

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2016—№2

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

Эбзеев Б.С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика 3

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

Артамошкин М.Н., Чистобородов И.Г. Об удалении наблюдателей и иных лиц, нарушающих закон о выборах, референдумах, из помещения для голосования в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях 13

Митин Г.Н. Современные условия развития понятийно-терминологического аппарата подотрасли и науки избирательного права 17

ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Арбатская М.Н. Нидерланды: резерв «свободных» избирателей в эпоху всеобщего избирательного права 20

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Шапиев С.М. «Любой знак» в избирательном бюллетене: российский опыт и мировая практика 25

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

Борисов И.Б. Генезис института международного наблюдения. Многообразие форм и стохастичность результата 35

Дамаскин О.В. Выборы и суверенитет государства в современных условиях 38

ИЗ ИСТОРИИ ВЫБОРНЫХ ИНСТИТУТОВ

Петровичева Е.М. Особенности избирательных кампаний в земские учреждения в период думской монархии (на материалах Центральной России) 41

КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

Садовникова Г.Д. Рецензия на курс лекций А.Г. Головина «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» 46

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:
Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:
Автономов Алексей Станиславович,
доктор юридических наук, профессор.
Веденеев Юрий Алексеевич,
Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.
Дамаскин Олег Валерьевич,
Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор,
академик АВН.
Кабышев Сергей Владимирович,
Заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук, доцент.
Колоколов Никита Александрович,
доктор юридических наук, профессор.
Комарова Валентина Викторовна,
доктор юридических наук, профессор.
Лысенко Владимир Иванович,
Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.
Садовникова Галина Дмитриевна,
доктор юридических наук, доцент.
Эбзеев Борис Сафарович,
Заслуженный юрист РФ,
Заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:
Борисов Игорь Борисович,
кандидат юридических наук.
Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук.
Головин Алексей Геннадьевич,
кандидат юридических наук.
Игнатов Александр Вячеславович,
кандидат юридических наук.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ ЖУРНАЛА:
Наталья Игоревна Голубкова,
кандидат политических наук

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»
Гриб В.В., д.ю.н., профессор

**ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА
ИГ «ЮРИСТ»:**
Бабкин А.И., Бельих В.С., Платонова О.Ф.,
Ренов Э.Н., Трунцевский Ю.В.

ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ
Индекс по каталогу «Роспечать» — 80216
ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:
Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный)

РЕДАКЦИЯ:
Бочарова М.А., Курукина Е.И.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:
Швечкова О.А., к.ю.н.

АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:
115035, г. Москва, Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7. Тел.: (495) 953-91-08.
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.
ПИ № ФС77-38718 от 22 января 2010 г.
Подписано в печать 12.05.2016 г. Выход в свет 30.06.2016 г.
Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа». 248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37
Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Физ. печ. л. — 8,0. Усл. печ. л. — 8,0.
Общий тираж 2 000 экз. Цена свободная

EDITOR-IN-CHIEF OF THE MAGAZINE:

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,
Doctor of Law

EDITORIAL BOARD:

Avtonomov Aleksey Stanislavovich,
Doctor of Law, Professor.

Vedenev Yuriy Alekseevich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Law.

Damaskin Oleg Valeryevich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor, Member of the Academy
of Military Science.

Kabyshev Sergey Vladimirovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor.

Kolokolov Nikita Aleksandrovich,
Doctor of Law, Professor.

Komarova Valentina Viktorovna,
Doctor of Law, Professor.

Lysenko Vladimir Ivanovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Law.

Sadovnikova Galina Dmitrievna,
Doctor of Law, Assistant Professor.

Ebzeev Boris Safarovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Honored Scientist of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor.

EDITORIAL STAFF:

Borisov Igor Borisovich,
Candidate of Legal Sciences.

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,
Doctor of Law.

Golovin Aleksey Gennadyevich,
Candidate of Legal Sciences.

Ignatov Aleksandr Vyacheslavovich,
Candidate of Legal Sciences.

EXECUTIVE SECRETARY OF THE MAGAZINE:

Golubkova Nataliya Igorevna,
Candidate of Political Sciences.

**EDITOR IN CHIEF OF PUBLISHING GROUP
"JURIST"**

Grib V.V., doctor of juridical sciences, professor

**DEPUTY EDITORS IN CHIEF OF PUBLISHING
GROUP "JURIST":**

Babkin A.I., Belykh V.S., Platonova O.F.,
Renov Eh.N., Truncevskij Yu.V.

SUBSCRIPTION

"Rospechat" – 80216

EDITORIAL SUBSCRIPTION CENTRE:

Tel.: (495) 617-18-88 (multichannel)

EDITORIAL OFFICE:

Bocharova M.A., Kurukina E.I.

SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A., candidate of juridical sciences

EDITORIAL OFFICE / PUBLISHER:

Bldg. 7, 26/55 Kosmodamianskaya Emb., Moscow,
115035

Tel.: (495) 953391308. E-mail: avtor@lawinfo.ru

Authors shall not pay for publication of their articles.

PI № ФС77-38718 since 22.01.2010

Passed for printing 12.05.2016 r. Issue is printed 30.06.2016 r.

Printed by "National Printing Group."

248031, Kaluga, settlement Severnij, street Svetlaya,
h. 2. Tel. (4842) 70-03-37

Size 60x90/8. Offset printing. Printer's sheet – 8,0.

Conventional printed sheet – 6,0.

General circulation 2 000 copies. Free market price

ELECTORAL LEGISLATION AND PRACTICE | 2016—№2

Published 4 times per year

CONTENTS

ELECTIONS AND SOCIETY

Ebzeev B.S. People, People Sovereignty and Representation:
Doctrinal Bases and Constitutional Practice..... 3

ELECTION LEGISLATION: PROBLEMS AND NOVATIONS

Artamoshkin M.N., Chistoborodov I.G. On Removal of Supervisors
and Other Persons Violating the Law on Elections, Referendums from
the Premises for Voting within the Procedure Established by the Code
of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation
and the Code of the Russian Federation on Administrative Offences.....13

Mitin G.N. Modern Conditions of Development of Definitions
of Sub-Branch and Science of Election Law17

ELECTION: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Arbatskaya M.N. The Netherlands: Reserve of "noncompulsory"
Voters under Universal Right of Suffrage.....20

LAW APPLICATION AND JUDICIAL PRACTICE

Shapiev S.M. "Any Sign" in the Voting Bulletin: Russian Experience
and World Practice.....25

DISCUSSION TRIBUNE

Borisov I.B. Genesis of the International Supervision Institute.
Variety of Forms and Randomness of the Result.....35

Damaskin O.V. Elections and Sovereignty of State
in Modern Conditions38

FROM THE HISTORY OF ELECTIVE INSTITUTES

Petrovicheva E.M. Features of Electoral Campaigns
to Territorial Institutions in the Period of Duma Monarchy
(on Materials of the Central Russia).....41

NEW TITLES

Sadovnikova G.D. Review of the Lecture Course of A.G. Golovin
"Election Law and Election Process in the Russian Federation"46

Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика

ЭБЗЕЕВ БОРИС САФАРОВИЧ,

Заслуженный юрист Российской Федерации,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
ebzeev_bs@mail.ru

Политические лозунги, на заре демократии вдохновлявшие на борьбу с государственным абсолютизмом, нередко переживают свое время, и общество продолжает жить преданиями прошлого, на новом этапе социального развития обрастающими новыми мифами. Если два столетия назад во Франции либо столетие назад в России основным началом демократии в трудах апостолов двух великих революций выступало народоправство, являвшееся синонимом народного суверенитета и часто исключавшее представительство, постреволюционный конституционализм отказался от подобных представлений. Во Франции Руссо и Робеспьера быстро сменили аббат Сийес и Мирабо. В России этот процесс занял более семидесяти лет. Воинствующая демократия революционной эпохи уступила свое место иным взглядам. Она стала способом рациональной организации государства и публичной власти, далеким от прежних представлений; не революция и присущее ей неизбежное разрушение, но эволюция и созидание в условиях стабильности политической системы и устойчивости правопорядка — в этом смысл современной демократии.

Казалось бы, идентичная демократия в смысле «самодержавия народного суверенитета» осталась в далеком прошлом, на смену ей пришло представительство, сочетающееся с прямым волеизъявлением народа в строго определенных формах, не способных поставить под угрозу конституированный основным законом социальный порядок. Однако юридические призраки, некогда порожденные революцией и дале-

кие от современной социальной реальности в ее конституционном оформлении, в общественном мнении продолжают восприниматься в качестве едва ли не религиозных откровений и оказывать существенное влияние на юриспруденцию.

Народ в конституционном строе

Догмат суверенитета народа, содержание которого разительно отличается от лозунгов прошлого, действительно составляет основание, на котором зиждется конституционализм. Термин «народ» в течение более чем двух столетий является неперменным атрибутом категориального аппарата конституций, однако содержание обозначаемого этим термином понятия и скрывающегося за ним явления в них, как правило, не раскрывается. В исторической ретроспекции отечественного государствоведения, как и в социальной науке вообще, можно выделить два подхода к рассмотрению этого явления. Во-первых, народ есть исторически сложившаяся общность, как писал русский философ и публицист Л.А. Тихомиров, в молодости бывший народовольцем, позднее отрекшийся от революционных убеждений и ставший монархистом, «длинный ряд последовательных поколений, сотни или тысячи лет живших наследственно передаваемой общей жизнью»¹. На этом делал акцент религиозный и политический философ Н.А. Бердяев:

¹ Тихомиров Л.А. Критика демократии / вступ. статья и комментарии М.Б. Смолина. М., 1997. Часть IV.

Статья посвящена критике изживших себя представлений о народном суверенитете. Раскрывается содержание концепции делегации народом права на власть и особенности ее восприятия российским конституционализмом. Существенное внимание уделено анализу конституционной природы депутатского мандата.

Ключевые слова: народный суверенитет, делегация власти, представительство народа, депутатский мандат.

People, People Sovereignty and Representation: Doctrinal Bases and Constitutional Practice

Ebzeev Boris S., Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer, Honored Scientist of the Russian Federation

The article is devoted to the criticism outdated notions of national sovereignty. The content of the concept of the delegation by people of the right to power and peculiarities of its perception by the Russian constitutionalism. Considerable attention is paid to the analysis of the constitutional nature of the parliamentary mandate.

Key words: popular sovereignty, delegation of power, representation of the people, mandate of deputy.

«Народ есть великое историческое целое, в него входят все исторические поколения, не только живущие, но и умершие, и отцы, и деды наши». В связи с этим воля народа «не есть воля нашего поколения, оторвавшегося от поколений предыдущих»². В этом смысле народ представляет собой социально-органическое явление, живущее по законам внутреннего развития. И именно в этом случае речь может идти об общей воле народа как результате коллективного исторического опыта. Ее образуют традиции народа, историческая память о множестве предыдущих поколений, культура, религиозная жизнь народа и его государственный смысл.

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

Три выдающихся представителя существенно различных направлений общественной мысли России были едины в сакральном отношении к народу как великому духовному целому, неразрывно связанному с Отечеством. Как раз в этом глубоком смысле он является носителем государственного духа и самого принципа государственной бытийности.

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

Демократия, преодолевшая революционный синдром народоправства, обычно знает народ только в смысле избирательного корпуса, она способна выявить волю лишь живущего поколения, пребывающего в противостоянии социальных слоев, разобщенного политическими противоречиями и борьбой партий. Сама по себе она нейтральна по отношению к истори-

ческому прошлому народа, его традиции, духовному богатству, социокультурному опыту, сложившемуся в течение многих столетий и даже тысячелетий. Демократия через всеобщее избирательное право способна обеспечить формальное волеизъявление корпуса избирателей и определить то арифметическое большинство, которое решает судьбу общества.

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

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

Народный суверенитет не есть сама власть, это — организационно-политический и функциональный принцип осуществления публичной власти, имеющий конститутивное значение; его смысл — в юридической институализации участия народа в реализации своей воли в установленных конституцией формах. Такое понимание суверенитета народа, реализуемого в установленных конституцией формах и пределах, находит подтверждение в современных конституциях, обычно конституирующих народное верховенство и объявляющих его волю основой конституционного устройства общества. Одновременно закрепляется единство источника и носителя государственной власти, ее неотчуждаемость, неделимость и верховенство по отношению к власти учрежденной, т.е. власти государства и его органов.

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

Однако и с точки зрения позитивистской доктрины воля народа не может легитимировать разрушение

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

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

сложившегося правопорядка или санкционировать анархию и разрушение социума. Иначе говоря, утверждение, что нет ничего, что бы не было для народа, ведущего государственно-организованную жизнь, юридически невозможно («Народ в правовой сфере может все!»), не имеет под собой оснований. В равной мере «право народа на революцию» — не более чем миф. Демократическое понимание народного суверенитета как происхождения всякой власти от народа и функционирования ее при посредничестве народа неразрывно связано с идеей и принципом конституционализма, который определяет конкретные институты осуществления власти, устанавливающие пределы народного суверенитета и препятствующие его трансформации в «демократическую» тиранию⁴.

Отсюда в том числе следует, что народ в конституционном праве, организованный как единая государственная гражданская нация, выступает в качестве не «просто» государствообразующего субъекта и постоянного источника власти, но и особой государственно-правовой личности, обладающей не только правоспособностью, но и дееспособностью. Ему принадлежат некоторые неотъемлемые права, каталог которых, нормативное содержание и формы реализации установлены конституцией. В их числе — право на власть, свободные выборы, равноправие с другими народами и самоопределение и др. Они конститутивны, поскольку, опосредуя первичные отношения между народом и государством, устанавливают их правовые состояния и характер взаимодействия и тем самым составляют краеугольную основу демократического социального порядка.

В частности, современный практический конституционализм проводит достаточно четкое различие между «первичной» властью народа и «вторичной» властью государства, в основе которой — воля народа. В этом смысле государственная власть не первична, а производна. Демократическое правовое государство из силы, стоящей над обществом, в закрепляемой конституцией идеальной модели превращается в силу самого общества; отношения между народом и государством, обуславливаемые принципом конституционализма и нормируемые в соответствии с ним, предопределяются тем, что именно воля народа легитимизирует публичную власть, обязанную выступать действительным выразителем нужд общественного бытия и выполнять функцию социального служения. Отсюда с неизбежностью вытекает вывод, что догматическим основанием государственной власти становится сама конституция.

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

Отсюда в том числе следует, что конституционализм закрепляет демократию не в смысле господства наро-

да, основой которого могла бы быть его единодушная воля; речь идет о рациональной организации политического процесса и обеспечении политического единства народа в условиях многопартийности и плюрализма. Это, в свою очередь, обуславливает конституирование основным законом не только прямой, но и представительной демократии — равноценных по своему значению и занимаемому в системе демократии месту.

Именно такое понимание, основывающееся на отказе от интерпретации демократии как господства народа в смысле идентичной демократии, доминирует в европейском конституционализме и развивается доктриной Конституционного Суда России и отечественным государствоведением в целом⁵. Провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя право граждан на участие в свободных выборах и в референдуме, конституции европейских государств исходят из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Референдум не может использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, — с одной стороны, либо как противоядие институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив законодателя или других органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений, — с другой.

Делегация народом права на власть: теоретические основы и конституционное регулирование

Отечественная история XX в. дважды и самым убедительным образом доказала трагичную порочность тезиса, что народоправство синонимично демократическому правлению и может быть достигнуто народным восстанием. «Право народа на революцию» — обветшалый постулат эпохи противостояния труда и капитала, используемый сегодня разве что политическими авантюристами, продолжающими жить надеждой на возможность обмануть объективные закономерности развития общества. В свою очередь, демократическое правление есть слишком сложное явление, чтобы надеяться его достичь без участия в этом процессе подлинных профессионалов и граждан, приверженных соответствующим идеалам.

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

⁴ См.: Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) : пер. с венг. М., 2001. С. 57 и сл.

⁵ См. подробно: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 333 и сл.

теория делегации учредительной власти, являвшаяся логическим дополнением доктрины делегации суверенитета и имевшая в свое время огромный успех, в настоящее время совершенно дискредитирована⁶. В немалой степени эта позиция обуславливалась тем, что теория делегации учредительной власти не раз проявляла себя в прошлом в качестве опасного орудия диктатуры. Тот же М. Ориу писал, что нет гарантий от того, что какая-либо политическая организация или какой-нибудь глава государства «не возьмут инициативу пересмотра конституции, прибегнут к плебисциту, чтобы добиться необходимой делегации, необходимого мандата от народа, и затем снова подвергнут плебисциту сочиненную ими конституцию. Посредством такого ловкого фокуса делегация национального суверенитета приведет к диктаторской конституции»⁷. Представляется, что это опасение имеет под собой достаточно серьезные основания и не может игнорироваться и теперь.

Антитезой теории делегации народом права на власть государству, при том что пределы этого права и накладываемые на государство ограничения устанавливаются актом делегации, в XIX в. выступила теория самоограничения государства своим позитивным правом, выдвинутая Р. Иерингом во второй половине XIX в.⁸ Доктрина естественного права, казалось бы, безвозвратно сошла в небытие вместе с потускневшей под влиянием органической теории государства верой в либеральные ценности, а государство, сложившееся на развалинах феодализма, уже не нуждалось в нравственном обосновании.

Соответственно, задача не критичной позитивистской юриспруденции заключалась в формальном анализе позитивного права, писал А.С. Яценко, — «отыскании формально-юридического принципа каждого института и в выведении, путем логических и чисто абстрактных операций, всех последствий этого принципа». Но это означало, что государство, обязывая законом подданных, само остается над ним; «...то, что для подданного — будь то частное лицо или орган государства — является правом, для самого государства не есть право. Иначе говоря, если мы смотрим с высоты государства в низины права, мы находим лишь пустое место. Всякое право есть для государства неправое, правовое ничто, чуждое и остающееся чуждым ему самому, но навязываемое им его подданным и таким образом возвышаемое для последних на степень права»⁹.

Именно с этих позиций уже в конце XIX в. теория самоограничения государства была подвергнута критике. В частности, по мнению Л. Дюги, «если государство связано лишь законом, который оно создает, который оно может не создавать и который оно может переделать посредством другого закона, то в действительности оно нисколько не связано законом». Знаменитый французский ученый далее указывал, что государство лишь в том случае связывается правом, если допустить существование объективного права, стоящего над ним. Только в этом случае государство обязано уважать изданные им законы именно потому, что они являются выражением этого высшего права,

какое бы основание ему ни давать — естественные и индивидуальные права или солидарность»¹⁰.

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

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

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

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

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

⁶ Ориу М. Основы публичного права. М., 1929. С. 630.

⁷ Там же. С. 632.

⁸ Иеринг Р. Цель в праве : пер. с нем. Т. 1. СПб., 1881.

⁹ Очерки науки о государстве / с вступ. статьей А.С. Яценко. М., 1909. С. 6.

¹⁰ Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства : пер. с фран. М., 1909. С. 61, 62.

В отличие от простой делегации чрезвычайная делегация означает предоставление специальному органу, созываемому народом и обладающему специальным поручением, права изменить существующие конституционные власти. Конституанта по выполнении возложенной на нее задачи прекращает свое существование. В частности, согласно Конституции России если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции будет поддержано квалифицированным большинством голосов от общего числа членов палат парламента, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Оно либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект нового Основного закона, который может быть принят самим Конституционным Собранием двумя третями от общего числа его членов или вынесен на всенародное голосование. Что же касается поправок к главам 3–8 Конституции, они принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации.

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

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

Таким образом, законодательная, исполнительная и судебная власть есть не учредительная, но учреждаемая власть. Ее пределы установлены суверенной волей народа, выраженной в конституции, особенно в тех ее положениях, которые составляют фундаментальные основы конституционного строя и содержат существенные характеристики политической и правовой организации народа. Отсюда вытекают несколько выводов, имеющих значение для характеристики принципа народовластия: демократия представляет собой форму и способ ограничения государственной власти, право на которую предоставляется только на время и пределы которой установлены Конституцией;

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

народное представительство выступает в качестве атрибутивного элемента демократической организации власти в России, место которого в ее системе, статус, полномочия предопределяются принципом разделения властей, а содержание деятельности отражает идеологическое многообразие и многопартийность;

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

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

парламент представляет российский народ в целом и строится с учетом многопартийности и конкурентности самой демократии. Это в том числе означает, что мандат дается не избирательным округом или субъектом Федерации, население которогоотирует избрание кандидатов, а единой в политическом отношении государственной гражданской нацией — многонациональным народом Российской Федерации.

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

Природа депутатского мандата: обзор исторического прошлого российского конституционализма

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

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

Этот вывод, несколько десятилетий доминировавший в отечественном государствоведении, позднее был оспорен под влиянием особенностей исторического развития России, наложивших отпечаток как на развитие представительных учреждений, так и объясняющих их доктрин. В преддверии революции 1905 г., а также накануне Великой российской революции 1917 г. некоторые видные государствоведы с сожалением писали, что «в средние века существовало хорошее учреждение ответственности депутатов перед избирателями, которое исчезло в новое время. Теперь господствуют иные взгляды и иные нормы положительного права». При этом доминировала социально-политическая аргументация, обусловленная доктриной классового противостояния: «Утверждения, что депутат есть представитель всего народа и что он не ответствен перед избирателями, чрезвычайно выгодны для тех буржуазных политических партий, которые заманивают на выборах избирателей в свою лавочку, любят наобещать им с три короба, лишь бы только одержать победу на выборах. Безответственность членов этих партий, попавших в депутаты, перед избирателями дает им возможность не исполнять принятых на себя обещаний. Это учение не менее выгодно присяжным политикам и политическим авантюристам, выступающим на выборах в качестве «диких», беспартийных и т.д.»¹²

Уже в период революции 1905 г. в Уставах Советов рабочих депутатов ряда городов (Тверь, Кострома и др.) было записано право отзыва (или право перевыборов) депутатов (делегатов, уполномоченных) Советов. Еще более широкое признание данное требование получило в революционном нормотворчестве в период от февраля до октября 1917 г.¹³ Оно развивало практику Парижской коммуны, делегаты которой, как писал К. Маркс, «должны были строго придерживаться *mandat impératif* (точной инструкции) своих избирателей и могли быть сменены во всякое время»¹⁴.

Наиболее последовательной в отстаивании института императивного мандата в России была партия большевиков. Однако уже вскоре после Революции 1917 г. В.И. Ленин в написанном им проекте Декрета о праве отзыва, существенно скорректировав взгляды Маркса и опыт Парижской коммуны, подчеркивал

необходимость официального признания в будущем права населения «отзывать **в любое время** всех и всяких выборных, должностных лиц, представителей», ибо «какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных. Это основное, принципиальное положение истинного демократизма, относясь ко всем без исключения собраниям представителей, относится также и к Учредительному собранию»¹⁵. При том, однако, что речи о *mandat impératif*, т.е. точной инструкции, нарушение которой служило основанием отзыва, уже не было.

Принцип «сменяемости всех без изъятия делегатов и выборных в любое время по решению большинства их избирателей» был закреплен в декрете ВЦИК от 21 ноября (4 декабря) 1917 г. «О праве отзыва делегатов»¹⁶, а затем — в соответствующих статьях всех советских конституций. В частности, согласно п. 78 Конституции РСФСР 1918 г. «избиратели, посланные в Совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы согласно общему положению». Аналогично формулировалось это право в ст. 75 Конституции РСФСР (без трех последних слов), утвержденной постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. Этот вывод был вполне логичен с точки зрения глубоких формационных преобразований и утверждения монопартийности и идеологического единообразия. Депутат выступал в качестве «посланника», и в действительности он был скорее не депутатом в истинном смысле этого слова, обладающим собственной легитимностью и в силу этого широкой свободой усмотрения, а делегатом, воля которого всецело определялась волей пославших его избирателей¹⁷.

Конституционному развитию Советского государства нельзя отказывать в рациональности. Уже в ст. 142 Конституции СССР 1936 г. акцент был смещен: депу-

¹² Очерки науки о государстве В.И. Дунаева и А.А. Никитского / с вступ. статьей А.С. Яценко. М., 1909. С. 87, 89–90. Наиболее последовательно принцип императивного мандата в этот исторический период с позиций социал-демократии отстаивал известный социолог и историк К.М. Тахтарев (см.: От представительства к народовластию. К изучению новейших стремлений политического развития современного общества. СПб., 1907). В советский период отечественного конституционализма, пожалуй, наибольшую известность приобрела книга В.Ф. Котока «Наказы избирателей в социалистическом государстве: Императивный мандат» (М.: Наука, 1967). Именно ему принадлежит классическое определение императивного мандата: «Институт императивного мандата охватывает указы избирателей депутатам и Советам депутатов трудящихся, повседневною связью с избирателями, отчетность депутатов перед избирателями о своей работе и о работе Совета по осуществлению наказов, право избирателей отзывать своих депутатов, если они не оправдывают их доверия». Указ. соч. С. 5–6.

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

¹⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 17. С. 343.

¹⁵ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 106.

