасно не столько само по себе, сколько последствиями, поскольку устойчивость китайской модели поддерживается высокими темпами экономического роста.

Более того, по данным Euromonitor International на 2016 год<sup>18</sup> стоимость труда китайского рабочего составила 3,6 доллара в час; с 2005 года данная величина выросла втрое. Для сравнения: в Индии аналогичный показатель составил 0,7 доллара в час, а в Португалии — 4,5. В результате, наблюдается сильное удорожание рабочей силы в Китае, а это означает, что дешевая рабочая сила перестает быть для него конкурентным преимуществом. Единственная альтернатива — уход в технологии, т.е. вложения в высокотехнологические направления, такие как IT-сфера, автомобилестроение, авиа-космическая отрасль, биотехнологии и т.д. Одновременно растет и необходимость в рынках сбыта, которые сейчас заняты конкурентами из США, Европы, Южной Кореи, Японии, Тайваня и др. В потенциале сдерживание Китая на этих направлениях ведет к замедлению экономического роста — одного из основных гарантов легитимности Коммунистической партии Китая. Падение или отсутствие роста угрожает внутренней социально-политической стабильности, а это фундаментальная угроза национальной безопасности КНР. Соответственно санкции и прочие ограничения, вводимые администрацией Д. Трампа против китайских высокотехнологических гигантов (компании Huawei, ZTE и пр.), ставят перед собой цель подорвать переход КНР от устаревшей экономической модели к высокотехнологичной экономике. Кроме того, противодействуя Китаю, США стремятся ограничить продвижение его уже упомянутой инициативы «Один пояс, один путь», а также через дестабилизацию его регионов.

Запущенная Д. Трампом торговая «война» все более технологизируется и сращивается с иными формами и методами неклассической войны. Одной из них является внестоличная разновидность «цветной» революции, наблюдаемая в Гонконге с марта 2019 года. У нее был конкретный предлог, а именно — решение гонконгских властей принять законопроект об экстрадиции преступников. Суть проблемы в том, что Гонконг не имеет соглашения с материковым Китаем, а также Макао и Тайванем по поводу экстрадиции; принятие закона позволило бы выдавать Пекину лиц, нарушивших китайские законы. Местная оппозиция немедленно возмутилась инициативой пропекинской главы гонконгской администрации Кэрри Лам, заявив, что это будет означать «смерть автономии». Речь идет о возможной экстрадиции на материк разного рода правозащитников и диссидентов — тех, кто недоволен китайской властью. Принятие закона позволило бы выдавать Пекину этих лиц. Масштаб возникших на этом фоне волнений оценивают по-разному. Сами организаторы приводят оценку в 1,03 млн человек на пике протестов, власти — 240 тысяч, но в любом случае это явно больше даже по сравнению с т.н. «революцией зонтиков» 2014 года. Степень жесткости столкновений также возросла: регулярно фиксируются погромы, имел место

---

<sup>18</sup> China Still Lucrative for Businesses Despite the Rising Wage Rates // Euromonitor International. 2017. 13 March. [online]. URL: <https://blog.euromonitor.com/china-still-lucrative-businesses-despite-rising-wage-rates/> (дата обращения: 17.09.2019).

штурм парламента, зачинщики беспорядков пытаются вызывать паралич гонконгского аэропорта и прочее.

Однако у нынешних событий в Гонконге существует ключевое отличие от «революции зонтиков». 12 августа 2019 года поступила информация о концентрации подразделений Народной вооруженной милиции (входит в состав НОАК) в городе Шэньчжэнь провинции Гуандун, граничащем с Гонконгом. Фиксировалось прибытие в большом количестве грузовиков и бронетехники (аналоги российских БТР). Это — сам по себе довольно примечательный факт, поскольку если китайцы для подстраховки направили туда военных, значит, у них имеются основания считать, что потенциал протестов может быть куда большим, чем можно оценить со стороны. Более того, ввод Пекином армейских частей в Гонконг смотрится провоцированием китайского руководства на более жесткие действия в отношении толпы. Здесь и состоит основная угроза: как только военные окажутся внутри города, встанут на защиту административных зданий, оградят площади и т.п., с высокой вероятностью появятся провокаторы, которые попытаются столкнуть обе стороны. Подобная схема уже многократно отработана и одной из ее разновидностей являются «неизвестные снайперы», проявившие себя в самых разных событиях, например, на киевском майдане 2014 года. Схема проста: в определенный момент, когда противостояние достигнет определенного накала, неизвестными снайперскими группами открывается огонь и по протестующим, и по силовикам. В результате, насилие переходит на новый уровень: полиция и солдаты пускают в ход максимум имеющихся средств вплоть до применения боевого оружия. Толпа же, подстегиваемая провокаторами и указаниями, например, через социальные сети, применяет все доступные средства — от бит до самодельных газовых гранат и булав. Таким способом достигается самоподдерживающийся режим эскалации насилия, а сами власти (в обсуждаемом случае — Пекин) обвиняются в преступлениях против своего народа. Затем формируется коалиция стран, осуждающая неадекватное применение силы со стороны силовых структур и политического руководства, в разных городах мира проводятся пикеты и митинги у китайских посольств и консульств, начинаются вбросы о необходимости усилить санкционный прессинг против КНР, исключить из тех или иных организаций, звучат призывы к другим странам о помощи<sup>19</sup> и т.п. И это только начало. Если Китай поддастся на провокацию — а избежать этого в случае ввода армейских подразделений в Гонконг будет очень непросто, — тогда его загонят в узкий коридор решений и действий. Несиловым путем усмирить протестующих не удастся, а применение силы (да еще с пролитой кровью и смертельными исходами) — как раз то, чего ждут организаторы протестов и их бенефициары.

<sup>19</sup> Osborne S. Hong Kong protesters, waving American flags, call on Trump to 'liberate' city // The Independent. 2019. 8 September. [online]. URL: <https://www.independent.co.uk/news/world/asia/hong-kong-protest-trump-china-american-flag-stars-stripes-a9096311.html> (дата обращения: 17.09.2019).

Кроме того, если проанализировать дестабилизацию в Гонконге не только 2019 года, а в увязке с событиями пятилетней давности (упомянутая «революция зонтиков»), то в глаза бросается наращивание ее организаторами ресурсов, вливаемых для усиления волнений и погромов, с одновременным увеличением их масштабов. Как мы полагаем, подобный подход описывается сформулированным в предыдущей главе *третьим законом неклассической войны*: сохранение объектом-мишенью устойчивости своей социальной и государственной системы под действием развязанной против него неклассической войны ведет к использованию агрессором все более разрушительных ее типов, когда ставится задача достигнуть системно-тотального и перманентного деструктивного воздействия на объект-мишень для осуществления насильственного контроля над ним. Данный закон применим не только ко всей эволюционной схеме ужесточения форм неклассической войны (условно: «мягкая» сила — «цветная» революция — гибридная/торговая «война»), но и к отдельным ее стадиям. Например, «цветная» революция сама по себе способна иметь несколько фаз, разнесенных по времени и/или в пространстве, но в пределах страны-мишени:

- первая, т.н. зондажная, когда агрессор запускает урезанную версию «цветной» революции в столице или в другом регионе страны (например, Гонконг-2014) с целью изучить реакцию властей и вскрыть ее уязвимости;
- вторая, полноценная «классическая фаза» «цветной» революции или ее модификации («столичная» или «внестоличная»);
- третья, т.н. «DDoS-революция» — идет на смену второй фазе, если ее оказалось недостаточно; агрессор активирует протесты сразу в нескольких проблемных регионах страны-мишени с достижением кумулятивного и синергетического эффекта при суперпозиции воздействия от беспорядков, синхронно и/или последовательно инициированных как минимум в нескольких регионах крупной страны (по аналогии: власть это сервер, который при помощи активации пространственно-разнесенных беспорядков вынуждают исчерпать свои ресурсы).

