

# ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2017—№ 1

Издается 4 раза в год

## СОДЕРЖАНИЕ

### ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

**Борисов И.Б.** Зона турбулентности пройдена. Избирательная система готова к дальнейшему совершенствованию (по итогам организации федеральных выборов 2016 года).....3

### ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

**Подъяпольский С.А.** Проблемы реализации правового статуса члена комиссии с правом совещательного голоса ..... 10

**Головина А.А., Мазурина Е.С., Синолиц Т.В., Туницкая-Черныш Я.Г., Шехмаметьева В.А., Шнякина Т.С.** Предвыборные теледебаты: проблемы правового регулирования и практики и пути их решения ..... 15

### ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

**Лафитский В.И.** Президентские выборы США 2016 года .....20

**Бицоев Г.Т.** Типологии систем избирательных органов.....23

### ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

**Митин Г.Н.** Использование изображений граждан в предвыборных агитационных материалах: новеллы правоприменительной практики.....27

**Гонтарь С.Г.** Правоприменительная практика избирательного цикла 2016 года ..... 30

**Какителашвили М.М.** Распространенные нарушения в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний ..... 33

### ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

**Трофимова Г.А.** Избирательные комиссии как органы власти: спорные вопросы правового статуса..... 37

### ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

**Голубкова Н.И.** «День тишины» в сети Интернет: информационные технологии и проблемы правового регулирования .....41

**Ежов Д.А.** Выборы глав субъектов Российской Федерации в 2017 году в контексте тенденций современного избирательного процесса ..... 45

### КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

**Игнатов А.В.** Рецензия на сборник: Международные избирательные стандарты. Сборник документов и материалов. Выпуск четвертый / отв. ред. доктор юридических наук В.И. Лысенко ; авторы-составители В.И. Лысенко, И.А. Евланов. М. : Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2016.....47

**Заславский С.Е.** Рецензия на монографию В.В. Красинского «Защита государственного суверенитета» (Красинский В.В. Защита государственного суверенитета. М. : Норма, 2017. 608 с.) .....48

**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, профессор.  
**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., Бельх В.С., Платонова О.Ф.,  
Ренов Э.Н., Трунцевский Ю.В.

**ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ**  
Объединенный каталог (АРЗИ) – 93647

**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](mailto:avtor@lawinfo.ru)

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ПИ № ФС77-38718 от 22 января 2010 г.  
ISSN – 2500–0306

Подписано в печать 13.02.2017 г. Выход в свет 30.03.2017 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, 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.

**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

ISSN – 2500–0306

Passed for printing 13.02.2017 r. Issue is printed 30.03.2017 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 | 2017—№ 1

Published 4 times per year

## CONTENTS

### ELECTIONS AND SOCIETY

**Borisov I.B.** Turbulence is Passed. Electoral System is Ready for Further Improvement (on the Basis of Preparation of Federal Elections 2016).....3

### ELECTORAL LEGISLATION: CHALLENGES AND INNOVATIONS

**Podyapolskiy S.A.** Issues of Legal Status of a Non-voting Member of the Commission ..... 10

**Golovina A.A., Mazurina E.S., Sinolits T.V., Tunitskaya-Chernysh Ya.G., Shekhmametyeva V.A., Shnyakina T.S.** Pre-election TV Debates: Problems of Legal Regulation and Practice and their Solutions..... 15

### ELECTIONS: INTERNATIONAL PRACTICE

**Laftitsky V.I.** US Presidential Elections 2016 ..... 20

**Bitsoev G.T.** Typology of Systems of Election Authorities ..... 23

### LAW ENFORCEMENT AND COURT PRACTICE

**Mitin G.N.** Use of Images of Citizens in Election Campaigns: Innovations in Law Enforcement ..... 27

**Gontar S.G.** Law Enforcement in 2016 Electoral Period..... 30

**Kakitelashvili M.M.** Common Violations in the Field of Financing of Political Parties and Electoral Campaigns ..... 33

### DISCUSSION FORUM

**Trofimova G.A.** Electoral Commissions as Government Authorities: Controversial Issues of Legal Status..... 37

### PREPARATION OF ELECTIONS AND ELECTION TECHNOLOGIES

**Golubkova N.I.** "Electoral Silence" on the Internet: Information Technologies and Issues of Legal Regulation..... 41

**Ezhov D.A.** Election of Heads of Constituent Entities of the Russian Federation in 2017 in the Context of Electoral Modern Trends ..... 45

### NEW BOOKS

**Ignatov A.V.** Review of the collection "International Electoral Standards: Collection of Documents and Materials: Fourth Issues / executive editor - Doctor of Law V.I. Lyzenko. Compiled by V.I. Lyzenko, I.A. Evlanov, Moscow: Central Electoral Commission of the Russian Federation, 2016..... 47

**Zaslavskiy S.Ye.** Review of the monograph of V. V. Krasinsky "Protecting state sovereignty" (Krasinsky V. V. Protection of state sovereignty. M. : Norma, 2017. 608 p.) ..... 48

# Зона турбулентности пройдена. Избирательная система готова к дальнейшему совершенствованию (по итогам организации федеральных выборов 2016 года)

**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*

Одним из главных событий 2016 г. стали выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, результаты которых не только не оправдали мрачные ожидания пессимистов, но и в целом превзошли смелые прогнозы. И речь даже не о поствыборном политическом раскладе и распределении депутатских кресел, а об организации самого процесса выборов, который имел неприятное «послевкусие», оставшееся от предыдущего федерального цикла выборов и последующих публичных акций в центре Москвы, организованных представителями партий, желающих «поругать», но не поддержанных хотя бы какой-то значимой частью общества. Несмотря на то что когда они «выходили на Болотную или другую площадь, то их пара хватало только на свисток, звук от

которого был в лучшем случае слышен, и то не всегда, в пределах этой площади»<sup>1</sup>, действия со стороны власти, законодателей, организаторов выборов и общественности, имеющие целью снятие причин и мотивов электоральных конфликтов, направленных на подрыв демократических основ государственности, была предпринята в различных направлениях: законодательном, организационном методологическом, контрольном и др.

«Избирательный процесс выступает в качестве естественно необходимого условия осуществления участниками избирательных кампаний принадлежа-

<sup>1</sup> Волков В.П. О некоторых выводах и предложениях по итогам федеральной избирательной кампании 2016 года // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 4. С. 26.

Статья посвящена вопросам оценки прошедших в 2016 г. выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва как демократического процесса воспроизводства властных институтов. Признавая наличие еще отдельных процедурных отклонений от требования закона в ходе организации выборов, автор соглашается с мнением большинства экспертов и специалистов, считающих, что российская избирательная система (в широком понимании этого термина) продолжает развиваться в правильном направлении при поддержке общественных институтов, осознающих необходимость совместной работы с государственными органами, направленной на дальнейшее развитие демократических начал, верховенство права и реализацию избирательных прав граждан в полном объеме.

*Ключевые слова:* демократия, избирательные права, выборы в Государственную Думу, ЦИК России, наблюдение, общественный контроль на выборах, легитимация выборов, мониторинг выборов, открытость и конкурентность выборов, конфликты на выборах, оценка выборов.

## Turbulence is Passed. Electoral System is Ready for Further Improvement (on the Basis of Preparation of Federal Elections 2016)

**Borisov Igor B.**, Chairman of the Board of the Russian Public Institute of Suffrage, Member of the Presidential Council of the Russian Federation for Development of Civil Society and Human Rights, Candidate of Legal Sciences

The article is devoted to evaluation of the 2016 elections to the VII State Duma as a democratic replacement of authorities. By acknowledging yet the presence of more specific procedural deviations from the law during the preparation of the elections, the author passes the major expert opinion that the Russian electoral system (in general sense of the term) keeps developing in the right direction with the support of public institutions which are aware of the need to work together with government bodies, aimed at further development of democratic principles, the rule of law and the enforcement of citizens' suffrage in full.

*Key words:* democracy, suffrage, elections to the State Duma, Central Electoral Commission of Russia, supervision, public control of elections, legitimation of elections, election monitoring, transparent and competitive elections, election conflicts, assessment of elections.

щих им электоральных полномочий и обеспечивает соответствие процедурных аспектов организации и проведения выборов целям и задачам демократического и справедливого формирования представительных основ народовластия<sup>2</sup>. Поэтому роль народа (избирателей, наблюдателей, других участников избирательного процесса) на выборах должна заключаться не только в пассивном наблюдении за организацией, но и в возможности влиять на ее позитивные изменения, что является одним из основных показателей цивилизованного института воспроизводства властных полномочий. Именно к этому должна стремиться любая система — к способности саморегулирования.

Способность к саморегулированию — показатель зрелости любой системы современного социума, а умение в вопросах саморегулирования отвечать общественным запросам — это показатель цивилизованности и ответственности в современном обществе, успешно развивающемся в рамках общепризнанных гуманитарных ценностей и стандартов.

Российское общество, всегда достаточно критически настроенное к организации процедур государственными органами, с нетерпением ожидало результатов оценки выборов даже не от Центральной избирательной комиссии России, которая хотя и формируется на паритетных началах представительными органами, также является госорганом, и даже не от БДИПЧ ОБСЕ<sup>3</sup>, чей итоговый отчет, пестрящий неточностями и внутренними противоречиями<sup>4</sup>, остался практически незамеченным, а от некоммерческих общественных объединений, профессионально занимающимися защитой прав человека. Среди последних можно выделить Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и, конечно, общественный форум, прошедший в ЦИК России 24–25 ноября 2016 г. Все заинтересованные лица не только дали свою оценку прошедшим выборам, но и представили свои предложения по дальнейшему развитию избирательной системы, учитывающей и последние тенденции, и возможные риски.

Подготовка федеральной кампании началась задолго до ее старта, когда было внесено концептуальное предложение, прозвучавшее из Администрации Президента РФ, о необходимости проведения

«конкурентных, открытых и легитимных выборов»<sup>5</sup>, вне зависимости от их политических итогов. В дальнейшем именно этой цели были подчинены и все устремления нового состава ЦИК России во главе с Э.А. Памфиловой.

### Изменения избирательного законодательства, направленные на конкурентность и открытость выборов

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва 18 сентября 2016 г. прошли в условиях существенно измененного избирательного законодательства Российской Федерации — от технических вопросов организации избирательного процесса до возврата смешанной избирательной системы распределения депутатских мандатов.

Выборы депутатов Государственной Думы впервые после 2003 г. проводились по смешанной избирательной системе, в соответствии с которой половина депутатов избирается по одномандатным избирательным округам (один депутат — один округ), другая половина — по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями. Такая система применялась для избрания депутатов Государственной Думы в 1993, 1995, 1999 и 2003 гг. Впоследствии дважды — в 2007 и 2011 гг. для избрания всего депутатского корпуса применялась пропорциональная избирательная система<sup>6</sup>.

Результаты выборов 2016 г., проведенных уже по смешанной системе, которая, в свою очередь, обеспечивает больший учет региональных интересов в федеральном парламенте, персонифицированное представительство и повышение индивидуальной ответственности депутатов перед избирателями, а также предоставляет возможность избрания независимым кандидатам, выдвинутым в порядке самовыдвижения, показывают, что процесс формирования партийной системы в целом завершен и существующие парламентские политические партии пользуются устойчивой поддержкой избирателей, не исключая при этом участия других, в том числе новых, политических объединений в федеральных выборах.

По сравнению с последними выборами в Государственную Думу был снижен заградительный барьер с 7% до 5% избирателей, принявших участие в голосовании, что повысило конкурентность, создало потенциальные условия для повышения представи-

<sup>2</sup> Князев С.Д. Российское избирательное право. Владивосток, 2001. С. 273–274, 281.

<sup>3</sup> БДИПЧ ОБСЕ — Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, ее членом является Российская Федерация, которая обязана приглашать международных наблюдателей на свои выборы от БДИПЧ.

<sup>4</sup> См.: Анализ итогового отчета Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами в Государственную Думу 18 сентября 2016 г., обнародованный на сайте РОИИП. URL: <http://www.roiip.ru/reports/1868.htm>

<sup>5</sup> «Задачи на единый день голосования в этом году сохраняются: выборы должны быть конкурентными, легитимными, прозрачными, главное — не проценты, а доверие к ним», — заявил первый замглавы кремлевской администрации Вячеслав Володин. URL: <https://ria.ru/politics/20150131/1045217989.html>

<sup>6</sup> Переход на пропорциональную систему в 2005 г. был мотивирован необходимостью стимулирования формирования в стране эффективной партийной системы со стабильными политическими партиями, участвующими в выборах всех уровней и выражающими в совокупности интересы абсолютного большинства избирателей.

тельства меньшинства в федеральном парламенте и, как показали результаты выборов, обеспечило допуск к распределению мандатов политической партии «Справедливая Россия», получившей 6,22% голосов избирателей<sup>7</sup>.

Повсеместная практика<sup>8</sup> возложения полномочий окружных избирательных комиссий на избирательные комиссии субъектов РФ или территориальные избирательные комиссии позволила обеспечить организацию выборов постоянно действующими, т.е. в известной степени профессиональными, избирательными комиссиями, что, несомненно, позволило исключить значительную часть возможных ошибок и нарушений технического характера.

Изменения в порядке выдвижения и регистрации кандидатов и федеральных списков кандидатов в основном были сведены к либерализации требований к структуре федеральных списков кандидатов (сокращение числа региональных групп, большая свобода усмотрения политических партий в их формировании), с одной стороны, и увеличению количества документов, подаваемых кандидатами, — с другой, что повышало «открытость» претендентов на выборные должности перед своими избирателями<sup>9</sup>.

Снижение требований к численности партий увеличило число потенциальных коллективных участников выборов до 74.

Стали более либеральными подходы, связанные с требованием об освобождении партий от сбора подписей. Если раньше такой льготой пользовались только партии, допущенные к распределению мандатов на предыдущих выборах депутатов Государственной Думы или в законодательные органы не менее чем одной трети субъектов РФ, то на прошедших выборах этой льготой могли воспользоваться партии, допущенные к распределению мандатов или получившие не менее 3% голосов на выборах депутатов Государственной Думы, а также партии, допущенные к распределению мандатов хотя бы в одном законодательном органе субъекта РФ. В результате число партий, имеющих

право выдвигать кандидатов без сбора подписей, увеличилось по сравнению с выборами 2011 г. с 4 до 14.

При этом возросли требования к партиям, де-юре не имеющим электоральной поддержки у избирателей. Так, партиям, на которые вышеуказанная льгота не распространяется, необходимо было собрать 200 тыс. (не более 7 тыс. в одном субъекте РФ)<sup>10</sup> подписей избирателей в свою поддержку.

Также увеличено с 1% (в 2003 г.) до 3% (в 2016 г.) число подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидата в одномандатном избирательном округе. Необходимо заметить, что это требование по факту, применялось к кандидатам, не имеющим позитивной электоральной истории и не поддержанным успешными политическими объединениями. И наоборот, кандидаты, выдвинутые политическими партиями, освобожденными от сбора подписей, а также зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов на основе сбора подписей, освобождаются от необходимости собирать подписи в поддержку своего выдвижения.

*Указанные изменения свидетельствуют о стремлении федерального законодателя к выстраиванию устойчивой политико-правовой системы, основанной на предпочтениях избирателей и застрахованной от внезапных эмоциональных и неосознанных всплесков политической активности. Возникновение новых политических игроков в такой системе должно происходить при поддержке избирателей, основанной на осознанном выборе, а не под влиянием манипулятивных предвыборных технологий. При этом законодатель допускает появление новых политических сил и ярких личностей с новыми идеями непосредственно перед выборами, но это должно действительно быть поддержано населением и может быть скорее исключением, чем правилом.*

Нетерпимость общества к коррупционным преступлениям потребовала от законодателя обеспечить «прозрачность» всех финансовых инструментов и происхождения имущества кандидатов и их родственников, в том числе и за рубежом<sup>11</sup>. На повышение информированности и максимальной открытости

<sup>7</sup> По закону в редакции 2011 г. в таком случае политической партии передавались бы два депутатских мандата до их распределения.

<sup>8</sup> На выборах в 2016 г. ни в одном одномандатном избирательном округе не была создана ни одна окружная избирательная комиссия: полномочия всех окружных избирательных комиссий возложены на избирательные комиссии субъектов Российской Федерации или на территориальные избирательные комиссии.

<sup>9</sup> Федеральный список кандидатов должен включать в себя не менее 200 и не более 400 кандидатов и не менее 35 региональных групп кандидатов, которые группируются из территорий одномандатных избирательных округов. При этом в общефедеральную часть федерального списка кандидатов может быть включено не более десяти кандидатов. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать всю территорию Российской Федерации. Ранее законом было установлено только максимальное число кандидатов — не более 600, при этом число региональных групп кандидатов должно было быть не менее 70, а территории, которые можно было включать в состав региональных частей, определялись ЦИК России.

<sup>10</sup> В 2011 г. требовалось собрать 150 тыс. подписей избирателей (при этом не более 5 тыс. в одном субъекте РФ).

<sup>11</sup> Новым по сравнению с выборами 2011 г. является необходимость представления кандидатом в пакете документов для выдвижения сведений о принадлежащем кандидату, его супруге и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведения о таких обязательствах его супруга и несовершеннолетних детей, и сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств,

кандидатов перед своими избирателями направлено и нововведение об обязанности кандидата в депутаты Государственной Думы указывать в заявлении о согласии баллотироваться дополнительные сведения<sup>12</sup>.

Вместе с тем усилены гарантии реализации избирательных прав кандидатов на этапе представления документов в избирательные комиссии при регистрации. Если избирательной комиссией выявлены недостатки, включая неполноту сведений о кандидате, отсутствие документа или несоблюдение требований закона к его оформлению, комиссия обязана известить кандидата<sup>13</sup>. При этом, как следует из складывающейся судебной практики и практики работы ЦИК России, комиссия не вправе отказать в регистрации в случае неизвещения кандидата о недостатках. Таким образом, кандидату предоставлена возможность устранить любые формальные основания для отказа в регистрации.

Изменения в части информирования избирателей и предвыборной агитации главным образом связаны с регулированием деятельности сетевых изданий, что, безусловно, связано с ярко выраженной устойчивой тенденцией усиления роли глобальной сети «Интернет» в нашей жизни. Так, специально оговорено, что требования к информационным материалам, касающиеся их объективности и достоверности, распространяются и на сетевые издания, а предвыборная агитация может проводиться наряду с организациями телерадиовещания и периодическими печатными изданиями также в сетевых изданиях.

С точки зрения правовых условий размещения агитационных материалов, сетевые издания приравнены к негосударственным организациям телерадиовещания и редакциям негосударственных периодических печатных изданий<sup>14</sup>.