¹⁶ Любопытная оценка Декрета ВЦИК «О праве отзыва делегатов» содержалась в учебнике «Советское государственное право» / под ред. С.С. Кравчука (2-е изд., перераб. и доп. М., 1975. С. 379), которая исчезла в последующих изданиях: «Как известно, смысл Декрета состоял тогда прежде всего в том, чтобы обеспечить возможность отзыва депутатов Учредительного собрания, которое было избрано по спискам, составленным еще до Октябрьской революции и не отражавшим нового, сложившегося в результате революции соотношения классовых сил, влияния партий». Авторы учебника допустили терминологическую ошибку, используя слово «депутат» вместо слова «делегат», которым пользовался автор декрета. Но несомненно то, что предусмотренное им право отзыва преследовало цель создать видимость легитимности изгнанию со сцены российской политики учредительного собрания. В действительности, однако, эта задача гораздо эффективнее была решена матросом-анархистом Железняком (Анатолий Григорьевич Железняков), фразой которого «Прекратите заседание. Караул устал. Часовые хотят спать...» был положен конец «буржуазной учредилки». См. подробно: Протасов Л.Г. Всероссийское учредительное собрание. М., 1997.

¹⁷ Небезынтересно, что Конституция РСФСР 1925 г. пользовалась обоими терминами. В частности, в п. 24 главы 6 «О Всероссийском Съезде Советов Рабочих, Крестьянских, Красноармейских и Казачьих депутатов» использовался термин «депутат», но в двух примечаниях к нему употреблялся термин «делегат».

тат «может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке»¹⁸. Если в период становления советского типа государственности и народного представительства право отзыва служило средством «очищения» Советов от «классово чуждых» элементов¹⁹, то в последующем главными основаниями отзыва стали плохое выполнение депутатских обязанностей и совершение действий, серьезный административный проступок, грубое нарушение норм социалистической морали).

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

рого только «учитываются депутатом» и он «добивается претворения в жизнь наказов избирателей» (ст. 103).

Это означало, что невыполнение наказов избирателей, как и ранее, в действительности не служило основанием для отзыва депутата. Императивный мандат, содержательно характеризующийся как триада — указы, отчеты, возможность отзыва, — окончательно изжил себя. Вне юридически обязательных наказов, гарантируемых правом отзыва, императивного мандата не существует. Не случайно, что в упомянутом «Политико-правовом комментарии Конституции СССР 1977 года», подготовленном самими авторами ее проекта, императивный мандат ни разу не упоминается. Он уже не вписывался в развивавшуюся Основным законом СССР концепцию народного суверенитета и обусловленную ею систему представительства, ядро которого составляла монопартийность. Указанный отказ во многом обуславливался и плановой системой ведения народного хозяйства, которая, в свою очередь, требовала корреляции доктринального осмысления природы депутатского мандата²⁰.

В частности, наказами избирателей согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 1 сентября 1980 г. являлись одобренные предвыборными собраниями имеющие общественное значение поручения избирателей своим депутатам, направленные на улучшение деятельности Советов народных депутатов по руководству государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством, обеспечение комплексного экономического и социального развития на их территории, удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей²¹.

Речь не идет о конкретных поручениях избирателей депутатам, выполнение которых гарантировано возможностью применения санкции в виде отзыва. При этом депутаты в свою очередь выступают не агентами населения соответствующего округа, а полномочными представителями советского народа²². При том, однако, что инерция предельно идеологизированного мышления, присущего раннему этапу советской цивилизации, вылилась в отечественном конституционном праве в концепцию генерального императивного мандата, т.е. обязанности депутата поддерживать то направление политики, которое было одобрено народом, проголосовавшим на выборах за «нерушимый блок коммунистов и беспартийных». Что же касается конкретных наказов избирателей, их либо перестали включать

¹⁸ Указанный порядок отзыва был определен союзным и республиканскими законами об отзыве лишь спустя более двух десятилетий, в 1959–1960 гг., а затем и в законе о статусе депутатов. Принятие Конституции СССР 1977 г. повлекло утверждение этих законов в новой редакции решениями Верховных Советов союзных республик. Со времени принятия законов о порядке отзыва депутатов по 1981 г. было отозвано из местных Советов свыше 8 тысяч депутатов, из Верховных Советов союзных и автономных республик — более 120, из Верховного Совета СССР — 12 депутатов. См.: Конституция СССР: Политико-правовой комментарий. М., 1982. С. 291.

¹⁹ В толковании И.В. Сталина ст. 142 Конституции СССР выглядела следующим образом: «Депутат должен знать, что он слуга народа, его посланец в Верховный Совет. И он должен вести себя по линии, по которой ему дан наказ народом». Что же касается вопроса «Чего нужно вообще требовать от своих депутатов, если взять из всех возможных требований наиболее элементарные требования?», Сталин отвечал на него следующим образом: «Избиратели, народ должны требовать от своих депутатов, чтобы они оставались на высоте своих задач, чтобы они оставались на посту политических деятелей ленинского типа, чтобы они были такими же ясными и определенными деятелями, как Ленин; чтобы они были такими же бесстрашными в бою и беспощадными к врагам народа, каким был Ленин; чтобы они были свободны от всякой паники, от всякого подобия паники, когда дело начинает осложняться и на горизонте вырисовывается какая-нибудь опасность, чтобы они были так же свободны от всякого подобия паники, как был свободен Ленин; чтобы они были так же мудры и неторопливы при решении сложных вопросов, где нужна всесторонняя ориентация и всесторонний учет всех плюсов и минусов, каким был Ленин; чтобы они были так же правдивы и честны, каким был Ленин; чтобы они так же любили свой народ, как любил его Ленин». См.: Сталин И.В. Речь на предвыборном собрании избирателей Сталинского избирательного округа г. Москвы 11 декабря 1937 г. / Сочинения. Т. 14. М., 1997. С. 241–242.

Как видим, деление общества на «партию хороших граждан» и «партию врагов народа», которым нет места в депутатском корпусе, составляло политическое основание института лишения мандата депутата. Нет речи и об отзыве депутата как санкции за неисполнение наказов избирателей, зато подведена политико-идеологическая база концепции генерального императивного мандата.

²⁰ Не случайно Г.С. Гурвич задолго до принятия Конституции СССР 1977 г. писал что «в советском строе нет необходимости в императивных мандатах». См.: Гурвич Г.С. Народ, народный суверенитет и народное представительство // Советское государство и право. 1958. № 3. С. 22–29. Эту позицию разделял А.А. Безуглов. См.: Безуглов А.А. Советский депутат: Государственно-правовой статус. М., 1971.

²¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 36. Ст. 736.

²² Типичным для учебной литературы стало следующее утверждение: «Советский депутат — представитель государственной власти. Это значит, что в своей работе он должен прежде всего руководствоваться общегосударственными интересами, интересами всего советского народа. Вместе с тем в своей деятельности он учитывает запросы населения, экономические, культурные и иные особенности союзной, автономной республики, автономной области, автономного округа, от которых он избран или на территории которых находится его избирательный округ». См.: Советское государственное право: учебник. 2-е изд., испр. и доп. М., 1985. С. 318.

в состав элементов, составляющих императивность депутатского мандата, либо в качестве таковых (например, открытие в населенном пункте фельдшерско-акушерского пункта, ремонт школы и пр.) обычно оформлялось то, что уже вошло или предполагалось включить в планы социально-экономического развития соответствующей территории. Строгая методология науки была подменена элеем идеологии либо сокрыта густым туманом самообмана.

Действующая Конституция России о природе депутатского мандата

Основной закон, оформивший глубокие формационные преобразования, переживаемые страной, принципиально обновил природу депутатского мандата. Отказ сегодня от института императивного мандата — не злой умысел «политических партий, присяжных политиканов и политических авантюристов», а конституционно-правовая рефлексия объективных закономерностей свободного рынка и идеологического многообразия и многопартийности в их конституционно-правовом выражении на сферу отношений народного представительства.

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

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

Этим гарантируется представительный статус депутата и свобода его мандата. Он действует в силу собственной легитимности, приобретенной в результате выборов; он профессиональный политик, состоящий в политической партии или входящий в ее фракцию, будучи беспартийным, участвующий в парламентском волеобразовании и тем самым содействующий интеграции отдельных граждан в единую государственную гражданскую нацию. Смысл его деятельности заключается в том, чтобы сводить и объединять представления граждан в сверхиндивидуальную общую волю²³.

При этом аргументы противников свободного мандата в течение более чем столетия не меняются и сводятся к тому, что он якобы не вписывается в современную конституционную реальность, предопределяемую

ролью политических партий, играющих существенную роль в функционировании демократии²⁴. Свободный мандат депутата объявляется фикцией, поскольку якобы не соответствует практике взаимоотношений депутатов с избирателями и политическими партиями. Отсюда следует вывод о полусвободном (смешанном) характере мандата парламентария²⁵. Нет недостатка и в утверждениях, что императивный мандат, характерный для прошлого и изживший себя, сегодня заменен не свободным, а также императивным мандатом, отражающим, однако, не зависимость депутата от избирателей, а зависимость депутата от воли политической партии.

Представляется, однако, что подобные утверждения методологически несовместимы с принципами конституционного строя России и статусом федерального парламента, а также правовыми основами его деятельности в условиях плюралистической демократии. Это не призыв во всем советском видеть глубокую старину. В действительности речь идет о бесплодности самих попыток реанимации исторически изживших себя форм депутатского мандата, присущих периоду перехода к обществу, построенному на базе идеологического и политического монизма, которые изжили себя уже в советский период отечественной истории и объективно нереализуемы в плюралистическом обществе. Бесперспективна и попытка отождествления в нарушение требований логики конституционного регулирования части (наказы, отчеты или отзывы) с целым («императивный мандат»)²⁶.

Другой вопрос, что открытое и политически эффективное обсуждение значимых вопросов государственной и общественной жизни ставится под угрозу

²⁴ Еще в 1909 г. А.А. Никитский, вторя К.М. Тахтареву, писал о «расхождении конституционного права и юридических теорий с конституционной практикой», усматривая причины такого расхождения главным образом в партийном эгоизме. См.: Никитский А.А. Народное представительство // Очерки науки о государстве. С вступ. статьей А.С. Яценко. М., 1909. С. 87; Тахтарев К.М. От представительства к народоуправлению. К изучению новейших стремлений политического развития современного общества. СПб., 1907. С. 77 и сл.

²⁵ См.: Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. М., 2004. С. 139; Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы. М., 2011. С. 92–93.

²⁶ Ни один из элементов мандата депутата сам по себе не может расцениваться как определяющий в оценке его природы. В частности, отзыв депутата мог бы трактоваться как аргумент в пользу императивности депутатского мандата лишь при условии, что это есть юридическая санкция за невыполнение мандатарием столь же юридически обязательных наказов избирателей. Именно в этом — смысл правовой позиции Конституционного Суда России, на которую вопреки ее действительному содержанию обычно ссылаются для доказательства «полусвободного» характера депутатского мандата. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации (СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348). Однако и эта ссылка теряет значение в связи с Постановлением Суда от 28 февраля 2012 г. по делу о проверке конституционности пункта 11 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в котором Суд отдал безусловное предпочтение принципу свободного мандата (СЗ РФ. 2012. № 11).

²³ См.: Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 286 и сл.; Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 162.

корпоративным воздействием на выборный и законодательный процессы, особенно в условиях, когда средства массовой коммуникации находятся под контролем нескольких крупных корпораций. Однако надежда на преодоление пороков политического ландшафта, отравляемого политическими партиями, крупными корпорациями или бюрократическими структурами, посредством императивного мандата призрачна. Mandat imperatif ведет к самодержавию народного суверенитета, являющемуся основой якобинской демократии, в которой человек теряет индивидуальную бытийность; плюралистическая демократия, гарантирующая политическую централизацию общества как неперемного условия государственной бытийности нашего народа, требует свободного мандата.

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

С этой точки зрения свободный мандат выполняет две важнейшие функции, которые вытекают из принципа демократического государства и непосредственно связаны с принципом многопартийности и политическим плюрализмом: во-первых, он обеспечивает взаимодействие и сотрудничество партий в парламенте в процессе выработки его решений, поскольку не связывает их в том числе предвыборными программами самих партий или обещаниями депутатов, избранных по их спискам. Вне такого взаимодействия и сотрудничества, требующего компромисса и уступок, за исключением случаев, когда одна из представленных в парламенте партий обладает абсолютным большинством голосов, функционирование плюралистической демократии невозможно.

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

Разумеется, это не исключает возможности политического нажима на члена парламента в целях обеспечения фракционной солидарности, включая преследующую каждого депутата угрозу не быть включенным в партийный список кандидатов на следующих выборах в парламент. Но сам по себе выход депутата из

партии или его исключение из фракции в силу принципа свободного мандата не должны влечь утрату мандата.

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

Этим не ставится под сомнение актуальность выработки действенных правовых средств против узурпации народного суверенитета несколькими сотнями депутатов или прошедшими в парламент политическими партиями, подмены партийным своекорыстием действительных интересов общества либо самовласть лидеров нескольких партий, прошедших в парламент, т.е. принципиальной совместимости организации внутрипартийной жизни с принципами демократического правового государства. В связи с этим нельзя игнорировать опасность, заключенную в устойчивости и дисциплине партийных фракций, которые могут использоваться как средство навязывания узкопартийных, ведомственных и лоббистских решений. Правовое регулирование статуса депутата, избранного в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, должно, с одной стороны, обеспечивать его независимость, в том числе от чрезмерного партийного давления, а с другой — способствовать реализации политической воли народа, выраженной на выборах путем голосования за выдвинутые политическими партиями списки депутатов как сторонников определенной партийной позиции.

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

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

Отсюда не следует, что права народа как носителя суверенитета и источника власти в его отношении с парламентом исчерпываются однократным актом голосования за того или иного кандидата или выдвинутый политической партией список кандидатов либо против него. Напротив, избрание парламента или иного выборного органа порождает между народом-сувереном и избранным им органом устойчивую правовую, а также социально-политическую, нравственную и психологическую связь и является источником политической силы и морального авторитета избранного органа, гарантией независимости от бюрократического аппарата и самостоятельности в осуществлении возложенных на него функций и соответствующих им полномочий.

Характер этой связи обусловлен сущностью Конституции и особенностями конституционных правоотношений, участниками которых являются многонациональный народ Российской Федерации и парламент в целом, политические партии как субъекты плюралистической демократии и их фракции в парламенте, отдельные депутаты. Повторимся, что для парламента или депутатов и их объединений неприкосновенны главы 1 (Основы конституционного строя), 2 (Права и свободы человека и гражданина) и 9 (Конституционные поправки и пересмотр Конституции) Основного закона. Указанные главы ни при каких условиях не могут быть пересмотрены парламентом, это — прерогатива Конституционного Собрания. Параметры свободы депутатского мандата ограничиваются правом группы численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы внести предложения о поправках и пересмотре положений Конституции²⁷. В остальном на парламенте лежит обязанность действовать в пределах своих полномочий, установленных Конституцией и федеральными законами, а также на основе сложившихся конституционных обычаев и принятых самим парламентом процедур, установленных в регламенте его палат.

Несомненно, что из представительного характера парламента и депутатского мандата вытекает обязанность использовать свои полномочия добросовестно и служить общему благу. Конституция не предусматривает принесение парламентариями присяги, но с точки зрения содержательной характеристики ответственности и обязанностей как парламента в целом, так и его членов возможна аналогия с ч. 1 ст. 82 Конституции России: «Клянись при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». По существу, это клятва действовать в соответствии с врученным наро-

дом-сувереном мандатом, в котором, однако, нет места ни наказам избирателей, ни отзыву как санкции за их неисполнение. Конституция, устанавливая полномочия и ответственность членов парламента, относит право их неприкосновенности к компетенции палат, а не избирателей соответствующего округа либо политической партии. Следовательно, и в данном случае свобода депутатского мандата под сомнение не ставится.

Литература

1. Безуглов А.А. Советский депутат. Государственно-правовой статус / А.А. Безуглов. М., 1971. 220 с.
2. Бердяев Н.А. Новое средневековье (Размышления о судьбе России) / Н.А. Бердяев. М., 1994. С. 469–470.
3. Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы / М.В. Варлен. М., 2011. С. 92–93.
4. Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав: лекции, читанные в 1885 г. / А.Д. Градовский / издано под ред. Н.М. Коркунова. СПб., 1895. С. 240.
5. Гурвич Г.С. Народ, народный суверенитет и народное представительство / Г.С. Гурвич // Советское государство и право. 1958. № 3. С. 22–29.
6. Дунаев В.И., Никитский А.А. Очерки науки о государстве / В.И. Дунаев, А.А. Никитский ; с вступ. статьей А.С. Яценко. М., 1909. С. 6, 87, 89–90.
7. Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства / Л. Дюги : пер. с фран. М., 1909. С. 61, 62.
8. Иеринг Р. Цель в праве / Р. Иеринг : пер. с нем. Т. 1. СПб., 1881.
9. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 1033–1035.
10. Котова В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве : императивный мандат / В.Ф. Котова. М.: Наука, 1967.
11. Лепешкин А.И., Ким А.И., Мишин Н.Г., Романов Г.И. Курс советского государственного права. Т. 2 / А.И. Лепешкин, А.И. Ким, Н.Г. Мишин, Г.И. Романов ; под общ. ред. А.И. Лепешкина. М., 1961. С. 362.
12. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. 2-е изд. Т. 17. М.: Государственное издательство политической литературы, 1960. С. 343.
13. Новгородцев П.И. О путях и задачах русской интеллигенции / Сочинения / П.И. Новгородцев. М., 1995. С. 356.
14. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы / Л.А. Нудненко. М., 2004. С. 139.
15. Ориу М. Основы публичного права / М. Ориу. М., 1929. С. 630.
16. Протасов Л.Г. Всероссийское учредительное собрание / Л.Г. Протасов. М., 1997.
17. Сталин И.В. Речь на предвыборном собрании избирателей Сталинского избирательного округа г. Москвы 11 декабря 1937 г. // Сочинения. Т. 14 / И.В. Сталин. М., 1997. С. 241–242.
18. Советское государственное право / под ред. С.С. Кравчука. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1975. С. 379.
19. Тахтарев К.М. От представительства к народовластию. К изучению новейших стремлений политического развития современного общества / К.М. Тахтарев. СПб., 1907. С. 77 [и др.].
20. Тихомиров Л.А. Критика демократии / вступ. статья и комментарии М.Б. Смолина / Л.А. Тихомиров. Часть IV. М., 1997.
21. Хессе Конрад. Государственное право Германии. Т. 1 / Конрад Хессе. М., 1994. С. 162.
22. Хессе Конрад Основы конституционного права ФРГ / Конрад Хессе. М., 1981. С. 286 [и др.].
23. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо : пер. с венг. М., 2001. С. 57 [и др.].
24. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеев. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 333 [и др.].

²⁷ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 1033–1035. В Комментарий подчеркивается, что пересмотр Конституции «никогда не может простираться до отмены идентичности Конституции как государственно-правовой формы рациональности и стабильности общества в условиях демократии, то есть до отказа от демократии, прав человека и верховенства права, составляющих краеугольную основу развития современной цивилизации. Речь идет о том, что как поправки к Конституции, так и ее пересмотр имеют некоторые объективные пределы — демократия, верховенства права, права человека и гражданина, которые легитимно не могут быть преодолены. Этим, в свою очередь, предопределяются пределы конституционной инициативы и полномочия субъектов, участвующих в процессе новации Конституции».

Об удалении наблюдателей и иных лиц, нарушающих закон о выборах, референдумах, из помещения для голосования в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях

АРТАМОШКИН МИХАИЛ НИКОЛАЕВИЧ,

начальник Контрольного управления
Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
генерал-лейтенант милиции в отставке,
кандидат юридических наук

ЧИСТОБОРОДОВ ИЛЬЯ ГРИГОРЬЕВИЧ,

старший преподаватель кафедры управления деятельностью
подразделений обеспечения охраны общественного порядка
Академии управления Министерства внутренних дел
Российской Федерации, подполковник полиции,
кандидат юридических наук
I.Chistoborodov@mail.ru

Президентом Российской Федерации 15 февраля 2016 г. подписан Федеральный закон № 29-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 33 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации». Данный федеральный закон определяет новый порядок отстранения членов участковой избирательной комиссии от участия в ее работе, а также удаление наблюдателей и иных лиц из помещения для голосования. Вновь принятый федеральный закон гласит: «Член участковой комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель

В данной статье рассматривается порядок удаления наблюдателей и иных лиц, нарушающих закон о выборах, референдумах, из помещения для голосования в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации. Кроме того, предложен порядок применения норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении наблюдателей и иных нарушающих закон о выборах и референдумах в помещении для голосования.

Ключевые слова: выборы, нарушение закона, удаление наблюдателей, органы внутренних дел.

On Removal of Supervisors and Other Persons Violating the Law on Elections, Referendums from the Premises for Voting within the Procedure Established by the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation and the Code of the Russian Federation on Administrative Offences

Artamoshkin Mikhail N., Resigned Lieutenant General of Militia, Chief of the Control Direction of the Staff of the Central Election Commission of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences

Chistoborodov Ilya G., Senior Lecturer of the Department of Management of Activity of Subdivisions of Ensuring Public Order of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences, Lieutenant Colonel of Police

In this article the order of removal of the observers and other persons breaking the law on elections, referenda from the room for vote in the order established by the Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation is considered. Besides, the order of application of standards of the Code of the Russian Federation on administrative offenses concerning observers and other breaking law on elections and referenda indoors for vote is offered.

Key words: elections, violation of the law, removal of observers, law-enforcement bodies.

и иные лица удаляются из помещения для голосования, если они нарушают законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах и факт такого нарушения установлен в судебном порядке. Исполнение соответствующего судебного решения обеспечивают правоохранительные органы». Правоохранительные органы в целом и органы внутренних дел в частности также обеспечивают в соответствии с федеральными законами безопасность граждан и общественный порядок в помещении для голосования и на территории избирательного участка, участка референдума¹.

Несомненно, в преддверии избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации новый порядок удаления наблюдателей и иных лиц, нарушающих закон, становится актуальным для сотрудников органов внутренних дел. Это обусловлено тем, что именно сотрудники полиции обеспечивают общественный порядок в день голосования на избирательном участке и им приходится принимать меры по пресечению правонарушений. При этом важно отметить, что до принятия вышеупомянутого федерального закона порядок удаления нарушителей с избирательных участков был достаточно понятен и прост. В частности, решение об удалении нарушителя принимала избирательная комиссия путем голосования. Вынесенное решение в письменном виде вручалось сотрудникам полиции, и они реализовывали его.

Вместе с тем в предложенной к исполнению законодателем норме не дается однозначного ответа на вопрос — решение какого именно суда об удалении наблюдателя должно исполняться правоохранительными органами. Кроме того, следует отметить, что в настоящее время принятие решения судом вопроса о наличии либо отсутствии в действиях членов участковой избирательной комиссии, наблюдателя и иных лиц нарушений законодательства возможно с помощью применения двух основных кодифицированных нормативных актов: во-первых, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации²; во-вторых, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³.

Итак, рассмотрим вариант номер один, это решение судом вопроса о наличии в действиях наблюдателя и иных лиц нарушений законодательства в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации. При этом следует учитывать, что с заявлением в суд об удалении наблюдателей и других нарушителей из помещения для голосования, исходя из объема полномочий, предусмотренных ст. 27–31 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴, вправе обратиться:

участковая комиссия как на основе коллегиально принятого решения, так и в лице своего председателя, который в силу закона представляет комиссию и несет ответственность за реализацию избирательных прав граждан;

вышестоящая (-ие) избирательная (-ые) комиссия (-и) как на основе коллегиально принятого решения, так и в лице своего (-их) председателя (-ей);

организующая выборы комиссия как на основе коллегиально принятого решения, так и в лице своего председателя.

Кроме того, правом обращения в суд также наделен прокурор (ч. 1 ст. 39, ч. 6 ст. 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Анализируя дальнейший процессуальный порядок рассмотрения искового заявления, необходимо отметить, что в соответствии с ч. 1 ст. 241 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации исковое заявление о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, поступившее в суд в период избирательной кампании, кампании референдума до дня голосования, должно быть рассмотрено и разрешено в течение пяти дней со дня его поступления, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно.

Одновременно важно подчеркнуть, что согласно ч. 3 ст. 243 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации о времени и месте рассмотрения административного дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации суд извещает лиц, участвующих в деле, и прокурора. Неявка в суд лиц, которые участвуют в административном деле, надлежащим образом извещены о времени и месте судебного заседания и присутствие которых не было признано судом обязательным, а также неявка надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного заседания прокурора не является препятствием для рассмотрения и разрешения указанного административного дела.

В рассматриваемом случае в качестве административного ответчика будет выступать сам член участковой избирательной комиссии, наблюдатель либо иное лицо — «нарушитель». В качестве заинтересованного лица могут быть привлечены кандидат или избирательное объединение, направившие наблюдателя.