Данная схема является прямым следствием третьего закона неклассической войны: раз объект-мишень (пропекинская администрация Гонконга и сам Пекин) проявил устойчивость в торговой войне, то давление наращивается и, учитывая реакцию китайских властей в виде концентрации военных у границ с Гонконгом, события развиваются в соответствии с планами агрессора. Также следует отметить, что хоть формальным поводом для выступлений огромной толпы стал вышеупомянутый законопроект об экстрадиции, но по времени он совпал с очередной фазой противостояния в торговой войне. Учитывая массивное и многостороннее давление, оказываемое действующей администрацией США на Китай, удар по Гонконгу идеально встраивается в данную стратегию. Более того, разрастание протестов приходится на период после окончания «торгового перемирия», в течение которого стороны планировали достигнуть нового соглашения.

1 марта «перемирие» безрезультатно закончилось и в течение месяца начались протесты против закона об экстрадиции, идущие до сих пор (на 18 сентября 2019 года). Поскольку нового соглашения на условиях Д. Трампа нет из-за стойкости Китая, его к нему подталкивают целым набором средств. Антипекинские выступления в Гонконге здесь — один из инструментов. На этом фоне официальный представитель китайского МИД Хуа Чуньин прямо обвинила США в том, что насилие в ходе беспорядков является их «творением»<sup>20</sup>.

Немаловажна информация и о финансировании событий в Гонконге. Например, по результатам исследования гонконгской газеты «Дагунбао» («Ta Kung Pao»), организация «Контроль за правами человека в Гонконге» («Hong Kong Human Rights Watch»), служащая авангардом протестующих против поправок к закону об экстрадиции, еще с 1995 года получает ассигнования от Национального фонда поддержки демократии США (National Endowment for Democracy, NED), общая сумма которых за эти годы превысила 15 млн гонконгских долларов. По сообщению другой гонконгской газеты «Вэньхуэйбао» («Wen Wei Po»), с 1995 года по начало 2015 года NED через свой филиал осуществлял финансовую поддержку оппозиции в Гонконге. По оценкам, общий объем финансирования превысил 3,95 млн. долларов США. Примечательно, что согласно данным, опубликованным NED в 2018 года, среди всех стран, получавших его ассигнования, Китай занял первое место по размеру суммы — 6,5 млн долларов США. Как отмечают китайские аналитики<sup>21</sup>, эти цифры являются лишь верхушкой айсберга, поскольку большинство расходов этого Фонда не оглашаются из-за «чувствительности информации с точки зрения распространения». Сам же NED тесно связан с Конгрессом США и американским разведсообществом.

В деле финансирования протестов остановимся на одной примечательной фигуре — медиамагнате Ли Чжиине, более известном как Джимми Лай, которому принадлежит медиа-компания Next Digital. Этот прозападный деятель еще в 1989 году во время событий на площади Тяньаньмэнь раздавал футболки с портретами студентов-лидеров протестов и был активным участником «революции зонтиков». В то время Джимми Лай имел контакты с главой Гонконгско-американского центра (финансировавшего протесты в Гонконге в 2014 году) Мортонем Холбруком, сотрудником дипломатической службы США, человеком, близким к экс-министру обороны США, неоконсерватору Полу Вулфовицу, с которым Лай встречался в Мьянме в том же году. Согласно утечкам электронной почты<sup>22</sup>, Лай вложил более

<sup>20</sup> Китай назвал насилие в ходе протестов в Гонконге «творением» США. [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2019. 30 июля. URL: <https://ria.ru/20190730/1557006794.html> (дата обращения: 14.08.2019).

<sup>21</sup> Каков размер «денежного вознаграждения» от США участникам беспорядков в Сянгане? [Электронный ресурс] // Жэньминь жибао. 2019. 27 августа. URL: <http://russian.people.com.cn/n3/2019/0827/c95181-9609501.html> (дата обращения: 15.09.2019).

<sup>22</sup> Cohen D. Behind a made-for-TV Hong Kong protest narrative, Washington is backing nativism and

1,2 миллиона долларов США в антикитайские политические партии, в том числе 637 000 долларов — в Демократическую партию и 382 000 долларов — в Гражданскую партию. Лай также дал 115 000 долларов США Гонконгскому фонду гражданского образования и Гонконгской сети демократического развития, основанные преподобным Чу Юймином, являвшимся одним из соучредителей акции Occupy Central («Захвати Централ») — как называли свое движение протестующие во время событий в Гонконге в 2014 году. Медиамагнат потратил 446 000 долларов США на Occupy Central. Советником у Лая является Марк Саймон — аналитик разведки ВМС США, стажировавшийся в ЦРУ (у самого М. Саймона и отец был кадровым сотрудником этой спецслужбы). В 2009 году он организовал для Лая встречу с Сарой Пэйлин, экс-кандидатом в президенты США от республиканцев. Тот факт, что Джимми Лай вхож в высшие политические круги Вашингтона, подтверждается и его встречей в июле 2019 года с вице-президентом США Майком Пенсом, госсекретарем Майком Помпео, бывшим советником по вопросам национальной безопасности Джоном Болтоном, а также сенаторами-республиканцами Тедом Крузом, Кори Гарднером и Риком Скоттом<sup>23</sup>. Уровень поддержки Лая американскими чиновниками высокого ранга выглядит особенно странно, если принимать во внимание тот факт, что он не занимает никакой правительственной должности. По информации западных СМИ, с Джимми Лаем высокопоставленные американские чиновники обсуждали «Закон об экстрадиции», а также существование Гонконга по принципу «Одна страна — две системы», однако учитывая прошлое этого деятеля, можно предположить, что подлинные причины встречи состояли совсем в ином.

Кроме того, китайские государственные издания опубликовали фотографии, которые были сделаны во время встречи сотрудницы Генерального консульства США Джули Иде с лидерами антипекинских протестов в гонконгском отеле Marriott<sup>24</sup>. Официальных данных о деятельности Джули Иде после 2011 года практически нет, а ее биография, выложенная на сайте Госдепартамента<sup>25</sup>, и навыки идеальны для «пиджака» — сотрудника разведки, работающего под дипломатическим прикрытием. Одним из лидеров беспорядков является активный участник «революции зонтиков» 22-летний Джошуа Вонг. В целом, как отметил заместитель директора Института

---

mob violence. [online] // The Gray Zone. 2019. 17 August. URL: <https://thegrayzone.com/2019/08/17/hong-kong-protest-washington-nativism-violence/> (дата обращения: 16.09.2019).

<sup>23</sup> Wadhams N. Trump Team Sends Defiant Signal to Beijing by Meeting Hong Kong Activist. [online] // 2019. 11 July.

<sup>24</sup> Wei Xinyan. Who is behind Hong Kong protests? [online] // China Daily. 2019. 17 August. URL: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201908/17/WS5d578b28a310cf3e355664f1.html> (дата обращения: 16.09.2019).

<sup>25</sup> Women's History Month 2011: Julie Eadeh. [online] // U.S. Department of State. 2011. 1 March. URL: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/ei/pix/womenshistory/2011/157595.htm> (дата обращения: 17.09.2019).



стратегических исследований и прогнозов РУДН Никита Данюк, «даже после воссоединения [Китая и Гонконга — прим. соавторов], мы знаем, что огромное число некоммерческих организаций, общественных организаций, образовательных структур до сих пор получают определенную финансовую, информационную и другие виды поддержки с Запада»<sup>26</sup>.

Под натиском толпы законопроект об экстрадиции был все же отозван, однако, как сообщают СМИ, протестующим этого оказалось недостаточно. Они по-прежнему настаивают выполнить «все пять требований — ни одним меньше», в частности, отменить использование термина «массовые беспорядки» в отношении протестов 12 июня, освободить всех арестованных ранее демонстрантов, провести независимое расследование действий полиции во время протестов 12 июня, ввести прямые всеобщие выборы главы администрации района и в законодательное собрание<sup>27</sup>.