Ряд изменений произошли и в вопросах финансирования избирательных кампаний. Существенно увеличен предельный размер расходов избирательного

фонда кандидата в одномандатном избирательном округе с 15 млн руб. до 40 млн руб., что способствовало соблюдению требования об осуществлении всех расходов за счет средств избирательного фонда, повышению степени открытости финансирования избирательных кампаний кандидатов, сохранив при этом разумное ограничение, направленное на обеспечение принципа равного избирательного права.

Впервые на федеральных выборах законодательно установлено требование о том, что стационарные и переносные ящики для голосования должны быть изготовлены из прозрачного или полупрозрачного материала в соответствии с нормативами технологического оборудования, утвержденными ЦИК России. Данное положение, безусловно, позволило повысить открытость и гласность выборов, создало условия для эффективного общественного контроля, что в конечном счете способствовало повышению доверия избирателей к выборам.

Впервые законодательно предусмотрена возможность применения в помещении для голосования средств видеонаблюдения и трансляции изображения, за исключением отдельных категорий избирательных участков.

Изменен порядок назначения наблюдателей. Так, кандидат, политическая партия вправе назначить на каждый избирательный участок не более чем по два наблюдателя, при этом одновременно в помещении для голосования может находиться только один из них<sup>15</sup>, а извещать соответствующую территориальную комиссию стало необходимо не позднее чем за три дня до дня голосования. Данное положение стало предметом дискуссий экспертов и участников избирательного процесса. Практика применения данных изменений также не была оценена участниками избирательного процесса как негативная, и в целом новые положения не препятствовали осуществлению наблюдения.

Вместе с тем главным изменением законодательства в сфере обеспечения открытости и гласности избирательного процесса является усложнение порядка отстранения членов участковой избирательной комиссии от участия в работе комиссии и удаления наблюдателей и иных присутствующих лиц из помещения для голосования в случае нарушения ими законодательства о выборах. Принципиальное изменение заключается в том, что законом установлен судебный порядок отстранения членов комиссии и удаления наблюдателей и иных лиц, требующий предварительного судебного решения об установлении факта нарушения соответствующим лицом законодательства о выборах<sup>16</sup>. Практика применения данного положения, с учетом сложности правового механизма,

за счет которых совершена сделка (по форме, утвержденной указом Президента РФ).

<sup>12</sup> Кандидат должен указать сведения об имеющейся или имевшейся когда-либо судимости, в том числе снятой и погашенной (как факте своей биографии). Неуказание таких сведений является основанием для отказа в регистрации, даже если имевшаяся судимость сама по себе не лишает лицо права быть избранным.

<sup>13</sup> По новому законодательству избирательная комиссия обязана известить кандидата при выявлении неполноты сведений о кандидате, отсутствия каких-либо документов или несоблюдения требований закона к оформлению документов, а кандидат вправе внести изменения в документы или представить отсутствующий документ (ранее об отсутствии документов извещать не требовалось, кандидат не был вправе представить новый, ранее не представленный документ).

<sup>14</sup> В случае регистрации сетевых изданий не менее чем за один год до дня официального опубликования решения о назначении выборов, а если учреждены политическими партиями — вне зависимости от срока регистрации, они вправе предоставлять услуги по размещению предвыборных агитационных материалов на платной основе при условии опубликования и представления в избирательную комиссию в течение 30 дней со дня опубликования решения о назначении выборов сведений о размере и иных источниках оплаты таких услуг.

<sup>15</sup> Ранее существовало только ограничение по числу одновременно присутствующих в помещении для голосования наблюдателей, число же назначаемых наблюдателей не ограничивалось.

<sup>16</sup> Ранее решение об отстранении и удалении принимала непосредственно участковая либо вышестоящая избирательная комиссия, при этом решение должно было быть мотивированным и оформлено письменно. Решение могло быть обжаловано в судебном порядке после его принятия.

дополненной политическим мораторием на его применение, объявленным председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э.А. Памфиловой, практически отсутствовала.

В целом анализ изменений, внесенных в законодательство о выборах, позволяет сделать вывод об общем их направлении на создание устойчивой партийно-политической системы, увеличение конкурентности выборов (в том числе и путем максимальной информированности избирателей о кандидатах), числа участников избирательного процесса за счет как новых политических партий, так и кандидатов-самовыдвиженцев, с одновременным установлением повышенных квалификационных требований к новым участникам избирательного процесса, выполнение которых является условием их регистрации, при этом выполнение таких требований является сложным, но не невозможным. Кроме того, изменения направлены на усиление гарантий реализации пассивного избирательного права, повышение открытости и гласности избирательного процесса, восполнение пробелов правового регулирования.

#### Организация общественного контроля на выборах на примере мониторинговой группы СПЧ

Незаслуженно низкий уровень доверия к электоральным процедурам в России спровоцировал дополнительное внимание ко всем процессам и этапам избирательной кампании 2016 г., начиная с праймериз, впервые проведенным в таких масштабах «Единой Россией», заканчивая публичным рассмотрением всех обращений в ЦИК России.

Достаточно активно проявили себя на прошедших выборах правозащитные организации. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее — СПЧ), попытавшись объединить все заинтересованные в наблюдении общественные объединения, реализовал свой проект по мониторингу выборов.

Представители СПЧ выехали в 12 субъектов Российской Федерации для проведения мониторинга и оказания содействия в реализации избирательных прав.

Несмотря на консолидированную позицию СПЧ, связанную с необходимостью осуществления общественного контроля на выборах, Совет не пришел к единому знаменателю о путях достижения этой цели. С одной стороны, была договоренность о невмешательстве в ход избирательной кампании, с другой стороны, на практике некоторые члены СПЧ сочли возможным до дня голосования проводить пресс-конференции и публично обвинять участников избирательной гонки.

Основным выводом мониторинга СПЧ является востребованность общественного контроля на выборах со стороны профильных общественных объединений, нацеленного на оказание содействия в реализации избирательных прав граждан. Это может быть связано с возросшей правовой электоральной культурой институтов гражданского общества.

Наверное, впервые в новейшей электоральной истории общественного наблюдения СПЧ не только фиксировал отклонения от требований законодательства, но и принимал меры к погашению конфликтных ситуаций, выступив своеобразным «общественным мостиком» между организаторами и участниками избирательного процесса (см. конкретные примеры в отчетах по мониторингу выборов в Республике Адыгея, Краснодарском крае и Астраханской области<sup>17</sup>).

Общественный контроль должен выступать помощником законодательной и исполнительной властей в реализации полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан, указывать на нарушения и подсказывать оптимальные пути решения проблем, снимать напряжение и гасить конфликты, находить оптимальные пути решения проблем в рамках действующего законодательства. Но при этом не подменять собой другие государственные органы, сформированные в соответствии с Конституцией.

Общественный мониторинг выборов подтвердил необходимость развития диалога между властью и общественными объединениями по вопросам оптимизации избирательной практики и выборного законодательства.

В отличие от выборов 2011 г. резко сократилось количество нарушений, связанных с недопуском участников наблюдения на участки, а также с их незаконным удалением. День голосования 18 сентября отличался от выборов 2011 г. в лучшую сторону меньшим числом нарушений и оперативной и принципиальной реакцией ЦИК России. Однако фиксация отдельных фактов вбросов бюллетеней, «круизного голосования», голосования под давлением и других нарушений говорит о том, что подобные технологии не искоренены и требуют дальнейшего совершенствования избирательных процедур.

Эксперты СПЧ отметили необходимость дальнейшего совершенствования механизма обеспечения равенства кандидатов и политических партий по количеству информационных материалов в средствах массовой информации, с учетом требований к редакциям СМИ и журналистам освещать избирательную кампанию справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом, действуя на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции.

В рамках дальнейшего развития избирательной системы необходимо отдавать приоритет компьютеризации избирательного процесса (использованию электронных средств голосования, автоматизации рабочих мест членов УИК) и применению таких современных технологий, как электронный документооборот, видеотрансляция электоральных процедур в сеть Интернет и т.д.

<sup>17</sup> Консолидированный доклад мониторинговой рабочей группы Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) на парламентских выборах в 2016 году. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/3609/>

По итогам общественного мониторинга был подготовлен целый ряд предложений и рекомендаций, начиная от уточнения законодательства, заканчивая отдельными рекомендациями организаторам выборов и участникам избирательного процесса.

Естественно, в отчет СПЧ не попали предложения, не только не имеющие консенсуса среди экспертов и правозащитников, но и вызывающие вопросы.

Избирательная система, несомненно, как механизм воспроизводства властных институтов должна соответствовать уровню и состоянию развития государства и отвечать запросам общества. Некоторые представители НКО достаточно активно предлагают ввести единый избирательный кодекс. Но по факту даже в 27 государствах Евросоюза не более десяти имеют избирательные кодексы, и при этом все они не являются федеративными государствами, в которых несколько уровней выборов, правила проведения которых невозможно загнать в одно издание. Аналогично обстоят дела и с идеей о допуске к выборам избирательных блоков, по участию которых мы имеем негативный опыт 2003 г., когда допущенные к распределению депутатских мандатов избирательные блоки разваливались в первый же год работы парламента. Более того, идея избирательных блоков не поддерживается крупными державами с многолетней электоральной историей. Нет избирательных блоков в Австрии, Великобритании, Германии, Дании, Канаде, США, Франции, Швеции.

Общепризнанно, что частая смена выборных основ недопустима. Было бы логичней выработать дорожную карту действий по развитию российской избирательной системы (как это одно время было установлено законом о политических партиях — постепенное снижение минимальной численности партии), остановившись на вопросах правоприменения и неукоснительного выполнения требований закона.

Так, можно усилить роль и ответственность миллионной армии организаторов выборов по правовому просвещению избирателей и пропаганде демократических основ, постепенно увеличивать участие институализированных общественных объединений в электоральных процессах (например, предлагать консолидированную кандидатуру от СПЧ, Уполномоченного по правам человека Российской Федерации и Общественной палаты Российской Федерации в состав ЦИК России). Но это должно происходить постепенно, без потрясений и резких изменений правил выборов, которые сильно мешают участникам избирательного процесса и самим избирателям.

Выборы — для большинства населения России это ритуальное действие, культура которого должна формироваться годами.

В ходе общественного мониторинга СПЧ абсолютное большинство выявленных фактов ущемления избирательных прав связано с нарушением действующего законодательства, а не с ущербностью российской избирательной системы.

Тем не менее, как указано в отчете мониторинговой группы СПЧ, необходимо развернуть общественную дискуссию о практике реализации избирательных

прав и дальнейшем развитии национальной избирательной системы с участием представителей всех заинтересованных сторон, включая представителей научного сообщества, вузов, ЦИК России, партий и профильных НКО.

### Результаты общественного форума<sup>18</sup>

24–25 ноября 2016 г. в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации прошла научно-практическая конференция «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития». Конференция еще раз подтвердила, что в ходе прошедших в 2016 г. избирательных кампаний наметились положительные тенденции к обеспечению открытости избирательной системы, повышению конкурентности и эффективности мер борьбы с нарушениями избирательных прав граждан.

Практически все выступающие были близки к выводам мониторинговой группы СПЧ и отметили необходимость продолжения движения в выбранном стратегическом курсе, обеспечивающем поступательное развитие демократических начал в Российской Федерации.

В ходе дискуссии прозвучали предложения о совершенствовании и развитии избирательной системы Российской Федерации практически по всем направлениям — от особенностей построения системы выборов в Российской Федерации и функций организаторов выборов до вопросов допуска кандидатов и организации общественного контроля.

Однако консенсус у представителей и экспертов гражданского общества был, пожалуй, только по концептуальным вопросам: продолжение дальнейшего развития демократических начал, обеспечение избирательных прав в полном соответствии с законом, вовлечение представителей гражданского общества в общественный контроль на выборах, ведение открытых дискуссий по вопросам развития российской избирательной системы.

При этом на форуме был обозначен целый ряд направлений, в дискуссию по развитию которых готовы были включиться представители общественности:

— **укрепление независимого статуса избирательных комиссий** (как должны формироваться избирательные комиссии, высказывались различные мнения);

— **совершенствование учета избирателей и иные гарантии реализации активного избирательного права граждан** (от внедрения института дистанционного электронного голосования и подачи электронного заявления о включении в список избирателей до введения обязательного участия в выборах и отмены досрочного голосования);

— **вопросы технической модернизации** (от применения при составлении протоколов участковых комиссий машиночитаемого кода (QR-код) до видео-

<sup>18</sup> Об итогах «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития»: Материалы научно-практической конференции, прошедшей в ЦИК России 24–25 ноября 2016 г. URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/2016/12/30/01.html>



наблюдения в помещениях, где проводится подсчет голосов);

— **развитие институтов общественного и международного наблюдения** (от расширения общественного контроля на выборах и создания общественных штабов по наблюдению за выборами до поддержки со стороны ЦИК России движений наблюдателей и унификации законодательства по вопросам назначения наблюдателей и членов комиссий с правом совещательного голоса);

— **упрощение процедуры выдвижения кандидатов, списков кандидатов, увеличение разнообразия и дифференциация форм поддержки выдвижения кандидатов** (от снижения числа документов, необходимых для выдвижения кандидатов, и увеличения требования к численности партий до введения «карточек в поддержку кандидатов» и использования «электронной подписи» в поддержку кандидата);

— **установление законодательных мер, направленных на борьбу со злоупотреблением преимуществами должностного положения** (от законодательного установления признаков злоупотреблений преимуществами должностного положения до обязательного указания в ходе освещения деятельности должностного лица на факт наличия статуса кандидата).

Прозвучал и ряд других предложений об обязательном наличии собственных сайтов у всех территориальных избирательных комиссий и избирательных комиссий муниципальных образований, о необходимости принятия закона о политической рекламе, о внедрении публичного сервиса для проверки статуса агитационных материалов. Высказывались предложения как об увеличении (до двух месяцев), так и об уменьшении (до десяти дней) агитационного периода в средствах массовой информации.

Высказаны предложения о необходимости нового обращения к международному сообществу с предложением по кодификации и унификации международных избирательных стандартов с целью обеспечения объективности оценок и заключений международных миссий наблюдения, о принятии модельного акта стран — участниц СНГ о гарантиях деятельности

международных наблюдателей. И многое, многое другое, зачастую иногда взаимоисключающее.

Но главное, что было услышано по результатам экспертного форума, организованного ЦИК России, — гражданское общество готово и может участвовать в дискуссиях по дальнейшему совершенствованию избирательной системы. На основе аргументированных предложений и доводов «за» или «против» решение в соответствии с Основным законом должен будет принять законодатель. А правоприменитель сегодня уже должен разглядеть (и мы реально видим движение навстречу по этим вопросам со стороны ЦИК России) в гражданском обществе своего союзника и помощника, пока только готового активно участвовать в дискурсе, но который в ближайшем будущем будет готов солидарно разделить ответственность за совместную подготовку и проведение выборов.

\* \* \*

Главным итогом прошедшей федеральной кампании по выборам депутатов Государственной Думы является сам факт жизнеспособности российской избирательной системы, в основу которой была положена воля российского народа, воплощенная в конкретных нормах законодателем, может быть, не всегда оперативно, но достаточно чутко реагирующего на запросы своих избирателей. Свидетельством устойчивости российской избирательной системы в своем развитии явились прошедшие выборы и поствыборная дискуссия, консолидировавшая все прогрессивные силы, заинтересованные в дальнейшем развитии демократии.

Именно способность накануне главных выборов страны<sup>19</sup> к воспроизводству (способность к росту, развитию, совершенствованию, эволюционированию) отличает созданную на протяжении двух десятилетий новейшей истории России ее избирательную систему, которая не только с достоинством переносит различного рода испытания, но и готова, а главное — может самосовершенствоваться в рамках эволюционного развития в интересах российских избирателей и российской государственности.

<sup>19</sup> В соответствии с законодательством очередные выборы Президента Российской Федерации должны быть назначены в начале декабря 2017 г., голосование — 11 марта 2018 г.

#### Литература

1. URL: <https://ria.ru/politics/20150131/1045217989.html>
2. Анализ итогового отчета Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами в Государственную Думу 18 сентября 2016 г., обнародованный на сайте РОИИП. URL: <http://www.roiip.ru/reports/1868.htm>
3. Волков В.П. О некоторых выводах и предложениях по итогам федеральной избирательной кампании 2016 года // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 4. С. 26.
4. Князев С.Д. Российское избирательное право. Владивосток, 2001. С. 273–274, 281.
5. Консолидированный доклад мониторинговой рабочей группы Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) на парламентских выборах в 2016 году. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/3609>
6. Об итогах научно-практической конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития»: Материалы научно-практической конференции, прошедшей в ЦИК России 24–25 ноября 2016 г. URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/2016/12/30/01.html>

# Проблемы реализации правового статуса члена комиссии с правом совещательного голоса

**ПОДЪЯПОЛЬСКИЙ СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ,**

директор Общества с ограниченной ответственностью  
«Юридическое агентство «Антикризисный центр»,  
кандидат философских наук  
*spodyapolsky@yandex.ru*

**Н**аиболее эффективной формой общественного контроля за работой избирательных комиссий является участие в их работе граждан, назначаемых членами соответствующих комиссий с правом совещательного голоса (далее также — ЧПСГ). Этот статус наделяет таких граждан наиболее широким кругом полномочий и предполагает их максимально активную деятельность. В ходе своей работы эти лица, действуя в интересах назначившего их субъекта, реализуют вместе с тем общеправовой интерес, выражающийся в соблюдении норм избирательного законодательства, обеспечении равенства прав кандидатов и избирательных объединений.

Вместе с тем правовой статус ЧПСГ занимает положение «на стыке» двух институтов избирательного права. Несомненна связь этого статуса с принципом гласности избирательного процесса. Вместе с тем соответствующие правовые нормы не случайно размещены не в ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ<sup>1</sup> (далее также — Федеральный закон № 67-ФЗ), прямо посвященной реализации данного основного начала, а в ст. 29 «Статус члена комиссии». Как из буквы, так и из духа закона следует, что, за исключением

специально оговоренных моментов, ЧПСГ — такой же член комиссии, как и член комиссии с правом решающего голоса. Неправильное понимание этого момента, смешение статусов ЧПСГ и наблюдателя — одна из главных причин возникающих на практике затруднений, которым и посвящена эта статья.

В качестве варианта теоретико-методологической базы изучения проблем реализации правового статуса члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса можно рассматривать концепцию юридических препятствий в реализации прав и законных интересов. Последние представляют собой сложное правовое явление, изучаемое как общей теорией права, так и отдельными отраслями юридической науки<sup>2</sup>. В.Ю. Панченко определяет этот феномен как нормативно установленные и (или) юридико-фактические условия, осложняющие процесс осуществления правовых возможностей (прав, свобод, законных интересов) конкретного субъекта права в конкретной ситуации, требующие дополнительных усилий, не предусмотренных законом либо несоизмерных, неразумных организационных, материальных, временных, интеллектуальных и иных затрат<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Парламентская газета. 2002. 15 июня. № 110–111.