Поскольку искивые требования будут касаться удаления конкретного нарушителя, то его участие в судебном заседании будет являться необходимым. Однако в силу приведенной выше нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации его участие в судебном заседании может не признаваться обязательным. Решение этого вопроса зависит от усмотрения суда.

Рассмотрение соответствующего административного иска будет осуществляться в соответствии с главой 24 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Однако следует отметить, что рассмотрение дел об удалении нарушителя по времени может быть ограничено наступлением ночного времени (22 часа), когда заседание может быть прервано для отдыха. Другими словами, можно сказать, что в случае, если наблюдателя, нарушающего закон

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 33 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части деятельности наблюдателей: федеральный закон от 15 февраля 2016 г. № 29-ФЗ // Российская газета. 2016. № 33.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Российская газета. 2015. № 49.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. № 256.

⁴ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ // Российская газета. 2014. № 45.

о выборах, потребуется удалить с избирательного участка после 22.00 (в это время, как правило, происходит подсчет голосов), то применение норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации невозможно, так как судья не может провести судебное заседание.

Рассматривая далее процессуальный порядок, следует принимать во внимание, что в соответствии с ч. 2 ст. 188 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в случае отсутствия в кодексе прямого запрета на немедленное исполнение решений по административным делам определенной категории суд по просьбе административного истца может обратиться к немедленному исполнению, если вследствие особых обстоятельств замедление исполнения этого решения может нанести значительный ущерб публичным или частным интересам. То есть вопрос о немедленном исполнении решения суда может быть рассмотрен одновременно с его принятием.

Исходя из того что в помещении для голосования находятся представители органов внутренних дел (полиции), следует также, что именно они должны обеспечить удаление нарушителя из помещения для голосования. Кроме того, удаление также могут осуществлять судебные приставы-исполнители, специально вызванные для реализации решения суда.

При применении административных процедур, предусмотренных Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации для удаления нарушителя, имеются определенные недостатки: во-первых, эта процедура занимает достаточно длительный промежуток времени, в связи с этим теряется оперативность при принятии мер принуждения к нарушителю; во-вторых, отсутствуют возможности применения мер принуждения после 22.00, так как нет возможности рассматривать исковое заявление в суде.

Перейдем к рассмотрению варианта номер два — разрешение данного вопроса в соответствии действующим Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Положения ч. 15 ст. 81 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не препятствуют применению положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении нарушителя — члена участковой избирательной комиссии, наблюдателя и иного лица, если его действия образуют состав административного правонарушения (например, ст. 5.6 «Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации», ст. 19.1 «Самоуправство», ст. 19.3 «Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции», ст. 20.21 «Появление в общественных местах в состоянии опьянения»).

Кроме того, Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты

Российской Федерации»⁵ в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях введена в действие ст. 5.69 «Вмешательство в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, либо создание помех участию избирателей, участников референдума в голосовании».

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.69, вправе должностные лица органов внутренних дел (полиции). Однако законодатель, вводя данный состав правонарушения в действие, не указал, какой орган имеет право рассматривать дела об административных правонарушениях. В связи с этим сотрудникам органов внутренних дел необходимо руководствоваться ст. 22.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Она гласит, что в случае упразднения указанных в главе 23 настоящего кодекса или в законе субъекта Российской Федерации органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности должностного лица до внесения в настоящий кодекс или в закон субъекта Российской Федерации соответствующих изменений и дополнений подведомственные им дела об административных правонарушениях рассматривают судьи.

Поскольку при совершении административного правонарушения к наблюдателю в полном объеме могут применяться положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, то в отношении этого лица беспрепятственно возможно применение и меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В силу ст. 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять предусмотренные КоАП РФ меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 27.2 КоАП доставление, т.е. принудительное препровождение физического лица, в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным, осуществляется: должностными лицами органов внутренних дел (полиции) при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.3 настоящего кодекса рассматривают органы внутренних дел (полиция), либо административных правонарушений, по делам о которых

⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ // Российская газета. 2016. № 51.

в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 настоящего кодекса органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, — в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или в помещении органа местного самоуправления сельского поселения. Таким образом, доставление нарушителя возможно одновременно считать как удаление с избирательного участка.

Пунктом 2 ч. 1 ст. 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в качестве еще одной обеспечительной меры предусмотрено административное задержание. Из смысла ч. 1 ст. 27.3 КоАП следует, что возможность применения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде административного задержания связана, в частности, с необходимостью обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Таким образом, можно сделать вывод о возможности применения мер административной ответственности и необходимых мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, например задержания, — к наблюдателю и иным лицам (при наличии в их действиях соответствующего состава) по ст. 5.6 «Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации», ст. 5.69 «Вмешательство в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, либо создание помех участию избирателей, участников референдума в голосовании», ст. 20.1 КоАП («Мелкое хулиганство»), ст. 19.3 КоАП («Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции»), ст. 19.35 КоАП («Воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции»), ст. 20.2.2 КоАП («Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка»), иными статьями КоАП РФ.

Рассмотрев два варианта удаления нарушителей, авторы статьи делают вывод, что можно пользоваться и применять нормы кодифицированных актов одновременно. То есть избирательная комиссия выходит с иском заявлением в суд, в то время как сотрудники органов внутренних дел осуществляют производство по делу об административном правонарушении.

При этом необходимо подчеркнуть, что положение законодательства не содержит гарантий для наблюдателей и иных лиц, которые могли бы быть охарактеризованы как своего рода «административно-правовой иммунитет» от преследования указанных лиц в административном порядке. Однако в случае выявления административного правонарушения, совершенного

членом избирательной комиссии с правом решающего голоса, существует особый порядок.

Во-первых, при выявлении административного правонарушения, совершенного членом комиссии, сотрудник полиции может пресечь противоправное деяние как устно, так и с помощью физического воздействия. К ним могут быть применены все необходимые меры обеспечения административно-процессуального производства в порядке, предусмотренном главой 27 КоАП РФ.

Во-вторых, в том случае, если наказание за совершенное административное правонарушение налагается во внесудебном порядке, рассмотрение дела, назначение административного наказания и его исполнение осуществляются в общем порядке, без исключений.

В случае если дело об административном правонарушении подлежит передаче на рассмотрение в суд, необходимо испросить согласие прокурора (соответственно уровню выборов). Официальный запрос о согласии прокурора на передачу материалов дела об административном правонарушении на рассмотрение судьи должен быть направлен незамедлительно. К запросу следует прилагать материалы, подтверждающие наличие события административного правонарушения, виновность члена комиссии или кандидата в совершении административного правонарушения, характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением.

Прокурор же должен будет дать ответ либо немедленно в том случае, когда в качестве наказания за совершенное административное правонарушение может быть назначен административный арест, либо в иных случаях в течение двух суток. В том случае, когда прокурор отказывает в согласии на назначение административного наказания в судебном порядке, производство по делу должно быть прекращено. Если же прокурор дает соответствующее согласие, материал направляется на рассмотрение судьи.

Литература

1. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 33 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части деятельности наблюдателей : федеральный закон от 15 февраля 2016 г. № 29-ФЗ // Российская газета. 2016. № 33.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ // Российская газета. 2016. № 51.
3. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ // Российская газета. 2014. № 45.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Российская газета. 2015. № 49.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. № 256.

Современные условия развития понятийно-терминологического аппарата подотрасли и науки избирательного права

МИТИН ГАРЕГИН НИКОЛАЕВИЧ,

кандидат юридических наук
mitin_g83@mail.ru

*Многие вещи нам непонятны не потому,
что наши понятия слабы;
но потому, что эти вещи не входят
в круг наших понятий.*

Козьма Прутков

Понятийно-терминологический аппарат (понятийный аппарат) представляет собой относительно постоянный набор понятий, объединенных общим признаком, который позволяет строить гипотезы. Поскольку понятие представляет собой форму мышления¹, под действием внешних факторов их форма (термин) или содержание могут меняться. Появление ранее не существовавших объектов, в том числе и абстрактных, закономерно влечет формирование новых понятий и терминов. Таким образом происходит развитие понятийного аппарата. Для юридической науки в целом и отраслевых ее наук, а также собственно отраслей (подотраслей) права развитие понятийного аппарата имеет прикладное значение, которое выражается в юридической технике и в практическом правоприменении.

Понятийный аппарат избирательного права состоит из нескольких уровней. Первый уровень образуют понятия «выборы», «голос» и соответственно их производные. Эти понятия образуют предмет, следовательно, образуют подотрасль и науку избирательного права. Для науки избирательного права «выборы» и «голосование» выступают категориями, являясь при этом понятиями в конституционном праве. Если их «изъять из обращения», существование подотрасли и науки избирательного права будет под вопросом. Здесь также необходимо учитывать, что словом «выборы» называют способ формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления. Не следует путать сам термин и понимание этого термина, его понятие². Термин «выборы» можно найти в законодательстве об отдельных видах юридических лиц как

¹ Бочаров В.А., Маркин В.И. Основы логики : учебник. М. : ИНФРА-М, 2014. С. 209 ; Строгович М.С. Логика. М. : Госполитиздат, 1949. С. 75.

² Бочаров В.А., Маркин В.И. Указ. соч. С. 209.

Статья посвящена исследованию понятийно-терминологического аппарата избирательного права. Автор обращается к происхождению ключевых терминов, их исторической трансформации, рассматривает тенденции, в рамках которых развивается понятийно-терминологический аппарат избирательного права в настоящее время. В статье выделяются уровни понятийного аппарата и делается вывод о том, что именно наличие собственного понятийно-терминологического аппарата делает избирательное право самостоятельной подотраслью права.

Ключевые слова: избирательное право, понятийный аппарат, понятие избирательного права, выборщик, выборы, голосование.

Modern Conditions of Development of Definitions of Sub-Branch and Science of Election Law

Mitin Garegin N., Candidate of Legal Sciences

The article is devoted to research of definitions of election law. The author analyzes the origin of key terms, their historical transformation, considers the trends within the framework of which the definitions of the election law develops at the present time. The article distinguishes levels of definitions and concludes that it is the presence of own definitions that makes the election law an independent sub-branch of law.

Key words: election law, definitions, notion of election law, elector, elections, voting.

способ формирования руководящих органов этих лиц³. Однако такие выборы — выборы органов и должностных лиц, не являющихся органами публичной власти, — одноименным понятием избирательного права не охватываются⁴, это уже понятие корпоративного права. По справедливому замечанию А.Е. Постникова, данный термин и в избирательном законодательстве используется в различном контексте. Данный феномен объясняется тем, что «процесс выборов растянут по времени и включает в себя различные стадии избирательного процесса, в своей совокупности и составляющие выборы в тот или иной орган»⁵. В обыденном сознании под «выборами» понимаются и избирательная кампания, и собственно день голосования.

Понятие «выборы», «голос» и образованные на их основе используются для описания структуры любого избирательного правоотношения: субъект, объект, предмет. Изменения понятийного аппарата на данном уровне возможны только в лексическом плане. Например, к началу XX в. «выборщики» трансформировались в «избирателей», «гласные» стали «депутатами». Хотя общее понятие, характеризующее выборные должности, в общем не изменилось с XVII в. — «выборные люди»:

«А те, государь, **выборные люди**, сотские, и пятидесятские и десятские лучшие статьи, которые выбраны, при сыщике при Ортеме Огibalове; а после, государь, сыщика Ортеме Огibalова, в Шуе, воеводы и губные старосты тех **выборных людей**, сотских, пятидесятских и десятских переменить, и в их место выбрать иных людей, нам, сиротам твоим, без твоего, великаго государя, указу, несмеют» (Челобитная шуан царю Алексею Михайловичу о разрешении выборов новых сотских, пятидесятских и проч. (1666))⁶.

Замена выборов референдумом⁷ или иной процедурой формирования органов публичной власти переносит избирательное право в разряд исторических подотраслей права.

Второй уровень образуют понятия, используемые для описания избирательных процессов, описания объективной и субъективной стороны избирательных

правоотношений. Основные изменения понятийного аппарата избирательного права происходят именно на этом уровне.

Третий уровень — понятия отраслевые, принадлежащие как иным подотраслям конституционного права, так и другим отраслям права вообще. Данный уровень служит связующим звеном подотрасли с другими частями системы права, подтверждает целостность всей системы и обеспечивает синхронизацию изменений в понятийных аппаратах ее частей. Например, при изменении категорий преступлений по Уголовному кодексу Российской Федерации должны меняться и соответствующие ограничения пассивного избирательного права.

Рассматривая пути развития понятийного аппарата, необходимо сделать оговорку о том, что он эволюционирует исключительно в границах развития самой подотрасли (науки). Российское избирательное право развивается «в рамках комплексной правовой конструкции, конституционно закрепляющей принцип свободных выборов как условие реализации права граждан избирать и быть избранными на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при проведении федеральных региональных и муниципальных выборов»⁸. Это означает, что в текущих условиях невозможно прогнозировать, например, актуализацию понятий безальтернативных выборов, имущественного ценза или понятия «принцип открытого голосования». В науке избирательного права России эти понятия рассматриваются как исторические.

В настоящее время можно наблюдать следующие тенденции, в рамках которых развивается понятийный аппарат избирательного права.

1. Цикличность, обусловленная периодическими изменениями законодательства о выборах. Данную тенденцию нельзя признать «естественным» процессом, происходящим внутри понятийного аппарата подотрасли и науки избирательного права. Она обусловлена значительной политизацией российского законодательства о выборах. Последнее постоянно меняется под конкретные политические обстоятельства⁹, вместо того чтобы служить для них сдерживающим фактором. Например, форма голосования против всех кандидатов (списков кандидатов) существовала до 2006 г., затем была отменена Федеральным законом от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)»¹⁰. Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ¹¹ указанная форма голосования была вновь восстановлена.

2. Ограниченность тремя базовыми избирательными системами — мажоритарной, пропорциональной и смешанной¹². Соответственно, все понятия «вертятся»

³ Например: п. 5, 6 ст. 53, ст. 66 Федерального закона от 26 декабря 1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1; подп. 2 п. 2 ст. 20 Федерального закона от 8 декабря 1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4870; также пп. 2.3.1–2.3.4 Кодекса корпоративного управления, рекомендованного Письмом Банка России от 10 апреля 2014 г. № 06-52/2463 // Вестник Банка России. 2014. № 40.

⁴ Постников А.Е. Избирательное право России. М.: ИНФРА-М, НОРМА, 1996. С. 22. См. также: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов. М.: НОРМА, 2003. С. 22.

⁵ Постников А.Е. Указ. соч. С. 21.

⁶ Цит. по: Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. М.: НОРМА, 2001. С. 89.

⁷ В этом случае можно говорить о «поглощении» избирательного права так называемым референдумным правом. О референдумном праве см.: Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика: науч.-практ. изд.: в 3 т. Казань, 2013; Комарова В.В. Понятие, принципы и система референдумного права Российской Федерации // Представительная власть. 2006. № 2. С. 22–26; Она же. Референдумное право и процесс России: учеб.-метод. комплекс. М.: Директ-Медиа, 2014; Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.

⁸ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов. М.: НОРМА, 2003. С. 26.

⁹ На это указывает, например, профессор Е.И. Колюшин. См.: Конституционное право России: курс лекций. М.: Городец, 2006. С. 180–181.

¹⁰ СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.

¹¹ СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2931.

¹² См., например: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин М.: Медиа-Пресс, 2009. С. 23–24.

вокруг этих избирательных систем¹³. Данный фактор также «питает» упомянутая выше нестабильность избирательного законодательства. Например, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации избирательная система менялась от смешанной до пропорциональной, и обратно. При этом такая трансформация не привела к образованию качественно новых институтов, а соответственно и понятий.

3. Развитие технологических и технических элементов избирательного процесса:

— постепенная автоматизация работы избирательных комиссий;

— введение электронного голосования;

— развитие инструментов общественного контроля (видеонаблюдение).

Так, автоматизация работы избирательных комиссий в XXI в. расширила понятийный аппарат подотрасли такими специфическими понятиями, как «сканер избирательных бюллетеней», «КОИБ»¹⁴, «оператор КОИБа», «контрольный (ручной) подсчет голосов», «автоматизированное рабочее место участковой избирательной комиссии». Введение электронного голосования ознаменовалось понятиями электронного бюллетеня, КЭГа, технологической карты и др. В то же время повсеместное внедрение КОИБов и КЭГов повлечет исчезновение понятия сомнительного бюллетеня. Внедрение в избирательный процесс применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения привело к возникновению в избирательном праве понятий «доступ к видеоматериалам», «заявка на просмотр видеоматериала», «программно-аппаратный комплекс»¹⁵.

Также не следует недооценивать процессы в смежных отраслях права. Например, в последние годы большое внимание уделяется антикоррупционному законодательству, изменения в котором затрагивают и законодательство о выборах. Появились новые тре-

бования к кандидатам, новые документы, а значит, и новые понятия¹⁶, преимущественно третьего уровня.

Литература

1. Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика : науч.-практ. изд. : в 3 т. / Р.Т. Биктагиров. Казань, 2013.

2. Бочаров В.А., Маркин В.И. Основы логики : учебник / В.А. Бочаров, В.И. Маркин. М. : ИНФРА-М, 2014. С. 209.

3. Веденеев Ю.А., Зайцев И.В., Луговой В.В. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX. в / Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.В. Луговой ; под общ. ред. А.А. Вешнякова. М. : НОРМА, 2001. С. 89.

4. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. А.А. Вешняков. М. : НОРМА, 2003. С. 22, 26.

5. Колюшин Е.И. Конституционное право России : курс лекций / Е.И. Колюшин. М. : Городец, 2006. С. 180–181.

6. Комарова В.В. Понятие, принципы и система референдумного права Российской Федерации / В.В. Комарова // Представительная власть. 2006. № 2. С. 22–26.

7. Комарова В.В. Референдумное право и процесс России : учеб.-метод. комплекс / В.В. Комарова. М. : Директ-Медиа, 2014.

8. Лысенко В.И., Головин А.Г. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин. М. : МедиаПресс, 2009. С. 23–24.

9. Постников А.Е. Избирательное право России : науч. и учеб. изд. / А.Е. Постников. М. : ИНФРА-М НОРМА, 1996. С. 22.

10. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации / В.В. Пылин. СПб. : Юридический центр «Пресс», 2003.

¹³ Автор не берется здесь рассуждать о том, исчерпали ли традиционные избирательные системы внутренние ресурсы для развития.

¹⁴ См.: КОИБ: история создания и применения. Сборник материалов. М. : ЦИК России, 2014.

¹⁵ См.: Порядок применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации, утв. Постановлением ЦИК России от 26 сентября 2012 г. № 142/1076-6 // Вестник ЦИК России. 2012. № 10.

¹⁶ Например, «сведения о расходах кандидата по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка»; «проверка достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций» и т.п.

Нидерланды: резерв «свободных» избирателей в эпоху всеобщего избирательного права

АРБАТСКАЯ МАРИНА НИКОЛАЕВНА,

профессор кафедры общетеоретических дисциплин
международного факультета Национального исследовательского
Иркутского государственного технического университета,
член Общественного научно-методического консультативного совета
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
доктор географических наук
info@istu.edu

Статья продолжает анализ территориальных особенностей реализации активного избирательного права в странах с различным государственно-политическим устройством¹. Каково

положение Нидерландов — самой густонаселенной и, в некоторых вопросах, вызывающе демократичной страны Европы, входящей в десятку стран, крупнейших держателей золота, в координатах «общее (демографическое) — списочное (политическое) число» избирателей?

Нидерланды — во многом уникальная страна. Уникальность в устройстве избирательного права и политической системы состоит в том, что для прохождения

¹ Воспроизводство государственной власти в современном мире осуществляется путем всеобщего голосования. Но далеко не все люди пользуются своим правом. Явка в пункты голосования или электоральная активность показывают степень легитимности власти, для расчета которой, а также конвертации электорального корпуса в количество мест от некоторой территории в представительном органе необходимо общее или списочное число избирателей.

Как показывает практика, общее и списочное число — далеко не одно и то же.

Анализ динамики общего числа избирателей Нидерландов почти за 85 лет, с 1933 по 2016 г., показал широкий интервал соотношения (55–76%) с численностью населения, зависимый от организационно-политических условий участия в голосовании. В период преддемократии не все «цензопроходящие» граждане автоматически регистрировались как избиратели. В дальнейшем, в условиях действия избирательного вето, эта традиция — резерв «свободных» (незарегистрировавшихся) избирателей — получила продолжение. При этом занесенные в списки избиратели показывали очень высокую, имеющую территориальное выражение, конфессионально обусловленную дисциплинированность. После отмены вето произошел ускоренный рост списочного числа избирателей, их доли в численности населения и понижение электоральной активности на фоне постепенно меняющихся демографических (снижение рождаемости) и резко обострившихся иммиграционных факторов. Демографически обусловленное снижение темпов роста списочного числа избирателей и амбивалентно влияющие на электоральную активность негативные вызовы внешнеполитической конъюнктуры (решение о размещении ядерного оружия на территории страны или «принятие конституции / ассоциация с Украиной» Европейского Союза, которые отторгает доминирующая часть голландского общества и поддерживает элита) подтверждают исчерпание резерва «свободных» избирателей.
Ключевые слова: общее число избирателей, списочное число избирателей, преддемократия, избирательный ценз, обязательный вето, резерв «свободных» избирателей.

The Netherlands: Reserve of “noncompulsory” Voters under Universal Right of Suffrage

Arbatskaya Marina N., Professor of the Department of General Theoretical Disciplines of the International Faculty of National Research Irkutsk State Technical University Member of Public Scientific and Methodic Consultative Council under the Central Election Commission of the Russian Federation, Doctor of Geography

The analysis of dynamics of total number of voters of the Netherlands for almost 85 years, from 1933 to 2016, demonstrated a wide interval of ratio (55–76 percents) with the number of population, depending on organizational political conditions of participation in voting. In the period of pre-democracy not all eligible citizens were automatically registered as voters. Hereafter, in the conditions of election vote, this tradition — reserve of “noncompulsory” voters — continued, with registered voters showing very high discipline, depending on territory and confession. After cancellation of vote, there was a fast growth of registered voters number, their share in the number of population and decrease of electoral activity with gradually changing demographic (falling birth rates) and sharp immigration factors. Demographically dependent decrease of growth rates of registered voters and negative challenges of foreign policy conjuncture, ambivalently influencing electoral activity (decision of placement of nuclear arms in the country territory or “adoption of constitution/association with Ukraine” of the European Union, rejected by the majority of the Dutch society and supported by the elite), confirm the exhaustion of reserve of “noncompulsory” voters.
Key words: general of voters, list-number of voters, before democracy, voting qualification, compulsory voting, reserve of “noncompulsory” electorate.

в парламент установлен рекордно низкий избирательный порог (elections threshold) — 0,67%, которого больше нет ни в одной стране мира. Чрезвычайно низкий барьер сочетается с общенациональными партийными списками и пропорциональным представительством.

Вопросы образования политических партий, проведения избирательных кампаний и финансирования предвыборной агитации основываются не на законах, а на политических и электоральных традициях. Важным фактором в характеристике страны является ее долговременная репутация «гуманитарной гавани». Иностранцы, постоянно живущие в стране, имеют право принимать участие в местных выборах (с 1985 г.) или бойкотировать их, а также порождать задевающие всех граждан страны адаптационные социальные проблемы². К таковым избиратели относят общественную безопасность, напрямую увязывая существование этой проблемы с мигрантами. Наряду с экономикой иммиграция стала вторым китом, на которых «держатся» голландские выборы, ставшие в XXI в. «нескучными» [4].

В отличие от других стран Европы национальная миграционная политика «сверху» сразу имела ориентацию на научные исследования и формулировалась с учетом мнений «ограниченного числа хорошо организованных и институализированных религиозных, культурных и политических групп» [2]. Политика «консенсуального неокорпоративизма» вынужденно получила в 80-х годах XX в.³ широкое развитие: если в 1971 г. в Нидерландах проживали представители 28 стран, то в 1998 г. — уже 110.

С 2006 г., первой в Европе, «тесная гуманитарная гавань» стала ограничивать приток иностранцев. Резонно считается, что нерегулируемая иммиграция социокультурно чуждых принимающему обществу людей в территориально небольшую страну с очень высокой плотностью населения может стать источником взрывоопасных социальных проблем⁴.

Тем самым вопросы иммиграции и интеграции иностранцев, в течение длительного времени выведенные из сферы публичной политики и решаемые закулисно, на основании неформальных межпартийных сделок [2], в XXI в. и особенно в 2015–2016 гг. превратились в

острые политические проблемы страны, интенсивно влияющие на национальный предвыборный ландшафт.

Информация национального сайта <http://www.Nlverkiezingen.com/> позволяет проанализировать территориальную динамику общего числа избирателей с 1933 по 2012 г. Этот период важен не только своей продолжительностью, но и разными политическими и избирательными этапами. Первый — часть Interbellum с 1933 г. до Второй мировой войны, второй — «до» и «после» отмены обязательного вотума. В Нидерландах с 1917 по 1967 г. ради «святости» пропорциональности по инициативе и настоянию католиков практиковали обязательный вотум. В общем виде последнее означает юридическую обязанность всех дееспособных граждан голосовать под угрозой наложения санкций. В Нидерландах, судя по источнику [4], формального прямого принуждения к голосованию все-таки не было.