Таким образом, учитывая масштаб событий в Гонконге и реакцию Китая, беспорядки-2019 представляют собой логическое продолжение «революции зонтиков» с учетом полученного опыта. Фактически пять лет назад в Гонконге провели апробацию технологии «внестоличного майдана» и отложили в качестве заготовки до нужного момента. Как только он настал (из-за торговой войны), ее немедленно задействовали, но с большим размахом и жесткостью. Если руководство КПК отдаст приказ на силовые действия Народной вооруженной милиции против толпы в Гонконге, то сделает именно те шаги, которые от него ждут. В таком случае события будут развиваться по жесткому сценарию, их конечный смысл не составит труда вычислить. Если Китай не поддастся на давление Вашингтона, тогда подрыв его экономики будет продолжен не только за счет повышения пошлин на китайские товары и пр., но и через дестабилизацию ситуации в Гонконге. С учетом того, что две трети инвестиций из Китая и в него попадают через этот финансовый центр, это будет означать создание в нем атмосферы насилия и военно-политической эскалации (а применение силы Пекином, к чему его явно подталкивают, приведет именно к этому), способной крайне негативно сказаться на инвестициях. Ликвидация этого перевалочного пункта и оффшора для материкового Китая приведет к тому, что покидающий его капитал найдет себе новое место с более благоприятными условиями, например, в Сингапуре. Проблема состоит в том, что хоть Китай и стремится взять под контроль финансовую систему Гонконга с целью не допустить массивного оттока капитала из-за торговой войны, достигавшего значений в 1,6 млрд долларов/сутки<sup>28</sup>, подрывная работа внешних сил приводит совсем не к тому результату,

<sup>26</sup> Гонконг: скандальный закон «умер» после встречи американцев с местным олигархом. [Электронный ресурс] // Накануне.RU. 2017. 9 июля. URL: <https://www.nakanune.ru/articles/115300/> (дата обращения: 15.07.2019).

<sup>27</sup> Протестующие в Гонконге используют для атак зонтики. [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2019. 14 сентября. URL: <https://ria.ru/20190914/1558691010.html> (дата обращения: 17.09.2019).

<sup>28</sup> 14 мая 2019 года чистый отток иностранного капитала с фондовых рынков Китая достиг 10,9 млрд. юаней (1,6 млрд. USD), что является максимальным значением с июля 2015 года, поскольку

на который рассчитывает Пекин. Одно дело взять Гонконг под контроль, а другое дело, когда он из-за искусственно индуцированной дестабилизации потеряет свой статус «ворот в Китай». Наряду с ударом от торговых войн и других потерь это может иметь катастрофические последствия для КНР.

Здесь же проявляется и еще один поражающий фактор применяемой против Китая технологии неклассической войны. Гонконг выступает в роли оффшорной территории для китайской «красной аристократии», а значит, его ликвидация наносит удар по ряду кланов внутри КПК, что дополнительно обострит существующие противоречия в высшем эшелоне китайской власти, учитывая недовольство некоторых ее представителей возможным неограниченным сроком правления Си Цзиньпина и заместителя председателя КНР Ван Цишаня<sup>29</sup>. Следовательно, подобный удар может и должен считаться каскадным уроном по Китаю. Смысл его ясен: через инициацию раскола внутри КПК США пытаются создать еще одну точку давления на Постоянный комитет Политбюро ЦК КПК (высший орган власти в КНР), чтобы вынудить его и лично Си Цзиньпина заключить новое торговое соглашение на условиях Д. Трампа. К слову, сообщение о том, что США все же отложили введение новых пошлин<sup>30</sup> до декабря 2019 года, говорит о выбранной ими выжидательной позиции. Штаты анализируют и оценивают эффекты воздействия на Китай через уже ранее введенные пошлины, санкции в отношении китайских телекоммуникационных гигантов и, наконец, активацию бунтов в Гонконге. Следовательно, в зависимости от того, продолжит Пекин сопротивление или нет, в Вашингтоне примут решение о том, наращивать давление или остановиться, если посчитают, что китайцы стали сговорчивее.

В сценарии продолжения демонстрации Китаем стойкости (а это наиболее вероятное поведение его руководства) американцы способны перейти к вышеописанной третьей фазе, т.е. к гонконгской проблеме вполне могут добавить дестабилизацию в других сложных регионах Китая (СУАР, Внутренняя Монголия и пр.) и/или найти новые уязвимости, например, в финансовой сфере. Такая схема «DDoS-революции» в совокупности с технологией торговых войн и подрыва проекта «Один пояс, один путь» рассчитана на достижение кумулятивно-синергетического эффекта с раз-

---

ку рынки упали на фоне продолжающейся торговой напряженности в стране (см. Chart of the Day: Overseas Investment Rises and Falls With the Mainland Stock Market. [online] // Caixin Global. 2019. 20 May. URL: <https://www.caixinglobal.com/2019-05-20/overseas-investment-rises-and-falls-with-the-mainland-stock-market-101417807.html> (дата обращения: 17.09.2019)).

<sup>29</sup> В Китае действует правило, согласно которому лица, достигшие возраста 67 лет, не могут занимать партийно-государственные посты. Кроме того, со времен Дэн Сяопина глава государства не мог занимать свой пост более двух пятилетних сроков. Однако после съезда Всекитайского собрания народных представителей в марте 2018 года Си Цзиньпин и Ван Цишань получили право занимать свои посты более двух сроков, т.е. и после 67 лет (сейчас Си Цзиньпину 66 лет, а Ван Цишаню 71 год).

<sup>30</sup> В августе 2019 года Д. Трамп объявил о готовности с 1 сентября увеличить пошлины с 10 до 15 процентов на товары из КНР стоимостью 300 млрд долларов США, но при этом введение пошлин на ряд товаров, в т.ч. электронику, было решено перенести на 15 декабря 2019 года.

рушительными последствиями для Китая. По сути, это неклассическое оружие массового поражения, поскольку урон от него не меньший, чем от ядерной бомбардировки, если к прямым экономическим потерям прибавить неизбежную социально-политическую дестабилизацию в масштабах всей страны. США проводят отработку новой технологии неклассической войны через генерацию и взаимоувязывание прямых и каскадных (вторичных и т.д.) поражающих факторов с созданием синергетического эффекта, работающих на одну цель — стратегическое ослабление Китая. Эволюционная схема ведущейся против него неклассической войны показана в таблице 1. Условно проведено разделение на пять фаз; две последние являются гипотетическими, наступление которых зависит от того, насколько устойчивой окажется властная и социально-экономическая система Китая на фоне комплексного прессинга США. На сентябрь 2019 года ситуация соответствует пока незавершенной III фазе.

Таблица 1

**Эволюционная схема неклассической войны,  
развязанной США против Китая**

Фаза I	Фаза II	Фаза III	Фаза IV	Фаза V
Вначале осуществляется: подрывная работа против проекта «Один пояс, один путь»; вводятся торговые пошлины на китайские товары, стоимостью 60 млрд долларов США.	Добавляются: санкции против китайских высокотехнологических компаний и политически мотивированные аресты их руководителей; вводятся новые торговые пошлины на китайские товары еще на 200 млрд долларов США.	Добавляются: «внестоличный майдан» в Гонконге, чем дестабилизируется важная для Китая финансовая и оффшорная зона; запуск механизма раскола внутри КПК; вводятся новые торговые пошлины на китайские товары уже на 300 млрд долларов США.	Добавляются: технология «DDoS-революции» — гипотетической активации пространственно-разнесенных протестов и беспорядков в разных регионах Китая помимо Гонконга; наиболее уязвимы — СУАР, Внутренняя Монголия, Тибет и др.; усиление роли региональных чиновников с тенденцией к отделению от центра; возможное повышение пошлин выше 30 процентов на весь китайский экспорт в США (ориентировочно на 550-570 млрд долларов США); падение экономического роста Китая ниже 6 процентов в год и, как следствие, появление десятков миллионов безработных.	Возможные последствия: на фоне радикального замедления экономического роста, вызванного торговой войной, ударом по Гонконгу, торможения реализации проекта «Один пояс, один путь» вследствие дестабилизации в странах-транзитерах, входящих в данный проект, раскола внутри китайской партийной элиты, сепаратизации регионов, проявляющейся в виде масштабных беспорядков в разных частях страны, начинается распад и гражданская война с трудно прогнозируемыми последствиями.