<sup>2</sup> Юридические препятствия в реализации и защите прав и законных интересов : сб. науч. тр. / сост. В.Ю. Панченко, А.А. Петров. Красноярск : Центр информации, 2015. С. 8.

<sup>3</sup> Панченко В.Ю. О понятии юридических препятствий в реализации и защите прав и законных интересов // Академический юридический журнал. 2013. № 3. С. 14.

Статья посвящена анализу проблем реализации правового статуса члена участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса с точки зрения концепции юридических препятствий в реализации прав и законных интересов. Автор пишет о том, что статус члена комиссии с правом совещательного голоса (ЧПСГ) предусмотрен российским избирательным законодательством с 1993 г., однако до сих пор реализация прав ЧПСГ вызывает сложности на практике, а судебная практика существенно ограничивает право ЧПСГ на обжалование решение, действий и бездействия комиссий. Существует и ряд иных препятствий, осложняющих реализацию прав ЧПСГ.  
*Ключевые слова:* ЧПСГ, член комиссии, административная ответственность, выборы, день голосования, избирательная комиссия, судебная практика, член избирательной комиссии.

## Issues of Legal Status of a Non-voting Member of the Commission

**Podyapolskiy Sergey A.**, Director of Anti-crisis Center Legal Agency, Limited Liability Company, Candidate of Philosophical Sciences

This article is about some problems in the realization of legal status of non-voting members of electoral commission (NVMEC). The author explores these problems in the context of the theory of legal obstacles to exercising of rights and legitimate interests. The status of NVMEC was established by Russian legislation for the first time in 1993, but the realization of rights of NVMEC is a severe problem in practice heretofore. The precedents restrict the right of NVMEC to appeal decisions, actions and lack of actions of commissions. There are some other obstacles to exercising of rights of NVMEC.

*Key words:* NVMEC, administrative responsibility, elections, election day, election commission, election lawyer, member of the electoral commission elections.

Юридические препятствия могут проявляться как в несовершенстве нормативно-регулятивных средств, так и в фактической плоскости, т.е. при реализации последних на практике<sup>4</sup>. Немаловажно, что правовые гарантии и юридические препятствия представляют собой парные правовые категории<sup>5</sup>. Граница между «нормальными» правовыми процедурами и юридическими препятствиями подвижна, а ее постижение требует не только анализа норм права, но и глубокого знания правовой практики, закономерностей той или иной регулируемой правом деятельности<sup>6</sup>.

Статус ЧПСГ был впервые предусмотрен (без конкретизации полномочий) ст. 14 Положения о выборах депутатов Государственной Думы, утвержденного Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400<sup>7</sup>. В ст. 13 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ было сказано, что ЧПСГ «имеют право доступа ко всем материалам и документам соответствующей избирательной комиссии, должны оповещаться о всех заседаниях избирательной комиссии, имеют право выступать на ее заседаниях».

Более подробную регламентацию, близкую к современной, статус ЧПСГ получил в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>8</sup>. Вскоре обозначились и препятствия в реализации прав ЧПСГ. Так, в 1999 г. Судебная коллегия по гражданским делам Ярославского областного суда обязала облсуд ознакомить ЧПСГ с подписными листами<sup>9</sup>. В 2000 г. аналогичное решение приняла Судебная коллегия по гражданским делам Челябинского областного суда, обязав притом выдать члену комиссии с правом совещательного голоса заверенные копии подписных листов (Федеральный закон № 124-ФЗ это допускал)<sup>10</sup>.

Действующий Федеральный закон № 67-ФЗ предусматривает целый ряд прав ЧПСГ. Однако на пути реализации этих прав стоят различного рода юридические препятствия. Иногда последние создаются заблаговременно, представляя собой своего рода оборонительные редуты.

С первым препятствием ЧПСГ может столкнуться уже на стадии предъявления в избирательную комиссию документов, подтверждающих его полномочия. Речь идет о моменте начала полномочий ЧПСГ. Поскольку согласно п. 20 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ назначение ЧПСГ производят кандидаты и избирательные объединения, логическое толкование данной нормы дает основания для вывода, что полномочия ЧПСГ начинаются не позднее представления в избирательную комиссию документов, подтверждающих их полномочия. Вместе с тем не-

четкость формулировки закона создает почву для превратного толкования. Иногда комиссии считают, что полномочия ЧПСГ начинаются лишь с момента принятия соответствующего решения комиссии. В результате данный вопрос может стать предметом «психологической дуэли» между комиссией и «вновь прибывшим» ЧПСГ.

Представляет интерес Определение Верховного Суда РФ от 29 марта 2004 г. по делу № 61-Г04-3<sup>11</sup>. Заявитель просил обязать избирательную комиссию Корякского автономного округа не чинить препятствий в осуществлении его прав как ЧПСГ, предоставить ему для ознакомления все интересующие его документы и материалы. Как суд субъекта РФ, так и Верховный Суд РФ отказали со ссылкой на норму регионального закона, требующую наличия у ЧПСГ удостоверения. В более поздней судебной практике подобных примеров найти не удалось. Тем не менее вопрос о моменте начала полномочий ЧПСГ должен быть разрешен в законе.

Перечень лиц, которые не могут быть назначены ЧПСГ, изложен закрытым перечнем в п. 21.1 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ. При этом кандидату не возбраняется назначить членом комиссии с правом совещательного голоса... самого себя. О законности такого подхода, ставящего иной раз в тупик некоторых правоприменителей, свидетельствует и судебная практика<sup>12</sup>.

Пункт 22 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ содержит правило, согласно которому ЧПСГ обладает равными правами с ЧПРГ, за исключением права выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения (неопытному ЧПСГ важно помнить: его могут спровоцировать на подобные действия, чтобы зафиксировать данный факт и впоследствии воспрепятствовать его работе), участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней, составлять протокол об итогах голосования, участвовать в голосовании при принятии решений комиссии, подписывать такие решения, составлять протоколы об административных правонарушениях. На практике составлением таких протоколов иногда занимаются как раз лояльные комиссии ЧПСГ, потому как ЧПРГ нужными знаниями и навыками обладают, к сожалению, не всегда.

При этом в п. 22 ст. 29 оговаривается, что положения настоящего пункта не могут служить основанием для отказа ЧПСГ в праве присутствовать при совершении соответствующих действий. К сожалению, этому правилу не корреспондирует в данном пункте обязанность комиссии извещать ЧПСГ обо всех перечисленных выше действиях (п. 23 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ обязывает извещать только о заседаниях избирательных комиссий).

Заметим, что существует еще одно различие в статусах. Согласно п. 18 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ, ЧПРГ не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Российской Федерации. В отношении ЧПСГ такой нормы, к сожалению, нет.

Интересен вопрос о характере правовой связи между ЧПСГ и председателем, заместителем председателя и секретарем соответствующей комиссии.

<sup>11</sup> Определение Верховного Суда РФ от 29 марта 2004 г. по делу № 61-Г04-3 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> В частности, Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 16 августа 2013 г. по делу № 33-9298/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Там же. С. 12.

<sup>5</sup> Там же. С. 15–16.

<sup>6</sup> Там же. С. 8–9.

<sup>7</sup> О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 // СЗ РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.

<sup>8</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

<sup>9</sup> Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. Часть первая. М., 2005. С. 305–308.

<sup>10</sup> Там же. С. 330–332.

Известна точка зрения, согласно которой обязательными для ЧПСГ являются указания лишь назначившего его кандидата или избирательного объединения. Иной подход отражен, к примеру, в письме Территориальной избирательной комиссии г. Кисловодска от 18 сентября 2016 г. № 01-10/183. Автор письма говорит о властно-распорядительных полномочиях председателя УИК по отношению, в том числе, и к ЧПСГ. Эти полномочия он понимает так: «ЧПРГ и ЧПСГ занимают свои места и осуществляют свои полномочия в соответствии с ФЗ и с распоряжениями председателя УИК». В действительности, согласно п. 11.1 ст. 64 Федерального закона № 67-ФЗ, распоряжения председателя участковой комиссии, *отданные в пределах его компетенции*, обязательны для всех присутствующих в помещении для голосования. Однако требований в отношении места нахождения ЧПСГ на избирательном участке и порядка осуществления им своих полномочий (за исключением обязанности не нарушать законодательство) закон не предусматривает. Следовательно, автор письма расширительно толкует нормы закона, не учитывая, что распоряжения председателя УИК обязательны для ЧПСГ лишь в той мере, в которой соответствуют компетенции председателя. Также, на наш взгляд, здесь имеет место ошибочная трактовка равенства прав ЧПСГ и ЧПРГ как равнства обязанностей этих субъектов.

В п. 23 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ изложены «общие» права ЧПРГ и ЧПСГ. Согласно подп. «а» данного пункта эти субъекты заблаговременно извещаются о заседаниях соответствующей комиссии. Порядок извещения в законе не прописан. В этой связи представляет интерес Апелляционное определение Московского областного суда от 22 октября 2014 г. по делу № 33-23279/2014: «...было проведено более 10 заседаний ТИК Щелковского района», при этом ЧПСГ «извещалась о предстоящем заседании ТИК один раз — ...телефонным звонком на сотовый телефон. Доказательств, препятствующих связи с М.М.Н. посредством указанного ею телефонного номера... суду не представлено... То обстоятельство, что М.М.Н. присутствовала на трех заседаниях... не свидетельствует о надлежащем исполнении секретарем указанной ТИК возложенной на нее обязанности».

Согласно подп. «б» и «в» того же пункта, ЧПРГ и ЧПСГ вправе выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования, задавать другим участникам заседания вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу.

Особое практическое значение имеет право, предусмотренное подп. «г» п. 23. Речь идет о праве знакомиться с документами и материалами, непосредственно связанными с выборами, референдумом, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, и получать копии этих документов и материалов (за исключением документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию), требовать заверения указанных копий.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>13</sup> и Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении

перечня сведений конфиденциального характера»<sup>14</sup> относятся к числу последних, по сути, все персональные данные гражданина (сведения о фамилии, имени, отчестве, дате рождения, адресе места жительства, паспортные данные, банковские счета и т.п.), кроме сведений, подлежащих распространению в СМИ в установленных законом случаях.

Столь широкий подход искажает, на наш взгляд, разумный баланс частных и публичных интересов. Процессуальное законодательство (ч. 1 ст. 35 ГПК РФ, п. 1 ч. 1 ст. 45 КАС РФ) позволяет представителю лица, участвующего в деле, снимать копии имеющихся в деле документов без оговорок о «конфиденциальности». И это несмотря на то, что большинство участников таких дел — частные лица, далекие от политики. Законодатель избыточно жестко защищает права политических деятелей, которые являются правомерным объектом строгого общественного контроля согласно п. III Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ.

На практике запрет копировать документы может привести к их подмене недобросовестными ЧПРГ в том случае, если обнаруженные при ознакомлении нарушения станут, к примеру, основанием административного иска. В ответ на подобные злоупотребления получила распространение практика, когда при подаче административного иска заявляются одни основания, а затем, после того, как избирательные комиссии представляют документы в суд, эти основания «уточняются». В свою очередь, комиссии иногда используют предоставленное ч. 2 ст. 70 КАС РФ право представлять письменные доказательства в суд не в подлиннике, а в форме заверенной копии либо заверенной выписки (в случае конфуза можно сослаться на ошибку при заверении).

В отсутствие процедуры ознакомления, установленной на уровне закона, комиссии иногда принимают внутренние акты, максимально затрудняющие реализацию этого права. Могут предусматриваться, в частности, повышенные требования к заявлениям об ознакомлении (множество реквизитов, в том числе явно излишних (к примеру, номер факса), отсутствие любого из которых — основание к отказу), сроки, в течение которых выдаются документы (к примеру, в течение пяти дней), ограничения по времени ознакомления (скажем, с 10 до 11 часов по пятницам), представление следующего документа только по окончании ознакомления с предыдущим (препятствует системному изучению документов). Иногда устанавливается даже запрет пользоваться письменными принадлежностями. В качестве примера правил «средней жесткости» можно привести Порядок, утвержденный Постановлением Избирательной комиссии Орловской области от 19 мая 2016 г. № 141/1113-5: требования к форме заявления умеренные, с последующим документом можно ознакомиться только после завершения ознакомления с предыдущим, использование письменных принадлежностей возможно... со специального разрешения уполномоченного лица<sup>15</sup>. На практике

<sup>14</sup> Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера : указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 // СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1127.

<sup>15</sup> О Порядке реализации права членов избирательных комиссий на ознакомление с документами и материалами, непосредственно связанными с выборами депутатов Орловского областного Совета народных депутатов. Утвержден Постановлением Избирательной комиссии Орловской

<sup>13</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Российская газета. 2006. 29 июля. № 165.

известны случаи, когда комиссии, ссылаясь на свою чрезмерную загруженность и большой объем документации, не предоставляют документы даже и в пятидневный срок<sup>16</sup>.

Представляет интерес предпринятая в 2014 г. одним ЧПСГ попытка ознакомиться в порядке подп. «г» п. 23 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ с ключевым носителем информации (КОИБ-2010). В Апелляционном определении Московского городского суда от 20 мая 2014 г. по делу № 33-14526 было указано, что последний «не является ни документом, ни материалом... а представляет собой составную часть технического средства подсчета голосов, информация с которого передается в ином порядке иным лицам, к числу которых заявитель не относится». Данная позиция представляется спорной с учетом весьма широкой дефиниции документа в ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»<sup>17</sup>.

В отношении подписных листов возникает вопрос о соотношении права ЧПСГ на ознакомление с ними и запрета на повторную проверку подписных листов. Избирательная комиссия Красноярского края прямо разъясняет на своем сайте: «Ознакомление члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса с подписными листами после их проверки не является повторной проверкой подписных листов»<sup>18</sup>. О том же говорит и судебная практика<sup>19</sup>. Тем не менее во избежание эксцессов на местах целесообразно закрепить данное положение на уровне закона.

В соответствии с подп. «д» п. 23 ЧПСГ, равно как и ЧПРГ, вправе удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей, участников референдума числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям, вариантам ответа на вопрос референдума. К сожалению, законодатель не установил механизма реализации этого права. Напомним, согласно подп. «б» п. 22 ЧПСГ не вправе участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней. В этой связи представляет интерес Апелляционное определение Ярославского областного суда от 12 июля 2012 г. по делу № 33-3599. Со ссылкой на подп. «д» суд признал незаконным отказ в ознакомлении ЧПСГ с открепительным удостоверением для проверки правильности подсчета голосов.

И наконец, согласно подп. «е» п. 23 ЧПСГ и ЧПРГ вправе обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд. Однако в судебной практике сформировалась позиция, согласно которой член комиссии вправе оспорить лишь те решения, действия (бездействие) избирательной комиссии, которые нарушают его права, связанные с осуществлением им своих полномочий. Эта позиция закреплена и в Обзоре судебной практики по избирательным делам, утвержденном Президиумом

Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г. (этим положением открывается раздел II, посвященный вопросам процессуального права)<sup>20</sup>.

Согласно п. 25 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ ЧПСГ в период, на который распространяются его полномочия, обладает установленными правами, связанными с подготовкой и проведением всех выборов и референдумов, в проведении которых принимает участие данная комиссия. Недопустимость ограничения данного права (вопрос, актуальный на практике) подтверждается и судебной практикой<sup>21</sup>.

Пункт 26 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ содержит запрет кандидату и избирательному объединению прекращать полномочия ЧПСГ и назначать нового ЧПСГ в отношении одной и той же комиссии более чем пять раз. При этом не оговорено, что запрет действует в пределах одних и тех же выборов. Может ли он толковаться так, что партия, пять раз заменившая ЧПСГ, навсегда лишается права на его назначение в соответствующую комиссию? Нужно исключить такую трактовку.

Актуален вопрос и о моменте, когда полномочия ЧПСГ прекращаются в силу закона. Согласно п. 24 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ полномочия ЧПСГ от кандидатов, которые не были избраны, а также от избирательных объединений, списки кандидатов которых не были допущены к распределению мандатов, прекращаются в день окончания соответствующей избирательной кампании. Согласно п. 19 ст. 2 того же закона последняя прекращается только в день представления комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании бюджетных средств. Однако судебная практика знает пример, когда на следующий день после опубликования итогов голосования ЧПСГ обратился в комиссию с требованием ознакомить его со списками избирателей, проголосовавших досрочно и вне помещения для голосования, а также с бюллетенями, признанными недействительными. Комиссия отказала, ЧПСГ этот отказ обжаловал. Суд решил, что полномочия ЧПСГ производны от полномочий назначавшего его кандидата, а значит, после опубликования итогов голосования ЧПСГ может обратиться в комиссию только в связи с подготовкой финансового отчета<sup>22</sup>. На наш взгляд, это судебное толкование сузило объем прав ЧПСГ, установленный законом.

Проблемы, выделенные в данной статье, могут быть решены путем совершенствования нормативной базы в ходе планируемой реформы избирательного законодательства, а также посредством повышения профессиональной подготовки участников и организаторов избирательного процесса. Сохранение и укрепление статуса ЧПСГ как члена комиссии, назначаемого непосредственно кандидатами и избирательными объединениями, однако обладающего при этом правами, почти равными полномочиям ЧПРГ, являются важной гарантией избирательных прав граждан.

области от 19 мая 2016 г. № 141/1113-5. URL: [http://www.iks7.ru/assets/files/documenti\\_komissii/2016/post\\_1113.pdf](http://www.iks7.ru/assets/files/documenti_komissii/2016/post_1113.pdf)

<sup>16</sup> См.: Определение Московского областного суда от 16 ноября 2010 г. по делу № 33-22120 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> См.: Об обязательном экземпляре документов: федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1.

<sup>18</sup> Часто задаваемые вопросы. URL: <http://www.iksrf24.ru/chasto-zadavaemye-voprosy/> (дата обращения: 10.02.2017).

<sup>19</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 5 сентября 2014 г. № 83-АПГ14-15 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> См.: Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 7.

<sup>21</sup> В частности, Определением Московского областного суда от 16 ноября 2010 г. по делу № 33-22120 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> Макарецв А.А. Организационно-правовой режим избирательных комиссий в Российской Федерации: проблемы реализации правового статуса // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 3 (13). С. 55–56.