В зависимости от формы носителя информации, бумажной [5, с. 109] или электронной (http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm), одного и того же профильного международного источника, «принуждение» любопытно варьирует от «enforced» до «not enforced» соответственно. Тем самым остается путем анализа установить, как обстояло дело на практике.

Изменение доли общего числа избирателей в численности населения позволит выявить практику легитимации власти в условиях начала применения всеобщего избирательного права, с применением «вотума» и после отмены данного правила⁵.

Ранее, анализируя период преддемократии, было установлено, что не все граждане, удовлетворяющие избирательным цензам, автоматически регистрировались как избиратели: от выборов к выборам были маятниковые колебания общего числа избирателей в рамках действия одних и тех же правил [1, с. 143].

В частности, с 1897 по 1913 г. общее число избирателей в Нидерландах увеличилось в 1,7 раза. Значимые увеличения по сравнению с предыдущим событием произошли в 1905 г. (на 31,3%) и 1913 г. (на 20,2%), когда выборы выигрывали либералы и социалисты. Выборы 1901 и 1909 гг. вкуче со значительно меньшим ростом общего числа голосующих (на 1,2 и 7,7% соответственно) характеризуются уменьшением явки по сравнению с предыдущими голосованиями и победами клерикалов (протестантов). При прочих равных условиях можно предположить, что предвыборная агитация религиозных партий практически не влияла на увеличение избирательного корпуса, в отличие агитации от их конкурентов — носителей инновационных идей (либералов и социалистов), для победы которых регистрировалось значительно большее число новых избирателей. Тем самым не все удовлетворяющие цензовым условиям граждане идентифицировали себя как выборщики на организационном этапе легитимации власти. Богатые и обеспеченные подданные королевы Нидерландов в начале XX в. выбирали подходящую политическую конъюнктуру для своего участия в голосовании.

Учитывая вышеизложенное, становится понятной невысокая доля избирателей в численности населе-

² «Нидерланды как общество мигрантов» испытали три волны иммиграции, из которых наиболее мощной по количеству прибывших и силе их воздействия на принимающее общество стала третья, связанная с воссоединением семей и притоком беженцев, которые с 1985 г. стали прибывать в страну в значительных количествах [2]. В 1999 г. численность иностранцев, принявших гражданство Нидерландов посредством натурализации, составила 62,1 тыс. чел. После резкого роста числа натурализовавшихся (с 36,2 в 1992 г. до 82,7 тыс. чел. в 1997 г.) как реакции на введение в Нидерландах двойного гражданства в 1991 г. уровень натурализации стабилизировался вследствие пересмотра признания двойного гражданства в 1997 г. Источник: [3].

³ В частности, источником политической паники в Нидерландах в середине 1980-х годов, одновременно с пиком третьей волны иммиграции, стали договоренности о создании Шенгенской зоны. Как указывают эксперты, этот факт стал еще «одной каплей» в трансформации миграционной политики маленькой богатой страны в сторону ее закрытости от представителей стран третьего мира. Источник: [3].

⁴ Граждане других государств могут получить разрешение на въезд в страну лишь на основании международных обязательств голландского правительства, обстоятельство гуманитарного характера, а также в случаях, отвечающих национальным интересам Нидерландов.

⁵ Обязательный вотум в XX в. был в Европе отличительной чертой стран Бенилюкса. В Бельгии и Люксембурге он действует и в настоящее время. После отмены «вотума» граждане Нидерландов также показывают на выборах неплохую активность [7], голосуя в середине недели, в основном по средам (1977, 1982, 1986, 1989, 1998, 2006, 2012 гг.).

Динамика общего (списочного) числа избирателей на парламентских выборах и референдумах в Нидерландах. 1933–2016 гг.

	Численность населения, млн чел.	Общее число избирателей, тыс. чел.	Доля списочного числа избирателей в численности населения (%)	Изменение (увеличение / уменьшение) общего числа по сравнению с предыдущим голосованием на:	
				тыс. чел.	%
1933		4126,5			
1937		4462,9		+336,4	+8,2%
1946		5275,9		+813,0	+18,2
1948		5433,4		+103,0	+3,0
1952	10,34	5792,7	56,0	+359,3	+6,6
1956	10,82	6125,2	56,6	+332,5	+5,7
1959	11,64	6427,9	55,2	+302,7	+4,9
1963	11,97	6748,6	56,4	+320,7	+5,0
1967	12,6	7452,8	59,15	+704,2	+10,4
1971	13,19	8048,7	61,0	+596,0	+8,0
1972 доср.	13,33	8917,0	66,9	+868,2	+10,8
1977	13,86	9506,3	68,6	+589,4	+6,6
1981	14,25	10040,1	70,45	+533,8	+5,6
1982 доср.	14,31	10216,6	71,4	+176,5	+1,8
1986	14,57	10727,7	73,6	+511,1	+5,0
1989	14,85	11112,2	74,8	+384,5	+3,6
1994	15,38	11455,9	74,5	+343,7	+3,1
1998	15,71	11755,1	74,8	+299,2	+2,6
2002	16,15	12035,9	74,5	+280,8	+2,4
2003 доср.	16,23	12076,7	74,4	+40,8	+0,3
2005 реф.	16,33	12172,74	74,5	+96,1	+0,8
2006	16,35	12264,5	75,0	+91,8	+0,75
2010	16,62	12524,0	75,4	+259,6	+2,1
2012 доср.	16,75	12698,8	75,8	+165,7	+1,3
2016 реф.	17,00	12860*	75,6	+161,2	+1,3

* Данные округленные, точной цифры не опубликовано.

Источник: <http://www.Nlverkiezingen.com/>; счетчик населения.

ния — от 55 до 59% в период действия вето, с 1959 по 1967 г. — табл. 1 (данных о численности населения стран Европы до 1960 г. либо нет, либо они приблизительно) и показывающая отставание списочного числа от демографических пределов.

В условиях обязательного вето зарегистрировавшиеся граждане показывали очень высокую дисциплинированность: активность доходила до 95,6%, минимаксное расстояние (= макс. – мин.) было всего 2,4–4,8 пункта. Но и в обстоятельствах принуждения постоянно были наиболее активные и пассивные провинции.

В Нидерландах лидерство или аутсайдерство провинций по шкале электоральной активности во многом обусловлено исторически сложившимся после религиозных войн XVI–XVII вв. территориальным расколом католиков и протестантов⁶ и так называемой столбовой

⁶ В современных Нидерландах религиозные особенности как системообразующий политический фактор имеют идеологическое партийное и территориальное выражение. Первое отражено в названиях и платформах партий, второе — в территориальном распределении населения по признаку вероисповедания. Например, широко из-

системой — тесным взаимодействием общественных организаций, образованных по признаку отношения к религии, и органов власти и управления, установившейся в стране после Первой мировой войны⁷. После Второй мировой войны в коалиции с Партией труда Католическая народная партия получила в рамках «Het Rijke Roomse Leven» долговременное политическое лидерство⁸.

Потому логично, что провинции Лимбург и Северный Брабант постоянно были лидерами явки. На выборах 1956 г. жители Лимбурга установили рекорд — 98,3%. Самыми пассивными, и тоже постоянно, были западные приморские и наиболее людные урбанизированные провинции Северная и Южная Голландия, Зеландия и расположенная на севере страны провинция Гронинген.

Общее число избирателей в 1925–1937 гг. увеличилось от выборов к выборам примерно на 8%; в послевоенном 1946 г. аналогичное увеличение составило 18,2%, и через два года — еще 3%. В 1952–1963 гг. последовательный рост корпуса избирателей составлял 5–6% на каждом из четырех электоральных событий. Такой значительный рост политически активных гражд-

вестен «Библейский пояс» (De Bijbelgordel) — регион Нидерландов с сильными консервативными протестантскими традициями. «Библейский пояс» проходит в основном по территории Зеландии, Южной Голландии, Гельдерланда и Оверэйссела. Местные жители отдают значительное число голосов на выборах двум консервативным партиям — Реформистской и Христианскому союзу. Результаты голосования за реформистов на парламентских выборах 2003 г. могут служить показателем расположения «Библейского пояса». Севернее данного пояса находятся регионы, где большинство населения — умеренные протестанты и атеисты; южнее, в Лимбурге и Северном Брабанте, проживает большое число католиков. Источник: <http://www.Nlverkiezingen.com/>, Википедия.

⁷ «Столбовая» система (zuilen systeem) — взаимодействие автономно функционировавших протестантских, католических и светских организаций. Представители каждого «столба» (группировки) входили в комитеты по защите интересов «своего» населения на всех уровнях управления; до начала 70-х годов на них опиралось управление обществом. Источник: [6].

⁸ Het Rijke Roomse Leven («богатая римско-католическая жизнь») — столетний период религиозного и духовно-культурного пробуждения католиков в Нидерландах, с 1860-х до конца 1960-х. Het Rijke Roomse Leven — результат эмансипации католического населения, находившегося до того в невыгодном положении. «Пробуждение» было поддержано римско-католическим столбом и направлялось не только клиром, но и огромным числом римско-католических школ и больниц, бывших под управлением монахинь. После войны «католики» пришли к власти и сформировали правительственную коалицию с созданной в 1946 г. Партией труда. Шесть кабинетов (два — Л. Бейла, и между ними четыре — В. Дреса) работали до 1958 г. С 1958 по 1973 г. католики объединялись с другими религиозными партиями и либералами, пока не пришла к власти левоцентристская коалиция Партии труда. В конце 1960-х — начале 1970-х годов появились небольшие новые партии, которые отняли часть голосов у традиционных «христианских» партий. Католическая народная партия сумела сохранить паритет с Партией труда, создав с другими христианскими партиями альянс «Христианско-демократический призыв» (ХДП). После выборов 1977 г. ХДП стал во главе правоцентристской коалиции (в состав входили либералы) и в 1990-х годах стал утрачивать свое влияние. Только в 1994 г., впервые после 1917 г., «католики» не вошли в состав правительства. Источники: [5; 6].

дан наблюдался одновременно с огромным потоком эмигрантов⁹.

К 1967 г. рост списочного числа был максимальным — 10,4%. На последних выборах по старым правилам (1967 г.) общее число избирателей было около 7,5 млн чел., число проголосовавших — около 7,1 млн. Для справки укажем, что тогда же, «в 1967 г. было отменено действие иммиграционного закона, принятого еще в 1849 г. и положившего начало либеральному периоду в области политики Нидерландов в отношении иностранцев» [3].

В 1971 г., после отмены обязательного вотума и одновременного расширения избирательного корпуса на возрастную когорту «18–22», общее число избирателей увеличилось всего на 8%, или 600 тыс. чел. Одновременно число принявших участие в выборах уменьшилось на 700 тыс. чел., и показатель явки с «обязательных» 95% снизился до «добровольных» 79%. Однако голосовать в новых условиях понравилось, и следующие выборы — 1972 г. показали увеличение списка избирателей еще на 10,8% и рост активности до 83,5%. Кроме того, в конце 1960-х — начале 1970-х годов появились небольшие новые партии, которые отобрали часть электората традиционных «христианских» партий.

Увеличение числа принявших участие в выборах между 1967 и 1972 гг. составило всего 370 тыс. чел. Фактически это означает, что **снижение возраста уравнесило отмену обязательного вотума**: вновь вступившая в электоральные права молодежь еще не научилась голосовать, а часть опытных избирателей устала жить по электоральной «обязанности».

Равновеликость **количественного** плюса и минуса реформы 1971 г. имеет **территориальное** выражение и **качественное** содержание. Пограничные с Бельгией провинции, католические Лимбург и Северный Брабант, сразу опустились на дно рейтинга (явка упала примерно на 20 пунктов) и остаются там по сие время. Причины — в снижении авторитета Католической народной партии, которое стало следствием секуляризации и общего ослабления влияния в общественной жизни всего католического «столба», начавшемся в 1960-е годы. Период «Het Rijke Roomse Leven» безвозвратно ушел в прошлое.

С 1971 г. рейтинг явки возглавили провинции северо-востока страны: Фрисландия, Оверэйссел, Гронинген и Дренте; с 2000-х годов лидерскую группу возглавил Утрехт. Бессменные члены пассивной группы при любых условиях голосования — урбанизированные Северная и Южная Голландия¹⁰. Динамика активности значимо не коррелирует со степенью изменения списка избирателей в 1971–1972 гг., за исключением Северного Брабанта, где налицо связь между увеличением списка и уменьшением явки¹¹.

⁹ В период с 1947 по 1963 г. Нидерланды входили в первую тройку европейских государств по количеству граждан, проживавших за рубежом, наряду с Великобританией и Италией. Источник: [2].

¹⁰ Провинция Флеволанд, образованная в 1986 г. на осушенных территориях, с 2004 г. вошла в группу пассивных: сначала на выборах в ЕП, с 2006 г. — на парламентских выборах.

¹¹ Наибольшие добавления в список избирателей произошли в Северном Брабанте, Утрехте, Дренте и Гельдерланде, наименьшие — в Зеландии, Фрисландии, Южной Голландии, Гронингене и Северной Голландии (перечисление в порядке уменьшения процента).

Последнее большое увеличение электорального корпуса в Нидерландах — на 511 тыс. чел., или 5%, за четырехлетие — произошло на выборах 1986 г. До того случилось неординарное политическое событие. Кабинет Р. Любберса, несмотря на возражения оппозиции и массовые демонстрации протеста, добился принятия решения о размещении на территории страны американского ядерного оружия — ракет средней дальности (данное решение было отменено после подписания соглашения между СССР и США в конце 1980-х годов)¹². Но здесь надо отметить, что это был период высокого демографического притока молодых избирателей, родившихся восемнадцатью годами ранее. Активность на выборах 21 мая 1986 г. увеличилась по сравнению с аналогичным, досрочно состоявшимся голосованием 8 сентября 1982 г., на 4,8 пункта и составила 85,8%. С 1986 г. электоральная активность в Нидерландах только снижается.

С 1989 г. (табл. 1) доля избирателей Нидерландов в общей численности населения составляет три четверти и имеет плавный тренд к повышению, что соответствует демографическим тенденциям европейского государства (снижение рождаемости и увеличение продолжительности жизни). Например, референдум по Конституции ЕС, состоявшийся 1 июня 2005 г., на котором документ отвергли 61,6% избирателей при явке 63,3%, увеличил общее число избирателей по сравнению с предыдущими досрочными всеобщими выборами 22 января 2003 г. только на 96 тыс. чел., или 0,8%. На референдуме 6 апреля 2016 г.¹³, за прошедшие

¹² Благодаря принятым мерам по сокращению бюджетного дефицита Р. Любберс сохранил власть и после выборов 1986 г.

¹³ Информация о референдуме 6 апреля 2016 г., которая содержит абсолютные (млн чел.) данные, появилась только 12 апреля после объявления официальных итогов волеизъявления. Информацию поместили украинские и российские информагентства. На английском языке подобных сообщений не было, равно как нет никаких сведений на национальном избирательном портале (<http://www.Nlverkiezingen.com/>), который содержит статистику по всем

три года и семь месяцев после досрочных парламентских выборов 12 сентября 2012 г., численность избирательного корпуса страны увеличилась примерно на 160 тыс. чел. Тем самым резерв «свободных» избирателей — граждан, имеющих активное избирательное право, но не зарегистрированных в списках для голосования, исчерпан.

Литература

1. Арбатская М.Н. Организации легитимации власти в условиях цензового избирательного права в Нидерландах, Швеции и Японии // Гражданин. Выборы. Власть. 2013. № 2. С. 136–160.

2. Васильева Т.А. Иммиграционное законодательство и миграционная политика Нидерландов // История государства и права. 2009. № 19–21. URL: www.center-bereg.ru/o3458.html; <http://www.center-bereg.ru/o3389.html>; <http://www.center-bereg.ru/o3368.html>

3. Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Нидерланды. Организационное устройство миграционной политики // Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003. URL: http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/org_ustroistvo/Netherlands/?version=forprint

4. Кокшаров А. Нескучные голландские выборы // Эксперт. 2006. № 45. URL: http://expert.ru/expert/2006/45/neskuchnye_gollandskie_vybory/

5. Government composition. URL: (<http://www.nlverkiezingen.com/en/kab4603.html>)

6. Rijke Roomse Leven. URL: http://www.rkk.nl/abc/detail_object_ID338960.html

7. Voter Turnout Since 1945. A Global Report / International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2002, Stockholm, 182 p.

голосованиям в стране, и был обновлен 3 апреля т.г. под парламентские выборы 2017 г.

По старой голландской традиции — идти вразрез с мнением избирателей — парламент Нидерландов принял решение не учитывать результаты референдума, отклонившего соглашение об ассоциации ЕС и Украины, при его ратификации.

«Любой знак» в избирательном бюллетене: российский опыт и мировая практика

ШАПИЕВ СΙΑБШАХ МАГОМЕДОВИЧ,

член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
zapros@cikrf.ru

Конституционно-правовое развитие российской государственности требует особого внимания к качеству публичной власти, включая обеспечение доверия к ней со стороны населения. Президент России В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. обратил на это особое внимание, подчеркнув, что «...необходимо обеспечить безусловное общественное доверие к результатам выборов, их твердую легитимность»¹. Среди основных средств, обеспечивающих доверие к власти, несомненно, является обеспечение законности на всех стадиях избирательного процесса. В свою очередь, на завершающей стадии избирательного процесса после всех политических баталий основополагающим и решающим обстоятельством выступает финальный момент — заполнение избирательного бюллетеня избирателем и определение его волеизъявления избирательной комиссией. Процедурный момент правильного заполнения избирательного бюллетеня и его правовой оценки и учета становится существенным элементом избирательного права и

процесса, проявлением уровня правовой культуры участников и организаторов выборов. Другими словами, легитимность власти и правильное определение волеизъявления избирателей оказываются звеньями одной цепи.

Особенно значимым указанное обстоятельство становится в тех случаях, когда разница в голосах избирателей является небольшой (порой в один-два голоса), либо тогда, когда за кандидатов подано одинаковое количество голосов. Обращение к практике избирательного процесса по указанной проблематике только подтверждает актуальность этой темы. Так, по данным ФЦИ при ЦИК России, за период с 2013 по май 2016 г. количество избранных лиц с разницей в один голос составило 1612 человек, а с равенством голосов — 540 человек.

Кроме того, следует выделить и другую проблему, а именно: любой знак, предусмотренный законом, стал удобным средством контролирования волеизъявления избирателей со стороны профессионалов избирательных технологий в пользу поддерживаемого ими кандидата (кандидатов). Рассмотрению этих проблем в практике избирательных комиссий и судебных органов, у которых наметились разные подходы к пониманию любого знака, и необходимости совершенствования текста редакции закона по указанному вопросу посвящена предлагаемая статья.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., Изд-во «Известия», 2015. С. 10.

В статье приводится опыт использования «любого знака» для выражения воли избирателя в избирательном бюллетене в России и ряде государств Европы, Латинской Америки, Ближнего Востока и др. Значимость анализа знака для голосования обосновывается важностью голоса каждого избирателя и необходимостью его правильной интерпретации. Автор анализирует не только «вид знака» для голосования в законодательстве других стран, но и причины использования того или иного обозначения. Обзор зарубежной практики дополняется классификацией государств по типу используемой метки для голосования.

Ключевые слова: выборы, «любой знак», знак для голосования, избирательный бюллетень, способ голосования, волеизъявление избирателя, средство для голосования.

“Any Sign” in the Voting Bulletin: Russian Experience and World Practice

Shapiev Siyabshakh M., Member of the Central Election Commission of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

The article provides the experience of use of “any sign” for indicating the will of the voter in the voting bulletin in Russia and a number of states of Europe, Latin America, Near East, etc. Significance of the analysis of the sign for voting is substantiated by the importance of vote of every voter and the need of its right interpretation. The author analyzes not only the “sign view” for voting in the legislation of other countries but also reasons for using one designation or another. Review of the foreign practice is supplemented by classification of states by type of used mark for voting.

Key words: elections, “any sign”, sign for voting, voting bulletin, method of voting, expression of will of the voter, means for voting.

В соответствии с п. 7 ст. 64 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) голосование проводится путем внесения избирателем, участником референдума в избирательный бюллетень *любого знака* (здесь и далее выделено нами. — С.Ш.) в квадрат (квадраты), относящийся (относящиеся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор, либо (на выборах в органы местного самоуправления) к позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), а в бюллетень для голосования на референдуме или в бюллетень для голосования по одной кандидатуре в соответствии с п. 35 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ — *любого знака* в квадрат, относящийся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор.

Согласно п. 17 ст. 68 указанного закона недействительные бюллетени подсчитываются и суммируются отдельно. Недействительными считаются бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, в квадратах, относящихся к позициям «Да» и «Нет» («За» и «Против»), или в которых число отметок в указанных квадратах превышает число отметок, установленное законом. Если на выборах в органы местного самоуправления в избирательном бюллетене помещается строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), недействительными считаются бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), или в которых отметки проставлены в квадрате, расположенном напротив позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), и хотя бы в одном из квадратов, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, или в которых число *отметок* в указанных квадратах превышает число *отметок*, установленное законом.

В случае возникновения сомнений в определении волеизъявления избирателя, участника референдума этот бюллетень откладывается в отдельную пачку. По окончании сортировки участковая комиссия решает вопрос о действительности всех сомнительных бюллетеней путем голосования, при этом на оборотной стороне бюллетеня указываются причины признания его действительным или недействительным. Эта запись подтверждается подписями двух или более членов участковой комиссии с правом решающего голоса и заверяется печатью участковой комиссии. Бюллетень, признанный действительным или недействительным, присоединяется к соответствующей пачке бюллетеней. Общее число недействительных бюллетеней (с учетом числа бюллетеней, признанных недействительными в соответствии с п. 12 настоящей статьи и п. 15 ст. 65 настоящего федерального закона) заносится в строку 10 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы.

Какие же проблемы возникают на практике по определению волеизъявления избирателей в практике избирательных комиссий и судебных органов? На наш взгляд, этих проблем три.

Первая проблема заключается в понимании **любого знака**. *Вторая проблема* проявляется в **различной оценке** внесенного избирателем в избирательный бюллетень любого знака в квадрат (квадраты), относящийся (относящиеся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор. И *третья проблема* — **что делать?** Как две первые проблемы решить?

Порядок заполнения избирательного бюллетеня по законодательству зарубежных государств

В законодательстве ряда государств прямо указан либо один знак, либо предусмотрено два или три конкретных знака. Так, избирательное законодательство государств Азиатско-Тихоокеанского региона устанавливает, что при голосовании избиратель получает бумажный избирательный бюллетень и заполняет его. В государствах Бутан, Папуа — Новая Гвинея, Таиланд, Фиджи предусмотрено проставление в избирательном бюллетене *одного конкретного знака*. Такие же требования предусмотрены в избирательном законодательстве стран ОАГ (Организация американских государств). Так, в Республике Барбадос избиратель обязан проставлять отметку в виде *креста*. Наличие любого иного знака или надписи является основанием для признания избирательного бюллетеня недействительным.

В Суринаме предусмотрено, что избиратель в кабине для тайного голосования заполняет избирательные бюллетени, проставляя *отметку* о своем выборе в кружке напротив соответствующего кандидата *красными чернилами*.

Традиционно избирательное законодательство Западной Европы устанавливает, какой знак избиратель должен проставить в избирательном бюллетене, чтобы он считался действительным, — *крестик, кружок, галочку* и др. Такой подход предусмотрен, например, в *Болгарии, Греции, Латвии, Македонии, Словении*². Так, в *Греции* законодательно закреплено, что в избирательном бюллетене напротив сведений об участнике парламентских выборов избиратель должен ставить *крестик*, при наличии любого иного знака избирательный бюллетень признается недействительным. В *Латвии* избиратель голосует за один из списков кандидатов политических партий, проставляя в избирательном бюллетене знак «+» или *знак «х»* напротив фамилии одного, нескольких или всех поддерживаемых кандидатов. В Латвии предусмотрен и другой вариант заполнения бюллетеня для избирателя — *вычеркивание фамилии не поддерживаемых им кандидатов в списке* кандидатов политической партии (в целом 58% избирателей при проведении 17 сентября 2011 г. парламентских выборов использовали свое право на преференциальные отметки в избирательном бюллетене).

В соответствии с Избирательным кодексом *Македонии* избирательный бюллетень признается действительным, если волеизъявление избирателя является очевидным. При этом при проведении 5 июня 2011 г. досрочных парламентских выборов Государственная избирательная комиссия приняла разъяснения о при-

² См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко; под ред. В.Е. Чурова. ЦИК РФ. Вып. 4. М., 2015. С. 641, 876, 878, 1015, 1189, 1285.