Каждая из технологий (будь то торговая война, подрыв геоэкономических стратегических проектов или дестабилизация в китайских регионах) применяется не отдельно друг от друга. Все эти элементы являются составляющими неклассической войны, используемые США в одном комплексе, в единой системе против КНР. Они задействуются согласованно и взаимоувязанно по целям и задачам. Фактически наблюдается сопряжение (гибридизация) применения модифицированных версий «цветных» революций и технологии под названием «торговая война». По своему разрушительному эффекту они сопоставимы с прямой военной интервенцией с использованием оружия массового поражения.

Рост китайской экономики, жизненная необходимость Китая увеличивать свой военный потенциал, создавать военные базы вдоль маршрутов «Одного пояса, одного пути», а также нарастающее внутриэлитарное противостояние в США — все это создает стратегическую предопределенность в ухудшении взаимоотношений между Пекином и Вашингтоном. Тесная торгово-экономическая взаимозависимость, по всей видимости, будет сокращаться, а на смену ей придет неприкрытая враждебность. Наиболее вероятен подобный исход при сохранении контроля над Белым домом Д. Трампом или человеком со схожими убеждениями, представляющим те же силы, что и нынешний хозяин Овального кабинета.

\* \* \*

В Севастополе впервые в России будет организована подготовка специалистов по информационным и гибридным войнам. А на базе Севастопольского государственного университета будут созданы центр мониторинга гибридных угроз и полигон по испытанию технологий информационных войн.

Внешнеполитические соперники России (США, Великобритания и др.) давно уже выстроили глубоко эшелонированную систему международных неправительственных организаций (НПО), которая сегодня развивается в системный дистанционный механизм нападения, а в определенных случаях и в дистанционную систему управления суверенными территориями. Эффективно апробированы всевозможные механизмы, начиная от дистанционного информационного терроризма, информационных диверсий, дистанционно управляемых механизмов саботажа до ресурсно-обеспеченных программ поддержки и раскручивания агентов влияния. И со всем этим необходимо бороться.

В современной России принято «отбивать» информационные операции и атаки либо троллингом отдельных пресс-секретарей и официальных представителей, либо подключением к решению возникших проблем различных ведомственных ситуационных центров (СЦ). И то, и другое — неэффективно. В том случае, если СЦ мгновенно и эффективно реагирует на угрозы, — это выглядит внешне красиво, но не в случае, когда у противника уже выстроена многоуровневая система нападения и соответствующие механизмы

информационного продвижения и поддержки своих идей, ценностей и идеологических посылов. В лучшем случае СЦ будут фиксировать события и пытаться минимизировать последствия, а в информационной плоскости — только оправдываться, причем, по факту и с опозданием. А ведь системы дистанционного воздействия быстро совершенствуются и модернизируются. Именно поэтому необходим качественный переход от системы постсобытийного реагирования к системам опережающего моделирования событий (как внутри, так и вне), с целью навязывания своей повестки дня (сценариев моделируемых событий), а это возможно только благодаря подготовке кадров принципиально нового уровня.

Система подготовки кадров в данной области должна основываться на современных образовательных технологиях в сфере противодействия информационным, гибридным и торговым войнам. Выпускники такой программы будут способны эффективно бороться со всем спектром современных неклассических войн, включая операции информационной войны, торговой «войны», «цветные» революции, гибридные войны, противодействовать специальным операциям в сфере дипломатии (дипломатической «войне»), обладать навыками эффективной коммуникации, необходимой профессиональным переговорщикам, включая невербальные и «глазные» ключи доступа. Стратегия и тактика противодействия гибридным конфликтам, должна быть основана на своевременном распознавании признаков подготовки специальных операций и организации превентивного воздействия на противника (в том числе, в форме контропераций и активных мероприятий на каналах открытых информационно-телекоммуникационных сетей), способных сорвать его планы и обеспечить «разрыв программы».

В программу подготовки специалистов должны входить такие дисциплины, как стратегия и тактика ведения переговоров, технологии информационных «войн» и психологических операций, гибридные войны и конфликты, операции торговой «войны», технологии «цветных» революций, технологии эффективной коммуникации и НЛП, внешнеполитическая стратегия и дипломатия и др. Технологии информационных войн должны раскрываться на базе вскрытой еще в 2016 году стандартной схемы информационной операции США [20] и демонстрации ее работы на примерах таких специальных операций ЦРУ и МИ-6, как «Дело Скрипалей», «Панамское досье», «Дело Марии Бутиной», «Допинговый скандал», «Выборы главы Интерпола» и т.п. Гибридизация технологий «цветных» революций могут рассматриваться на примере организации государственного переворота нового типа в Венесуэле. В интересах эффективной реализации программы подготовки специалистов по противодействию операциям информационной, гибридной и торговой войны также необходимо создание исследовательско-экспериментальной базы в составе центра мониторинга и раннего предупреждения информационных угроз, исследовательско-испытательного полигона по изучению технологий информационных войн в лабораторных условиях и ситуаци-

онного центра, способного выявлять и обрабатывать угрозы, связанные с торговыми войнами.

\* \* \*

Проведенный анализ показывает, что у всех современных типов неклассической агрессии есть фундаментальные *общие признаки*, на основании которых оказалось возможным сформулировать три закона. В этом состоит ключевое отличие представленного подхода от других, в которых демонстрировались попытки формулировать законы для гибридных войн и т.п. через один или несколько второстепенных признаков, придавая им якобы универсальный характер. Например, по мнению отдельных авторов, закон можно вывести, отталкиваясь от целеполагания агрессора. В качестве ключевого признака приводится стремление агрессора разрушить транснациональные соединительные проекты (в частности, китайский «Один пояс, один путь») через инспирирование конфликтов в пределах транзитного государства, входящего в проект. Однако совершенно очевидна логическая и методологическая ошибка данного подхода. Цели агрессора могут быть самыми разными, и они не определяют свойства неклассической войны нового типа. Это равносильно суждению о средстве передвижения и его устройстве, исходя только из знания конечного пункта назначения его обладателя. Более того, подобные подходы не объясняют, в чем состоит принципиальное отличие неклассической войны от прямой интервенции. Целеполагание, безусловно, важно, но знание конечной цели в данном случае не в состоянии дать ответ на вопрос о том, каким образом она может быть достигнута. Эволюционный скачок от доминирования линейного, механицистского и платформенного подхода в стратегии, войне и т.д., к представлению о международных отношениях как о динамическом хаосе, системе, переходящей от одних метасостояний к другим, был обусловлен иными причинами. Практическое применение теории хаоса в совокупности с имевшимися наработками в области т.н. «ненасильственных методов»<sup>31</sup> и других технологий демонтажа политических режимов, вместе с революцией в области ИКТ, сетевых технологий и разработками рефлексивного управления позволили достичь принципиально нового уровня синергии от применения компонентов неклассической войны с результатом, сравнимым от прямого полномасштабного военного вторжения.

*Теоретическое обоснование* возникновения комплекса парадигм, концепций и технологий современных типов неклассической войны лежит в основе сформулированных в данной статье трех законов, объясняющих их механизм.