### Литература

1. Бузин А.Ю. Рекомендации членам территориальных избирательных комиссий. URL: <http://www.votas.ru/rekom-TIK06.html>
2. Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону : Феникс, 2004.
3. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. СПб., 2003.
4. Игнатенко В.В. Дефекты в российском избирательном праве как предмет научного исследования // Академический юридический журнал. 2010. № 2 (40). С. 59–61.
5. Макарец А.А. Организационно-правовой режим избирательных комиссий в Российской Федерации: проблемы реализации правового статуса // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 3 (13). С. 51–60.
6. Панченко В.Ю. О понятии юридических препятствий в реализации и защите прав и законных интересов // Академический юридический журнал. 2013. № 3. С. 10–18.
7. Подъяпольский С.А. Правовой статус членов комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей и представителей СМИ // Муниципальные выборы: Опыт. Проблемы. Перспективы. Материалы межрегиональной научно-практической конференции 26–27 октября 2006 года. Красноярск, 2007. С. 44–46.
8. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003.
9. Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. Часть первая. М., 2005.
10. Туманова Л.В., Туманов М.А. Избирательный процесс в Российской Федерации: социологические и политико-правовые аспекты. М., 2004.
11. Юридические препятствия в реализации и защите прав и законных интересов : сб. науч. тр. / сост. В.Ю. Панченко, А.А. Петров. Красноярск : Центр информации, 2015.

# Предвыборные теледебаты: проблемы правового регулирования и практики и пути их решения\*

**ГОЛОВИНА АННА АЛЕКСАНДРОВНА,**

научный сотрудник отдела теории законодательства  
Института законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук  
aagolovina@mail.ru

**МАЗУРИНА ЕКАТЕРИНА СЕРГЕЕВНА,**

руководитель Пресс-центра Севастопольской  
городской избирательной комиссии  
katrin200588@yandex.ru

**СИНОЛИЦ ТАТЬЯНА ВИКТОРОВНА,**

пресс-секретарь Избирательной комиссии  
Алтайского края  
sinolits@mail.ru

**ТУНИЦКАЯ-ЧЕРНЫШ ЯНА ГЕОРГИЕВНА,**

главный специалист организационно-правового отдела  
Севастопольской городской избирательной комиссии  
yanchik\_1981@mail.ru

**ШЕХМАМЕТЬЕВА ВЕНЕРА АЛИМОВНА,**

начальник организационно-кадрового отдела  
аппарата Избирательной комиссии  
Нижегородской области,  
кандидат политических наук, доцент  
VMescherova@mail.ru

**ШНЯКИНА ТАТЬЯНА СЕРГЕЕВНА,**

старший преподаватель Военного университета  
Министерства обороны Российской Федерации,  
кандидат юридических наук  
tasha.87@mail.ru

В настоящей статье рассматриваются проблемы правового регулирования и практики проведения предвыборных теледебатов. Для достижения указанной цели решались следующие задачи: исследование практики проведения предвыборных теледебатов в России в 2016 г. (как на федеральном, так и на региональном уровнях), выявление их правового, политического и социального контекста, исследование зарубежной электоральной практики. Каждая из проблем подробно анализируется в статье, рассматриваются их негативные последствия. Предлагаются пути решения выявленных проблем, основанные, в том числе, на материалах проведенного авторами социологического исследования (экспертного опроса).

*Ключевые слова:* предвыборные теледебаты, совместные агитационные мероприятия, предвыборная агитация в СМИ, парламентские выборы, выборы в субъектах Российской Федерации, гарантии прав избирателей на информацию, бесплатное эфирное время, организации телерадиовещания, опросы общественного мнения, законопроект, избирательный процесс, явка на выборах, дебаты на выборах за рубежом, электоральный суверенитет.

## Pre-election TV Debates: Problems of Legal Regulation and Practice and their Solutions

**Golovina Anna A.**, Research Scientist of the Department of Theory of Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences

**Mazurina Ekaterina S.**, Head of the Press Centre of the Sevastopol Electoral Commission

**Sinolits Tatiana V.**, Spokesman for the Electoral Commission of the Altai Territory

**Tunitskaya-Chernysh Yana G.**, Chief Specialist of the Organizational and Legal Department of the Sevastopol Municipal Electoral Commission

**Shekhamet'yeva Venera A.**, Head of the Organizational and Personnel Department of the Administrative Office of the Electoral Commission of the Nizhni Novgorod Region, Candidate of Political Sciences, Assistant Professor

**Shnyakina Tatiana S.**, Senior Lecturer of the Military University of the Ministry of Defence of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences

This article discusses the problems of legal regulation and practice of holding pre-election TV debates. Towards that end the following tasks: study of the practice of pre-election TV debate in Russia in 2016 (at both the federal and regional levels), identifying their legal, political and social context, the study of foreign electoral practices. Each problem is discussed in detail in the article with their negative consequences.

The ways of solving the problems identified, based, inter alia, on the results of sociological research carried out by the authors (opinion poll).  
*Key words:* Pre-election TV debates, joint campaign events, pre-election agitation by the mass media, parliamentary elections, elections in the Russian Federation, guarantee the rights of voters to information, free airtime, TV and radio broadcasting organization, public opinion polls, draft law, electoral process, voter turnout, debate on elections abroad, electoral sovereignty.

\* Статья подготовлена на основе коллективного творческого проекта, разработанного авторами в составе группы слушателей курсов повышения квалификации в Учебно-научном центре государственного строительства и подготовки управленческих кадров Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (УНЦ ГСипК МГУ, 15–25 ноября 2016 г.).

Предвыборные теледебаты — неотъемлемый элемент демократического конкурентного избирательного процесса<sup>1</sup>. Согласно толковому словарю русского языка дебаты — «прения, обсуждение вопроса»<sup>2</sup>. В свою очередь, прения — «обсуждение, публичный спор по какому-н. вопросам»<sup>3</sup>. Исходя из изложенного, а также с учетом положений действующего избирательного законодательства *предвыборные дебаты на каналах организаций телерадиовещания* можно определить как одну из форм совместного предвыборного агитационного мероприятия, представляющую собой публичные прения, публичный спор, проводимые на каналах организаций телерадиовещания в рамках предоставляемого в соответствии с законом эфирного времени между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, зарегистрировавшими кандидатов, списки кандидатов<sup>4</sup>.

Выбор государством той или иной модели правового регулирования, организации и практики проведения предвыборных теледебатов является отражением правового суверенитета, т.е. самостоятельности и независимости в выборе правовых моделей регулирования тех или иных общественных отношений.

Не случайно сегодня некоторые исследователи используют понятия «электоральный суверенитет» и «суверенная демократия» (которые, на наш взгляд, охватываются понятием правового суверенитета). Так, И.Б. Борисов пишет о том, что в основе электорального суверенитета «лежит вся принадлежащая народу полнота государственной власти, особо зримо проявляющаяся в ходе выборов». При этом «идеальной, в том числе единой, избирательной системы... не существует, и в этом смысле не может быть унифицированной или шаблонной избирательной системы для всех стран»<sup>5</sup>. Концепция суверенной демократии, по сути, также была призвана обосновать возможность разнообразных национальных моделей построения демократического государства, отсутствие «едиственно верного» его шаблона<sup>6</sup>.

В соответствии с концепцией электорального суверенитета различными государствами используются собственные модели правового регулирования и практики проведения предвыборных теледебатов. Например, на выборах Президента США в предвыборных теледебатах участвуют только два основных кандидата (в 2016 г. Д. Трамп и Х. Клинтон провели три раунда дебатов), отдельно проводятся дебаты кандидатов в вице-президенты. В Германии в 2013 г. на парламентских выборах единственные теледебаты были проведены за три недели до дня голосования также между двумя участниками — А. Меркель и П. Штайнбрюком<sup>7</sup>.

В некоторых странах имеются давние традиции проведения предвыборных дебатов. Например, в США, по мнению исследователей, традиции проведения публичных дискуссий между кандидатами на выборные должности, и в частности на президентский пост, сложились задолго до появления телевидения. Еще в XIX в. такие словесные поединки служили иногда популярным развлечением на сельских ярмарках. В прямом телевизионном эфире с трансляцией на всю страну дебаты впервые были организованы в США в ходе предвыборной кампании 1960 г. Участниками серии дискуссий из четырех раундов, проводимых в разных городах страны, стали тогда выдвинутый демократической партией Дж.Ф. Кеннеди и представлявший республиканскую партию Р. Никсон. По мнению исследователей, успех, которого добился в ходе полемики Кеннеди, стал важным фактором его победы на выборах<sup>8</sup>.

Российской правовой модели и практике проведения предвыборных теледебатов присущи свои характерные черты, обусловленные спецификой российских правовых традиций, особенностями политической и правовой культуры и т.д.

По нашему мнению, анализ правового регулирования и российской практики проведения предвыборных теледебатов в минувшем электоральном цикле позволяет выявить следующие **проблемы**:

1. *Проблема времени трансляции предвыборных теледебатов.* Законодательством предусмотрено, что предоставляемое эфирное время должно приходиться на определяемую соответствующей организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию. Вместе с тем точный временной промежуток нормативно не установлен. В результате как на федеральных парламентских, так и на региональных выборах 2016 г. трансляция предвыборных теледебатов осуществлялась нередко в дневное время или в промежутке с 17.00 до 20.00, т.е. время, когда значительное количество избирателей, находящихся в активном трудовом возрасте, в том числе среди молодежи, не имели возможности их смотреть.

В частности, ни один федеральный телеканал на парламентских выборах 2016 г. не предоставлял эфир-

<sup>1</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. М.: Юристъ, 2007. С. 240–248; Большаков С.В., Головин, А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М.: Academia, 2007. С. 122–138.

<sup>2</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Д. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 1999. С. 155.

<sup>3</sup> Там же. С. 584.

<sup>4</sup> В законодательстве, в частности, установлено, что не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени должно быть предоставлено зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для проведения совместных дискуссий, круглых столов и иных совместных агитационных мероприятий (см. п. 1, 4 ст. 51 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня. № 106, с дальнейшими изм. Далее — Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав).

<sup>5</sup> Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М., 2010. С. 6, 9.

<sup>6</sup> Например, А.И. Косарев справедливо отмечает: «...суверенной демократии оппонирует другая реальная политика в формулировке «общепринятый стандарт демократии». Если первое исходит из многообразия народов и разнообразия форм их государственности, то второе ориентируется на «практику продвижения демократии по всему миру» и требование глобализации: «как бы не отстать от прогресса». За формулировками «суверенная демократия» и «общепринятый стандарт демократии» просматривается давний спор славянофилов и западников» (Косарев А.И.

Суверенная социальная демократия // Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении: сб. статей и материалов / сост. С.Е. Заславский. М.: ИИК «Российская газета», 2007. С. 107).

<sup>7</sup> Предвыборные дебаты в ФРГ: боевая ничья. URL: <http://ru.euronews.com/2013/09/02/debate-stalemate-merkel-still-ahead-after-holding-off-steinbrueck-challenge>

<sup>8</sup> Предвыборные дебаты: метод. пособие / ред. Г. Голосов; вступ. ст. О. Подвинцева; сост. и подгот. приложений Н. Бердниковой. СПб., 2010. С. 6.



ное время для проведения совместных агитационных мероприятий позднее 20.10<sup>9</sup>.

В городе Севастополе на выборах 2016 г. в основном время для проведения совместных агитационных мероприятий также предоставлялось в промежутках с 17.00 до 17.35, с 17.10 до 17.45, в лучшем случае с 18.05 до 18.40, т.е. когда значительная доля избирателей не могла их увидеть и как следствие оставалась недостаточно информированной о взглядах и предвыборных программах кандидатов и политических партий, представленных в день голосования в избирательных бюллетенях, что препятствовало наиболее полному обеспечению права избирателей на информацию.

Кроме того, существующая практика дает преимущество политическим партиям и кандидатам, уже известным избирателям, а не новым участникам «избирательной гонки», о которых избиратель нередко может более подробно узнать только из средств массовой информации в период выборов. Полагаем, что в такой ситуации перемещение времени теледебатов в более удобное для избирателей время (например, после 20.00 по местному времени) позволит показать объективное и беспристрастное отношение государственных СМИ ко всем кандидатам и политическим партиям, а также более полно обеспечить право избирателей на информацию о взглядах и программах кандидатов, политических партий.

Избирателю важно видеть своего кандидата, партию, которую он поддерживает или собирается поддержать, в «живой» дискуссии, в спорных ситуациях и при обсуждении актуальных и жизненно важных проблем всей страны и своего региона. Необходимо вызвать интерес у избирателей к предвыборным теледебатам, а этого не случится, если они будут организовываться в то время, когда зритель не «у экрана», а на работе.

Практика организации совместных агитационных мероприятий на территории Нижегородской области также продемонстрировала недостаточную результативность, которую ожидали в том числе и эксперты, поскольку теледебаты часто были организованы в утреннее время в промежутках 8.00–8.25, 9.00–9.45, 10.00–11.30, во второй половине дня с 16.30–17.00.

По нашему мнению, прайм-тайм, или наибольший охват аудитории, целесообразно определять с учетом реальной практики организаций телерадиовещания (например, показательно, в какое время выходят ежедневные итоговые выпуски новостей и наиболее рейтинговые развлекательные шоу на ведущих телеканалах — как правило, не ранее 20.00). В то же время

желательно, чтобы при определении прайм-тайм учитывалось и мнение организаций СМИ, их интересы.

Возможно, в случае корректировки времени выхода в эфир предвыборных теледебатов последующие электоральные циклы продемонстрируют не столь низкий интерес россиян к дебатам, как это следует из результатов опросов общественного мнения социологическими центрами на минувших парламентских выборах («Левада-центр» 26–29 августа 2016 г.<sup>10</sup>, фонд «Общественное мнение» 27–28 августа 2016 г.<sup>11</sup>). Показ теледебатов в наиболее удобное для зрителей время увеличит интерес к самим выборам, создаст в общественном пространстве более ошутимую атмосферу ожидания и значимости происходящих важнейших политических событий страны. Соответственно, возрастет явка избирателей на избирательные участки.

Немаловажно, что теледебаты в вечернее время смогут увидеть и будущие избиратели (маловероятно, что они выберут их для просмотра сами в дневное время, но в вечернее время, когда дебаты включают родители, могут также проявить интерес). Таким образом, они получат первый опыт восприятия политической жизни страны, начнут формирование своего восприятия выборов, отношения к ним, что особенно значимо для воспитания сознательного гражданина страны, способного принимать на себя ответственность за нее и делать разумный аргументированный выбор.

**2. Проблема количества участников дебатов.** Практика показывает, что в дебатах может принимать участие различное число кандидатов<sup>12</sup>. Важно, чтобы это количество было не чрезмерным, позволяло развернуто донести позицию каждого участника. Например, в городе Севастополе на выборах в 2016 г. на проведение совместных агитационных мероприятий (с участием трех человек) выделялось не более 45 минут. По нашему мнению, это время является недостаточным для представления дебатиремых и раскрытия их точки зрения по насущным общественно-политическим проблемам. Как следствие, может происходить снижение связи между кандидатами, представителями политических партий с их избирателями.

В Нижегородской области на выборах депутатов представительного органа субъекта теледебаты вообще были возможны только среди избирательных объединений — 11 участников, среди кандидатов по одномандатным округам не проводились совместные агитационные мероприятия, только индивидуальные, поскольку были зарегистрированы 162 кандидата. В Алтайском крае на региональных выборах были зарегистрированы 165 кандидатов. В связи с этим может быть поставлен вопрос об увеличении организациями телерадиовещания объемов эфирного времени при совмещении избирательных кампаний, чтобы дать возможность на всех уровнях принять участие в теле-

<sup>9</sup> Время выхода в эфир теледебатов можно узнать из Графика распределения эфирного времени, предоставляемого безвозмездно общероссийскими государственными организациями телерадиовещания политическим партиям, выдвинувшим зарегистрированные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва (утвержден Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 39/383-7 г. // Российская газета. 2016. 19 августа). В частности, как следует из Графика, на «Первом канале» для совместных агитационных мероприятий устанавливался промежуток времени с 19.00 до 19.46, на телеканале «Россия» («Россия 1») — с 17.50 до 18.30, «Россия 24» предоставляла время с 10.30 до 11.00 и с 19.30 до 20.00, «ТВ Центр» транслировал дебаты с 17.45 до 18.39, Общественное телевидение России — с 19.20 до 20.10.

<sup>10</sup> Узнаваемость партий и внимание к дебатам // Социологический опрос «Левада-центра». URL: <http://www.levada.ru/2016/09/05/uznavaemost-partij-i-vnimanie-k-debatam/>

<sup>11</sup> Интерес к теледебатам. Влияют ли теледебаты на решение о голосовании. URL: <http://fom.ru/Politika/12836>

<sup>12</sup> Например, на городской ТРК «Севастополь» (телеканал «Народный канал Севастополя») каждый кандидат от партии получал по 43,8 мин., из которых 30 мин. — участие в эфире и 13,8 мин — на размещение предвыборных агитационных материалов, хр. 4 мин. 36 сек. Каждая партия имела возможность 3 раза принять участие в совместных агитационных мероприятиях и 3 раза разместить в эфире предвыборные агитационные материалы. При этом в одних дебатах могли принимать участие 3 кандидата.

дебатах всем участникам: кандидатам, представителям политических партий (избирательных объединений).

3. *Проблема продолжительности дебатов.* Полагаем, что продолжительности дебатов, равной одному часу и менее, недостаточно для представления участников и раскрытия их точки зрения по насущным общественно-политическим проблемам.

4. *Проблема структуры дебатов.* Практика показала, что теледебаты на федеральных парламентских выборах в 2016 г. нередко превращались в поочередные ответы на вопросы. При этом недостаточно времени было отведено для дискуссии между кандидатами, в чем и должна состоять суть дебатов, которые не могут становиться своего рода «собранием монологов» стоящих рядом людей<sup>13</sup>.

Необходимо учитывать, что основой стабильности общества является доверие людей к власти, которое является важнейшим фактором нашей политической системы, но для ее устойчивости необходимо, чтобы люди доверяли различным уровням власти: муниципальному, региональному, федеральному. А это доверие возникает только в том случае, когда и чиновники, и депутаты говорят с людьми на одном языке, понимают их и могут внятно объяснить и отстоять свою позицию и свои планы — и уже вследствие этого получить поддержку на выборах. Одним из важнейших признаков самостоятельного кандидата в депутаты является умение публично отстаивать свои взгляды, что и выявляют теледебаты.

Полагаем, что дальнейшее игнорирование обозначенных проблем может в долгосрочной перспективе привести к следующим **негативным последствиям**: а) неполная реализация гарантий прав избирателей на информацию о взглядах и политических программах кандидатов (политических партий), снижение связи между кандидатом и электоратом; б) сохранение низкой явки на выборах как результата, в том числе, недостаточной информированности граждан о кандидатах, недоверия части граждан к выборам<sup>14</sup>; в) несбалансированность фактического уровня гарантий

избирательных прав известных кандидатов (политических партий) и малоизвестных — новых; г) появление тенденции превращения предвыборных теледебатов из важнейшего элемента избирательной кампании, формирующего высокую культуру проведения выборов в России, в формальную процедуру. Не случайно в научной литературе предлагается различать имиджевую и культурно-деятельностную технологию<sup>15</sup>, применяемую при создании образа кандидата; различать «ложно истинные» теледебаты<sup>16</sup>.