знании избирательного бюллетеня недействительным, которые противоречили вышеуказанному положению Избирательного кодекса Македонии, а именно: было установлено, что *избирательный бюллетень признается недействительным, если в нем в соответствующем месте проставлен не кружок — отметка избирателя напротив соответствующего кандидата, свидетельствующая о его волеизъявлении, а любой другой знак, например галочка, крестик.*

В Словении избиратели, делая свой выбор, *обводят в избирательном бюллетене кружком номер кандидата, хотя и с другой формой отметки кандидата избирательный бюллетень признается действительным.* В прежнем законодательстве о выборах Болгарии была жесткая норма о том, что если избиратель при заполнении избирательного бюллетеня в соответствующем его квадрате проставит не крестик, а любой другой знак, то такой избирательный бюллетень будет признан недействительным. В новой редакции Избирательного кодекса Болгарии такая норма отсутствует, поскольку *избиратели вправе голосовать с использованием предпочтений в отношении кандидатов в списке кандидатов политической партии, политической коалиции.*

Учитывая самые разные подходы, которые предусмотрены избирательным законодательством при голосовании избирателей, можно провести разную классификацию:

- 1) по порядку заполнения избирательного бюллетеня;
- 2) по виду и вариантам отметок, проставляемых в избирательных бюллетенях;
- 3) без проставления отметок на избирательных бюллетенях, но с использованием специальных конвертов. Так, например, во Франции и в некоторых других государствах каждый кандидат (политическая партия, участвующая на выборах) сам изготавливает избирательные бюллетени, снабжает ими каждый избирательный участок (содержание, форму и размер такого бюллетеня устанавливает избирательная комиссия). Избирательная комиссия выдает избирателю специальный конверт с отметкой комиссии, а избиратель выбирает и вкладывает в кабине для голосования бюллетень, изготовленный кандидатом, в пользу которого избиратель голосует, сохраняя при этом тайну голосования³;
- 4) с использованием технических средств, которые, в свою очередь, также различаются — с использованием или без использования бумажного варианта избирательного бюллетеня. В России, например, в ограниченном количестве используются оба варианта технических средств: а) комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБы) со сканирующим устройством, которые считывают отметку в избирательном бюллетене в пользу кандидата (списка кандидатов); б) комплекс средств с электронным голосованием (КЭГи) без использования бумажного варианта избирательного бюллетеня. На электронном табло указанных средств высвечиваются данные кандидатов

³ Существенной особенностью французской избирательной системы является то, что каждый кандидат самостоятельно решает, какое количество бюллетеней ему необходимо для избирательной кампании, и за счет своего избирательного фонда он оплачивает их изготовление. Кроме того, кандидат может разместить образец своего бюллетеня на персональном сайте, и избиратели, которые намерены проголосовать за него, могут «скачать» этот бюллетень и проголосовать им.

(политических партий), которые принимают участие в выборах, их данные, а также разъяснения по порядку голосования. Следует отметить, что имеются разновидности этих КЭГов как в России, так и в мире (США, Швейцарии, Великобритании, Франции, ФРГ, Дании, Нидерландах, Испании, Норвегии, Португалии, Канаде, Австралии, Эстонии, Индии, Бразилии и в ряде других государств).

По предусмотренному в их законодательстве порядку заполнения избирательного бюллетеня, по виду, способу и вариантам проставляемой (либо проставляемым) отметки (отметкам) в них можно провести следующую классификацию:

- 1) *государства, где предусмотрен конкретный знак;*
- 2) *государства, где предусмотрено два или три знака при заполнении избирательного бюллетеня;*
- 3) *государства, где предусмотрен любой знак при заполнении бюллетеня (в самом законе указывается, что можно проставить любой знак);*
- 4) *государства, где в законе вообще не указан вариант заполнения избирательного бюллетеня (проставления отметки);*
- 5) *государства, где предусмотрены другие варианты отметок, их сочетание при заполнении избирательного бюллетеня.* Следует заметить, что при внимательном анализе данного критерия видно, что вариантов заполнения избирательного бюллетеня достаточно множество, что дает возможность говорить о гораздо большем числе вариантов классификации избирательного законодательства государств по рассматриваемой проблеме. Мы условно объединили их в группу «других вариантов заполнения избирательного бюллетеня», имея в виду кроме тех, которых мы обозначили выше в нашей классификации;
- 6) *государства, где предусмотрено электронное голосование с использованием или без использования бумажного избирательного бюллетеня (следовательно, отметка предусмотрена в самом техническом средстве, используемом для голосования).*

Классификация избирательного законодательства государств по порядку заполнения избирательного бюллетеня

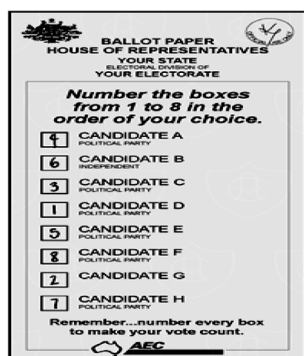
1-я группа. Государства, где предусмотрен конкретный знак при заполнении избирательного бюллетеня

Наименование государств	Вид знака
Индия	Символ кандидата
Бангладеш	Проставляют предписанный законодательством о выборах знак
Бутан	«Да» или «Нет»
Мьянма	Штамп, который находится в кабине для голосования
Австрия, Таиланд, Болгария, Барбадос, Греция, Португалия, Швеция	«x»
Афганистан	«√»

2-я группа. Государства, где предусмотрено два или три знака при заполнении избирательного бюллетеня

Наименование государств	Вид или виды знака
Маршалловы Острова	Галочка или крестик
Папуа — Новая Гвинея	Слева от каждой из трех пустых строк размещается квадрат с цифрой соответственно «1, 2, 3» (использование других знаков запрещается), а между квадратом с цифрой и пустой строкой стоят квадратные скобки: избиратель должен был собственноручно вписать в пустые квадратные скобки и пустые строки избирательного бюллетеня порядковые номера и фамилии трех предпочитаемых им кандидатов, сведения о которых содержались в информационном плакате, размещенном в кабине для тайного голосования
Исландия	Избиратель вправе изменить очередность расположения кандидатов, или вычеркнуть того или иного кандидата, или поставить «x»
Латвия	«x» или «+»

В австралийском избирательном бюллетене при выборах депутатов парламента Австралии указываются предпочтения избирателей в числовом виде (образец бюллетеня справа).



Любопытна следующая информация, имевшая место на выборах в Верховную Раду Украины: согласно Закону Украины «О выборах в Верховную Раду Украины» в избирательном бюллетене для голосования избиратель делает пометку «плюс» («+») или другую, удостоверяющую его волеизъявление, в квадрате напротив фамилии кандидата (списка кандидатов), за которого он голосует. Избиратель может голосовать только за одного кандидата (списка кандидатов). Так, международные наблюдатели от России были свидетелями, когда на выборах в Верховную Раду Украины 31 марта 2002 г. на одном из избирательных участков г. Киева знак «галочка» избирательно учитывался, если он был использован в пользу блока В.А. Ющенко «Наша Украина», а если в пользу других политических партий, принимавших участие на выборах, не учитывался. Знак «плюс» всегда учитывался, поскольку прямо предусмотрен в самом законе (в отличие от знака «галочка»).

3-я группа. Государства, где предусмотрен любой знак при заполнении избирательного бюллетеня

Здесь следует оговорить, что в самом тексте закона прямо указывается, что избиратель может проставить в соответствующую клетку напротив кандидата (списка кандидатов) любой знак. К этой группе относятся, в частности, следующие государства: Россия, Сирия, Великобритания, Канада, Палау, Индонезия, Киргизия (любой знак можно проставлять только специальным маркером). Следует также сказать, что проставление любой отметки может иметь место как внутри квадрата напротив данных кандидата, в пользу которого делается выбор (как это имеет место в России), так и под фотографиями либо напротив эмблемы соответствующего кандидата (политической партии). Так, процедура голосования на президентских выборах в Сирии, состоявшихся 3 июня 2014 г., была следующая.

Для участия в голосовании нужно было представить членам избирательных участков карточку, удостоверяющую личность, с которой делается запись в журнал регистрации избирателей. После этого участнику выдается избирательный бюллетень, в котором он в кабине для тайного голосования ставит *любую отметку* под портретом выбранного кандидата, вкладывает бюллетень в конверт и опускает его в полупрозрачную опечатанную урну для голосования. Затем голосующий окунает указательный палец правой руки в специальную нестирающуюся жидкость синего цвета, которая не смывается в течение 48 часов (данная процедура предусмотрена для предотвращения повторного голосования).



Сирийский избирательный бюллетень

4-я группа. Государства, в которых не указан вид отметки, проставляемой в избирательном бюллетене

Боливия, Парагвай, Чили, Эквадор, Перу, Венесуэла, Аргентина, Сальвадор, Монголия, Словакия, Гватемала, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Тринидад и Тобаго, Черногория, Ирландия, Литва, Венгрия, Новая Зеландия, Тонга, Австралия, Вануату, Микронезия, Камбоджа, Япония, Гондурас, Никарагуа, Панама, Антигуа и Барбуда, Багамские Острова, Белиз, Гренада, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Ямайка, Канада, Мексика, Куба, Китай, Южная Корея, Вьетнам, Шри-Ланка, Мальдивы, Бруней (в соответствии с Конституцией Брунея члены Законодательного совета назначаются Его величеством Султаном Брунея), Лаос, Малайзия, Сингапур, Кирибати, Соломоновы Острова, Тувалу, Самоа, Острова Кука, Албания, Андорра, Сан-Марино, Дания, Кипр, Босния-Герцеговина, Хорватия, Македония, Румыния, Гаити, Гайана, Доминика, Суринам, Уругвай⁴.

⁴ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В.И. Лысенко ; под ред. В.Е. Чурова. Вып. 3. М., 2013. С. 457, 469, 471, 825, 935, 936, 1058 и далее.

5-я группа. Государства, где предусмотрены другие варианты отметок, их сочетание при заполнении избирательного бюллетеня

Наименование государств	Вид знака (знаков), способы нанесения
Монголия	Заштриховывают пустой квадрат напротив фамилии кандидата или наименования политической партии (коалиции включенных в избирательный бюллетень)
Пакистан	Проставление отметки напротив имени предпочтенного кандидата (не поясняется, какой знак)
Северная Корея	Существует один квадрат «за» в бюллетене, но в кабине голосования имеется красная авторучка для возможного отрицательного голосования
Эстония	Внесение регистрационного номера кандидата в бюллетене
Чехия	Для каждого кандидата имеется отдельный избирательный бюллетень
Словения	Обводят кружком номер кандидата, также признается любая отметка
Филиппины	Овал, который следует заштриховать напротив выбранной кандидатуры
Восточный Тимор	Компостирование напротив фамилии кандидата
Мальта	Нумерация
Науру	Избиратель проставляет отметку по нисходящей шкале предпочтений, начиная с 1, в отношении каждого из кандидатов
Ниуэ	Вычеркивание фамилии кандидата, против которого он голосует
Норвегия	Вычеркнуть кандидата или изменить порядковый номер кандидатов в списке кандидатов
Фиджи	Избиратель может проставить в квадратах напротив фамилий всех кандидатов в порядке возрастания (от 1 до x числа кандидатов, включенных в избирательный бюллетень) свои предпочтения в отношении каждого кандидата или «галочку»
Лихтенштейн	Избиратель по своему усмотрению берет соответствующий избирательный бюллетень и может опустить его в ящик без каких-либо меток (избирательный бюллетень считается действительным), либо вычеркнуть фамилию кандидата (-ов) из списка кандидатов, либо добавить к данному списку кандидатов кандидата (-ов) из другого списка кандидатов (панаширование)
Люксембург	Три способа заполнения: 1. Избиратель вправе проголосовать за список кандидатов в целом, в этом случае все его голоса, равные числу замещаемых в данном многомандатном избирательном округе депутатских мандатов, зачисляются в пользу соотв. партии (кумулятивное партийное голосование). 2. Избиратель может предпочтительно проголосовать за кандидатов соотв. списка кандидатов политической партии и отдать за одного кандидата не более двух своих голосов (кумулятивное голосование). 3. Избиратель может отдать свои голоса за кандидатов из различных списков кандидатов различных политических партий (панаширование).

6-я группа. Государства, где предусмотрено электронное голосование, в том числе и без использования бумажного избирательного бюллетеня

Наименование государств
Непал, Колумбия, США, Швейцария, Великобритания, Франция, ФРГ, Дания, Нидерланды, Испания, Норвегия, Португалия, Канада, Австралия, Эстония, Индия, Бразилия, Россия и др.

Использование бумажного варианта избирательных бюллетеней при применении технических средств сопровождается проставлением в квадратах избирательных бюллетеней тех видов отметок, которые предусмотрены избирательным законодательством соответствующего государства, на территории которого проходят выборы. Таким образом, в мире нет единого стандартного подхода к порядку заполнения избирательных бюллетеней. Подходы существенно различаются.

Анкетирование по вопросу о понимании экспертами любого знака, предусмотренного российским избирательным законодательством при заполнении избирательного бюллетеня

Что же следует понимать под любым знаком? На практике встречаются различные варианты: галочка, крестик, плюс, минус (черта), сочетание цифр, сочетание букв, подпись, слово либо записи: «Мы Вас любим», «Так держать», «Желаем здоровья», или непристойные выражения либо такого же характера рисунки в квадрате напротив кандидата.

Поскольку к пониманию понятия «любой знак» имеются разные подходы среди организаторов выборов и ученых, нами была разработана анкета для исследования этой проблемы.

Анкетирование проводилось по девяти вопросам. Каждый вопрос мог содержать несколько вариантов ответа, в том числе и свой вариант ответа. В анкетировании приняли участие 46 экспертов⁵.

Вопрос № 1. Что следует понимать под любым знаком в квадрате, относящимся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор (далее — любой знак):

Вариант № 1. Любой знак — это только «галочка», либо «крестик», либо «плюс», либо «минус».

18

⁵ Члены ЦИК России, сотрудники правового и других управлений Аппарата ЦИК России, члены ОНМКС при ЦИК России — известные ученые и политтехнологи избирательного права и процесса, студенты двух вузов, которые изучают спецкурс «Избирательное право и избирательный процесс» Российского государственного университета правосудия и Северо-Кавказского филиала Правовой академии Министерства юстиции России

⁶ В Толковом словаре русского языка дается следующее разъяснение знака: «Знак — пометка, изображение, предмет, которыми отмечается, обозначается что-нибудь». См.: Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 1999. С. 231. В том же словаре понятие «отметка» раскрывается следующим образом: «Отметка — знак, сделанный на чем-нибудь. См.: Там же. С. 475. В Русском толковом словаре под ред. В.В. Лопатина и Л.Е. Лопатиной дается следующее толкование знака: это воспринимаемый органами чувств предмет, явление (например, изображение, звук, жест), содержащее в себе указание на другой предмет, явление, т.е. имеющее определенный смысл. См.: Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Русский толковый словарь. М., 2006. С. 222.

Вариант № 2. Любой знак — это также (кроме упомянутого в варианте № 1) цифра, (цифры), буква (буквы), слово, личная подпись внутри квадрата.

16

Вариант № 3. Любой знак — это также (кроме упомянутого в вариантах № 1 и 2) любые записи позитивного характера (положительное отношение к кандидату (кандидатам)), выполненные перед заполненным квадратом.

3

Вариант № 4. Любой знак — это также (кроме упомянутого в вариантах № 1, 2 и 3) любые записи, в том числе негативного характера (с отрицательной характеристикой кандидата (кандидатов)), выполненные перед заполненным квадратом.

4

Ваш(и) вариант(ы) ответа:

5.

Вместе с тем пять человек попытались дать свое понимание любого знака. По мнению одного из них, знак — это изображение, т.е. любая графическая абстрактная передача мысли. Другой респондент полагает, что любой знак — это написанная избирателем отметка внутри квадрата без учета ее смыслового содержания. Третья позиция респондентов проявилась в том, что автор, соглашаясь с вариантом ответа номер два, указал: «Но если слово, то положительное о кандидате, а не любое». Остальные сошлись в том, что следовало бы законодателю отказаться от понятия «любой знак», заменив его на слово «за» либо на конкретный знак или знаки, как это имеет место в некоторых государствах.

Вопрос № 2. Как Вы считаете, можно ли оценивать как волеизъявление избирателя в пользу кандидата (кандидатов) запись негативного характера (непристойные выражения, рисунки), выполненные в квадрате напротив кандидата (кандидатов)?

Вариант № 1. Да, можно, так как закон подразумевает любой знак.

18

Вариант № 2. Нет, нельзя. В этих случаях надо исходить из отношения избирателя к кандидату (кандидатам). Негативное отношение, выраженное записью внутри квадрата, комиссия должна оценивать, мотивировав свое решение на оборотной стороне избирательного бюллетеня как голос «против».

26

Ваш(и) вариант(ы) ответа:

2.

Обобщение ответов показывает, что у экспертов преобладающим оказался подход к оценке волеизъявления избирателей не по формальным признакам (отметки в квадрате напротив кандидата), а по содержательной стороне записи (обозначения) внутри квадрата, как это предусмотрено п. 17 ст. 68 Федерального

закона № 67-ФЗ. Один из экспертов — доктор юридических наук, профессор — пишет в анкете: «Согласен с вариантом № 2, ибо тут воля избирателя выражена конкретно: отрицательная». Нам представляется, что требованиям закона, и прежде всего п. 17 ст. 68 Федерального закона № 67-ФЗ, соответствует именно эта позиция — позиция варианта номер два.

Вместе с тем справедливости ради следует отметить, что почти 40% (18 человек) респондентов оценивают отметки избирателей по формальным признакам, а не по содержанию отметок. И наконец, двое респондентов оценивают такого рода избирательные бюллетени как недействительные, отмечая, что в них имеет место неясное волеизъявление избирателей.

Вопрос № 3. Как Вы думаете, можно ли считать волеизъявлением в пользу кандидата избирательный бюллетень, в котором после сведений о кандидате имеются весьма негативного характера записи в адрес кандидата, но с простой отметкой в квадрате? (От вопроса № 2 вопрос № 3 отличается тем, что негативные выражения о кандидате в вопросе № 2 расположены внутри квадрата, а в вопросе № 3 — перед квадратом. В вопросе № 3 простая отметка (галочка) — внутри квадрата) проставлена после негативных выражений в отношении кандидата.)

Вариант ответа № 1. Нет, нельзя.

23

Вариант ответа № 2. Да, можно.

19

Ваш(и) вариант(ы) ответа:

4.

Указанное количество ответов показывает, что при ответе на третий вопрос у экспертов наметился подход к оценке волеизъявления избирателей с точки зрения содержательных надписей перед квадратом, относящимся к соответствующему кандидату (списку кандидатов). Полагаю уместным здесь привести извлечение из Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2011 г. № 503-О-О: «...Вместе с тем оспариваемыми законоположениями урегулирован порядок действий участковой избирательной комиссии, когда при подсчете голосов избирателей обнаруживаются бюллетени, хотя и содержащие соответствующее закону число отметок, но вызывающие сомнения (затруднения) в определении волеизъявления избирателей (например, если явно выраженном в бюллетене отрицательном отношении избирателя к кандидату напротив его фамилии проставлена отметка о голосовании, — выделено нами. — С.Ш.). В указанных случаях участковой избирательной комиссии предоставляется право решить вопрос о действительности (недействительности) таких бюллетеней путем голосования, при этом данное решение должно быть мотивированным»⁷.

Таким образом, если на практике участковая избирательная комиссия столкнется с обозначенной выше перед экспертами дилеммой, то не исключено разделение мнений почти поровну. А каково же было

⁷ URL: <http://www.nablawiki.ru>

истинное волеизъявление избирателя, остается загадкой, поскольку действует принцип обеспечения тайны голосования.

Вопрос № 4. Как Вы полагаете, можно ли считать волеизъявлением в пользу кандидата избирательный бюллетень, в котором после сведений о кандидате имеются записи в поддержку кандидата (положительного характера), но без соответствующей отметки в квадрате напротив кандидата?

Вариант ответа № 1. Да, можно.

16

Вариант ответа № 2. Нет, нельзя.

28

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2.

На наш взгляд, не исключена ситуация, когда избиратель из всех кандидатур избрал конкретного кандидата, отозвался о нем весьма положительно, сделав соответствующую запись напротив избранной кандидатуры в избирательном бюллетене, но забыл сделать отметку в квадрате напротив избранного кандидата. Волеизъявление очевидно с точки зрения содержательной стороны. Но вместе с тем большинство ответов респондентов оказалось на формальных позициях: нет отметок внутри квадрата, следовательно, бюллетень нужно считать недействительным.

В своих вариантах ответа есть записи, которые подтверждают избранный ими вариант ответа: «Можно считать в пользу, если в записи четко указано, о каком кандидате идет речь». Либо респондент адресует к ранее высказанным им ответам: «Слово положительного характера должно находиться в квадрате».

Вопрос № 5. На Ваш взгляд, можно ли считать волеизъявлением в пользу кандидата избирательный бюллетень, в котором после сведений о кандидате имеются записи в поддержку кандидата (положительного характера), но без соответствующей отметки в квадрате напротив кандидата, но с отметкой «V» (галочка) перед квадратом?

Вариант ответа № 1. Да, можно.

20

Вариант ответа № 2. Нет, нельзя.

24

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2.

Как видно, количество ответов (20) о том, что отметку в виде галочки («V»), проставленную перед квадратом после положительных слов о кандидате, можно считать в пользу кандидата, стало больше.

В своих вариантах ответа есть и такая запись: «Из-за слабого зрения избиратель мог поставить «галочку» не в квадрате».

Вопрос № 6. Как, по Вашему мнению, должен быть оценен избирательный бюллетень, в котором напротив кандидата Ж.В.С. имеется отметка (галочка). Одновременно в данном бюллетене ша-

риковой ручкой вычеркнута фамилия кандидата К.Л.В., но при этом сведения о кандидате К.Н.С. (кстати, фамилии кандидатов К.Л.В. и К.Н.С. различаются только на одну букву «ы» и «и») вычеркнуты не были, хотя в соответствии с решением суда комиссия должна была это сделать. Вычеркивание сведений о К.Л.В. в указанном бюллетене было осуществлено шариковой ручкой одной прямой чертой через квадрат для проставления отметки для голосования, т.е. способом, аналогичным для вычеркивания сведений о К.Н.С. во всех других бюллетенях при надлежащем исполнении решения суда об отмене регистрации данного кандидата. Таким образом, в указанном бюллетене в квадратах напротив фамилий Ж.В.С. и К.Л.В. имелись отметки⁸.

Вариант ответа № 1. Бюллетень должен считаться недействительным, так как в квадратах напротив двух кандидатов имеются отметки.

20

Вариант ответа № 2. Бюллетень должен оцениваться в пользу кандидата Ж.В.С., так как отметка имела только в квадрате напротив сведений о нем. Вычеркивание сведений о кандидате посредством черты, проходящей через квадрат напротив кандидата, не есть отметка в пользу кандидата.

24

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2.

Следует отметить, что сформулированный выше вопрос, равно как и следующий вопрос, взяты из практики (из практики избирательной комиссии, дошедшей до судебных инстанций одного из субъектов Российской Федерации).

Вопрос № 7. Как Вы оцениваете заполнение избирательного бюллетеня, когда в квадрате напротив сведений об одном кандидате стоит «галочка», а сведения о четырех кандидатах (в том числе об одном кандидате по решению суда) вычеркнуты через все сведения о кандидатах и через квадраты для проставления отметок в пользу кандидатов?

Вариант ответа № 1. Бюллетень следует оценивать в пользу кандидата, в квадрате напротив которого стоит отметка — «галочка».

23

Вариант ответа № 2. Бюллетень следует оценивать как недействительный, так как отметки находятся более чем в одном квадрате напротив сведений о кандидатах.

21

Ваш(и) вариант(ы) ответа: 2.

⁸ Шестой и седьмой вопросы сформулированы на основании материалов избирательных споров на выборах в органы местного самоуправления Пензенской области в 2014 г., которые были предметом рассмотрения как в избирательных комиссиях области, так и в судебных инстанциях. Один голос отделял победителя от проигравшего, и победа определялась в зависимости от ответа на сформулированные нами вопросы.

Ответы оказались примерно такими же, как и при ответе на предыдущий вопрос. Эксперты акцент сделали на «галочку» в квадрате напротив кандидата, не обращая внимания на то, что в других квадратах также имелись черточки как результат вычеркивания всех других кандидатов. Здесь хотелось бы обратить внимание на следующие немаловажные обстоятельства.

Первое. Если исходить из формальных требований закона, то любая отметка в квадрате, если есть «галочка» в другом квадрате, такой избирательный бюллетень следует считать недействительным. Здесь не могу не привести позицию одного из членов ЦИК России, принимавшего участие в анкетировании: *«Я за то, чтобы у комиссии как можно меньше поводов было действовать «по усмотрению». Поэтому и все мои ответы построены на формальном подходе (как соответствующую отметку прочитал бы КОИБ)».*

Второе. Многие избиратели еще голосуют постарому, когда можно было оставлять одну кандидатуру, вычеркивая всех остальных. Кстати, как мы отметили выше (при характеристике зарубежного законодательства по данному вопросу), в некоторых государствах, например в Латвии и Лихтенштейне, предусмотрен именно такой порядок заполнения избирательного бюллетеня.