---

<sup>31</sup> Sharp. G. From Dictatorship to Democracy. A Conceptual Framework for Liberation. The Albert Einstein Institution. Fourth U.S. Edition. [online]. 2010. May. URL: <https://www.aeinstein.org/wp-content/uploads/2013/09/FDTD.pdf> (date of access: 07.09.2019).

Его системность и всеобщий характер позволяют сделать вывод не просто о едином генезисе явлений, объясняемых всем множеством существующих терминов, но и создать единую систему классификации для них на основе раскрытых фундаментальных признаков. В этом и состояла первоочередная задача, которую ставили перед собой авторы в данной работе. Возможно, представленное исследование ляжет в основу общепризнанной системы описания, благодаря которой внутри экспертного и военно-политического сообществ будет достигнута согласованность, общение на одном «языке», и, наконец, преодолена терминологическая разрозненность вместе с принципиальными расхождениями в вопросах природы явлений, затронутых в настоящей статье.

В торговой войне для США Китай выступает не только как противник, волю которого надо подчинить, но и как полигон для отработки новых форм, способов и методов ведения неклассической (конкретней — гибридной) войны, основанной на применении инструментов дипломатии и санкционного давления. Все эти способы сегодня чисто эмпирически находятся американскими политтехнологами и проходят «тестовые испытания» (оттачиваются) в конфликте с Китаем. Пройдя тестовую обкатку на серьезном китайском сопернике, лучшие и наиболее эффективные способы и методы торговой войны затем обязательно будут американцами объединены в рамках одной или нескольких технологий гибридной войны, которые по своему характеру уже станут универсальными и применимыми не только к Китаю, но и к другим странам, — как современные технологии «цветных» революций. В этом виде — в виде технологий торговой войны — эти технологии придут в Россию, как только и если США окончательно додавят Китай. Это может произойти в самом ближайшем будущем.

Без создания *адекватных структур противодействия* современным технологиям неклассической войны Россия останется уязвимой к различного рода враждебным атакам и целым комплексным операциям по системной дестабилизации социально-политической и экономической обстановки, противостоять которым крайне сложно даже при наличии серьезных ресурсов. Аналогичная ситуация обстоит и с политическим руководством России; практика показала отсутствие эффективного механизма отражения информационных атак и операций, которые почти беспрепятственно взламывают существующие неэффективные защитные рубежи и доходят до первых лиц государства. Поэтому необходима эшелонированная система обороны и контропераций в информационно-психологической сфере. Для этого требуются как высокопрофессиональные специалисты, так и соответствующие организации. Полагаем, Информационный полигон и Центр мониторинга информационных операций могут стать основой такой комплексной защиты. Более того, потенциально на базе этих структур

возможно создание специального органа, который бы осуществлял координационную деятельность с организациями ряда других стран-участниц ОДКБ, ШОС, ЕАЭС, выполняющие схожие функции, и/или способствовать их формированию с использованием собственного опыта. На сегодняшний день интеллектуальная база в России позволяет решить задачу наполнения кадрами высокой квалификации подобную структуру, но для ее создания требуется политическая воля.

### Список литературы

1. Петров М.Н. Механизмы государственных переворотов: историко-теоретическое исследование. Минск: Харвест. М.: АСТ. 2005. 397 с.
2. Пономарева Е.Г. Секреты «цветных революций». Современные технологии смены политических режимов. [Часть 3] // Свободная мысль. 2012. № 5–6. С. 38–47.
3. Kara-Murza S.G. Export of Revolution: Saakashvili, Yushchenko... M. Algorithm. 2005. 528 p.
4. Най Дж. С. Гибкая власть. Как добиться успеха в мировой политике. Пер. [с англ.] В.И. Супруна. Новосибирск; Москва. Фонд социо-прогност. исслед. «Тренды». 2014. 221 с.
5. Bachmann S.D., Gunneriusson H. Hybrid Wars: The 21st-Century's New Threats to Global Peace and Security // *Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies*. 2015. Vol. 43. No. 1. P. 77–98.
6. Finkel E. & Brudny Y.M. Russia and the colour revolutions. *Journal Democratization* // *Reassessing Coloured Revolutions and authoritarian reactions*. 2012. Vol. 19. Issue 1. P. 15–36.
7. Клаузевиц К. О войне. Москва: Эксмо; Санкт-Петербург: Мидгард, 2007. 864 с.
8. Моисеев А.И. Проблема определения терроризма в международном праве // *Актуальные проблемы российского права*. 2014. № 12 (49). С. 2919–2923.
9. Бжезинский З. Великая шахматная доска. М.: Международные отношения. 1998. 256 с.
10. Mann S. *Chaos Theory and Strategic Thought* // *Parameters (US Army War College Quarterly)*. 1992. Vol. XXII. P. 54–68.
11. Bak P. and Chen K. Self-Organized Criticality // *Scientific American*. 1991. 264 (1). P. 46–53.
12. Арзуманян Р.В. Кромка хаоса. Сложное мышление и сеть: парадигма нелинейности и среда безопасности XXI века. М.: Издательский дом «Регнум», 2012. 600 с.
13. Арзуманян Р.В. Теория и принципы сетцентричных войн и операций // «21-й ВЕК». 2008. № 2 (8). С. 66–124.
14. Эстулин Д. Тавистокский институт. Минск: Издательство «Попурри», 2014. 368 с.



15. Манойло А.В. «Цветные» революции и технологии демонтажа политических режимов // *NB: Международные отношения*. 2015. № 1. С. 1–19.
16. Месснер Е.Э. Хочешь мира, победи мятежевойну! Творческое наследие Е.Э. Месснера. М.: Военный университет; Русский путь, 2005. 696 с.
17. Попов И.М., Хамзатов М.М. Война будущего. Концептуальные основы и практические выводы. М.: Издательство «Кучково поле», 2016. 83 с.
18. Стригунов К.С. Организационное оружие. Возможные меры противодействия // Сборник докладов международной научной конференции «Долгосрочное прогнозирование международных отношений в интересах национальной безопасности России». Центр военно-политических исследований МГИМО (У) МИД России. 2016. С. 88–97.
19. Стригунов К.С. Наркокартели и системно-сетевая война на примере стран Латиноамериканского региона // *Национальная безопасность/notabene*. 2018. № 4. С. 43–56.
20. Манойло А.В. Информационные войны и психологические операции. Руководство к действию. М.: Горячая линия — Телеком, 2018. 480 с.

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** В статье рассматриваются конституционные параметры замещения должности главы государства, установленные в статье 81 Конституции Российской Федерации, проводится краткий обзор источников законодательства, регламентирующих порядок осуществления выборов Президента Российской Федерации и устанавливающих степень участия различных ветвей власти в избирательном процессе. На основании своего анализа автор формулирует тезисы о том, что конституционный срок пребывания в этой должности изменять нецелесообразно, а порядок ограничения ее замещения более чем двумя сроками подряд может быть откорректирован.*

***Ключевые слова:** конституция, президент, выборы, легитимность, власть.*

## ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF ELECTIONS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract.** The article discusses the constitutional parameters for the replacement of the post of head of state established in article 81 of the Constitution of the Russian Federation, provides a brief overview of the sources of legislation that regulate the procedure for the election of the President of the Russian Federation and establish the degree of participation of various branches of government in the election process. Based on his analysis, the author formulates the thesis that it is not advisable to change the constitutional term of office in this position, and the procedure for limiting its replacement by more than two consecutive terms can be adjusted.*

***Keywords:** constitution, president, elections, legitimacy, authority.*

За исторически короткое время в Российской Федерации сложилась ситуация особенной формы восприятия выборов президента страны. Как минимум, с данными выборами связывается больше общественных ожиданий, чем с любыми другими электоральными актами и процессами. Они не только вызывают больший интерес, но и формируют вокруг себя атмосферу надежды и предчувствия масштабных изменений.