С целью решения отмеченных проблем считаем целесообразным принятие следующего **комплекса мер по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики**:

1) законодательное установление периода времени, в который осуществляется предоставление бесплатно эфирного времени для теледебатов, с 20.00 до 00.00 по местному времени. В частности, на наш взгляд, было бы целесообразно в п. 2 ст. 51 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав слова «Предоставляемое эфирное время должно приходиться на определяемый соответствующей организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию» заменить словами «Эфирное время предоставляется организацией телерадиовещания в период с 20.00 до 00.00 по местному времени». Соответствующие изменения следует внести также в федеральные законы, регулирующие порядок проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации;

2) введение ограничения по количеству участников одних теледебатов — не более 4 человек;

3) рассмотрение предложения о том, чтобы предвыборные теледебаты проводились несколько реже, но за счет этого имели большую продолжительность, чем, например, в минувшем федеральном электоральном цикле, — а именно не менее двух часов непрерывно. На наш взгляд, только такой продолжительности дебатов достаточно для того, чтобы организовать серьезную, аргументированную дискуссию и чтобы избиратель мог составить достаточное представление об идеях и программе каждого участника дебатов, его политической зрелости;

4) принятие Рекомендаций ЦИК России «О порядке организации и проведения предвыборных теледебатов»<sup>17</sup>, в которых рекомендовать, чтобы не менее половины времени каждого дебатов выделялось на дискуссию участников между собой;

5) также может быть рассмотрена идея о том, чтобы усовершенствовать порядок формирования перечня вопросов, предлагаемых участникам предвыборных теледебатов для обсуждения. Этот перечень должен составляться транспарентно, учитывать интересы и потребности граждан. Например, организацией СМИ

<sup>13</sup> Например, на федеральных парламентских выборах 2016 г. телеканалы «Первый канал», «Россия 1» и «Россия 24» предпочли следующий регламент проведения дебатов: 30 сек. на приветственное слово, далее общий вопрос от ведущего и каждый кандидат отвечает в течение 3 мин. После всех выступлений 30 сек. на заключительное слово. Телеканал «ТВ Центр» к вышеуказанному регламенту добавил еще один вопрос, на который предоставляется 3 мин. каждому кандидату. Телеканал ОТР предложил кандидатам самим рассчитывать время выступления из общих 8 мин. Ведущим было задано несколько вопросов, на которые каждый кандидат отвечал не более 1,5 мин., а в завершение дебатов предоставили каждому заключительное слово в рамках оставшегося времени. При этом на региональных телеканалах регламент предвыборных дебатов, кроме вопросов ведущего, включал в себя время для вопросов друг другу и время для вопросов от зрителей, сделав тем самым дебаты более «живыми».

<sup>14</sup> Показательно, что согласно результатам социологического опроса, проведенного «Левада-центром» 26–29 августа 2016 г. (по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1600 человек в возрасте 18 и старше в 137 населенных пунктах 48 регионов страны), 45% согласны с тезисом, что ТВ-дебаты бессмысленны, это просто политическое шоу, направленное не на то, чтобы донести позиции партий. Необходимыми их считают 41%. 43% не смотрели и не собираются смотреть, 20% следят регулярно, 25% планируют начать смотреть [11]. АНО «Левада-центр» внесена в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

<sup>15</sup> Мандель Б.Р. PR: методы работы со средствами массовой информации : учеб. пособие. М., 2012. С. 55.

<sup>16</sup> Поцелуев С.П. Политические парадialogи : монография. Ростов-на-Дону, 2008. С. 87.

<sup>17</sup> В них, в том числе, должны быть рассмотрены вопросы организации и проведения теледебатов в случае совмещения федеральных и региональных выборов. В частности, целесообразно рекомендовать увеличивать продолжительность времени, отводимого для дебатов, в случае совмещения федеральных и региональных выборов. Также может быть рекомендовано чередование через день федеральных и региональных дебатов.

может быть организовано анкетирование граждан с целью выявления наиболее значимых проблем, волнующих избирателей. Также можно было бы дать избирателям возможность напрямую задавать вопросы участникам дискуссий при помощи звонков в студию в прямом эфире.

Отметим, что обоснованность предлагаемых нами мер подтверждается, в том числе, результатами проведенного нами 18 ноября 2016 г. социологического исследования в форме экспертного опроса среди 35 респондентов в возрасте от 21 до 45 лет — слушателей курсов повышения квалификации УНЦ ГСНПК МГУ, а также привлеченных специалистов-практиков в сфере избирательного права и избирательного процесса, массовых коммуникаций<sup>18</sup>.

Например, всем респондентам был задан следующий вопрос: «Организации телевидения обязаны выделять для трансляции предвыборных дебатов самое «ценное» время — период, когда телепередачи собирают наибольшую аудиторию (так называемый прайм-тайм). Этот период организации телевидения выбирают самостоятельно. Как Вы считаете, какой промежуток времени является самым удобным с точки зрения зрителей?»

Были получены следующие ответы (допускалось несколько вариантов одновременно):

- а) 06.00–9.00 — 4 ответа;
- б) 16.00–18.00 — 2 ответа;
- в) 18.00–20.00 — 2 ответа;

<sup>18</sup> Респонденты представляли различные субъекты Российской Федерации: Алтайский край, Нижегородскую область, Свердловскую область, город федерального значения Москву, город федерального значения Севастополь и др. Опрошенные представляли различные профессии и сферы деятельности, а именно: электоральный юрист (7), преподаватель (4), представитель организации СМИ (4), государственный служащий (2), юрист (2), научный сотрудник — юрист (2), государственный служащий — юрист (1), сотрудник аппарата избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (4), муниципальный служащий (1), электоральный политолог (1), экономист (1), психолог (1), аспирант — социолог-аналитик (1), студент магистратуры (1), бортпроводница (1). Двое респондентов не указали свою профессию. Таким образом, сфера профессиональной деятельности большинства опрошенных тем или иным образом связана с проблематикой предвыборной агитации в СМИ, что делает результаты проведенного экспертного опроса значимыми с точки зрения целей настоящего исследования.

г) 20.00–22.00 — 23 ответа<sup>19</sup>.

На вопрос «Как Вы считаете, сколько человек максимально может участвовать в одних предвыборных теледебатах для того, чтобы избиратель мог составить объективное представление о программе каждого из них?» были получены следующие ответы:

а) в одних дебатах могут участвовать не более двух человек — 7 ответов;

б) в одних дебатах могут участвовать не более трех человек — 8 ответов;

в) в одних дебатах могут участвовать не более четырех человек — 17 ответов<sup>20</sup>.

На вопрос «Наиболее эффективная структура предвыборных теледебатов, на Ваш взгляд» были получены следующие варианты ответа (допускалось одновременно несколько вариантов ответа):

а) ведущий задает один общий вопрос кандидатам, каждый кандидат получает несколько минут для развернутого ответа — 2 ответа;

б) ведущий задает разные вопросы кандидатам (для каждого ведущий выбирает свои вопросы, в зависимости от особенностей программы кандидата) — 1 ответ;

в) кандидаты задают вопросы друг другу — 3 ответа;

г) ведущий задает вопрос кандидатам, они отвечают, после чего получают возможность выступить в дискуссии друг с другом (по теме этого вопроса) — 28 ответов.

Согласно нашему прогнозу реализация предложенных мер повысит конкурентность на выборах, что, в свою очередь, приведет к увеличению уровня доверия граждан к выборам и информированности об участниках избирательной кампании, их взглядах и предвыборных программах, а соответственно — к увеличению явки на выборах и повышению качества российского электорального процесса, дальнейшему поступательному развитию в России зрелых традиций взвешенной, серьезной избирательной кампании.

<sup>19</sup> Среди иных, произвольных вариантов ответов были представлены такие, как: «я не могу сказать, так как телевизор не смотрю», «это должна быть платная подписка, в то время, когда определяют подписчики», «06.00–07.00, 19.00–20.00», «22.00–24.00», «20.00–24.00» (2 респондента), «все равно», «зависит от субъекта РФ».

<sup>20</sup> Среди иных, произвольных вариантов ответов были представлены такие, как: «не более пяти человек», «не более восьми человек», «смотря какие участники и ведущие».

#### Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. М.: Юристъ, 2007.
2. Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М.: Academia, 2007.
2. Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М., 2010.
3. Интерес к теледебатам. Влияют ли теледебаты на решение о голосовании. URL: <http://fom.ru/Politika/12836>
4. Косарев А.И. Суверенная социальная демократия // Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении: сб. статей и материалов / сост. С.Е. Заславский. М.: ИИК «Российская газета», 2007.
5. Мандель Б.Р. PR: методы работы со средствами массовой информации: учеб. пособие. М.: Вузовский учебник, 2012.
6. Ожегов С.И., Шведова Н.Д. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999.
7. Поцелуев С.П. Политические парадоксы: монография. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮФУ, 2008.
8. Предвыборные дебаты: метод. пособие / ред. Г. Голосов; вступ. ст. О. Подвинцева; сост. и подгот. приложений Н. Бердниковой. СПб., 2010.
9. Предвыборные дебаты в ФРГ: боевая ничья. URL: <http://ru.euronews.com/2013/09/02/debate-stalemate-merkel-still-ahead-after-holding-off-steinbruck-challenge>
10. Узнаваемость партий и внимание к дебатам // Социологический опрос «Левада-центра». URL: <http://www.levada.ru/2016/09/05/uznavaemost-partij-i-vnimanie-k-debatam/>

# Президентские выборы США 2016 года

**ЛАФИТСКИЙ ВЛАДИМИР ИЛЬИЧ,**

профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
приглашенный профессор Международной антикоррупционной академии,  
член-корреспондент Международной академии сравнительного права,  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
кандидат юридических наук  
vlafitskiy@gmail.com

## В преддверии президентских выборов<sup>1</sup>

Президентские выборы США 2016 г., несомненно, войдут в историю как одни из самых ожесточенных. По накалу политических страстей, расколу избирательного корпуса, непримиримости претендентов на пост Президента их можно сравнить лишь с выборами 1860 г., которые подтолкнули Соединенные Штаты к Гражданской войне 1861–1865 гг.

Основные претенденты на пост Президента США Дональд Трамп от Республиканской партии и Хиллари Клинтон от Демократической партии защищали разные ценности социально-экономического развития страны.

Д. Трамп выступал с требованием возрождения реального сектора экономики, который во многом совпал с идеями «Нового курса», объявленного Президентом Ф.Д. Рузвельтом в 1933 г. с целью преодоления Великой депрессии.

Х. Клинтон выдвинула лозунг сохранения существующей экономической системы с ее опорой на банковский капитал, укрепление сферы услуг, развитие процессов глобализации.

Такие расхождения по фундаментальным вопросам национального развития не могли не вызвать тектонических сдвигов в избирательном корпусе.

Менялись партийные пристрастия. Многие избиратели, традиционно голосовавшие за республиканцев, поддерживали представителя Демократической

партии. Значительная часть приверженцев демократов голосовали за кандидата Республиканской партии.

При этом избиратели все чаще выдвигали радикальные требования. Так, за несколько дней до выборов опросы общественного мнения показывали, что 27% сторонников Д. Трампа отказывались признавать результаты выборов в случае его поражения. Менее решительно были настроены сторонники Х. Клинтон: 11% опрошенных демократов утверждали, что они скорее всего не смирятся с победой Д. Трампа<sup>2</sup>.

На уровень предвыборной конфронтации повлияло и яростное желание Демократической партии вернуть лидирующие позиции, утраченные за время в общем неудачного правления Б. Обамы.

Перед президентскими выборами 2016 г. в Палате представителей Конгресса США абсолютное большинство принадлежало республиканцам — 246 депутатских мест; у демократов было 186 мест; еще 3 места являлись вакантными (по результатам выборов 2014 г.). Такое большинство республиканцы имели в нижней палате Конгресса впервые после 1929 г.

Республиканцы контролировали и верхнюю палату Конгресса. В Сенате им принадлежало 54 места; 44 сенатора являлись демократами; еще двое были независимыми сенаторами.

Примерно такой же расклад политических сил сохранялся и на уровне отдельных штатов. Губернаторы 31 штата представляли Республиканскую партию. Главы 18 штатов и федерального округа Колумбия были демократами. Еще один штат — Аляска — возглавлялся независимым губернатором.

<sup>1</sup> Многие тезисы этой статьи были озвучены автором на пресс-конференции в РИА Новости, в которой выступили посол по особым поручениям МИД РФ В.Е. Чуров и член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека И.Б. Борисов. Познакомиться с видеозаписью можно по ссылке: <http://pressmia.ru/pressclub/20161107/951290752.html>

<sup>2</sup> См. результаты совместного итогового опроса New York Times/CBS News Poll // New York Times. November 3, 2016 / nytimes.com

В статье анализируются особенности президентских выборов США 2016 г., раскрываются основные факторы эскалации политической борьбы и глубокого раскола избирательного корпуса, описываются новые технологии воздействия на волеизъявление избирателей и выборщиков в США.

*Ключевые слова:* выборы в США, политические партии, Президент США, выборы, Хиллари Клинтон, Дональд Трамп.

## US Presidential Elections 2016

**Lafitsky Vladimir I.**, Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Nonresident Professor of the International Anti-Corruption Academy, Corresponding Member of the International Academy of Comparative Law, Candidate of Legal Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation

The article analyses the peculiarities of the US presidential elections of 2016, reveals the main factors of the escalation of the political struggle and deep rift of the electorate, describes the new technologies of influencing the will of voters and electors in the United States.

*Key words:* US election, political parties, president of the U.S.A, election, Hillary Clinton, Donald Trump.

Восстановить позиции Демократической партии могло только сохранение поста Президента. И для достижения этой цели были задействованы все ресурсы. В поддержку Х. Клинтон были привлечены большая часть средств массовой информации. На проведение ее избирательной кампании были собраны в два раза больше денежных средств, чем у Д. Трампа. Использовались разные технологии по привлечению дополнительных голосов избирателей.

Одной из таких технологий стало расширение практики досрочного голосования. Если этим правом в 1992 г. воспользовались только 7%, в 2000 г. — 16%, в 2012 г. — 31,6% избирателей, то в 2016 г., по предварительным данным, досрочно проголосовали около 40% лиц, принимавших участие в выборах Президента США<sup>3</sup>.

Подобное изменение формата проведения выборов еще более обострило ситуацию. По опросам общественного мнения, 23% избирателей были уверены, что президентские выборы 2016 г. проходят при постоянных и массовых нарушениях избирательного законодательства. Еще 33% полагали, что такие нарушения происходили эпизодически. Многие избиратели высказывали сомнения, что их голоса будут подсчитаны правильно<sup>4</sup>.

Следует сказать, что такие оценки находили подтверждение во многих фактах: досрочного голосования «мертвых» душ (как это было в Филадельфии); подкупа избирателей; голосования по нескольким избирательным участкам и т.д.

В преддверии президентских выборов избиратели ставили под сомнение не только честность голосования, но и обоснованность отбора основных кандидатов. В случае избрания Д. Трамп становился самым старым Президентом в истории США (70 лет). Немногого от него отстала Х. Клинтон (69 лет). Кандидаты от Республиканской и Демократической партий не отвечали «классическим» критериям, предъявляемым к кандидатам в Президенты США: мужчина, белый, англосакс, протестант, поднявшийся к вершине по вертикали политической власти. Так, Д. Трамп вообще не имел политического опыта; у него не было сторонников, готовых идти за него до конца; он имел весьма смутные представления о многих вопросах международной и государственной жизни.

Поэтому, согласно опросам общественного мнения, большинство избирателей считали, что ни Д. Трамп, ни Х. Клинтон не способны объединить страну.

Перед президентскими выборами Демократическая партия готовила несколько сценариев оспаривания возможного поражения на выборах.

Д. Трамп обвиняли в том, что он является сторонником России, которую Государственный департамент, Министерство обороны, большая часть средств массовой информации США уже давно преподносили как одного из самых опасных врагов США. Сделано это

было не случайно, а для того, чтобы пробудить «спящую» норму XIV (1868 г.) поправки к Конституции США, согласно которой выборщики не могут участвовать в голосовании, если они оказывали помощь врагам Соединенных Штатов.

Моделировались и другие способы влияния на выборщиков Республиканской партии с тем, чтобы они отказались голосовать за Д. Трампа. В истории США подобные прецеденты уже были.

#### Итоги голосования

В полном объеме официальные данные по президентским выборам, состоявшимся 8 ноября 2016 г., будут опубликованы Центральной избирательной комиссией только в середине 2017 г. Но их основной результат стал известен уже на следующее утро после дня голосования.

Избранным Президентом США стал Дональд Трамп, обеспечив поддержку 30 штатов и набрав 304 голосов в коллегии выборщиков, хотя за него в целом по стране проголосовало почти на 3 млн меньше избирателей, чем за Х. Клинтон (227 голосов выборщиков и 65 853 625 голосов избирателей)<sup>5</sup>.

До этого еще четыре Президента США побеждали на выборах, не набрав большинства голосов избирателей. Так было, например, в 2000 г., когда Президентом стал республиканец Джордж Буш, набравший 47,9% голосов и 271 голос выборщиков, тогда как кандидат демократов Эл Гор получил только 266 голосов выборщиков, имея поддержку 48,4% избирателей. При этом отметим, что перевес в голосах выборщиков обеспечил Верховный суд США, который 12 декабря 2000 г. отменил решение Верховного суда Флориды о ручном пересчете голосов в ряде графств штата, тем самым фактически признав победу кандидата от Республиканской партии Дж. Буша.

В президентских выборах 2016 г. участвовали также кандидаты от небольших партий и независимые кандидаты. Но заметного успеха они не добились. Либертарианская партия набрала 3,27%, Партия зеленых — 1,06% голосов избирателей. Это — лучшие показатели среди третьих партий, которые остаются, как и прежде, на обочине двухпартийной системы США.

<sup>5</sup> По Конституции США Президент США формально избирается коллегией выборщиков. В настоящее время в ее состав входят 538 человек. От каждого из штатов избирается столько выборщиков, сколько представителей и сенаторов они имеют в Конгрессе США. Кроме того, трех выборщиков направляет федеральный округ Колумбия. Самое большее представительство в коллегии выборщиков имеет Калифорния (55 мест). Восьми штатам, в том числе Вермонту, Аляске, Делавэру, предоставлена минимальная норма представительства — по 3 места. Выборщики избираются единым списком по мажоритарной системе относительного большинства. Та партия, чей список набрал наибольшее число голосов, «забирает» всех выборщиков. Так дело обстоит в 48 штатах и в федеральном округе Колумбия. В двух штатах — Небраске и Мэне — применяется иная система. По два выборщика избираются от каждого из штатов в целом (единого избирательного округа), остальные выборщики избираются по округам, сформированным для выборов членов Палаты представителей Конгресса США. В результате в этих двух штатах возможен раскол в коллегии выборщиков (голосование за разных кандидатов). Для избрания Президента необходимо получить 270 голосов выборщиков. Об особенностях президентских выборов США подробнее см.: Мишин А.А. Государственное право США. М., 1976; Лафитский В.И. Конституционный строй США. М., 2007, 2011; Лафитский В.И. Правовое регулирование президентских выборов в США. М., 2004; Борисов И.Б. Из истории демократии и выборов в США с XVII до XXI века. М., 2014.