Третье. Особую важность этим вопросам и ответам на них мы придавали прежде всего потому, что от итогов голосования на этом участке с разницей в один голос зависели результаты голосования в целом по округу. Как мы видим, от оценки членов участковой комиссии зависят итоги выборов. Правосознание у каждого члена комиссии разное, а законодательство по данному вопросу несовершенно, позволяющее неоднозначно подходить к оценке волеизъявления избирателя.

Вопрос № 8. Как Вы думаете, можно ли контролировать волеизъявление избирателя, выраженное посредством заполнения избирателем избирательного бюллетеня любым знаком, если просматриваются кодированные варианты заполнения бюллетеня (например, буквенно-цифровые обозначения — АБВ-1, АБВ-2, АБВ-3 и т.д.)? В УИК назначаются члены комиссии с правом совещательного голоса от кандидатов, наблюдатели от кандидатов, которые имеют возможность ознакомиться с заполненными бюллетенями и фиксировать варианты заполненных избирательных бюллетеней, в том числе путем видеосъемки.

Вариант ответа № 1. Нет, нельзя.

16

Вариант ответа № 2. Да, можно.

24

Подобная негативная практика существует.

6

Ваш(и) вариант(ы) ответа:

5

подавляющее большинство ответило, что можно контролировать. Здесь хотелось бы отметить, что на практике нам известно всего два случая, когда указанные правонарушающие технологии были предметом

судебных разбирательств. Один из этих случаев имел место в 2009 г. в Рязанской области, а другой — в 2015 г. в одном из районов Республики Дагестан. В последнем случае дело еще рассматривается в суде⁹. Так, в Рязанской области кандидаты на должность главы и в депутаты представительного органа Мурманского сельского поселения, являющиеся руководителями ООО «Гамма», 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 со стороны наблюдателей, кандидатов, доверенных лиц, членов комиссии с правом совещательного голоса. Указанным образом за кандидата Б.А.Н. проголосовали 112 избирателей. При этом в бюллетенях в квадратах за него, как и за других кандидатов от ООО «Гамма», были поставлены необычные отметки — отдельные цифры, сочетания цифр, «елочки», геометрические фигуры, «снежинки», марки автомобилей. После исключения решением территориальной избирательной комиссии таких подконтрольных 74 бюллетеней в пользу кандидата Б.А.Н. осталось всего 38 голосов. Все такого рода бюллетени были признаны недействительными в силу нарушения принципа тайны голосования. Вместе с тем, как подчеркивали кандидаты в депутаты от ООО «Гамма» и их защитники в судебном процессе, при оформлении и заполнении избирательных бюллетеней в их пользу с точки зрения действующего законодательства никаких нарушений не было допущено, поскольку действующий закон предписывает проставлять любой знак в квадрате напротив того кандидата, в чью пользу сделан выбор. Тем не менее территориальная избирательная комиссия приняла совершенно справедливые, на наш взгляд, указанные выше решения в отношении всех кандидатов, в чью пользу были учинены подконтрольные кандидатам и их команде цифровые и иные знаки, а суд поддержал такие решения¹⁰.

Вопрос № 9. Как Вы считаете, не следует ли в российское законодательство внести соответствующие изменения в действующую редакцию текста закона, предусматривающего отметку с целью заполнения избирательного бюллетеня, предложив вместо использования «любого знака», один из трех: «V» (галочка), «+» (плюс), «X» (крестик)?

Вариант ответа № 1. Да, следует внести изменения, указав возможность заполнения избирательного бюллетеня одним из трех указанных знаков.

23

Вариант ответа № 2. Нет, не следует.

17

Ваш(и) вариант(ы) ответа:

6.

⁹ Так, на выборах, состоявшихся 13 сентября 2015 г. в одном из муниципальных районов, как отмечает обратившийся в суд, а также в ЦИК России гр. Г.Ш.У., на бюллетенях были обозначения с буквой «А» и цифры от 1 до 193. При этом буквенные обозначения находились на лицевой, а цифровые — на тыльной стороне избирательного бюллетеня.

¹⁰ См.: Решения Октябрьского районного суда г. Рязани. Дело № 2-1221/2009; 2-991/2009

Таким образом, абсолютное большинство экспертов избирательного права и процесса, среди которых имеются лица с большим опытом работы в избирательных комиссиях, ученые в области конституционного права, считают целесообразным внести изменения в избирательное законодательство, чтобы исключить ряд проблем, возникающих в понимании и применении любого знака, предусмотренного для заполнения избирательного бюллетеня в процессе голосования на всех выборах в Российской Федерации.

В заключение хотелось бы поделиться весьма интересным, на наш взгляд, опытом региональной законодательной и судебной практики по данной проблеме.

Так, в период моей работы в качестве председателя Избирательной комиссии Республики Дагестан была предпринята попытка внести изменения в республиканский закон «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан», предусмотрев в нем указанные выше три варианта заполнения избирательного бюллетеня — в виде «галочки», «плюса» или «крестика» в целях предотвращения нарушения принципа тайны голосования и использования грязных технологий в избирательном процессе. Такие изменения действительно были внесены. До и в период избирательной кампании была развернута информационная работа по объяснению целесообразности и необходимости внесения таких изменений. Многие кандидаты и их команды законопослушно следовали таким предписаниям в законе. Однако некоторые кандидаты и обеспечивающие их кампанию технологи, не согласные с результатами выборов и оценкой избирательных комиссий по учету как недействительных тех избирательных бюллетеней, где проставлены иные знаки (цифры, всякого рода буквенные обозначения и т.д.) в квадрате напротив кандидата, что предусмотрено республиканским законодательством, обратились в Верховный суд Республики Дагестан. Верховный суд Республики Дагестан со ссылкой на ч. 6 ст. 1 Федерального закона № 67-ФЗ, где речь идет о том, что законы субъекта не должны противоречить федеральному закону, отменяли решения окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Народного Собрания Республики Дагестан. На основании такого подхода Верховного суда Республики Дагестан оставались правомерными любые знаки в избирательном бюллетене, а не только три, обозначенные в республиканском законе о выборах. В данном случае в деятельности Верховного суда проявился правовой позитивизм, считающий, как отмечает Б.С. Эбзеев, право простым волеустановлением государства¹¹. На наш взгляд, суд с учетом негативной правонарушающей практики по использованию любого знака (как это заметил Парламент Дагестана, внося изменения в закон республики) должен был сделать ссылку на ч. 3 ст. 1 Федерального закона № 67-ФЗ, которая гласит: «...законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом», ибо республиканские изменения гарантировали тайну голосования избирателей, защищая их избирательные права от грязных избирательных технологий. Другими словами, на передний план должно было выступать

естественное право, т.е. право, «рожденное вместе с нами», справедливое по самой природе вещей¹². Тут, к сожалению, правопонимание судей и законодателей, увы, разошлось! В последующем республиканское избирательное законодательство, учитывая судебную практику по данному вопросу, а также представление прокуратуры по обеспечению единого правового пространства по данной проблематике, возвратилось в свое прежнее лоно: любой знак снова стал формой отметки избирателя в пользу того или иного кандидата, т.е. правовая норма снова стала позитивной, сформулированной в законе, а не естественной, соответствующей требованиям прогрессивного развития общества и государства.

Выводы

Первый вывод. Любой знак как отметка избирателя в избирательном бюллетене понимается учеными и экспертами по данному вопросу неоднозначно. Одни считают, что любой знак — это только один знак (в виде «галочки»), а не слово либо сочетание цифр с буквами и т.д. Другие, наоборот, подходят к этому понятию расширительно, включая в это понятие цифры, сочетание цифр и букв, целое слово, подпись, символы и тому подобные обозначения.

Второй вывод. Часть 17 ст. 68 Федерального закона № 67-ФЗ, которая предусматривает решение вопроса о действительности всех сомнительных бюллетеней путем голосования членов участковой избирательной комиссии, указывая на оборотной стороне бюллетеня причину признания его (бюллетеня) действительным или недействительным, также порождает проблемы в правоприменительной практике, поскольку мнения по данному вопросу у членов комиссии, экспертов по данному вопросу расходятся, что показало также наше анкетирование.

Третий вывод. Любой знак, как показывает негативная правонарушающая практика, позволяет контролировать голоса избирателей со стороны кандидатов и представителей их команды. Таких случаев в практике избирательных комиссий, потом дошедших до судебного рассмотрения, не так уж много, но они есть.

Четвертый вывод. Наше сравнительное изучение зарубежного законодательства о порядке заполнения избирательного бюллетеня показало, что нет единого стандартного подхода к решению этой проблемы. Мы выделили шесть вариантов законодательного подхода по решению обозначенного вопроса, внутри которых также имеются свои особенности (подклассификации). Лишь небольшое количество государств имеет в своем законодательстве такой же подход к заполнению избирательного бюллетеня, как в России. В большинстве государств предусмотрены либо один, либо два-три знака, используемых при заполнении избирательного бюллетеня. Результаты нашего экспертного анкетирования по данной проблеме также показали целесообразность именно такого подхода, поскольку он защищает избирательные права граждан, предотвращает возможность использования правонарушающих избирательных технологий, обеспечивая легитимацию и легитимность власти.

Высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы (ст. 3 Конституции России), однако свободные выборы превращаются в

¹¹ См.: Эбзеев Б.С. Современный конституционализм как синтетическое единство естественного и позитивного права // Государство и право. 2015. № 12. С. 5.

¹² См.: Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 5.

несвободные, если, используя любой знак, контролируется волеизъявление избирателей при заполнении избирательного бюллетеня. Это общественно опасно и преступно. Поэтому имеющуюся лазейку в избирательном законодательстве необходимо устранить, изменив законодательную формулировку порядка заполнения избирательного бюллетеня на отметку в виде «галочки», либо дополнительно, кроме «галочки», предусмотреть отметки в виде «плюса» и «крестика». С учетом социальной практики нужна не позитивная, закрепленная в законе, а естественная норма права, отвечающая требованиям прогрессивного развития общества и государства, чтобы свобода волеизъявления избирателей не оказалась подконтрольной нерадивым кандидатам и их политехнологам.

Литература

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях

внутренней и внешней политики государства). М., Изд-во «Известия», 2015.

2. Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В.И. Лысенко ; под ред. В.Е. Чурова. Вып. 3. М., 2013. С. 457, 469, 471, 825, 935, 936, 1058 и далее.

3. Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В.И. Лысенко ; под ред. В.Е. Чурова. ЦИК РФ. Вып. 4. М., 2015. С. 641, 876, 878, 1015, 1189, 1285.

4. Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Русский толковый словарь / В.В. Лопатин, Л.Е. Лопатина. М., 2006. С. 222.

5. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 4-е изд., доп. М., 1999. С. 231.

6. Эбзеев Б.С. Современный конституционализм как синтетическое единство естественного и позитивного права / Б.С. Эбзеев // Государство и право. 2015. № 12. С. 5.

Генезис института международного наблюдения. Многообразие форм и стохастичность результата

БОРИСОВ ИГОРЬ БОРИСОВИЧ,

председатель Совета Российского общественного института избирательного права (РОИИП),
член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека,
кандидат юридических наук
borisov@roiip.ru

С приближением общенациональных выборов депутатов в Государственную Думу седьмого созыва на повестке дня вновь всплывает тема, связанная с проблемами международного и иностранного участия в национальных избирательных процессах. Актуальность этой темы подогревается и последними событиями на Ближнем Востоке, на юго-востоке Украины и рядом других эпизодов, связанных с международным влиянием на национальные политические и электоральные процессы.

Из анализа электоральной практики цивилизованных государств мира¹ — членов Организации Объединенных Наций видно, что национальный законодатель в вопросах выработки правил и процедур организации

национальных выборов и референдумов имеет большой простор для правотворчества и далекий горизонт для развития электоральных процессов в конкретной стране. Помимо общепризнанных международных принципов организации демократических выборов² не существует каких-либо жестких связывающих критериев организации электоральных процедур. Так же как и нет международного или иностранного арбитра, которому государства делегировали бы полномочия по оценке и легитимации выборов. Эти полномочия находятся в распоряжении суверенного народа или нации.

Однако эти полномочия пытаются присвоить ряд организаций и групп «политического участия», активно вмешивающиеся во внутринациональные политические процессы. Доходит до того, что нам начинают диктовать, какую систему применять — смешанную, мажоритарную или пропорциональную, допускать или не допускать избирательные блоки к выборам, иметь избирательный закон или кодекс...

¹ См., например: Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: международное наблюдение / под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб.: ИВЭСЭП, 2015. 168 с.; Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: избирательные системы / под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб.: ИВЭСЭП, 2015. 200 с.; Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: избирательные блоки и коалиции / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. 316 с.; Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В., Комиссаров Ю.Ю. Выборы в мире: избирательные цензы / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. 336 с.

² В соответствии со стандартами ОБСЕ выборы должны быть периодическими, подлинными, свободными и справедливыми, основанными на всеобщем и равном избирательном праве и проводиться путем тайного голосования, за которым следует честный подсчет голосов и сообщение результатов.

В статье затронуты актуальные проблемы современного института международного избирательного права, который, по мнению большинства исследователей, сегодня находится на стадии активного формирования — вопросы развития института международного наблюдения и его роли в национальных электоральных процедурах. Автор является сторонником развития института международного наблюдения прежде всего как элемента, участвующего в содействии реализации избирательных прав граждан и гарантирующего право государств на выбор самостоятельного пути своего политического развития в рамках общепризнанных демократических стандартов.

Ключевые слова: международное наблюдение, международные (иностраные) миссии наблюдения на выборах, международный контроль за национальными выборами, международные избирательные стандарты, выборы, избирательные права граждан, легитимность выборов.

Genesis of the International Supervision Institute. Variety of Forms and Randomness of the Result

Borisov Igor B., Chairman of the Council of the Russian Public Institute of Election Law (RPIEL), Member of the Council under the President of the Russian Federation for Development of Civil Society and Human Rights, Candidate of Legal Sciences

The article touches upon topical problems of modern institute of international election law, which, according to the opinion of the majority of researchers, is now at the stage of active forming — issues of development of institute of international supervision and its role in the national electoral procedures. The author is a partisan of development of international supervision institute, in the first place, as an element participating in the assistance of realization of voting rights of citizens and guaranteeing the right of states to choice of independent way of their political development within the framework of generally recognized democratic standards.

Key words: international supervision, international (foreign) missions of supervision at the elections, international control over national elections, international election standards, elections, voting rights of citizens, legitimacy of elections.

Россию пытаются критиковать, что у нас не допускаются к выборам избирательные блоки. Но в целом ряде государств — участников ОБСЕ, в частности в Великобритании, Бельгии, Дании, Франции, Швеции, США и др., отсутствует институт избирательных блоков, и к этим странам претензии не предъявляются.

Мир многолик и разнообразен. В его основу положена воля населения государств, воля избирателей и национальных законодателей. И только они вправе устанавливать конкретные правила организации электоральных процедур, соответствующие общепризнанным демократическим принципам и стандартам.

Сегодня в деятельности мониторинговых миссий наблюдения на выборах, к сожалению, превалирует политическая составляющая. Кто-то видит ее в 90% деятельности международных миссий, кто-то — в 99%, кто-то, может, — и в 70%. Но факт остается фактом — политическая деятельность в работе мониторинговых миссий превалирует.

Смогут ли западные наблюдательные миссии (ОБСЕ, Парламентская ассамблея Совета Европы, Парламентская ассамблея ОБСЕ) 18 сентября 2016 г. непредвзято, объективно и конструктивно, а главное — с пользой для развития избирательной системы России, оценить наши выборы с учетом международной политической ситуации и фактора Крыма? Ответ, скорее всего, будет утвердительно отрицательным.

После введения санкций, бойкота, неприкрытого давления, которое устраивают нам наши «партнеры», взрывая линии электропередачи в связи с решением крымского народа присоединиться к России, как сможет миссия БДИПЧ ОБСЕ «легитимировать» вновь избранный парламент, имеющий в своем составе представителей крымского народа?

Нет сомнений, что западные миссии наблюдения вновь выставят нам оценки, основанные на политической целесообразности, далекие от содействия в реализации избирательных прав граждан. Давайте будем реалистичны и попробуем задать себе вопрос: не должны ли мы сами, после консультаций с экспертами, учеными, правозащитниками и представителями гражданского общества, рекомендовать, кого нам приглашать в качестве международных наблюдателей на выборы для содействия реализации избирательных прав, а не для усиления давления на государство, на его политические институты, на его экономику и в конечном итоге — на граждан России?

Предпринятая попытка определить текущее состояние института международного наблюдения на выборах и дать прогноз для его дальнейшего развития не панацея, а приглашение к широкому диалогу о роли и месте института международного наблюдения в национальных электоральных процедурах в современных условиях.

В том, что этот институт международного наблюдения на выборах необходим, никто не сомневается — необходимо обмениваться опытом, вырабатывать лучшие практики, продолжать работать над международными стандартами и принципами с учетом новых вызовов времени. Но при этом мы не должны отдавать этот процесс на откуп политикам и финансовым воротилам.

Цели международного наблюдения, сформулированные в документах Межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств, — это поддержка прав и основных свобод человека, содействие развитию демократии, укрепление верховенства права и универсальных международных принципов организации в проведении демократических выборов. Именно с такой формулировкой цели международного института наблюдения на выборах в принципе со-

глашаются практически все международные организации, работающие в этой сфере. Но вот пути достижения цели и решаемые задачи почему-то расходятся. Например, БДИПЧ ОБСЕ идет к этой цели через оценку национальных выборов и последующее давление на «отстающие» государства, перечень которых определяется по политическим признакам. Задача — не решить проблему и оказать содействие в реализации избирательных прав, а «надавить», «подмять под себя», ввести санкции против государства.

Исследования нашего института показали, что рекомендации, которые пишут в своих заключениях представители миссии БДИПЧ ОБСЕ, расходятся с их оценками. Например, если судить по их количеству, то получается парадоксальная картина: чем лучше оценка за выборы (а это в основном государства, расположенные к западу от Вены), тем больше рекомендаций высказано правительству по результатам наблюдения. И наоборот.

БДИПЧ ОБСЕ, оценивая государства постсоветского пространства, ставит «неуд» и дает несколько рекомендаций по «улучшению» избирательного процесса. Хвля выборы в Соединенных Штатах Америки, в итоговом отчете дается порядка трех десятков рекомендаций с целью улучшения избирательных процедур в США.

Миссия БДИПЧ ОБСЕ уже к концу первого десятилетия XXI в. практически прекратила заниматься оказанием содействия государству в рамках улучшения реализации избирательных прав и свобод граждан. Количество рекомендаций уменьшалось, а число «жестких» политических оценок увеличивалось. По данным РОИИП, к 2011 г. стоимость одной рекомендации из расчета возрастного бюджета БДИПЧ ОБСЕ и уменьшения их числа достигала 100 тысяч евро за одну рекомендацию. То есть российский налогоплательщик за рекомендацию БДИПЧ ОБСЕ «Рекомендуем вам отменить графу «против всех» заплатил несколько миллионов рублей. Оплатили, отменили... И были вынуждены опять вернуться к дискуссии о возвращении этой графы в бюллетени для голосования. Рекомендация оказалась некачественной, но мы заплатили за нее немаленькие деньги. При деловых отношениях это называется «ненадлежащее качество выполненных работ», что допускает разрыв договорных отношений.

Мы вновь и вновь убеждаемся в том, что избирательные стандарты не конкретны и достаточно вольно трактуются в зависимости от ситуации. Мы должны стремиться к более четким критериям и стандартам, в том числе по вопросам международного наблюдения за выборами.

В пример можно поставить подходы Содружества Независимых Государств и Всемирной ассоциации избирательных органов (ВАИК — как ее сокращенно называют), которые нацелены на задачи оказания содействия избирателям и помощь в выработке международных стандартов.

Основная функция наблюдения за выборами — это усиление доверия к выборам как к одному из основных демократических институтов реализации политических прав граждан. К сожалению, невнятные отрицательные оценки миссии БДИПЧ ОБСЕ, наоборот, подрывают доверие к демократическим институтам организации власти в современных цивилизованных государствах. После оценок БДИПЧ ОБСЕ мы все чаще и чаще слышим призывы возврата к монархии, к отрицанию демократических процедур, а порой становимся свидетелями социальных взрывов и массовых столкновений.

В итоге, вместо того чтобы повышать доверие к демократическим процедурам, миссия БДИПЧ ОБСЕ, наоборот, подрывают к ним доверие.

Институт международного наблюдения под воздействием центробежных сил начинает регионали-

зироваться в отсутствие универсальных (глобальных) стандартов организации и проведения международного наблюдения. Не успев укрепиться, он распадается на региональные составляющие, каждая со своим уставом — ОБСЕ, Организация Американских государств, Африканский Союз, Содружество Независимых Государств, Европейский Союз, ШОС, Ассоциация организаторов выборов стран Европы и др.

Обратите внимание на оценки выборов на территории бывшего постсоветского пространства. При существующих одних и тех же демократических стандартах и принципах организации и проведения выборов оценки миссий СНГ и ОБСЕ диаметрально противоположны. Совпадения в оценках были только три раза из 37 случаев совместных миссий наблюдения, что еще раз подтверждает вывод о крайней степени политизированности оценок.

РОИИП имел возможность провести репрезентативное сравнительное исследование деятельности краткосрочных наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ в 2006 г. на выборах в Республике Беларусь (19.03.2006 г.) и в Украине (26.03.2006 г.). Как оказалось, миссия БДИПЧ ОБСЕ уже на этапе подготовки по-разному подходит к вопросам наблюдения за выборами в зависимости от государства мониторинга. Начиная от формулировки вопросов в анкетах, заканчивая количественными характеристиками миссии наблюдения.

Число вопросов в анкете на выборах в Украине и в Белоруссии отличалось на 25%: в Украине число вопросов в анкетах краткосрочных наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ было 153, а в Белорусии — 213. Логика понятна: чем больше вопросов поставишь, тем больше вероятность получить замечания. Формулировка вопросов также отличалась. Например, в Белоруссии вопрос ставился: «Наблюдалось ли нахождение в кабинке более одного человека?», а в Украине (чтобы понизить число отрицательных ответов на этот вопрос): «Наблюдалось ли голосование группами?». Естественно, о какой группе может идти речь, когда зашла пожилая пара, поддерживая друг друга, но однозначно этот случай интерпретировался в Белоруссии, как «более одного человека в кабинке!»

Сравнив данные, которые обнародовали представители миссии БДИПЧ ОБСЕ и данные краткосрочных наблюдателей этой же миссии БДИПЧ, мы обнаружили, что они не совпадают между собой.

Официальный отчет содержал только те цифры, которые были политически выгодны. Например, оценки процесса открытия участков «плохо» и «очень плохо» в отчетах краткосрочных наблюдателей в Белоруссии не содержались (процесс открытия прошел хорошо). Естественно, эта хорошая оценка в отчете БДИПЧ ОБСЕ не прозвучала. В Украине негативную оценку краткосрочные наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ поставили 7% участков, и она также не прозвучала в официальном отчете БДИПЧ ОБСЕ как «политически не оправданная». Такая же участь постигла такие показатели, как «переполнение участка», «непонимание процесса голосования», «непонимание процедуры подсчета» и другие, которые были не в пользу политического заказа и показывали с позитивной стороны выборы в Белоруссии (см. публикации на эту тематику в «Журнале о выборах»³). Но в итоге — отрицательное заключение БДИПЧ по Белоруссии и позитивная оценка выборов в Украине.

В этой связи с 2012 г. Российский общественный институт избирательного права (РОИИП) официально

неоднократно обращался к БДИПЧ ОБСЕ и просил представить (снять копии, сфотографировать) первичные документы миссии БДИПЧ с федеральных выборов в Российской Федерации 2011–2012 гг. Речь идет о заполненных формах краткосрочного наблюдения БДИПЧ ОБСЕ. Обоснование просьбы: во-первых, это реализация права на информацию, закрепленного в целом ряде документов Совета Европы⁴ и ОБСЕ, во-вторых, БДИПЧ существует и работает, в том числе, на деньги российских налогоплательщиков.

Нам отвечают: «Читайте финальный отчет», который содержит только политические оценки и только те цифры, которые выгодны руководству БДИПЧ ОБСЕ. Как влиять на ОБСЕ, мы не знаем. ОБСЕ не подотчетна и не подсудна. ОБСЕ может нарушать любые международные правила, прикрываясь коллегиальным решением либо его отсутствием. Но факт остается фактом — неподсудность, неподотчетность, порождающие широкое усмотрение в действиях БДИПЧ ОБСЕ с ориентацией на политическую целесообразность. Это достаточно полно характеризует состояние современного института международного наблюдения.

Поэтому необходимо вести работу по выработке универсальных стандартов международного наблюдения на выборах. Оказать существенную помощь в этом направлении могут Организация Объединенных Наций (ООН) и ее институты — в частности, Межпарламентский союз и ВАИК.