Особое внимание как самого электората, так и научного и экспертного сообщества к выборам президента в нашей стране неслучайно. Отечественная действительность в отношении избирательной тематики такова, что в значительной мере именно президентские выборы выступают определяющим фактором ключевых тенденций политических приоритетов и социальных предпочтений электората и специфики процессов демократизации страны и общественной трансформации. Анализ программных, персональных и личностных составляющих по кандидатам на должность главы государства часто служит индикатором желаний и стремлений российского общества и выступает показателем его готовности к тем или иным свершениям — реформам, модернизации, изменений и совершенствований политического, экономического, а иногда и культурного и психологического контекстов социального пространства.

В декабре 2018 года исполнилось 25 лет со дня принятия Конституции Российской Федерации. В юбилейный год, подводя итоги ее действия и оценивая эффективность конституционных норм, многие авторы констатировали ее стабильность и значительную роль в достижении гражданского согласия в обществе. Одновременно были высказаны прогнозы в отношении будущего изменения некоторых конституционных положений (в частности, Председателем Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькиным [1]) и сформулированы выводы о том, что конституционная реформа не приведет к нарушению социальной стабильности [2]. Оставим за скобками оценку вероятности разработки и принятия в скором будущем новой российской Конституции и обратимся к конституционным нормам, которые не претерпели существенных изменений в 1993–2018 годах.

Анализируемые положения устанавливают порядок выборов Президента Российской Федерации. В соответствии с частью 1 статьи 80, частью 4 статьи 81 Конституции Российской Федерации президент является главой государства, избираемым на всеобщих прямых выборах. Порядок организации и проведения выборов устанавливается федеральным законом.

Здесь особым образом проявляется та данность, что, согласно положениям Основного закона страны, Россия — демократическое правовое государство, единственным источником власти в котором является многонациональный народ. Укрепление демократии и народовластия в нашей стране напрямую связано с проблемой реализации активного и пассивного избирательного права при формировании органов государственной власти, в том числе института президентства. Решение обозначенной проблемы лежит в плоскости разработки и применения эффективных мер конституционно-правового обеспечения и регулирования, исходным началом которого при реализации избирательных прав гражданами, в том числе на выборах президента страны, выступает в первую очередь соблюдение общепринятых принципов реализации избирательных прав.

Речь здесь может идти только о свободных, всеобщих, равных выборах, которые являются конституционной формой реализации права избирать и быть избранными в органы государственной власти, в том числе на должность главы государства. Исключительно на основе указанных принципов должны базироваться гарантии реализации избирательных прав на выборах Президента Российской Федерации.

Действующая Конституция закрепляет гарантии реализации избирательных прав граждан в целом несколько скупо. Это проявляется как в количестве специальных избирательных норм (всего одна статья), так и в их детализации. Тем не менее, в Основном законе России условиям реализации активного и пассивного избирательного права на президентских выборах уделено особое внимание: этому вопросу посвящена отдельная статья, включающая в себя принципы реализации избирательных прав на выборах президента, требования к кандидату на эту должность, ограничение по количеству сроков пребывания в этой должности. Но все же на уровне регулирования президентских выборов федеральным законодательством наличествует немало пробелов, несоответствия норм друг другу и нарушений общепринятых принципов реализации избирательных прав.

Применительно к сроку пребывания у власти одного и того же главы государства Конституция предусмотрела ограничение: одно и то же лицо не может занимать эту должность более двух сроков подряд. Последнее слово в этой юридической конструкции много раз было предметом для дискуссии [3], однако до настоящего времени конституционная норма в этой части не изменялась. Легитимность президентских выборов 2018 года и их результатов сомнениям не подвергалась: избранный кандидат пользуется общественной поддержкой и авторитетом; демократические стандарты относительно альтернативных, свободных и честных выборов были соблюдены.

В 2008 году конституционный срок исполнения полномочий Президентом Российской Федерации был увеличен с четырех до шести лет. Это событие также имело неоднозначную оценку, однако изменение срока произошло в рамках соответствующей конституционным нормам процедуры (посредством принятия федерального конституционного закона), поэтому и в данном случае сомнения в правомерности данного нормотворческого решения представляются излишними. При этом шестилетний срок исполнения полномочий главы государства в целом представляется разумным, поскольку в условиях созданной в соответствии с Конституцией «полупрезидентской» или «квази-президентской» модели республиканского правления [4], подразумевающей активное взаимодействие главы государства и с законодательной, и с исполнительной властью позволяет реализовать отдельные стратегические инициативы в условиях стабильного политического курса.

Более того, указанные конституционные параметры, применимые к определению сроков исполнения полномочий главы государства и их количества, не оригинальны и не являются присущими только российской практике.

В крайне небольшом числе стран на должность президента можно избираться однократно (в постсоветском пространстве это только Кыргызская республика); повторное переизбрание действующего президента возможно и в таких странах, как США, ФРГ, Франция [5]. Формулировка «не более двух сроков подряд» оказалась востребованной в законодательстве некоторых постсоветских стран (Украины, Казахстана, Молдовы).

Необходимо отметить, что категория «два срока подряд» не была новацией Конституции Российской Федерации 1993 года. Эта характеристика появилась еще в Конституции РСФСР, в соответствии с которой проходили первые в истории выборы президента (ст. 121.2 Конституции РСФСР содержала именно такое положение, и именно на этих условиях был избран первый российский президент в 1991 г.). Как представляется, на тот исторический момент такое положение было своеобразной гарантией от длительного монопольного пребывания у власти в условиях стагнации демократических процедур. В современный период, когда институты непосредственной демократии интенсивно развиваются [6], и политическое многообразие реально существует, вопрос об ограничении занятия должности главы государства двумя сроками подряд требует переосмысления.

Так, в данный момент действующий Президент Российской Федерации пользуется безусловной поддержкой избирателей. В 2018 году на выборах, в которых приняло участие восемь зарегистрированных кандидатов, он уверенно победил в первом туре<sup>1</sup>. «Мандат народного доверия» позволит ему находиться на высшей государственной должности до 2024 года.

В целом и в общем лидирующие позиции президента определяются конституционными прерогативами главы государства, его полномочиями и личными качествами. Президент — гарант конституции, толкователь и интерпретатор законодательных норм, законодатель, находящийся над системой разделения властей, управляющий и руководящий внутренней и внешней политикой государства, верховный главнокомандующий. Он — первый и главный идеолог системы, разработчик и оформитель информационной повестки; от него зависит интерпретация смысла исторического прошлого, настоящего и будущего, а социальная ответственность определяется не столько правовыми рамками, сколько чувством «исторической миссии».

Что касается актуальной действительности, то действующим Президентом реализуется обдуманый, взвешенный и логичный курс на выстраивание эффективной внутренней и внешней политики, направленных на обеспечение высокого уровня жизни граждан и стабильной политической обстановки. Весомыми факторами выступают ставшие ежегодными послания Федеральному Собранию Российской Федерации; обратная связь обеспечивается за счет использования максимально широкого подхода к масштабным

<sup>1</sup> Постановление ЦИК России от 23.03.2018 № 152/1255-7 «О результатах выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 18 марта 2018 года» // ЦИК России [электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/39429/>

коммуникациям с населением как в рамках избирательной компании, так и на регулярной основе. Постоянное общение с гражданами позволяют держать в центре внимание реальные вопросы, требующие оперативного решения. Эти формы становятся своего рода мониторингом и позволяют Главе государства держать «руку на пульсе» в отношении происходящих в российском обществе процессов.