<sup>3</sup> Эти оценки, в частности, подтверждают опросы общественного мнения. Так, по данным опроса Bloomberg Politics National Poll от 6 ноября 2016 г., досрочно проголосовали около 37% опрошенных избирателей (Study # 2151). Такой же показатель досрочного голосования был указан в совместном опросе The Economist/YouGov Poll от 4–7 ноября 2016 г.

<sup>4</sup> См. результаты совместного итогового опроса New York Times/CBS News Poll, указанные выше, а также оценки других служб опросов общественного мнения, представленных на сайте RealClearPolitics/Latest Election Polls/realpolitics.com (в частности, опросы The Economist/YouGov Poll от 4–7 ноября 2016 г.).

Сразу после выборов Х. Клинтон признала победу Д. Трампа. Но вскоре включилась в борьбу за оспаривание результатов голосования в тех штатах, где перевес в голосах в пользу Д. Трампа был незначительным (Мичиган — 0,22%, Пенсильвания — 0,72%, Висконсин — 0,76%, Флорида — 1,20%, Аризона — 3,55 %, Северная Каролина — 3,66% голосов избирателей). Было подано несколько исков в федеральные суды и суды штатов с требованиями ручного пересчета голосов. Однако эти попытки успехом не увенчались.

25 ноября 2016 г. администрация Президента Б. Обамы выступила с заявлением о том, что «результаты выборов точно отражают волю американского народа».

И тем не менее попытки повлиять на голосование в коллегии выборщиков продолжались. Но, вопреки ожиданиям, неповиновение воле избирателей стали в основном проявлять выборщики от Демократической партии. В день голосования в коллегии выборщиков (19 декабря 2016 г.) за Х. Клинтон отказались голосовать пять выборщиков от штатов Вашингтон и Гавайи<sup>6</sup>. За Д. Трампа не голосовали два выборщика от штата Техас.

В преддверии, во время и в первые дни после инаугурации Д. Трампа (20 января 2017 г.) в Соединенных Штатах прошли многотысячные протестные акции с требованиями о непризнании результатов выборов 2016 г. Своей цели они не добились, но, очевидно, дадут новый импульс идеям реформирования существующей архаичной системы коллегии выборщиков.

Завершая краткий обзор президентских выборов США 2016 г., следует сказать, что борьба против избрания Д. Трампа Президентом США еще не закончилась. Протестные акции усиливаются не только по поводу

<sup>6</sup> Было еще несколько случаев неповиновения. Но «взбунтовавшихся» выборщиков успевали заменить на более лояльных. Так было, например, с двумя выборщиками от Демократической партии, представлявшими штаты Миннесота и Колорадо. Значительное число выборщиков отказались голосовать и за кандидатов в вице-президенты от Республиканской и Демократической партий.

итога голосования, но и по многим другим вопросам политического, экономического, социального развития страны. И несомненно, их целью является отстранение Д. Трампа от должности Президента США в порядке импичмента.

Впрочем, эту угрозу пока не следует воспринимать как нечто реальное. Президентские выборы продемонстрировали весомую поддержку Д. Трампа со стороны большей части малого и среднего бизнеса, рабочих («синих воротничков») и фермеров, требующих возрождения исконных американских ценностей.

И Дональд Трамп эти надежды оправдывает. Так, на четвертый день после инаугурации (24 января 2017 г.) он издал пять актов, направленных на развитие реального сектора национальной экономики посредством таких мер, как устранение административных барьеров, реализация крупных инфраструктурных проектов, поддержка национальной энергетической системы.

Следует также отметить, что после выборов 2016 г. Республиканская партия сохраняет в Конгрессе США устойчивое большинство: в Палате представителей ей принадлежат 240 из 435 мест, в Сенате США — 52 из 100 мест. Такой расклад политических сил препятствует реализации планов импичмента Д. Трампа<sup>7</sup>. Однако ситуация может измениться после выборов 2018 г., когда будут переизбраны в полном объеме Палата представителей и треть членов Сената США, если к тому времени произойдет резкое ухудшение социально-экономической и политической жизни страны.

<sup>7</sup> Для инициирования импичмента по таким установленным Конституцией США основаниям, как измена, взяточничество, другие тяжкие преступления и правонарушения, необходимо большинство голосов членов Палаты представителей, участвующих в голосовании. Отстранение лиц, привлеченных к импичменту, от должности (Президента, вице-президента, федеральных министров и судей) осуществляется Сенатом США большинством в две трети голосов. За всю историю США Сенат рассматривал вопрос об импичменте лишь двух президентов — Эндрю Джонсона в 1868 г. и Билла Клинтона в 1999 г. И в обоих случаях их оправдал.

### Литература

1. Баскакова Ю.М. и др. Американские практики электорального прогнозирования. М., 2016.
2. Борисов И.Б. Из истории демократии и выборов в США с XVII до XXI века. М., 2014.
3. Зарубежное избирательное право / под ред. В.В. Маклакова. М., 2003.
4. Лафитский В.И. Конституционный строй США. М., 2007, 2011.
5. Лафитский В.И. Правовое регулирование президентских выборов в США. М., 2004.
6. Мишин А.А. Государственное право США. М., 1976.
7. Современные избирательные системы. Вып. 3. Испания, США, Финляндия, Япония. М.: РЦОИТС, 2009.
8. США: Конституция и законодательные акты. М., 1993.

# Типологии систем избирательных органов

**БИЦОВ ГЕОРГИЙ ТАМЕРЛАНОВИЧ,**

аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
bitsoev1@mail.ru

**Д**емократизация политической и избирательной систем конца 80-х — начала 90-х годов XX в. в России и во многих других государствах в разных уголках земного шара, дальнейшее развитие и совершенствование данных систем привели к появлению специальных избирательных органов, осуществляющих все либо большинство полномочий в сфере организации и проведения выборов, референдумов и иных форм прямого народовластия. Анализ современного избирательного законодательства указывает на наличие большого видового разнообразия в среде избирательных органов, при этом если в одних странах существует только один вид избирательных органов, то в других их может быть и несколько.

Данное обстоятельство неизбежно влечет за собой вопросы о создании типологии систем избирательных органов, о возможных критериях такой типологии, и в этой статье мы приведем свою позицию по указанным вопросам.

Стоит отметить, что большинство отечественных и зарубежных авторов при рассмотрении систем избирательных органов различных стран мира употребляют понятие «классификация». Использование понятия «типология» является достаточно редким.

Между тем в научно-методологическом инструментарии типология используется «в целях сравнительного изучения существенных признаков, связей, функций, отношений, уровней организации объектов как сосуществующих, так и разделенных во времени»<sup>1</sup>. «Типология может либо непосредственно основываться на понятии типа как основной логической единице расчленения изучаемой реальности, либо использовать такую логическую форму, как классификация, цель которой сводится к построению иерархических систем классов и их подклассов на основе некоторых признаков, не свойственных самим объектам или присущих им»<sup>2</sup>.

Соответственно, создание классификации представляет собой, на наш взгляд, второй этап после выведения типологии. Она детализирует либо ти-

пологию в целом, либо ее определенную часть применительно к целям конкретного исследования на основе выбранных соответствующим исследователем и интересных ему критериев (оснований). Выявление же существенных признаков и закономерностей развития систем избирательных органов различных государств, отображение их структуры, схожих черт и различий может быть достигнуто при помощи выведения типологии систем избирательных органов, а не их классификации.

Существующие типологии систем избирательных органов различных государств во многих случаях очень похожи, поэтому мы остановимся на рассмотрении двух наиболее отличающихся друг от друга типологий, предложенных Р. Лопез-Пинтором и Н.В. Гришиным. Данные типологии систем избирательных органов отражают взгляды и представления иных исследователей, также выведивших типы избирательных органов различных стран мира<sup>3</sup>.

Р. Лопез-Пинтор выделяет пять основных моделей систем избирательных органов:

- «1) избирательные комиссии, независимые от исполнительной власти и несущие полную ответственность за организацию и проведение выборов;
- 2) органы исполнительной власти, проводящие выборы под контролем коллегиальных органов, состоящих из юристов либо из представителей политических партий, либо из тех и других вместе;
- 3) органы исполнительной власти, целиком и полностью ответственные за весь процесс организации и проведения выборов;

<sup>3</sup> См., например: Garber Larry. Election Commissions: Responsibilities and Composition // Paper presented at the NDI-sponsored African Election Colloquium. Victoria Falls, Zimbabwe, 1994.

Klein Keith. Approaches to Conducting Elections: Why an Electoral Commission? // Paper prepared at IFES for presentation to the Constitutional Assembly of the Republic of South Africa. Cape Town, 1995.

Harris Peter. An Electoral Administration: Who, What and Where // Paper prepared at IDEA for the South Pacific Electoral Administrators conference in Fiji, 1997.

В статье рассматриваются существующие подходы к типологизации систем избирательных органов и анализируются критерии, на основании которых были выведены соответствующие типологии. Предлагается авторская типология систем избирательных органов.  
*Ключевые слова:* избирательные органы, типология, классификация, системы избирательных органов, виды избирательных органов.

## Typology of Systems of Election Authorities

Bitsoev Georgiy T., Postgraduate Student of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article examines the existing approaches to the typologization of systems of electoral bodies and analyzes the criteria on the basis of which the typologies were withdrawn. The author proposes his own typology of systems of electoral bodies.

*Key words:* election bodies, typology, classification, systems of election bodies, types of election bodies.

4) несколько независимых избирательных органов, каждый из которых выполняет свои функции и не зависит от других органов власти (в первую очередь от органов исполнительной ветви власти). При этом, по мнению Р. Лопез-Пинтора, такая система обычно включает в себя два высших органа, один из которых ответственен непосредственно за организацию и проведение выборов, в то время как другой орган осуществляет регулятивные и контрольно-надзорные полномочия;

5) децентрализованная избирательная администрация, во главе которой находится общенациональный орган, осуществляющий ограниченную координацию и контроль за деятельностью нижестоящих органов. Данный общенациональный орган представляет собой либо независимый государственный, либо экспертный орган»<sup>4</sup>.

Р. Лопез-Пинтор использует для выделения указанных выше моделей систем избирательных органов критерий независимости либо от государственных органов в целом, если избирательные органы представляют собой негосударственные организации, либо от органов исполнительной власти, если избирательные органы являются государственными органами. Критерий независимости, по мнению Р. Лопез-Пинтора, позволяет понять, «является ли избирательный процесс в соответствующем государстве демократичным, прозрачным и открытым, действительно ли исполняется волеизъявление избирателей, соблюдаются их права, а также права политических партий и иных участников избирательного процесса. Данный критерий позволяет также определить, существует ли какое-либо влияние, давление либо принуждение по отношению к избирательным органам со стороны органов государственной власти, в особенности органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления»<sup>5</sup>. В принципе соглашаясь с данной позицией автора, считаем важным заметить, что, к сожалению, не всегда формально закрепленные в нормативных правовых актах независимость и самостоятельность избирательных органов существуют в реальности, что подтверждается многочисленными примерами, в том числе и из практики деятельности избирательных органов Российской Федерации.

Типология, предлагаемая Р. Лопез-Пинтором, не учитывает, на наш взгляд, такие специфические, но при этом важные типы систем избирательных органов, как система избирательных (электоральных) судов, осуществляющих организацию и проведение выборов на всех уровнях территориальной организации государственной власти и местного самоуправления (например, в Бразилии и Парагвае); система избирательных органов во главе с электоральным судом, которому подчинены на началах жесткой централизации избирательные органы иного вида, в частности избирательные комиссии (например, в Уругвае и Эквадоре); система избирательных органов во главе с органом исполнительной власти, которому подчинены на нижестоящих уровнях избирательные комиссии (например, в Японии и Италии), и другие специфические системы. Данное обстоятельство можно рассматривать, с одной стороны, как достоинство, так как автор стремился максимально обобщить и, в какой-то мере, упростить многообраз-

ные типы систем избирательных органов, существующих в различных государствах, и вывести наиболее распространенные и общие типы, что помогло, по нашему мнению, увидеть и понять главные направления и тенденции в регулировании правового статуса избирательных органов, но, с другой стороны, такой подход, особенно в условиях динамичного развития избирательного права и процесса в большинстве существующих государств, не позволяет рассмотреть и проанализировать специфические модели систем избирательных органов и соответственно проанализировать их положительные черты и качества, которые могли бы быть использованы при регулировании правового статуса избирательных органов Российской Федерации.

Среди отечественных авторов наиболее известной является типология систем избирательных органов различных стран мира, предложенная Н.В. Гришиным. Данный автор делит избирательные органы на восемь типов, выделенных по функциональному критерию, в зависимости от роли данных органов в организации избирательного процесса:

«1) органы проведения голосования, обеспечивающие непосредственное голосование и подсчет голосов;

2) органы общего руководства избирательным процессом, как правило, ответственные за регистрацию кандидатов, изготовление избирательных бюллетеней, методическое обеспечение и подготовку низовых органов, непосредственно обеспечивающих голосование;

3) органы, ответственные за регистрацию избирателей;

4) органы, ответственные за изменение границ избирательных округов;

5) органы, ответственные за рассмотрение избирательных споров (электоральные суды);

6) органы финансового и иного контроля в сфере избирательного процесса;

7) органы по электоральному реформированию (комиссии по электоральной реформе, ассамблеи граждан и т.д.);

8) иные органы по обеспечению выборов (Комиссия содействия выборам в США с 2002 г., отвечающая за информационно-технологическое обеспечение)»<sup>6</sup>.

Важно отметить, что Н.В. Гришин понимает под избирательными органами «специальные органы публичного управления в сфере организации, проведения, контроля и обжалования выборов»<sup>7</sup>, не относя к данным органам законодательные, исполнительные и судебные органы власти, осуществляющие некоторые полномочия в сфере организации избирательного процесса, такие как назначение выборов и охрана общественного порядка на избирательных участках. Для органов соответствующих ветвей власти указанные полномочия не являются главными, данные органы лишь оказывают некоторое содействие избирательным органам в более оптимальной организации избирательного процесса и поэтому в типологии данного автора не указаны.

Функциональный критерий, предлагаемый Н.В. Гришиным, позволил ему вывести типологию иного рода по сравнению с типологией Р. Лопез-Пинтора, но при этом она отличается, по нашему мнению, более

<sup>4</sup> Lopez-Pintor Rafael. Electoral Management Bodies as Institution of Governance. New York : Bureau for Development Policy United Nations Development Program, 2000. P. 21–25.

<sup>5</sup> Ibid. P. 21.

<sup>6</sup> Гришин Н.В. Институционализация государственной электоральной политики // Политическая экспертиза: Политекс, 2015. № 1. С. 97.

<sup>7</sup> Там же. С. 95.



полным охватом, хотя и в ином ракурсе, существующих в настоящее время моделей систем избирательных органов, тем более что автор оставил перечень существующих типов незакрытым, что позволит включить в типологию все новые, ранее не появлявшиеся модели систем избирательных органов. Данная типология позволяет выяснить, какие из указанных в ней типов существуют в конкретных государствах, а какие не существуют; какими причинами либо целями может быть обусловлено наличие либо отсутствие тех или иных типов систем избирательных органов в соответствующих государствах.

Важно отметить, что при всех достоинствах типология, предложенная Н.В. Гришиным, не позволяет в полной мере понять и изучить механизмы и способы взаимосвязи и взаимодействия различных видов систем избирательных органов в исследуемых государствах (а таких видов во многих государствах бывает несколько). Для полного и всеохватывающего исследования правового статуса избирательных органов их типология должна, по нашему мнению, отражать в себе указанный аспект.

Исследование избирательных органов большинства государств мира приводит нас к предложению следующей типологии систем избирательных органов<sup>8</sup>.

1. Органы судебной власти, обладающие всеми организационными и юрисдикционными полномочиями в сфере выборов. Они осуществляют эти полномочия независимо от иных органов власти. Решения общегосударственных избирательных органов в части государств не могут быть обжалованы в других органах власти: в Северной и Южной Америке: Боливия, Бразилия, Парагвай; в странах Азиатско-Тихоокеанского, Европейского и Африканского регионов не представлены.

В качестве подгруппы в данную группу входит следующая группа систем избирательных органов: система избирательных органов, возглавляемая на общегосударственном уровне электоральным судом, которому подчинены на региональном и местном уровнях избирательные органы иного вида (в частности, избирательные комиссии). Решения общегосударственных избирательных органов в части государств не могут быть обжалованы в других органах власти: в Северной и Южной Америке: Коста-Рика, Сальвадор, Уругвай, Эквадор; в странах Азиатско-Тихоокеанского, Европейского и Африканского регионов не представлены.

2. Несколько независимых от иных органов власти избирательных органов (на общегосударственном

уровне), каждый из которых имеет свои определенные организационные и юрисдикционные полномочия. При этом либо один из этих органов является главенствующим, либо у всех равный статус. Во многих случаях данные органы образуют соответствующие системы вплоть до нижних уровней организации власти. Решения общегосударственных избирательных органов в части государств не могут быть обжалованы в других органах власти: в Северной и Южной Америке: Гватемала, Гондурас, Доминика, Канада, Колумбия, Мексика, Панама, Перу, Сент-Люсия, США, Чили; в странах Азиатско-Тихоокеанского региона: Афганистан, Восточный Тимор, Индонезия, Папуа — Новая Гвинея, Тонга, Фиджи; в странах Европейского региона: Румыния, Швеция; в странах Африканского региона не представлены.

В качестве подгрупп в данную группу входят следующие группы систем избирательных органов:

а) несколько избирательных органов (на общегосударственном уровне), при этом часть из них является органами исполнительной власти, они осуществляют основные организационные полномочия, а часть является специализированными органами судебной власти, избирательными судами либо судами общей юрисдикции, которые в основном занимаются рассмотрением и разрешением избирательных споров. В большинстве случаев данные органы образуют соответствующие системы вплоть до нижних уровней организации власти: в странах Европейского региона: Андорра, Великобритания, Греция, Франция; в Северной и Южной Америке, а также в странах Азиатско-Тихоокеанского и Африканского регионов не представлены;

б) несколько избирательных органов (на общегосударственном уровне), при этом часть из них является органами исполнительной власти, они осуществляют основные организационные полномочия, а часть является независимыми органами власти, чаще всего избирательными комиссиями, которые занимаются контролем и надзором за деятельностью органов исполнительной власти по организации и проведению выборов. Данные органы в большинстве случаев образуют соответствующие системы вплоть до нижней организации власти: в Северной и Южной Америке: Аргентина, Белиз; в странах Азиатско-Тихоокеанского региона: Вануату, Иран, Лаос, Токелау; в странах Европейского региона: Венгрия, Исландия, Испания, Португалия, Словакия; в странах Африканского региона: Габон, Кабо-Верде, Конго, Мали, Сенегал, Чад, Экваториальная Гвинея.