Давайте еще раз задумаемся, для чего нужен институт международного наблюдения и кто конкретно сможет оказать содействие в реализации избирательных прав российских граждан. И нужно ли иметь дело с партнерами, которые не хотят и не желают заниматься деятельностью, направленной на защиту прав и свобод граждан, а пытаются стать активными участниками внутривнутриполитических процессов?

Международному сообществу еще предстоит проделать большой путь по унификации международных стандартов наблюдения, направленных на содействие в обеспечении избирательных прав и свобод граждан. Суверенностью можно говорить только одно — международный институт наблюдения на выборах не может обслуживать интересы групп политического участия, а должен способствовать реализации политических прав граждан, закрепленных в международных актах, к которым присоединилось большинство цивилизованных государств мира.

Литература

1. Борисов И.Б. Выступление на 3-й Европейской конференции представителей избирательных комиссий «Развитие и кодификация международных избирательных стандартов» / И.Б. Борисов // Журнал о выборах. Специальный выпуск. 2006. С. 42–46.
2. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: избирательные системы / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб.: ИВЭСЭП, 2015. 200 с.
3. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: избирательные блоки и коалиции / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. 316 с.
4. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: международное наблюдение / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб.: ИВЭСЭП, 2015. 168 с.
5. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В., Комиссаров Ю.Ю. Выборы в мире: избирательные цензы / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов, Ю.Ю. Комиссаров; под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. 336 с.

³ Борисов И.Б. Выступление на 3-й Европейской конференции представителей избирательных комиссий «Развитие и кодификация международных избирательных стандартов» // Журнал о выборах. Специальный выпуск. 2006. С. 42–46.

⁴ См., в частности: ст. 10 Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод.

Выборы и суверенитет государства в современных условиях

ДАМАСКИН ОЛЕГ ВАЛЕРЬЕВИЧ,

Заслуженный юрист Российской Федерации,

доктор юридических наук, профессор

dov39@mail.ru

Проблемы защиты российской государственности и национального суверенитета в современных условиях имеют актуальное значение вследствие кардинальных геополитических изменений в мире и во внутренней политике Российского государства¹. В новый федеральный выборный цикл российское общество вступает в условиях существенно усложнившейся международной повестки дня. В эти судьбоносные моменты истории тема электорального суверенитета государства перестает быть проблемой сугубо академической и становится вопросом политического самосохранения нации и государства.

Одним из признаков любой системы является ее внутренняя противоречивость и одновременно внутреннее единство. Избирательная система открывает практическую возможность прихода новых людей к руководству на всех ступенях органов представительной власти и совершенствования формирования органов исполнительной власти. Реальное участие граждан в выборах органов власти, их способность и желание выразить свою волю в значительной мере зависят от возможности выбора ими предпочтительных кандидатов в депутаты, знакомство с их

программами, принадлежности к различным партиям. С другой стороны, возможность выбора населением «недостойного» кандидата также не исключена, в этом случае система может повернуть государство в сторону его ослабления. Ослабление же государства, в свою очередь, неминуемо ведет к утрате управляемости общественными процессами во всех сферах общественной жизни.

Таким образом, выборные процессы в государственном строительстве — это и всегда новые горизонты развития политической системы, и определенные риски ее стабильности, поскольку за тысячелетия истории выборных институтов человечество так и не выработало гарантированный и бесконфликтный способ прихода к власти достойных и ответственных лиц. Все правоведы сходятся во мнении, что идеальной избирательной системы не бывает, выбор той или иной модели избирательной системы во многом определяется политическими факторами. Однако принятие любой избирательной системы должно обеспечивать открытость и конкурентный характер выборов, прозрачность подсчета голосов и соответствие результатов выборов реальному волеизъявлению избирателей.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что Российская Федерация является демократическим государством; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 1 и ст. 3); что человек, его права и свободы являются высшей ценностью; политика Российской Федерации направлена на создание усло-

¹ Суверенитет (нем. Souverenitet) — полная независимость государства от других государств в его внутренних и внешних отношениях, национальный суверенитет — совокупность прав нации (народа) на свободу выбора социального и политического строя, на территориальную целостность, экономическую независимость и т.д. Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1982.

Статья посвящена анализу актуальных вопросов предстоящего электорального цикла, в том числе связанных с текущей обстановкой на международной арене, санкциями западных стран в отношении России, повышением общей конфликтности мирового политического пространства. Автор освещает проблему обеспечения электорального суверенитета на предстоящих федеральных выборах, отмечает возможные вызовы и угрозы в контексте демократической риторики отдельных государств и политических лидеров. Наконец, в статье обозначается потенциальная акцентуация внутренних проблем в преддверии предстоящего электорального цикла.

Ключевые слова: национальный суверенитет, электоральный суверенитет, экономические санкции, глобальные угрозы, внутренние угрозы, интересы граждан, государственные институты, органы власти, геополитика.

Elections and Sovereignty of State in Modern Conditions

Damaskin Oleg V., Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

The article is devoted to analysis of topical issues of the upcoming electoral cycle, including those related to the current situation in the international field, sanctions of western countries in respect of Russia, increase of general proneness to conflict of the global political space. The author demonstrates the problem of ensuring the electoral sovereignty at upcoming federal elections, indicates possible challenges and threats in the light of democratic rhetoric of particular states and political leaders. Finally, the article highlights potential accentuation of internal problems on the threshold of upcoming electoral cycle.

Key words: national sovereignty, electoral sovereignty, economic sanctions, global threats, internal threats, interests of citizens, state institutes, authorities, geopolitics.

вий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 2; 7). Таким образом, Основной закон закрепляет два основополагающих принципа формирования органов власти: демократичность и обеспечение эффективного управления страной, — одновременное воплощение которых является идеальным вариантом. В современных условиях существование такой идеальной модели организации власти требует поиска баланса между реализацией воли народа, как системообразующим фактором в процессе формирования системы органов власти, и созданием дееспособной системы органов власти, способной оперативно и адекватно реагировать на угрозы национальной безопасности, в том числе в сфере выборов.

Мировой тенденцией, оказывающей значительное влияние на положение России и других стран, является нарастание усилий по формированию однополюсного мира, где ведущей державой в создании нового миропорядка должны стать США, стремящиеся к достижению гегемонии с целью реализации своих интересов. Такая политика, будучи реализована, неизбежно делит современные государства на центр и зависимую периферию. Утрачиваемый рядом стран суверенитет в связи с вхождением в военные блоки, экономические союзы обостряет геополитические конфликты. Утратив в конце XX в. значительную часть экономического потенциала и положение сверхдержавы, Россия перешла в разряд экономически зависимых государств, ее возможности влиять на глобальные процессы значительно уменьшились. Очевидно, что данный фактор в той или иной мере оказывал свое воздействие и на сферу внутренней политики в целом, и на вопросы, связанные с разработкой избирательного законодательства, организации и проведения выборов. Не абсолютизируя эту зависимость, можно как пример отметить одну довольно характерную черту: международные и иностранные наблюдатели, посещавшие с многочисленными миссиями российские выборы в 1990-е годы, вели себя не как гости, а как учителя в «школе демократии». Взросление российской избирательной системы, вежливый, но твердый отказ от роли «ведомого» и сама постановка вопроса о правомерности разноуровневых стандартов для России и стран западноевропейской демократии нашими зарубежными партнерами воспринимаются достаточно болезненно.

События последнего времени, связанные с возвращением Крыма в состав России, с помощью населению на Юго-Востоке Украины, нанесение превентивных авиационных ударов по базам террористов в Сирии являются подтверждением стремления России к укреплению национального суверенитета, обеспечению национальной и международной безопасности. Однако внутреннее состояние российского государства вследствие разгосударствления экономики, смены институтов государственной власти и идеологического многообразия характеризуется рядом проблем, требующих решения.

Являясь инструментом согласования интересов, выборы объективно сами содержат в себе риск развития политического конфликта: межличностного, межпартийного, мировоззренческого. Это нормальные, естественные заданные самой природой электро-

ально-правовых отношений линии конфликтности, в нормальных условиях генерирующие развитие демократических процессов. Однако в современном глобализирующемся мире политические институты современного государства, в том числе избирательная и партийная системы, все чаще представляют собой объект целенаправленного воздействия со стороны других государств. Воздействие, которое в политической риторике традиционно подается как забота о демократическом характере выборов, о соблюдении избирательных прав граждан, на деле может прикрывать собой реализацию задач геополитического соперничества, конкуренции за сферы влияния и экономические ресурсы. Иллюзии относительно доброжелательности конкурентов рано или поздно рассеиваются, однако подчас отрезвление бывает горьким и запоздалым.

Выборная повестка всегда актуализирует проблему качества жизни и безопасности населения. И одновременно социально-экономические проблемы, инфляция, коррупция и преступность в любом обществе создают риски противоправного поведения в различных сферах: выборы как конкурентный процесс, вбирающий интересы и устремления различных акторов, не исключение. Статус выборной должности, возможность принятия важных решений подчас являются предметом вождения тех, чьи личные интересы, мягко скажем, далеки от национальных интересов государства и общественного блага сограждан. Кроме того, размещение за границей, в тех же офшорах, значительного объема денежных ресурсов в условиях глобализации экономики всегда создает риски попадания части из них на предвыборный рынок политических технологий, в том числе в целях воздействия на внутривнутриполитическую ситуацию в России в интересах соперников-государств, коррупционеров, криминальных структур.

Поэтому сегодня на первый план выходят проблемы эффективных профилактики и пресечения противоправного поведения, в том числе связанного с применением избирательных технологий, прозрачности финансирования деятельности всех участников избирательного процесса, противодействия проникновению представителей криминала во власть. Решение этих задач требует совместных усилий избирательных комиссий, правоохранительных органов, общественности и экспертного сообщества.

Накопленный в последние годы опыт наглядно демонстрирует: по мере совершенствования технологий проверки данных о доходах и об имуществе кандидатов, сведений о судимости, о наличии гражданства иностранного государства и вида на жительство все «тайное» рано или поздно обязательно становится явным. Многозвенные цепочки теневоего финансирования предвыборной деятельности через офшоры, еще не так давно составлявшие предмет гордости разработчиков подобных схем, сегодня уже неминуемо оставляют свой «трассологический» след и будут выявлены контрольно-ревизионными службами избиркомов.

Отдельная тема — недопущение попыток использования националистических, ксенофобских, экстремистских лозунгов и призывов, активных действий, направленных на раскол нашего обще-

ства, на пропаганду социальной, национальной и религиозной розни, насильственное изменение конституционного строя России. Усиление политической конкуренции, расширение состава участников выборов, возвращение к выборам части депутатского корпуса по одномандатным мажоритарным округам ведут к ожидаемому появлению на политической сцене значительного числа дебютантов — как кандидатов, так и партий. И, как показывает опыт, не все из них способны удержаться от искушения громко заявить о себе, не нарушив той тонкой черты, за которой острая, проблемная постановка вопросов, реализация собственной политической активности переходит в деяние противоправное.

Пресечение подобной противоправной деятельности, устранение ее общественно опасных последствий — предмет работы правоохранительных структур. Однако главной задачей является активное участие в контроле за выборами структур гражданского общества, создание в общественном мнении атмосферы нетерпимости к проявлениям экстремизма в избирательном процессе, к любым формам правонарушений в сфере выборов. Несмотря на то что избирательное право по своей правовой природе индивидуально, личный выбор есть дело каждого, сами выборы есть дело общее, соединяющее воедино власть, граждан и территорию их проживания, обеспечивающее и саму государственную бытийность и суверенитет государства.

Особенности избирательных кампаний в земские учреждения в период думской монархии (на материалах Центральной России)*

ПЕТРОВИЧЕВА ЕЛЕНА МИХАЙЛОВНА,

директор Гуманитарного института
Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых,
доктор исторических наук, профессор
oid@vlsu.ru

В начале прошлого столетия Российская империя не смогла утвердиться на пути движения к правовому конституционному государству, что привело ее в последующем к диктатуре. Историков до сих пор волнует вопрос, почему это произошло и каковы были иные варианты развития. Поиску ответов на эти вопросы способствует изучение первых шагов российской государственности по пути парламентаризма. В данной работе ставится задача подойти к проблеме через изучение организации избирательных кампаний и хода самих выборов в местные и центральный представительные учреждения в России в начале XX в.

В последнее время все больше исследователей, опираясь на анализ законодательных актов, делопроизводственной документации местных органов власти и самоуправления, материалы прессы, пытаются решить эти вопросы в региональном аспекте¹. На наш

взгляд, это оправданно, поскольку именно на уровне регионов можно дать взвешенную оценку хода предвыборной кампании, ведения избирательной борьбы, применения на практике разных избирательных технологий, выявить эффективность действующего законодательства, выявить процесс формирования местной политической элиты. Эти проблемы важно исследовать не только с точки зрения анализа законодательной базы, но и в их практическом исполнении. Как вел себя на выборах избиратель, насколько реально смогли оценить ситуацию различные политические партии, какую роль брала на себя в этих событиях власть — вот комплекс неразрывно связанных между собой вопросов из истории думской монархии, ответы на которые в полной мере еще не представлены в исторической науке.

¹ Карнишин В.Ю. Общественно-политический процесс в Поволжье в начале XX века. Пенза, 1996; Иванов Ю.М. Уездная Россия: местные власти, церковь и общество во второй половине XIX — начале XX вв. Иваново, 2003; Молякова О.М. Выборы в Государственную Думу в городе Коврове и Ков-

ровском уезде. 1906–1912 гг. Ковров, 2003; Липатова О.В. Избирательные кампании в I–IV Государственные думы Российской империи (на материалах Владимирской губернии): автореф. ... канд. ист. наук. М., 2005; Акульшин П.В., Князева И.С. Выборы и представительство Рязанской губернии в Государственной Думе Российской империи. Рязань, 2011.

* Статья подготовлена при поддержке РФФИ, проект № Р 15-11-33003.

Статья посвящена анализу избирательного законодательства начала XX в. в ряде уездов и губерний Российской империи, а также анализу состава электорального корпуса. Автор пытается ответить на вопрос, в чем заключалась главная особенность избирательного процесса в период думской монархии и могла ли организация выборов в земские учреждения и Государственную Думу способствовать установлению конституционной монархии и предотвращению революций начала XX в.

Ключевые слова: выборы, земские учреждения, партийная борьба, избирательная кампания, конституционная монархия, выборщики, парламентаризм.

Features of Electoral Campaigns to Territorial Institutions in the Period of Duma Monarchy (on Materials of the Central Russia)

Petrovicheva Elena M., Director of the Institute of Humanities of the Vladimir State University named after A.G. and N.G. Stoletovs, Doctor of History, Professor

The article is devoted to analysis of election legislation of the beginning of XX century in a number of counties and governments of the Russian Empire and to analysis of the composition of electoral structure. The author seeks to answer the question what was the main feature of the election process in the period of Duma monarchy and if the organization of elections to territorial institutions and State Duma could contribute to establishment of constitutional monarchy and prevention of revolutions of the beginning of XX century.

Key words: elections, territorial institutions, party struggle, election campaign, constitutional monarchy, electors, parliamentarism.

Законодательство о выборах в земские учреждения и Государственную Думу хорошо проанализировано в специальной литературе². Известно, что «Положение о выборах в Государственную Думу» от 6 августа 1905 г. во многом базировалось на земском Положении 1864 г. и Городовом положении 1872 г. «Положение о выборах» от 3 июня 1907 г. внесло целый ряд изменений в избирательную систему, обеспечив преимущество землевладельцам, подобно земскому Положению 1890 г. Так, в Рязанской губернии состав выборщиков в первую и вторую Государственную Думу выглядел следующим образом: из 123 человек 40 были представителями землевладельческой курии, 27 — городской, 54 — крестьянской и 2 — рабочей. На выборах в третью и четвертую Государственную думу число выборщиков сократилось до 104, но представительство от землевладельцев выросло — до 52 человек, от горожан осталось в целом прежним (27), а от крестьян существенно сократилось — до 24 человек и от рабочих — до одного³. Что касается земских выборов, то, по нашим подсчетам, в период думской монархии в Центральной России дворянская курия делегировала в земства в 3,7 раза больше гласных, чем разночинная. Таким образом, общими чертами законодательства о выборах в земские учреждения и Государственную Думу были сословный и цензовый характер, что вызывало резкую и во многом справедливую критику со стороны либеральной общественности.

Выборы в Государственную Думу были делом новым, поэтому значительная часть подготовительной работы на местах была возложена на земские и городские управы, уже имевшие опыт подобного рода. Однако при составлении списков избирателей в первую Думу они допустили много ошибок, одних и тех же лиц земцы заносили в разные категории избирателей по несколько раз, что объяснялось плохим знанием новых законов и новых избирательных технологий. Проблема состояла также в том, что сами избиратели не стремились воспользоваться своим новым правом.

Индивидуальность избирателей — это общая черта выборов в Государственную Думу и в органы местного самоуправления того времени⁴. По свидетельству ярославского губернатора Татищева, земские выборы в ноябре 1910 г. «носили скорее вялый характер, о чем свидетельствует малочисленность съездов и назначение дополнительных выборов». В итоге было избрано недостаточное количество гласных от первого избирательного собрания по Данковскому, Любимскому, Пошехонскому, Ростовскому и Рыбинскому уездам; в целом по губернии их недобор составил 23 человека⁵.

Так, в Пошехонском уезде на избирательный съезд мелких землевладельцев явилось только 5 человек из 31, изъявили желание баллотироваться только двое, но и те не были избраны⁶. В Костромской губернии при выборах земских гласных от дворян в 1910 г. недобор наблюдался в 7 уездах и составил 19 человек. В Рязанской губернии недобор уездных земских гласных по дворянской курии на трехлетие 1910–1913 гг. составил 20 чел.⁷

Исключением во время земских выборов 1910 г. стала Тульская губерния, где недоизбранными оказались только два гласных от первого избирательного собрания в Белевском уезде, да и то потому, что их избрание было отменено губернским по земским и городским делам присутствием. Объяснить это можно, скорее всего, тем, что в черноземной Тульской губернии было больше дворян, живущих в своих имениях, заинтересованных в развитии своего края и в эффективной работе земств. В итоге из 230 гласных, предположенных к избранию по первой курии, здесь было выбрано 228⁸.

Общая тенденция политической инертности проявилась и на следующих земских выборах, проходивших в 1912–1913 гг. Корреспондент газеты «Речь» Лапшов писал, что на выборах по дворянской курии в Рязанской губернии отмечался «обычный индифферентизм». В большинстве уездов на избирательные собрания явилось столько дворян, что их едва хватало для избрания полного комплекта гласных.

В то же время обнаруживается обратная тенденция — рост определенного круга избирателей, у которых появился интерес к выборам в земство и в Государственную Думу. Наиболее явно это проявляется в тех губерниях и уездах, где имелись сильные организации кадетской партии. В 1912 г. на земских выборах во Владимирской губернии в Александровском и Гороховецком уездах по первой курии были избраны полные комплекты гласных, в Меленковском уезде недоизбран всего один, а в Шуйском — двое гласных⁹. По сообщению корреспондента «Русских ведомостей», в Горбатовском уезде Нижегородской губернии земские выборы никогда не носили «такого страстного характера и не привлекали такого большого количества участников», как в 1913 г. Аналогичная картина наблюдалась в другом уезде той же губернии — Балахнинском, где «земские выборы прошли оживленно» при «небывалом наплыве избирателей». В обоих уездах был избран полный состав гласных. В Тульской губернии на прошедших в июле 1913 г. выборах в Епифанское уездное земское собрание был также избран полный комплект гласных. «Небывалое число избирателей» привлекли земские выборы по дворянской курии в Ефремовском и ряде других уездов этой губернии¹⁰.

Таким образом, часть поместного дворянства ощутила преимущества обладания властными полномочиями и стремилась занять места в земских собраниях и управах. Этому способствовало то обстоятельство, что по земскому Положению 1890 г. члены управ могли по желанию быть зачислены в государственные служащие

² См.: Демин В.А. Государственная Дума России (1906–1917): механизм функционирования. М., 1996. С. 20–29; Селунская Н.Б., Бородкин Л.И., Григорьева Ю.Г., Петров А.Н. Становление российского парламентаризма в начале XX века. М., 1996; Шутов А.Ю. Земские выборы в истории России (1864–1917). М., 1997; Петровица Е.М. Земства Центральной России в период думской монархии. М., 2001; Рыба О. Государственная дума в системе власти России в начале XX в. М., 2001; Малышева О.Г. Думская монархия: рождение, становление, крах. Ч. 1, 2. М., 2003; Смирнов А.Ф. Государственная дума Российской империи. 1906–1917 гг. Историко-правовой очерк. Челябинск, 2010.

³ Акульшин П.В., Князева И.С. Указ. соч. С. 83.

⁴ Клязьма. 1906. 12 января.

⁵ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1288. Оп. 2, 2-е д-во. 1910. Д. 21. Л. 27.

⁶ Земское дело. 1910. № 13–14. С. 1122.

⁷ РГИА. Ф. 1288. Оп. 2. 2-е д-во. 1910. Д. 21. Л. 47, 51.

⁸ РГИА. Ф. 1288. Оп. 2. 2-е д-во. 1910. Д. 21. Л. 59, 72.

⁹ РГИА. Ф. 1288. Оп. 3. 1-е д-во. 1912. Д. 83. Л. 86 об.

¹⁰ РГИА. Ф. 1288. Оп. 3. 1-е д-во. 1913. Д. 9. Ч. II. Л. 124–129; Земское дело. 1913. С. 1016.

с соответствующим материальным обеспечением. Работа в земствах, и особенно в управах, предоставляла большие возможности для политической деятельности, поэтому особую активность на выборах проявляли кадеты.

Абсентеизм избирателей, наблюдавшийся в большинстве уездов, был им даже на руку. Так, по свидетельству корреспондента «Земского дела», в Пошехонском уезде Ярославской губернии крупные цензовики съехались на выборы в небольшом числе — 9 дворян (среди них — трое Черносвитовых) и объявили себя гласными, т.е. налицо было «самоизбрание». В Сергачском уезде Нижегородской губернии на собрание по землевладельческой курии явились всего 7 избирателей от крупных дворян — 2/3 от положенного числа гласных. Было избрано всего трое, из них — двое отсутствовавших¹¹. В Чухломском уезде Костромской губернии на избирательное собрание из 20 землевладельцев, внесенных в список, явилось лишь 6 избирателей, которые и были зачислены гласными; на дополнительное собрание никто не пришел¹². Аналогичная картина наблюдалась в Егорьевском уезде Рязанской губернии: из 9 лиц, имевших право участия в первом избирательном собрании, в день выборов — 17 мая 1910 г. прибыли только пятеро, которые и признали себя гласными; на дополнительно созванное собрание также никто не явился¹³. На выборах 1913 г. в Рязанской губернии «более 25 кандидатов от дворян избирательные собрания даже не видели», и они были избраны «заочно». Корреспонденты «Земского дела» отмечали: «Мало теперь интересующиеся земскими делами дворяне никогда не являются на земские выборы в полном числе, и у них не происходят выборы, а явившиеся на съезд дворяне сами себя записывают». Так, в Макарьевском уезде (Костромской губ.) на выборы от дворян 31 июля 1913 г. явилось 6 человек, которые и «избрали» себя гласными¹⁴. Этот опыт был использован и при выборах в общегосударственное представительное учреждение. Как отмечала пресса, на выборах в Думу «в землевладельческой курии собрания нередко не проводились вообще, и голосование проходило исключительно по личному знакомству»¹⁵.

В начале XX в. заметно усиливается борьба предпринимателей за увеличение своего представительства в выборных органах. Яркий пример — Шуйский уезд Владимирской губернии. Он всегда был беден дворянством, но это стало особенно заметно в первом десятилетии XX в. Земельные владения постепенно переходили в руки буржуазии, которая стремилась получить голоса в Шуйском земстве. На выборах летом 1909 г. фабриканты провели по городской курии пять своих кандидатов. Кроме того, они попытались пройти в земство еще и от дворянской курии. Трое крупных капиталистов (М.А. Павлов из Шуи, А.И. Гарелин и Д.Г. Бурылин из Иваново-Вознесенска), награжденные за благотворительность орденом Святой Анны III степени и получившие личное дворянство, были избраны в земство от первого собрания. Всего по этому собранию было выбрано восемь гласных, из них половина — фа-

бриканты¹⁶. Такие результаты по протесту предводителя дворянства были отменены. Предприниматели теперь могли проходить в земское собрание только по второй курии. На следующих выборах, в 1912 г., во втором избирательном собрании в Шуйском уезде в земство были избраны исключительно фабриканты (в числе пяти гласных)¹⁷.