Нельзя не учитывать и тот факт, что под руководством действующего Президента и в ответ на политические ожидания граждан Россия переходит к конкретному развитию. Тенденция к росту озабоченности населения вопросами стабильности сопровождается стремлением Главы государства удовлетворить общественный запрос, его активной деятельностью по снижению социальных и экономических рисков, вызываемых недостаточно обдуманной реформами, укреплению актуальной социально-политической системы и приданию ей максимальной эффективности.

В социальном и политическом пространствах достижения Российской Федерации в последние годы становятся все более очевидными. Работа по выполнению «майских» указов Президента позволила удвоить заработную плату бюджетникам и привязав ее к средней заработной плате по регионам. Логичное разрешение получил вопрос предоставления дополнительных выплат семьям с детьми уже при рождении первого ребенка. В области внешней политики Россия действует самостоятельно, оказывая значительное влияние на состояние глобальной системы международных отношений. Совершен переход к эффективному сотрудничеству с Китайской народной республикой; благодаря активным действиям России Евразийский экономический союз становится новым ядром международной интеграции. Исходя из данных фактов и множества других моментов и обстоятельств можно констатировать, что на данный момент у действующего Президента Российской Федерации нет реальных конкурентов. На встрече со своими доверенными лицами в канун выборов 2018 года он заявил: «Мы должны обеспечить такой рывок в развитии страны, придать такую динамику, чтобы после того, как эти будущие шесть лет пройдут, даже если в жизни страны наступят какие-то сбои, какие-то сложности, какие-то непредвиденные обстоятельства, чтобы набранный темп, инерция движения были такими мощными, чтобы Россия все равно шла вперед!» (<https://tass.ru/politika/4915051>).

\* \* \*

Все же исключение монополии на власть в будущем представляется чрезвычайно важным, поскольку реальные гарантии стабильного общественного развития не являются безусловными. Политический кризис, подобный возникшему осенью 1993 года, гипотетически возможен в долгосрочной перспективе. При разрешении его существующими в конституционных нормах полномочиями, составляющими прерогативу деятельности Главы государства, появляются реальные условия для длительного пребывания

на этом посту одного и того же лица с деградацией всех демократических институтов. Такая ситуация входила бы в прямое противоречие с теми положениями, которые составляют костяк действующей Конституции.

Чтобы избежать даже перспективы возникновения подобной ситуации в будущем, конституционные параметры замещения должности главы государства представляется необходимым частично пересмотреть. В условиях, когда социальной стабильности никакие серьезные потрясения не угрожают, а потенциальные угрозы изменения конституционного строя могут быть эффективно блокированы правоохранительной системой государства, ограничение, предусмотренное частью 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации, представляется архаичным.

Адаптация Основного закона к рациональной действительности уже получила научное осмысление [7; 8], равно как и обоснование необходимости трансформации существующей политико-правовой системы в направлении устойчивого демократического развития [9]. Полностью соглашаясь с логикой того, что изменение конституционных норм находится в компетенции законодательной власти, укажем, что исключение Федеральным конституционным законом слова «подряд» из части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации стало бы дополнительной гарантией защиты конституционного строя страны. На уровне восприятия населением такой новации можно отметить и то обстоятельство, что измененная конституционная норма запустила бы новые механизмы выборов главы государства, легитимная возможность участия в которых действующего Президента России могла бы сохраниться с учетом конституционно допустимого толкования общих положений об обратной силе закона.

\* \* \*

Место и роль выборов и референдума в системе народовластия определяется конституционным закреплением их как высшего и непосредственного выражения власти народа (ст. 3 Конституции Российской Федерации). Данная норма — особая гарантия против узурпации власти и противоправного изменения конституционного строя. В то же время она обеспечивает свободное волеизъявление народа и делегирование властных полномочий его представителям.

Высшая государственная должность в Российской Федерации является выборной. В соответствии со статьей 81 Конституции Президент страны избирается гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок исполнения президентских полномочий составляет шесть лет; при этом в части 3 статьи 81 Основного закона установлен конституционный предел, препятствующий одному и тому же лицу занимать эту должность более двух сроков подряд. Таким образом, общая длительность пребывания в статусе Президента Российской Федерации ограничена, что служит гарантией против формирования авто-

кратического режима, подразумевающего бессрочное правление одного и того же лица. Естественно, истории известны примеры превращения республик в квазимонархии, управляемые несменяемым главой государства [5]. Однако в основном они касаются стран африканского и азиатского регионов, в которых демократические традиции были привнесены извне и относительно недавно. В демократическом правовом государстве проведение свободных выборов с обеспечением возможности участия кандидатов от различных партий и избирательных блоков является стандартом гражданского общества и показателем его высокого развития.

В данном контексте российское законодательство и практика его применения заслуживают положительной оценки. Так, в соответствии с частью 4 статьи 81 Конституции организация и проведение выборов Президента Российской Федерации устанавливается федеральным законом. Этот закон принят в 2003 году<sup>2</sup> и до настоящего времени кардинальным коррективам не подвергался. В целом это логически вытекает из того факта, что совершенствование законодательства о гарантиях избирательных прав хотя и имело динамичный характер, но в целом не подразумевало существенных изменений в организации выборов главы государства.

В данный момент в законодательстве, регламентирующем порядок выборов Президента, обнаружено отражение нормы Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ<sup>3</sup> (Кишинев, 7 октября 2002 г.). В соответствии с ней стандартами демократических выборов являются:

1) право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства;

2) принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей;

3) открытый и гласный характер выборов;

4) осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

Необходимо отметить, что в российском законодательстве существует нормативное определение понятия «выборы». В конституционной норме (ч. 3 ст. 3) оно не отличается богатым правовым содержанием, однако отражает

---

<sup>2</sup> О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (по сост. на 05.12.2017) // Российская газета 2003. 16 янв.

<sup>3</sup> Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы. / Отв. ред. В.И. Лысенко. — М.: Норма, 2008. С. 14.



весь демократический потенциал института выборов. Напротив, пунктом 9 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>4</sup> выборами признается форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации и иными актами действующего законодательства в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Исходя из изложенного, понятие выборов и порядок их проведения, установленные в российском законодательстве, можно признать адекватно наполненными правовым содержанием, соответствующим предназначению данного правового института. В результате обеспечивается не только внешняя демонстрация консенсуса гражданского общества и власти [10], но и легитимность итогов проведения выборов.

Выборы Президента Российской Федерации неизменно осуществляются на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании. При этом новейшей истории России неизвестен опыт их проведения на безальтернативной основе: на выборах Президента в 1991 году (проводились еще в период существования СССР) было зарегистрировано 6 кандидатов, в 1996-м — 10 (проводились в два тура), в 2000-м — 11 (проводились после объявления о досрочном прекращении исполнения полномочий Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным), в 2004-м — 6, в 2008-м — 4, в 2012-м — 5, в 2018-м — 8<sup>5</sup>.

Анализируя итоги последних по времени выборов главы государства, исследователи подчеркивают, что они носили альтернативный характер и проводились в условиях реальной политической конкуренции [11].

Выборы Президента Российской Федерации могут быть рассмотрены сквозь призму организационно-обеспечительных действий, предпринимаемых органами, относящимися к различным ветвям власти.

Так, высший орган законодательной власти — Федеральное Собрание Российской Федерации — должен создать нормативное обеспечение для выборов главы государства: принять соответствующий федеральный закон или своевременно реализовать инициативы по его корректировке. Верхняя палата парламента непосредственно назначает выборы Президента (ст. 5 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ).

Органы исполнительной власти в агитационный период должны обеспечить возможность зарегистрированных кандидатов по ведению агитации (например, в части проведения публичных мероприятий), а органы местного

<sup>4</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (по сост. на 03.07.2018) // Российская газета. 2002. 15 июня.

<sup>5</sup> История выборов Президента Российской Федерации // Информационное агентство «ТАСС» [электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://tass.ru/arhiv/577444>.