3. Система избирательных комиссий, независимых в осуществлении своей деятельности от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Решения общегосударственных избирательных комиссий в части государств не могут быть обжалованы в других органах власти: в Северной и Южной Америке: Барбадос, Венесуэла, Гаити, Гайана, Куба, Никарагуа, Ямайка; в странах Азиатско-Тихоокеанского региона: Австралия, Бангладеш, Бруней, Бутан, Индия, Казахстан, Камбоджа, Киргизия, Кирибати, Малайзия, Мальдивы, Монголия, Мьянма, Науру, Непал, Республика Корея, Самоа, Сингапур, Таджикистан, Таиланд, Туркменистан, Узбекистан; в странах Европейского региона: Азербайджан, Армения, Албания, Беларусь, Болгария, Грузия, Латвия, Литва, Македония, Молдова, Польша, Российская Федерация, Сан-Марино, Сербия, Словения, Турция, Украина, Хорватия, Эстония; в странах Африканского региона: Ангола, Бенин, Ботсвана, Бурунди, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Джибути, Египет.

<sup>8</sup> При разработке типологии автор использовал информацию, представленную в следующих изданиях:

Головин А.Г., Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / под общ. ред. В.Е. Чурова ; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М. : МедиаПресс, 2009.

Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент / под общ. ред. В.Е. Чурова ; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 2. М., 2010.

Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / под общ. ред. В.Е. Чурова ; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 3. М., 2013.

Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / под общ. ред. В.Е. Чурова ; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 4. М., 2015.

В качестве подгрупп в данную группу входят следующие группы систем избирательных органов:

а) система избирательных органов, возглавляемая на общегосударственном уровне независимой от иных органов власти избирательной комиссией, при этом на региональном и местном уровнях организацией и проведением выборов занимаются подчиненные данной комиссии органы исполнительной власти: в Северной и Южной Америке: Сент-Китс и Невис, Суринам; в странах Азиатско-Тихоокеанского, Европейского и Африканского регионов не представлены;

б) в роли избирательных органов, занимающихся организацией и проведением выборов, выступают органы законодательной власти, которым подчинены избирательные комиссии, осуществляющие преимущественно технические полномочия: в странах Азиатско-Тихоокеанского региона: Вьетнам, Китайская Народная Республика; в Северной и Южной Америке, а также в странах Европейского и Африканского регионов не представлены.

4. В роли избирательных органов выступают органы исполнительной власти, либо систему избирательных органов возглавляет на общегосударственном уровне орган исполнительной власти, при этом на региональном и местном уровнях или только на местном уровне организацией и проведением выборов занимаются избирательные комиссии: в Северной и Южной Америке: Гренада, Сент-Винсент и Гренадины; в странах Азиатско-Тихоокеанского региона: Маршалловы Острова, Новая Зеландия, Ниуэ, Тувалу, Япония; в странах Европейского региона: Австрия, Бельгия, Германия, Дания, Ирландия, Италия, Кипр, Лихтенштейн, Люксембург, Монако, Нидерланды, Норвегия, Финляндия, Чехия, Швейцария; в странах Африканского региона: Алжир, Марокко.

Данная типология выведена на основании рассмотрения в совокупности таких критериев, как: 1) независимость избирательных органов от государственных органов (в первую очередь от органов исполнительной власти) и органов местного самоуправления; 2) основы взаимосвязи и взаимодействия избирательных органов различных уровней и видов. В отличие от типологии Р. Лопез-Пинтора, основанной исключительно на критерии независимости избирательных органов от государственных органов, если избирательные органы являются негосударственными органами, либо независимости от органов исполнительной власти, если избирательные органы являются государственными органами, мы строим свою типологию не только на основании указанного критерия независимости избирательных органов, но также вводим критерий основ взаимосвязи и взаимодействия избирательных органов разных уровней и видов, что позволяет вы-

вести типы систем избирательных органов не только на основании их видового разграничения, но также на основании наличия различных способов и механизмов взаимосвязи и взаимодействия избирательных органов разных уровней и видов в соответствующих системах, что особенно актуально последние два десятилетия, когда наблюдается тенденция к увеличению числа видов избирательных органов.

Использование указанных выше критериев в совокупности позволяет получить специфические типы систем избирательных органов, анализ которых обнаруживает присущие данным системам положительные черты, которые, при условии соответствующей адаптации, могут быть использованы при регулировании правового статуса избирательных органов Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что если в большинстве государств мира решения избирательных органов, в частности избирательных органов общегосударственного уровня, окончательными не являются и могут быть обжалованы в иных органах власти (в частности, в судах), то в некоторых государствах (Боливия, Коста-Рика, Уругвай, Чили, Швеция и др.) решения общегосударственных избирательных органов, принятые в рамках их полномочий, не подлежат обжалованию и являются окончательными<sup>9</sup>. Данное обстоятельство может, по нашему мнению, являться основанием для выведения иной типологии систем избирательных органов по критериям: а) юридической силы их решений; б) возможности обжалования решений избирательных органов в других органах власти.

В заключение необходимо отметить:

1) выбор разных критериев типологизации систем избирательных органов обуславливает: а) различный характер выводимых типологий; б) проведение анализа правового статуса избирательных органов с разных позиций, сторон;

2) создание типологии в конечном итоге: а) преследует цель анализа действительного состояния систем избирательных органов, относящихся к разным типам, и указание на отрицательные и положительные стороны в их функционировании с учетом экономических, исторических, культурных, географических и иных особенностей, присущих каждому государству; б) направлено на исследование возможности использования хорошо себя зарекомендовавших механизмов деятельности и взаимодействия избирательных органов одного типа в деятельности и взаимодействии избирательных органов иного типа (типов).

<sup>9</sup> Electoral management design. Revised edition. Stockholm : International IDEA, 2014. P. 85.

### Литература

1. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. Т. 25: (Струнино-Тихорецк) / гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. М. : Советская энциклопедия, 1976.
2. Головин А.Г., Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / под общ. ред. В.Е. Чурова ; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2009.
3. Гришин Н.В. Институционализация государственной электоральной политики // Политическая экспертиза: Политэкс. 2015. № 1. С. 89–107.
4. Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. М., 1975.
5. Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент / под общ. ред. В.Е. Чурова ; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 2. М., 2010.
6. Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / под общ. ред. В.Е. Чурова ; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 3. М., 2013.
7. Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / под общ. ред. В.Е. Чурова ; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 4. М., 2015.
8. Electoral management design. Revised edition. Stockholm : International IDEA, 2014.
9. Lopez-Pintor Rafael. Electoral Management Bodies as Institution of Governance. New York : Bureau for Development Policy United Nations Development Program, 2000.

# Использование изображений граждан в предвыборных агитационных материалах: новеллы правоприменительной практики

**МИТИН ГАРЕГИН НИКОЛАЕВИЧ,**

кандидат юридических наук  
mitin\_g83@mail.ru

*Оно опять подошел к портрету, с тем чтобы рассмотреть эти чудные глаза, и с ужасом заметил, что они точно глядят на него.*

*Это уже не была копия с натуры, это была та самая живость, которую бы озарило лицо мертвеца, вставшего из могилы.*

Н.В. Гоголь, «Портрет»<sup>1</sup>

**Ф**едеральным законом от 5 апреля 2016 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений в статьи 48 и 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 62 и 68 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» был фактически установлен запрет на использование в предвыборных агитационных материалах изображений физических лиц. До этого момента такие изображения допускались с письменного согласия физических лиц или их наследников.

Введение запрета на изображение физических лиц в предвыборных агитационных материалах не только обострило имеющиеся правовые вопросы относительно содержания предвыборных агитационных материалов, но и поставило новые:

— использование изображений физических лиц, которые умерли на момент выпуска предвыборного агитационного материала;

— использование рисованных изображений физических лиц;

— содержание понятия «неопределенный круг лиц».

Ниже мы рассмотрим эти три вопроса.

1. В профессиональном сообществе сложились две позиции относительно использования изображений физических лиц, которые умерли к моменту распространения предвыборного агитационного материала:

— использование изображений умерших в предвыборных агитационных материалах допустимо, так как умершие не являются физическими лицами;

— использование изображений умерших физических лиц незаконно.

Первая точка зрения основана на неверном истолковании п. 9.1 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с использованием положений абзаца третьего п. 2 ст. 11 Налогового кодекса Российской Федерации. Она предполагает изначальное информирование избирательной комиссии о том, что изображенное лицо умерло к моменту выпуска агитационного материала, а значит, не является физическим лицом.

Когда мы рассматриваем изображение, то в первую очередь обращаем внимание на изображенный объект (предмет). Перед избирательной комиссией даже не ставится задача определить, живо ли изображаемое физическое лицо или нет, — недопустимо само изображение. Акцент в рассматриваемой норме сделан не на текущий правовой статус изображенного лица, а на само изображение. Надо учитывать и тот факт,

<sup>1</sup> Гоголь Н.В. Сочинения. М., 1952. С. 227.

Данная статья содержит обзор и анализ современной правоприменительной практики, касающейся использования изображений физических лиц в предвыборных агитационных материалах. Законодательные новеллы 2016 г. обострили ряд практических вопросов, ответы на которые мы попытались дать здесь.

*Ключевые слова:* предвыборная агитация, агитационные материалы, изображение, рисунок, неопределенный круг лиц, фотография.

## Use of Images of Citizens in Election Campaigns: Innovations in Law Enforcement

Mitin Garegin N., Candidate of Legal Sciences

The article provides an overview and analysis of the current law enforcement practices on the use of images of individuals in election campaigns. Innovative legislation of 2016 sharpened a number of practical issues which we tried to address in this article.

*Key words:* election campaign, campaign materials, image, drawing, general public, photo.

что фотографирование, как правило, происходит при жизни изображенных лиц.

Поэтому, например, вполне законно предупреждение Избирательной комиссии Красноярского края от 21 июля 2016 г. № 01-08/806, вынесенное в отношении КПРФ, о недопустимости распространения предвыборного агитационного материала «Информационный бюллетень «ПРАВДА» за июль» в связи с наличием в нем «изображений физических лиц, не являющихся кандидатами, выдвинутыми соответствующей политической партией (В.И. Ленина и И.В. Сталина)»<sup>2</sup>.

Обойти запрет, как показывает практика, можно за счет использования рисованных изображений. Если картина содержит изображение реально существующего человека, фактически ее нельзя признать точным изображением физического лица. Каждый художник привносит в изображение что-то свое, особенно если не стремится добиться портретного сходства. Художественный образ обладает только определенными свойствами реально существующего предмета. По словам немецкого писателя Томаса Манна, «хотя художник сам и не говорит, а заставляет говорить вещи, он заставляет их говорить на свой собственный лад»<sup>3</sup>. Задача художника, создающего художественный образ в агитационном материале, — достижение не портретного сходства, а определенного воздействия на избирателя (так называемая агитационная цель<sup>4</sup>). «Лишь реальное физическое лицо обладает возможностью принять участие в предвыборной агитации или высказать свое мнение в агитационном материале, в то время как нарисованное вымышленное лицо такими возможностями не обладает»<sup>5</sup>.

Отметим, что законодатель намеренно ушел от использования понятия «человек», т.е. живое существо (общественное существо<sup>6</sup>), способное мыслить и обладающее речью<sup>7</sup>. Запрет на использование изображения человека в предвыборных агитационных материалах означал бы невозможность размещения в них не только фотографий реальных лиц, существующих или ранее существовавших, но и любые рисованные изображения людей, в том числе и вымышленных. Понятие «изображение человека» по сравнению с понятием «изображение физического лица» шире и менее конкретно.

<sup>2</sup> Архив Избирательной комиссии Красноярского края.

<sup>3</sup> Цит. по: Редекер Х. Отражение и действие. Диалектика реализма в художественном творчестве. М.: Прогресс, 1971. С. 64.

<sup>4</sup> Об агитационной цели см.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

<sup>5</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2011 г. № 67-Г11-36. Не опубликовано.

<sup>6</sup> Аристотель. Сочинения : в 4 т. Т. 4. М. : Мысль, 1984. С. 63.

<sup>7</sup> Полагаем, что существует определенная проблема юридической формализации понятия «человек». Оно широко употребляется в международных актах, конституциях, декларациях и даже законах, но точного определения не имеет.

2. Процитированная позиция Верховного Суда Российской Федерации по поводу допустимости использования рисованных изображений людей в агитационных материалах породила вопрос об определении, является ли изображение фотографией или рисунком. Особенно ввиду повального «увлечения» избирательных штабов методом гиперреализма — детальным копированием фотографий<sup>8</sup>.

Такой вопрос, например, встал на заседании Избирательной комиссии Смоленской области 9 сентября 2016 г. при рассмотрении печатных агитационных материалов кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатному избирательному округу № 175 А. На листовке кандидата А. были помещены высказывание и изображение Уинстона Черчилля. Уведомление и копия платежного поручения № 695223 от 26 августа 2016 г. на оплату данного материала не содержали никаких сведений о характере изображения, дополнительной информации кандидат не предоставил. Конечно, у Избирательной комиссии Смоленской области имелись иные основания для признания данного печатного агитационного материала кандидата А. распространенным с нарушением требований законодательства Российской Федерации о выборах<sup>9</sup>, однако вопрос остался без ответа.

Практически этот вопрос может разрешаться на основе сведений о макете конкретного печатного агитационного материала, который, как правило, прилагается к договору об изготовлении предвыборного агитационного материала. В связи с этим кандидатам и избирательным объединениям при заключении таких договоров следует подробно описывать характеристики макета, а избирательным комиссиям запрашивать эти документы при рассмотрении спорных агитационных материалов.

3. Следствием запрета использования в предвыборных агитационных материалах изображений физических лиц стала невозможность выпуска совместных агитационных материалов кандидатами, выдвинутыми по одномандатным (многомандатным) округам. Использовать изображения нескольких кандидатов, в том числе выдвинутых в составе списка кандидатов, в своих предвыборных агитационных материалах может только избирательное объединение<sup>10</sup> и только с учетом требований п. 5 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и

<sup>8</sup> Большая Российская энциклопедия : в 30 т. Т. 7. Гермафродит-Григорьев. М. : Большая Российская энциклопедия, 2007. С. 158.

<sup>9</sup> См.: Постановление Избирательной комиссии Смоленской области от 9 сентября 2016 г. № 309/2362-5 «О рассмотрении печатных агитационных материалов зарегистрированного кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатному избирательному округу «Смоленская область — Смоленский одномандатный избирательный округ № 175» М.В. Атрощенко». Архив Избирательной комиссии Смоленской области.

<sup>10</sup> Пример тому — игровые агитационные видеоролики, выпущенные политической партией «Справедливая Россия», на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва.

права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

4. Установив запрет на использование изображений конкретных физических лиц, законодатель тем не менее оставил кандидату возможность использования своих изображений среди неопределенного круга лиц. Понятие неопределенного круга лиц присутствовало в законодательстве о выборах и ранее, однако его содержание до сих пор остается неясным и восполняется правоприменительной практикой.

Согласно Толковому словарю русского языка «неопределенный» означает не вполне отчетливый; неточный, неясный, а «круг лиц» — совокупность, группу людей, объединенных общими интересами, связями или общей социальной средой и общей деятельностью<sup>11</sup>. В отношении последнего отметим, что имеем дело не просто с отсутствием законодательной дефиниции, но и с многозначным словом. При этом контекст не позволяет установить точно его значение.

Верховный Суд Российской Федерации в своем Определении от 29 октября 2008 г. № 6-Г08-20<sup>12</sup> в качестве признака определенности (определенности) граждан применительно к изображениям в предвыборных агитационных материалах указал различимость лиц изображаемых. А *contrario* можно сделать вывод, что неопределенный круг лиц имеет свои признаком неразличимость лиц изображаемых. «Неразличимый» означает «такой, что трудно отличить от другого, рассмотреть»<sup>13</sup>. Именно этой практики придерживаются политические юристы и политтехнологи, размывая изображения граждан на фотографиях в предвыборных агитационных материалах. Учитывая содержание законодательства о выборах, в контексте которого Верховным Судом Российской Федерации была выработана вышеуказанная позиция, под изображением неопределенного круга лиц следует, по-видимому, понимать изображение людей, идентификация которых невозможна.

ЦИК России в письме от 1 сентября 2016 г. № 05-33/9931, адресованном председателям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, дала развернутую дефиницию неопределенного круга лиц: «...под неопределенным кругом лиц следует понимать не персонифицированных субъектов, пред-

ставляющих определенную социальную группу (врачи, учителя, молодежь, пенсионеры и т.д.), на которую направлены определенные программные положения кандидата или политической партии, или группу лиц, объединенных определенным творческим замыслом, обуславливающим содержание агитационного материала (гости мероприятия, участники какого-либо события...). При этом значение личностных качеств данных субъектов должно отсутствовать, а единственной целью их присутствия в агитационном материале должно быть формирование образа и выражение позиции непосредственно кандидатом, политической партией».

В данном определении ЦИК России отходит от позиции судов и устоявшейся практики работы избирательных штабов. От неразличимости комиссия приходит к персонифицированности, обезличенности. Идентификация становится возможной, так как черты лица каждого изображаемого, возможно, различимы, определяемы. Однако они не являются центральной частью фотографии, ее должно занимать изображение кандидата. Наглядным примером такого «фона» являются фотографии публичных мероприятий.

Суды общей юрисдикции в своей практике косвенным образом уточнили понятие персонификации: физические лица, изображения которых используются применительно к кандидату, не должны быть узнаваемы. По всей вероятности, общественная популярность, известность гражданина означает его *a priori* персонифицированность.

Решением Мосгорсуда от 17 сентября 2016 г. № 3а-117/2016 предвыборный агитационный материал кандидата был признан незаконным в связи с тем, что в нем были «использованы изображения иных, определенных и узнаваемых физических лиц, не являющихся кандидатами»<sup>14</sup>.

Однако здесь следует сделать оговорку, что приведенная судебная практика не является устоявшейся.

Несмотря на громоздкость и некоторую уязвимость, дефиниция, данная ЦИК России, наиболее точно отражает цель присутствия неопределенного круга лиц в агитационном материале — «формирование образа и выражение позиции непосредственно кандидатом, политической партией», создание фона для позиционирования кандидата, избирательного объединения.