Недостаточное представительство буржуазии в земствах вызывало с ее стороны резкое недовольство. На очередной сессии Юрьевецкого уездного земского собрания (Костромской губ.) 2 ноября 1910 г. было заслушано ходатайство гласных, избранных по второй курии, — Н. Лицова, Л. Фролова и Ф. Красильникова — об увеличении числа представителей в земском собрании от городских избирателей до 8 человек. В этом документе говорилось: «Чрезвычайное и вдобавок все возрастающее земское обложение всею своею тяжестью легло на промышленность города и землевладение недворянского сословия, а между тем представительство наше в земском собрании сведено к нулю». Собрание постановило поддержать эту инициативу и возбудить перед правительством ходатайство об увеличении числа гласных от второго избирательного собрания¹⁸. На земских выборах 1913 г. весьма многолюдное второе избирательное собрание в Горбатовском уезде Нижегородской губернии, которое могло послать только трех представителей в земство, обратилось к своему председателю — члену Государственной Думы Мосееву — с просьбой передать председателю Совета министров Коковцову ходатайство о скорейшем проведении реформы земских учреждений с целью увеличения представительства в них промышленников и земельных собственников недворянского происхождения¹⁹.

Активность крепнущей буржуазии на земских выборах приводила к тому, что по второму избирательному собранию вакансий оставалось меньше, чем по другим собраниям. В 1910 г. от второй курии в Ярославской губернии был недоизбран только один гласный, в Тульской и Костромской — два, а в Нижегородской и Рязанской губерниях было избрано положенное число гласных²⁰. В 1912–1913 гг. выборы в земства центральных губерний по второму избирательному собранию проходили по-прежнему наиболее оживленно, организованно и быстро²¹.

Аналогичная тенденция наблюдалась и на выборах в Государственную Думу. В городских съездах выборы обострила партийная борьба. Поскольку закон не запрещал агитацию в день выборов, избирательные съезды больше походили на предвыборные собрания. В Центральной России городские курии отдавали предпочтение Партии народной свободы, что особенно наглядно прослеживается по Владимирской губернии, где кадетская организация была одной из самых сильных в стране: здесь «кадеты прошли в городах если не целиком, то в большинстве»²². Кадеты вели

¹¹ Земское дело. 1910. № 17. С. 1438–1439.

¹² РГИА. Ф. 1288. Оп. 2. 2-е д-во. 1910. Д. 21. Л. 47, 51.

¹³ РГИА. Ф. 1288. Оп. 2. 2-е д-во. 1910. Д. 21. Л. 69.

¹⁴ РГИА. Ф. 1288. Оп. 3. 1-е д-во. 1913. Д. 9. Ч. II. Л. 125; Земское дело. 1913. № 13–14. С. 1017–1019.

¹⁵ Владимирские епархиальные ведомости. 1906. № 12. С. 183.

¹⁶ РГИА. Ф. 1288. Оп. 3. 10-е д-во. Д. 33. Л. 530; Земское дело. 1911. № 2. С. 161–163.

¹⁷ РГИА. Ф. 1288. Оп. 3. 1-е д-во. 1912. Д. 83. Л. 86.

¹⁸ РГИА. Ф. 1288. Оп. 2. 1-е д-во. 1911. Д. 65. Л. 2. Л. 3 об.

¹⁹ Земское дело. 1913. № 13–14. С. 1115.

²⁰ РГИА. Ф. 1288. Оп. 2. 1-е д-во. 1910. Д. 33. Л. 2, 27, 51, 69, 72; Д. 46. Л. 1, 21.

²¹ РГИА. Ф. 1288. Оп. 3. 1-е д-во. 1912. Д. 83. Л. 86 об.

²² Владимирские епархиальные ведомости. 1906. № 2. С. 192.

самую грамотную избирательную кампанию, недаром черносотенцы признавали, что на думских выборах столкнулись «организованный конституционализм и неорганизованный монархизм»²³. К тому же кадеты, в отличие от октябристов и монархистов, обладали яркими талантливыми кадрами интеллигенции; они были образованными людьми, прекрасными организаторами и блестящими ораторами. Естественно, что именно им отдавали свои голоса не только крупные предприниматели, но и рабочие, мещане, служащие. Популярности кадетов неожиданным образом способствовала и позиция властей: во время выборов во вторую Государственную Думу последовало правительственное запрещение Партии народной свободы как «нелегальной», что создало вокруг кадетов ореол непокорности и непослушания и обернулось в их пользу.

Тактика кадетов в целом по стране принесла им успех в первой избирательной кампании в Думу. Не случайно от Владимирской губернии в Государственную Думу были избраны земские гласные, видные деятели кадетской организации Н.Н. Черносвитов, М.Г. Комиссаров, И.П. Алексинский, Н.М. Иорданский. К исключениям среди центральных губерний можно отнести Рязанскую, где кадеты не смогли получить поддержку органов самоуправления, и в избирательной кампании победили октябристы, имевшие преобладающее влияние в земствах²⁴.

Следует отметить, что большая часть городских жителей, не обладавших достаточным уровнем образования, политической культуры и электорального опыта, демонстрировали полное равнодушие по отношению к выборам. Рабочие²⁵ на выборах в Думу, как правило, проявляли традиционный абсентеизм, особенно в первую избирательную кампанию, что было в известной степени результатом объявленного социалистами бойкота²⁶.

Аналогичная картина наблюдалась и в крестьянских избирательных собраниях. Крестьяне в массе своей не умели пользоваться предоставленными им политическими правами. Несмотря на то что земские учреждения просуществовали до начала думского периода более 40 лет, крестьяне имели весьма смутное представление о выборах органов уездного, губернского и, тем более, общероссийского масштаба. Анализируя земские выборы 1910 г., рязанский губернатор справедливо отмечал «дезорганизацию» крестьянских избирателей и их «незнакомство с техникой земских выборов». Неорганизованность третьего избирательного съезда на этих выборах отметил и костромской губернатор²⁷. Следует заметить, что часть крестьянского населения возлагала на первую Думу большие надежды в плане решения земельного вопроса, уменьшения налогового бремени и др.²⁸; однако в последующем энтузиазм сельских жителей постепенно иссякал.

На земских выборах также все чаще отмечалась плохая явка избирателей по крестьянской курии²⁹.

Из-за незнания законов и несовершенства самого законодательства во время выборов наблюдались многочисленные правонарушения со стороны представителей власти. Во многих местах кандидатов намечали не баллотировкой, а жребием³⁰. К нарушениям и подтасовкам прибегали и те, кто стремился войти в местную политическую элиту. Несовершенство избирательных технологий наиболее ярко проявлялось в выборах депутатов от крестьян³¹.

Подобная картина наблюдалась и на выборах крестьян в земства. Каждый старался пройти в гласные, а затем — в управу на платную должность. В итоге кандидатуры от крестьян получали, как правило, по одному голосу — своему. На это обращали внимание губернаторы, анализируя недобор гласных от крестьян. В отчетах министру внутренних дел в 1910 г. нижегородский и тульский губернаторы отмечали взаимное забаллотирование кандидатов, объяснявшееся «желанием каждого баллотировавшего пройти в гласные самому»³². В отчете по земским выборам 1910 г. ярославский губернатор отметил, что «состав гласных более всего обновился по съездам уполномоченных от волостей», поскольку «почти каждый уполномоченный заявлял желание подвергнуться баллотировке». Явление это, по мнению губернатора, объяснялось «отчасти все возраставшим интересом крестьянства к земскому делу, а главным образом желанием каждого уполномоченного попасть в состав земской управы на платную должность»³³. Владимирский губернатор также объяснял недобор гласных от крестьян «прежде всего, личными интересами, когда каждый кандидат стремился пройти в гласные», чтобы потом баллотироваться в члены земской управы на платную должность³⁴.

Что касается позиции местных властей, то на выборах в первую Государственную Думу она была преимущественно пассивной, что соответствовало директиве верховной власти. Это объяснялось надеждами на верноподданническое крестьянство, но они оказались тщетными. Безусловно, велось наблюдение за левыми партиями, особенно кадетами. Известно, что во Владимирской губернии на квартирах кадетов, которые вели активную пропаганду на выборах в первую Думу: Н.П. Губского, Н.Н. Черносвитова, И.Ф. Тихомирова, Н.Г. Розанова, Н.Н. Вознесенского, — были проведены обыски³⁵. Со второй избирательной кампании власть пытается активно контролировать выборный процесс, начиная с исполнения «сенатских разъяснений» в отношении избирательных прав населения³⁶. На выборах в третью Думу полицейский надзор усилился³⁷ и привел к тому, что эта избирательная кампания прошла в центральных губерниях гораздо спокойнее, и яркой избирательной борьбы не наблюдалось.

²³ Общественное движение в России в начале XX в. Т. 3. Кн. 5. СПб., 1914. С. 25.

²⁴ Первая Государственная Дума. М., 1906; Члены II Государственной Думы. Биографии. СПб., 1907.

²⁵ Представительство рабочих в Думе было минимальным, однако это явление можно считать общим для всех европейских стран.

²⁶ Владимирский голос. 1906. № 8.

²⁷ РГИА. Ф. 1288. Оп. 2. 1-е д-во. 1910. Д. 33. Л. 48, 69, 70, 72.

²⁸ Приговоры и наказания крестьян центральной России 1905–1907 гг. М., 2000.

²⁹ РГИА. Ф. 1288. Оп. 2. 1-е д-во. 1910. Д. 22; Д. 33. Л. 48, 69, 70, 72.

³⁰ Сидельников С.М. Образование и деятельность I Государственной Думы. М., 1962.

³¹ Клязьма. 1906. 6 марта.

³² РГИА. Ф. 1288. Оп. 2. 1-е д-во. 1910. Д. 33. Л. 48, 69, 70, 72.

³³ РГИА. Ф. 1288. Оп. 3. 1-е д-во. 1913. Д. 9. Ч. II. Л. 494.

³⁴ РГИА. Ф. 1288. Оп. 3. 1-е д-во. 1912. Д. 83. Л. 88, Л. 99 об.

³⁵ Владимирец. 1906. 30 ноября.

³⁶ Смирнов А.Г. Как прошли выборы во II Государственную Думу. СПб., 1907. С. 101–102.

³⁷ Рязанский вестник. 1910. 3 августа.

Подводя итоги, отметим, что любая предвыборная кампания в любом государстве — это проверка государственного строя на прочность, на способность отстоять свои принципы и законы. Выборы в Государственную Думу в начале XX в. показали электоральную неопытность российского населения — слишком малый процент граждан России прошел политическую школу участия в земском и городском самоуправлении.

В целом на выборах в парламент, как и на выборах в земские учреждения, население и в городе, и в деревне оставалось политически инертным, а избирательная активность — низкой. В то же время среди наиболее образованной и политизированной части населения в думский период замечается повышение избирательной активности. Интерес к выборам как в местные органы самоуправления, так и в Государственную Думу проявляла прежде всего либеральная часть дворянства, прошедшая политическую школу в земствах, а также некоторые предприниматели и должностные лица, понявшие все преимущества властных полномочий. Среди лиц, активно участвовавших в выборах, был и определенный, правда довольно тонкий, слой крестьян, которые стремились попасть на платные выборные должности в земства и в Государственную Думу. Лица, стремившиеся попасть на выборные должности, нередко прибегали к махинациям и подтасовкам. Все это наряду с незнанием избирательных технологий и несовершенством самого законодательства стало тяжелым испытанием для власти. В думский период и население, и власть накапливали лишь первый опыт выборов в парламентское учреждение; элементы гражданского общества складывались медленно и постепенно. Для развития этого процесса нужно было время, но помешала начавшаяся летом 1914 г. Первая мировая война.

В годы войны количество губернских и уездных гласных существенно сократилось в результате мобилизаций³⁸. Уже на 1 октября 1915 г. корпус земских гласных в шести исследуемых губерниях составлял 80% от числа выбранных в 1912–1913 гг.: примерно 11% гласных были мобилизованы на фронт, а 9% — выбыли по иным причинам (утрата ценза, смерть и др.)³⁹. В 1916 г. мобилизации гласных продолжались. Летом 1915 г. предстояло провести очередные земские выборы в 14 российских губерниях (в том числе во Владимирской). В начале года в Главном управлении по делам местного хозяйства при МВД и на местах началась подготовительная работа⁴⁰. Когда же стало ясно, что война затягивается, выборы были отменены⁴¹. Надо заметить, что власти внимательно отслеживали реакцию общественности по этому поводу и отмечали попытки кадетской прессы «играть» на данном обстоятельстве⁴².

Некоторые земства, в том числе Владимирское губернское, считали необходимым отсрочить выборы

до окончания военных действий. Эту точку зрения поддерживали и некоторые видные либеральные земские деятели. Б.Б. Веселовский, например, полагал, что «выборы не могут пройти нормально, раз миллионы населения отвлечены из деревни на войну»⁴³. Другие земства выступали против их отмены, не без основания надеясь, что в условиях роста антиправительственных настроений перевыборы дадут гораздо более левый состав земских гласных. И все же вплоть до 1917 г. земские выборы в России больше не проводились.

События, последовавшие за февралем 1917 г., резко изменили ход событий. Они показали, что население, в основном неграмотное, не прошедшее в массе своей политической школы работы в земствах, городских думах и не накопившее электорального опыта выборов в Государственную Думу, оказалось неспособным воспринять самый демократический в мире избирательный закон и использовать предоставленное ему всеобщее равное избирательное право. Попытка провести в жизнь принципы формальной демократии без учета готовности к ним общества и своеобразия национального исторического развития обернулась катастрофой.

Литература

1. Акульшин П.В., Князева И.С. Выборы и представительство Рязанской губернии в Государственной Думе Российской империи / П.В. Акульшин, И.С. Князева. Рязань, 2011.
2. Демин В.А. Государственная Дума России (1906–1917): механизм функционирования / В.А. Демин. М., 1996. С. 20–29.
3. Иванов Ю.М. Уездная Россия: местные власти, церковь и общество во второй половине XIX — начале XX вв. / Ю.М. Иванов. Иваново, 2003.
4. Карнишин В.Ю. Общественно-политический процесс в Поволжье в начале XX века / В.Ю. Карнишин. Пенза, 1996.
5. Липатова О.В. Избирательные кампании в I–IV Государственные думы Российской империи (на материалах Владимирской губернии) : автореф. ... канд. ист. наук / О.В. Липатова. М., 2005.
6. Малышева О.Г. Думская монархия: рождение, становление, крах. Ч. 1, 2 / О.Г. Малышева. М., 2003.
7. Монякова О.М. Выборы в Государственную Думу в городе Коврове и Ковровском уезде. 1906–1912 гг. / О.М. Монякова. Ковров, 2003.
8. Петровичева Е.М. Земства Центральной России в период думской монархии / Е.М. Петровичева. М., 2001.
9. Рыбка О. Государственная дума в системе власти России в начале XX в / О. Рыбка. М., 2001.
10. Селунская Н.Б., Бородин Л.И., Григорьева Ю.Г., Петров А.Н. Становление российского парламентаризма в начале XX века / Н.Б. Селунская, Л.И. Бородин, Ю.Г. Григорьева, А.Н. Петров. М., 1996.
11. Сидельников С.М. Образование и деятельность I Государственной Думы / С.М. Сидельников. М., 1962.
12. Смирнов А.Г. Как прошли выборы во II Государственную Думу / А.Г. Смирнов. СПб., 1907. С. 101–102.
13. Смирнов А.Ф. Государственная дума Российской империи. 1906–1917 гг. Историко-правовой очерк / А.Ф. Смирнов. Челябинск, 2010.
14. Шутов А.Ю. Земские выборы в истории России (1864–1917) / А.Ю. Шутов. М., 1997.

³⁸ РГИА. Ф. 1288. Оп. 3. 1-е д-во. 1913. Д. 24. Л. 56.

³⁹ Подсчитано по следующим источникам: РГИА. Ф. 1288. Оп. 3. 1-е д-во. 1915. Д. 33. Л. 28–38, 71–84, 46–48, 80, 216–219, 394–402, 775 об., 286.

⁴⁰ РГИА. Ф. 1288. Оп. 3. 1-е д-во. 1915. Д. 20. Л. 2, 3, 4.

⁴¹ Государственный архив Владимирской области (ГАВО). Ф. 205. Оп. 1. Д. 2935. Л. 55.

⁴² РГИА. Ф. 1288. Оп. 3. 1-е д-во. 1915. Д. 20. Л. 5.

Рецензия на курс лекций А.Г. Головина «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» *

САДОВНИКОВА ГАЛИНА ДМИТРИЕВНА,

заместитель заведующего кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор sadovnikovag@inbox.ru

На современном этапе научного исследования вопросов избирательного права и избирательного процесса в Российской Федерации различными авторами предлагается немало учебников и учебных пособий по этой дисциплине. При этом курс лекций является сравнительно редко применяющейся формой подачи учебного материала¹, хотя именно такой формат позволяет объединить серьезный теоретический уровень исследования избранной тематики, характерный для учебника, с лаконичностью учебного пособия, которая не менее важна в современном информационном обществе, одной из главных ценностей которого становится время. С этой точки зрения одним из достоинств рецензируемой работы представляется то, что сравнительно небольшой объем издания — 256 страниц — практически не сказывается на глубине рассмотрения материала.

Это издание является, по сути, продолжением работы, начатой автором еще в 2007 г. с публикации курса лекций «Избирательное право России»². Второе издание курса вышло в свет в 2009 г.³

Помимо соотношения объема и качества, достоинством работы можно признать и то, что она опирается на практику и глубокое знание автором реальных механизмов функционирования избирательной системы нашей страны — А.Г. Головин на протяжении ряда лет являлся сотрудником Правового управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК России), а в настоящее время, работая в Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, является членом Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России.

¹ В качестве примера можно назвать издание: Жилиев А.В. Избирательное право : курс лекций. Омск : Изд-во Омск. акад. МВД России, 2011. 80 с.

² См.: Головин А.Г. Избирательное право России : курс лекций. М. : Норма, 2007. 336 с.

³ См.: Головин А.Г. Избирательное право России : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма. 2009. 352 с.

* Головин А.Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : курс лекций. М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. 256 с.

В рецензии даются анализ и общая оценка новому изданию книги к.ю.н. Алексея Геннадьевича Головина «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : курс лекций». Отмечаются особенности работы, обращается внимание на некоторые содержащиеся в ней авторские теоретические разработки и подходы к изложению учебного материала, представляющие интерес с точки зрения теории и электоральной практики. Автор рецензии приходит к выводу, что курс лекций представляет интерес не только для студентов и специалистов-практиков в сфере избирательного права и избирательного процесса, но и для аспирантов и других исследователей, в чью сферу научных интересов входит избирательно-правовая тематика.

Ключевые слова: выборы, избирательное право, избирательный процесс, принципы избирательного права, учебные издания по избирательному праву.

Review of the Lecture Course of A.G. Golovin “Election Law and Election Process in the Russian Federation”

Sadovnikova Galina D., Deputy Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin University (MSAL), Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

The review provides analysis and general valuation of the new publication of the book of the candidate of legal sciences Alexey Gennadievich Golovin “Election Law and Election Process in the Russian Federation. Lecture Course”. It highlights features of the work, pays attention to some author theoretical developments and approaches to presentation of training material, which it contains and are interesting from the point of view of theory and electoral practice. The author of the review concludes that the lecture course is interesting not only to students and specialist practitioners in the field of election law and election process but also to postgraduate students and other researchers whose scientific interest field includes election law subject. *Key words:* elections, election law, election process, principles of election law, training publications on election law.

Материал, излагаемый в рецензируемом курсе лекций, использовался автором в процессе преподавательской деятельности в рамках спецкурса «Избирательное право и избирательный процесс Российской Федерации», который много лет реализуется на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). В проведении занятий этого спецкурса участвуют члены ЦИК России, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, специалисты-практики. Преподавание спецкурса направлено на формирование у обучающихся как общего глубокого знания о механизмах электоральной демократии в России, так и конкретных навыков и умений, необходимых для дальнейшей успешной профессиональной деятельности в сфере избирательного процесса. Эта ориентированность определенно прослеживается и в курсе лекций А.Г. Головина.

Курс включает 15 лекций, которые можно условно разделить на три блока, а именно:

1) теоретический и исторический блок: «Лекция 1. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: теоретические основы», «Лекция 2. Развитие избирательного права и избирательного процесса в Российском государстве», «Лекция 3. Источники избирательного права в Российской Федерации», «Лекция 4. Избирательные права граждан Российской Федерации», «Лекция 5. Принципы избирательного права в Российской Федерации», «Лекция 6. Правовой статус избирателей, кандидатов и избирательных объединений в Российской Федерации», «Лекция 7. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации»;

2) блок, посвященный стадиям избирательного процесса: «Лекция 8. Назначение выборов», «Лекция 9. Определение избирательных округов и образование избирательных участков», «Лекция 10. Выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов», «Лекция 11. Организация голосования на выборах в Российской Федерации», «Лекция 12. Установление итогов голосования и определение результатов выборов»;

3) блок, посвященный тем составляющим избирательного процесса, которые автор считает относящимися не к отдельным стадиям, а реализуемыми на протяжении целого ряда последовательных стадий, и потому рассматривает их как «обеспечительную составляющую избирательного процесса»: «Лекция 13. Финансовое обеспечение выборов в Российской Федерации», «Лекция 14. Информационное обеспечение выборов в Российской Федерации», «Лекция 15. Рассмотрение и разрешение избирательных споров и применение мер ответственности за нарушение требований избирательного законодательства (правозащитное обеспечение выборов в Российской Федерации)».

В рамках изложения избранной тематики автор широко использует собственные теоретические разработки в области избирательного права. Например, на страницах 85–106 развивается авторская концепция классификации принципов избирательного права. Автор выделяет объективные (нормативно-организационные) и субъективные принципы, а объективные, в свою очередь, подразделяет на базовые и функциональные.

К базовым объективным принципам («без которых в современных условиях трудно представить подлинно демократические выборы в России и формирование легитимных выборных органов публичной власти» — с. 89) автор относит принципы: свободных выборов, обязательности выборов, периодичности выборов, альтернативности выборов, подлинности и нефальсифицированности выборов.

К функциональным объективным принципам, обеспечивающим подготовку и проведение свободных, демократических выборов посредством процедур, отвечающих приоритету соблюдения, обеспечения и защиты прав граждан, а также национальным интересам России как суверенного государства (с. 89), автор относит принципы независимости избирательных комиссий, равенства кандидатов, избирательных объединений, гласности выборов, недопустимости иностранного влияния на избирательный процесс, финансовой дисциплины, полноты информационного обеспечения выборов.

Субъективные же принципы, относящиеся к субъективному избирательному праву граждан (с. 89), по мнению автора, традиционно включают всеобщее, равное, прямое избирательное право и принцип тайного голосования.

Подробно, с авторским видением и обобщением различных точек зрения, существующих в современной науке конституционного права по той или иной проблеме, рассматриваются в работе и иные теоретические аспекты избирательного права, в том числе понятие и виды выборов, понятие избирательного права как элемента системы конституционного права Российской Федерации (в том числе давно ведущаяся дискуссия о месте избирательного права в системе права), понятие и структура избирательного процесса в Российской Федерации, понятие и виды источников избирательного права и т.д.

Особенностью авторского подхода к подаче материала является то, что А.Г. Головин весьма существенное внимание уделяет теоретическим вопросам избирательного права и избирательного процесса. Как сам он поясняет в своем предисловии, «это связано с тем, что любой высокопрофессиональный специалист в области избирательного права и избирательного процесса должен свободно владеть основными теоретико-правовыми категориями и уметь надлежащим образом применять их в рамках узкой специфики электорально-правовых норм» (с. 10).

Ценность рецензируемой работы состоит также в том, что в ней учитываются многочисленные изменения, внесенные в федеральное избирательное законодательство в последние годы, прослеживаются определенные тенденции эволюции различных электорально-правовых институтов и подходов законодателя к регулированию электоральных отношений.

Вместе с тем работа не свободна и от некоторых недостатков, которые неизбежно вытекают из ограниченного объема, связанного с избранным форматом. Остались без должного внимания некоторые аспекты проблематики избирательного права, которые целесообразно было бы рассмотреть более подробно. Например, в курс не включена отдельная лекция, посвященная избирательным системам: понятие избирательной системы в широком и узком смыслах,

видам избирательных систем, применяемых на выборах в различных странах, хотя автор исследует и эту проблематику в рамках других работ⁴ и вполне мог бы изложить ее основы в форме самостоятельной лекции. Отметим это в качестве пожелания автору для будущих изданий.

Представляется, что курс лекций будет, безусловно, интересен не только студентам или специалистам-практикам в сфере избирательного права и избирательного процесса, но и аспирантам и другим исследователям, в чью сферу научных интересов входит избирательно-правовая тематика.

⁴ См., например: Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: избирательные системы / под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб. : ИВЭСЭП, 2015. 200 с.

Литература

1. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: избирательные системы / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов ; под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб. : ИВЭСЭП, 2015. 200 с.
2. Головин А.Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : курс лекций / А.Г. Головин. М. : Издательство «Норма»: «ИНФРА-М», 2016. 256 с.
3. Головин А.Г. Избирательное право России : курс лекций / А.Г. Головин. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство «Норма», 2009. 352 с.
4. Головин А.Г. Избирательное право России : курс лекций / А.Г. Головин. М. : Издательство «Норма», 2007. 336 с.
5. Жилиев А.В. Избирательное право : курс лекций / А.В. Жилиев. Омск : Изд-во Омск. акад. МВД России, 2011. 80 с.