самоуправления — обеспечить фактическую возможность для проведения голосования (ст. 54 и 66 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ).

Органы судебной власти могут проверять законность отказа в регистрации по жалобе кандидата, не зарегистрированного ЦИК России, или рассматривать жалобы на нарушение избирательных прав граждан (ст. 83 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ), а Конституционный Суд — конституционность положений законодательства о выборах Президента Российской Федерации по жалобам таких кандидатов или иных лиц.

\* \* \*

Вывод из изложенного таков, что в России выборы президента страны могут быть определены как сложный политико-правовой процесс, ядром которого является осуществление народовластия и обеспечение свободного волеизъявления избирателей. В организации этого процесса задействуются органы законодательной, исполнительной и судебной власти, поскольку это гарантирует участие граждан в проведении голосования, а также служит защитой от возможных нарушений избирательного законодательства. Конституция устанавливает основы избирательного права при выборах президента, подробное регулирование которых обусловлено его статусом главы государства и широким объемом его конституционных полномочий. Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» преследует практическую цель обеспечения и установления процедуры реализации права многонационального народа Российской Федерации (преамбула Конституции) на выбор главы государства, а по существу на выбор направления развития государства. Этот закон детально регламентирует правовой механизм организации и проведения выборов президента в соответствии с положениями Конституции и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Исходя из данного обстоятельства и той реальности, что и общество, и государство находятся в постоянном развитии, законодательство о выборах президента нуждается в регулярном совершенствовании.

### Список литературы

1. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции / В.Д. Зорькин // Российская газета. 2018. 9 окт.
2. Лебедев В.А. Конституционное развитие России // Lex Russica. 2018. № 11. С. 16–22.
3. Шаблинский И.Г. Механизм сдержек и противовесов в российской конституционной // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 1. С. 34–42.
4. Варнавский А.Г. Смешанная (полупрезидентская) форма государственного правления: причины и условия становления, факторы трансформации в

- современных условиях // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 4. С. 102–106.
5. Куликова Ю.А. Ограничение нахождения президента у власти определенным сроком и количеством сроков пребывания в должности в рамках становления и развития института президентства в Российской Федерации и государствах — членах Содружества независимых государств // Вестник РГГУ. Серия «Экономика, управление, право». 2013. № 1. С. 53–61.
  6. Давыборец Е.Н. Выборы в России: институт демократии или атрибут автократии? // Социологические исследования. 2015. № 10. С. 49–56.
  7. Кабышев В.Т. Конституционный диалог // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5. С. 12–21.
  8. Эбзеев Б.С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1. С. 20–27.
  9. Медушевский А.Н. Политический режим постсоветской России: эволюция, структура, тенденции развития // Социально-политические науки. 2015. № 4. С. 7–13.
  10. Сиушкин А.Е., Милаева О.В. К вопросу о критериях легитимности политического режима // Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». 2014. № 11. С. 123–127.
  11. Шахрай С.М. Выборы Президента // Историк. 2018. № 3. С. 68–75.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

### OUR AUTHORS

АЛЕКСЕЕВ Роман Андреевич, кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры политологии и права Московского государственного областного университета; ALEKSEEV Roman Andreevich, candidate of political sciences, associate professor, associate professor of the Department of Political Science and Law, Moscow Region State University; alekseev.r555@mail.ru

ДМИТРИЕВ Михаил Сергеевич, Председатель Томской областной общественной организации Общероссийского профсоюза работников госучреждений и общественного обслуживания Российской Федерации; DMITRIEV Mikhail Sergeevich, Chairman of the Tomsk Regional Public Organization of the All-Russian Trade Union of Workers of Government Agencies and Public Services of the Russian Federation; dmstom77@mail.ru

КАРАСЕВ Валентин Иванович, доктор философских наук, член-корреспондент Академии педагогических и социальных наук, профессор кафедры философии и социологии социально-гуманитарного факультета ОУП ВО «Академия труда и социальных отношений»; KARASEV Valentin Ivanovich, doctor of philosophy, associate member of the Academy of pedagogical and social sciences, professor of the Department of Philosophy and Sociology of Social and Humanitarian Faculty, Academy of Labour and Social Relations; karasev\_vi\_52@inbox.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 (RANEPА); kurdanovamh@gmail.com

КУСТОВ Сергей Сергеевич, старший преподаватель кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ»; KUSTOV Sergei Sergeevich, Senior Lecture of the Administrative, Finance and Corporate Law Department of the Novosibirsk State University of Economics and Management (NSUEM); sergio2412@yandex.ru

МАНОЙЛО Андрей Викторович, доктор политических наук, профессор кафедры российской политики факультета политологии Московско-

го государственного университета имени М.В. Ломоносова; MANOILLO Andrei Viktorovich, doctor of political sciences, professor of the Russian Policy Department of the Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University; cyberhurricane@yandex.ru

СТРИГУНОВ Константин Сергеевич, внештатный корреспондент делового аналитического издания «Эксперт»; STRIGUNOV Konstantin Sergeyeovich, freelance correspondent for business analytical magazine «Expert»; sks6891@gmail.com

ЦВЕТКОВА Ольга Викторовна, кандидат политических наук, доцент кафедры российской политики факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; TSVETKOVA Olga Viktorovna, candidate of political sciences, associate professor of the Russian Policy Department of the Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University; tsvetkovaov@mail.ru

ШАПИЕВ Сяябшах Магомедович, доктор юридических наук, профессор, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; SHAPIEV Siyabshah Magomedovich, doctor of law, professor, member of Central Election Commission of the Russian Federation; shapiev@cikrf.ru

## Правила направления, рецензирования и опубликования статей

Направляемые для публикации в журнале «Гражданин. Выборы. Власть» статьи должны соответствовать следующим требованиям.

Тема и содержание статьи должны соответствовать профилю, научному уровню и тематическим направлениям журнала, обладать научной новизной и представлять интерес для специалистов. Специфика издания — освещение наиболее важных аспектов избирательного процесса, современных достижений юридической и политической науки.

Статьи, ранее опубликованные или переданные в другие издания, в журнале не публикуются.

Объём 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 отдаётся предпочтение, является статья с отклонениями от указанного максимального объёма 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 чёрно-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 её 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, учёная 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 приёме материала.

Принятие статьи к рассмотрению не означает гарантии её 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 объём, представлять числовые данные в графической форме и пр.).

Перепечатка материалов допускается только при наличии ссылки на журнал «Гражданин. Выборы. Власть».

Электронный вариант статьи необходимо направлять посредством электронной формы отправки статей на странице издания в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или по электронному адресу [gvv@tcoit.ru](mailto:gvv@tcoit.ru) с пометкой «статья в журнал».

Направление автором текста статьи в редакцию означает его добровольное согласие и безвозмездное предоставление редакции права на использование его произведения и любой его части в печатной и электронных версиях (в том числе, включение в различные базы данных, информационные системы и системы научного цитирования), а также согласие на обработку персональных данных автора и прочие работы с привлечением третьих лиц в целях популяризации произведения. Редакция рассматривает факт получения статьи как передачу авторами исключительных прав на их использование в соответствии указанными выше условиями.

Плата за публикацию с авторов не взимается, гонорары не выплачиваются.

Журнал распространяется по подписке и по списку рассылки.

Журнал выходит раз в три месяца.

**ГРАЖДАНИН  
ВЫБОРЫ  
ВЛАСТЬ**

**НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ  
ЖУРНАЛ**

**№ 4(14)  
2019**

**ОКТЯБРЬ–ДЕКАБРЬ**

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 18.11.2019.  
Формат 70x100 1/16.  
Печать офсетная.  
Печ. л. 13.  
Тираж 500 экз. Заказ № 1250

Отпечатано в ООО «Чемпион»  
394036, г. Воронеж, ул. Трудовая, д. 50, кв. 10