<sup>11</sup> Ожегов С.Ю., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 2015. С. 298, 393.

<sup>12</sup> Не опубликовано.

<sup>13</sup> Ожегов С.Ю., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. С. 396.

<sup>14</sup> См.: Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 октября 2016 г. № 5-АПГ16-90 (не опубликовано), которым решение суда первой инстанции оставлено в силе.

#### Литература

1. Аристотель. Сочинения : в 4 т. Т. 4. М. : Мысль, 1984. С. 63.
2. Большая Российская энциклопедия : в 30 т. Т. 7. Гермафродит-Григорьев. М. : Большая Российская энциклопедия, 2007. С. 158.
3. Гоголь Н.В. Сочинения. М., 1952. С. 227.
4. Ожегов С.Ю., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 2015. С. 298, 393, 396.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.
6. Редекер Х. Отражение и действие. Диалектика реализма в художественном творчестве. М. : Прогресс, 1971. С. 64.

# Правоприменительная практика избирательного цикла 2016 года

**ГОНТАРЬ СВЕТЛАНА ГЕННАДЬЕВНА,**

секретарь Избирательной комиссии Орловской области,  
доцент кафедры Орловского государственного университета имени И.С. Тургенева,  
кандидат юридических наук  
svetgont@mail.ru

**В** единый день голосования 18 сентября 2016 г. состоялись выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва, прошло более 5,3 тысячи избирательных кампаний в 85 субъектах Российской Федерации (в 9 субъектах — выборы высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти), в 39 субъектах — депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, в 11 субъектах — депутатов представительных органов муниципальных образований административных центров (столиц)), включая 148 кампаний местных референдумов в 11 субъектах Российской Федерации.

Но, несмотря на то что избирательными комиссиями сданы финансовые отчеты, и юридически завершились избирательные циклы 2016 г., еще не все дела рассмотрены в судах.

Избирательные споры этого года отличались от предыдущих годов и масштабом кампаний, и новыми подходами в судебной практике. Применение норм избирательного законодательства «по-новому» связывают не только с изменением законодательства, но и с формированием состава Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, с новым вектором — открытость и гласность.

Верховным Судом Российской Федерации за период избирательных кампаний, голосование по которым было назначено на 18 сентября 2016 г., было рассмотрено более 300 дел, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации принято более 40 постановлений по жалобам и обращениям участников избирательного процесса.

Самыми масштабными были выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации VII созыва. В единый день голосования в 2016 г. выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации прошли по новому федеральному закону 2014 г. Депутаты Государственной Думы теперь избирались не только по партийным спискам, но и по одномандатным избирательным округам. В ряде субъектов также были внесены изменения, меняющие систему избрания как в законодательные органы власти, так и в органы местного самоуправления.

Несмотря на то что в основной федеральный закон о выборах уже внесены изменения более чем 80 актами, избирательное законодательство постоянно совершенствуется, и избирательные кампании выявляют необходимость внесения новых и новых изменений.

Перед стартом избирательных кампаний 2016 г. в избирательное законодательство также был внесен ряд изменений. Так, например, было введено ограничение числа наблюдателей для каждой избирательной комиссии, комиссии референдума (не более двух), которое может назначить в каждую избирательную комиссию, комиссию референдума политическая партия, иное общественное объединение, зарегистрированный кандидат или его доверенное лицо, а также инициативная группа по проведению референдума, и изменен порядок назначения наблюдателей. Кроме того, уточнен срок начала агитационного периода для отдельных участников избирательного процесса (для разных участников избирательного процесса разные), установлены единые для всех выборов контрольные соотношения данных, внесенных в протокол об итогах голосования, и единые сроки рассмотрения жалоб, поступающих в избирательные комиссии как в период избирательной кампании, так и после ее завершения. Все эти и многие другие изменения в

Статья посвящена анализу правоприменительной практики выборов 2016 г. в контексте изменения избирательного законодательства и нового курса ЦИК на открытость и гласность. Автор рассматривает наиболее значимые, с его точки зрения, примеры судебных решений, которые способствуют устранению вопросов у участников электорального процесса.

*Ключевые слова:* выборы, избирательные споры, правоприменительная практика, единый день голосования, избирательная кампания 2016 г., определение Конституционного Суда.

## Law Enforcement in 2016 Electoral Period

**Gontar Svetlana G.**, Secretary of the Electoral Commission of the Oryol Region, Assistant Professor of the Department of the Oryol State University named after of I.S. Turgenev, Candidate of Legal Sciences

The article analyzes the law enforcement practice of 2016 elections in the context of changes in the electoral legislation and new focus of the Central Electoral Commission on publicity and transparency. The author discusses, as he sees it, the most important judicial decisions that contribute to elimination of questions from election participants.

*Key words:* elections, electoral disputes, law enforcement practice, single voting day, 2016 election campaign, determination of the Constitutional Court.

избирательное законодательство не были настолько глобальными, чтобы практика правоприменения кардинально изменилась. Но именно это и произошло в 2016 г., в связи с чем этот избирательный цикл среди политических юристов, которые занимаются именно избирательными спорами, получил название «век золотого гуманизма».

Самым существенным изменением, которое произошло перед стартом избирательных кампаний 2016 г., пожалуй, можно назвать уточнение порядка использования изображений и высказываний физических лиц в агитационных материалах при проведении выборов, согласно которому использование в агитационных материалах изображений физического лица допускается только в следующих случаях:

— использование избирательным объединением (политической партией) изображений выдвинутых кандидатов (в том числе в составе списка), включая кандидатов среди неопределенного круга лиц;

— использование кандидатом своих изображений, в том числе среди неопределенного круга лиц.

Что же касается правоприменительной практики, то важным моментом 2016 г., на наш взгляд, является Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 сентября 2016 г. № 1742-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений части 5 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которое послужило основанием для принятия Федерального закона от 28 декабря 2016 г. № 11-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», направленного на обеспечение обязательного учета правоприменительными органами позиций Конституционного Суда Российской Федерации, что в рамках действующей правовой системы является необходимым элементом поддержания режима законности и правопорядка.

Полагаем, что вышеуказанное определение позволит исключить из практики вынесения судами противоположных решений при схожих обстоятельствах дел, как, например, дел Обухова С.П. и Тарло Е.Г., а также поставить точку: можно доносить, частично заполнять обязательные формы документов или нет.

Так, в деле Тарло Е.Г.: истец обжаловал решение Избирательной комиссии Ярославской области об отказе ему в регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва. Основанием для отказа в регистрации послужило отсутствие документа — справки 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) и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка (далее также — справка о расходах). Данная справка была представлена кандидатом не одновременно с документами, а только после направления комиссией кандидату уведомления о выявленных недостатках, но до дня, предшествующего дню заседания комиссии, на котором рассматривался вопрос регистрации, что не соотносится, на наш взгляд, с нормой п. 1.1 ст. 38 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), согласно которой кандидат может вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, и представленные в соответствии с п. 2 и 3 (при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов также документы, представленные в соответствии с п. 3.1 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ, а также в иные документы в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями закона, в том числе к их оформлению. Кроме того, кандидат вправе заменить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований закона. Что же касается непредставленных документов, то представление недостающих документов возможно только в случае отсутствия копии какого-либо документа, представление которой предусмотрено п. 2.2 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ. Справка о расходах к таким документам не относится. Вместе с тем Верховный Суд Российской Федерации счел возможным зарегистрировать кандидата Тарло Е.Г. при указанных обстоятельствах (Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2016 г., дело № 9-АПГ16-12). Вместе с тем, несмотря на донесенные документы, содержащие сведения о принадлежащем дочери кандидата Обухова С.П. имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, а также сведения о ее расходах, после представления всех документов уполномоченным представителем партии и до дня, предшествующего дню заседания комиссии, на котором рассматривался вопрос регистрации кандидата, Обухова С.П. так и не был зарегистрирован (Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 августа 2016 г., дело № АПЛ16-388).

Более интересна ситуация с документами, которые заполнены с нарушением требований закона (в документе не содержится всей необходимой информации, предусмотренной законом), что согласно подп. в.1 п. 24 ст. 38 является основанием для отказа в регистрации кандидата.

Так, кандидат в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва Садулаев Г.У. представил так называемые президентские справки, но не указал в них сумму общего дохода кандидата и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих приобретению имущества, несмотря на то что им была указана сделка по приобретению квартиры в этот период, не были отражены источники получения средств, за счет которых приобретено имущество, и сумма общего дохода кандидата и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих приобретению имущества, однако кандидатом указано имущество — квартира, находящаяся за границей.

Несмотря на то что в справках не содержалось необходимой информации, предусмотренной законом, суды всех инстанций не сочли, что справки заполнены с нарушением требований закона, и кандидат Садулаев Г.У. участвовал в выборах наравне с другими кандидатами, выполнившими требования действующего законодательства и заполнившими все необходимые документы, как того требуют законы.

Избирательная комиссия не уведомила кандидата о недостатках в его документах, а следовательно, согласно Методическим рекомендациям по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов на выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, утвержденным Постановлением ЦИК России от 11 июня 2014 г. № 235/1486-6, комиссия не могла принять иного решения, кроме как решения о регистрации. Однако и суды, ссылаясь на данную норму, в связи с тем, что комиссия не уведомила кандидата о выявленных недостатках, не стали применять норму об отмене неправомерного решения избирательной комиссии, закрепленную п. 6 ст. 76 Федерального закона № 67-ФЗ. Для вынесения указанного решения суда основным моментом послужило наличие необходимых документов, а не качество, правильность, законность и соответствие их требованиям законодательства, а также то, что права другого кандидата Ковалева А.А., по мнению суда, указанными выше обстоятельствами не нарушены (Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 сентября 2016 г., дело № 78-АПГ16-15).

Практически аналогичные выводы содержатся в решениях Верховного Суда Российской Федерации от 8 сентября 2016 г. № 71-АПГ16-4, от 17 сентября 2016 г. № 69-АПГ16-14.

Вместе с тем в 2015 г. суды были более формальны. Так, например, Верховный Суд Российской Федерации при рассмотрении дела по заявлению регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в Рязанской области об исключении кандидатов в депутаты Рязанской областной Думы шестого созыва, выдвинутых избирательным объединением регионального отделения партии «Родина» в Рязанской области, признании незаконным и отмене постановления о регистрации списка кандидатов в депутаты пришел к выводу, что прочерк в графе раздела справки о принадлежащем кандидату, его супругу (супруге) и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об их обязательствах имущественного характера за пределами Российской Федерации нельзя расценивать как запись об отсутствии обязательств имущественного характера. Некорректно заполненные справки послужили основанием для отмены решения избирательной комиссии о регистрации списка регионального отделения, и партия не принимала участия в выборах (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 сентября 2015 г. № 6-АПГ15-27).

Изменения действующего законодательства, судебная практика регулярно обсуждаются на профессиональных мероприятиях, проводимых избирательными комиссиями, учебными заведениями, профессиональными сообществами политических юристов и политтехнологов. Результатами данных мероприятий являются не только проекты актов о вне-

сении изменений в действующее законодательство, но и предложения по его реализации, обсуждаются уже имеющиеся кейсы, регулярно выпускаются сборники судебной практики, которые востребованы всеми участниками избирательного процесса (например, [www.index.ic](http://www.index.ic)). Выборы в единый день голосования 2016 г. не стали исключением, было много проведения разного рода встреч, конференций, форумов.

На научно-практической конференции ЦИК России «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития», состоявшейся в ноябре 2016 г., рассматривались такие предложения, как:

- укрепление независимого статуса избирательных комиссий (например, расширение полномочий ЦИК России по контролю за работой нижестоящих комиссий, в том числе по принятию кадровых решений; разработка мер по исключению вмешательства органов власти в работу территориальных и участковых избирательных комиссий; наделение избирательных комиссий правом законодательной инициативы (заметим, что ряд комиссий субъектов уже наделены региональным законодательством данным правом));

- совершенствование учета избирателей, работа со списками избирателей, иные гарантии реализации активного избирательного права граждан (это в первую очередь касается института досрочного голосования, открепительных удостоверений, голосования вне помещения для голосования, а особенно реализации активного избирательного права граждан, не проживающих постоянно по своему месту регистрации);

- перенос дня голосования (единого мнения среди экспертов по данному вопросу до сих пор не имеется: ни сколько дней голосования должно быть в году, ни в какое время года, ни в какой день недели);

- оптимизация работы участковых избирательных комиссий по подсчету голосов (достижение чего предлагалось путем уменьшения количества избирателей на избирательных участках, упрощения протокола об итогах голосования, проведения подсчета голосов после перерыва на отдых — на следующий день);

- упрощение процедуры выдвижения кандидатов, списков кандидатов, увеличение периода сбора подписей;

- совершенствование либо рассмотрение вопроса о целесообразности сохранения института муниципальной поддержки на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

В настоящее время Центральной избирательной комиссией Российской Федерации уже принято постановление о применении новых технологий ускоренного ввода данных протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» с использованием машинного кода — QR-кода, создана рабочая группа по рассмотрению вышеуказанных предложений и планируются изменения в действующее законодательство, а следовательно, следующий избирательный цикл будет не менее интересным, чем предыдущий, с новой правоприменительной практикой, новыми кейсами и новыми идеями.



# Распространенные нарушения в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний

**КАКИТЕЛАШВИЛИ МИХАИЛ МИХАЙЛОВИЧ,**

ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук  
mmk2010@yandex.ru

**П**роведение выборов является неотъемлемым институтом любого демократического государства. Данный институт выступает средством участия населения в осуществлении государственной власти посредством формирования представительных органов государства<sup>1</sup>. Незаконное финансирование политических партий и избирательных кампаний может существенным образом исказить результаты выборов. В избирательных кампаниях конца прошлого века достаточно часто допускались финансовые нарушения. Так, например, были выявлены факты финансовых нарушений в ходе публикаций и трансляций предвыборных материалов в поддержку кандидата в Президенты Российской Федерации Б.Н. Ельцина без оплаты из его избирательного фонда<sup>2</sup>.

Большинство исследований по данной проблематике раздельно рассматривали нарушения закона в деятельности партий в межвыборный период и нарушения

в период избирательной кампании. Полагаем, что данные правонарушения имеют общие основания и цели и поэтому должны быть рассмотрены вместе. Это объясняется, на наш взгляд, тем, что например, Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>3</sup> в п. 3 ст. 30 содержит аналогичный перечень ограничений на пожертвования политической партии и ее региональным отделениям, что и Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав) в п. 6 ст. 58 в части внесения пожертвований в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений.

Для эффективного противодействия правонарушениям в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний представляется целесообразным провести их классификацию.

В процессе становления российской избирательной системы видоизменялись правонарушения в сфере

<sup>1</sup> Ермаков Д.А. Эффективность финансового контроля в ходе проведения выборов // Закон и право. 2015. № 2. С. 45–48.

<sup>2</sup> Шапошников А.В. Правовые основы финансирования и финансового контроля избирательной кампании и деятельности избирательных комиссий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 88.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

В статье рассматриваются характерные нарушения в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний. На основе проведенного анализа систематизированы типичные нарушения в данной сфере. Автор выделяет следующие нарушения: при внесении пожертвований в крупных размерах через подставных лиц; создание некоммерческих фондов для финансовой поддержки политической партии; заключение фиктивных договоров; финансирование избирательной кампании, минуя соответствующий избирательный фонд; получение пожертвований на избирательную кампанию через электронные платежные системы; НКО, выполняющие функции иностранного агента, как инструмент незаконного финансирования.

*Ключевые слова:* правонарушения, политические партии, выборы, избирательная кампания, избирательный процесс.

## Common Violations in the Field of Financing of Political Parties and Electoral Campaigns

**Kakitelashvili Mikhail M.**, Leading Research Scientist of the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences

The article discusses the typical violations in the sphere of financing political parties and electoral campaigns. On the basis of a systematic analysis of typical violations in this sphere. The author identifies the following violations: when making donations on a large scale through nominees; creation of nonprofit foundations to provide financial support to a political party; conclusion of fictitious contracts; financing election campaign bypassing the relevant electoral Fund; the receipt of donations to the campaign via electronic payment systems.

*Key words:* offences, political parties, elections, electoral campaign, electoral process.

финансирования политических партий и избирательных кампаний.

На современном этапе ряд способов незаконного финансирования выборов в ходе «эволюции» избирательной системы потеряли свою актуальность, другие, наоборот, «усовершенствовались» и видоизменились.

Проведя анализ судебной и прокурорской практики, научных исследований, сообщений средств массовой информации, определим типичные нарушения в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний.

1. Внесение пожертвований в крупных размерах на счет политической партии или специальный избирательный счет через подставных лиц. Чтобы обойти ограничения закона на размер пожертвований, спонсор политической партии, кандидата на выборную должность дробит сумму пожертвования на более мелкие и проводит их через подставных юридических или физических лиц. Косвенно таких лиц можно выявить путем анализа финансового отчета политических партий или кандидата на выборную должность. Признаком таких схем может стать взаимосвязь между фирмами, которую спонсоры попытаются скрыть от внимания.

Например, при изучении решения Рязанского областного суда установлено, что доверенным лицом кандидата в губернаторы Рязанской области С. выдавались деньги по расходному ордеру члену его избирательного штаба К. с пометкой «для внесения в банк», а последний через привлеченных для этих целей граждан вносил данные средства в банк на избирательный счет кандидата Ш. В судебном заседании свидетели показали, что своих денежных средств они не вносили, а им их передали в избирательном штабе, а квитанции о внесении средств возвратили в тот же штаб. В Волгоградской области было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 141<sup>1</sup> УК РФ в отношении Г., который лично привлек и использовал денежные средства помимо избирательного фонда<sup>5</sup>.

На проблему получения финансовой поддержки партиями от так называемых фирм-однодневок (юридических лиц, которые создаются с единственной целью — для передачи денежных средств партиями) указывает Н.И. Платонова. Так, в 2012 г. политическая партия «Яблоко» получила пожертвования в размере от 650 тыс. до 42,8 млн руб. от 19 юридических лиц, являющихся региональными общественными организациями, зарегистрированными по одному и тому же адресу<sup>6</sup>.

2. Создание некоммерческих фондов для финансовой поддержки политической партии<sup>7</sup>.

Создание самими политическими партиями специальных партийных фондов как своеобразных кошельков. Так, например, прокуратура Смоленской области установила факт незаконного финансирования ЛДПР в 2012–2013 гг. путем перечисления денежных средств на счет Фонда поддержки партийных инициатив и в качестве пожертвований на избирательный счет избирательного объединения Смоленского отделения ЛДПР. Так, бывший глава банковской группы Ш. и девять сотрудников этого банка перечислили по 250 тыс. руб., причем средства отправлялись не одновременно, а «по согласованию с отделением ЛДПР, чтобы не вызывать подозрений». Еще 4,5 млн руб. были отправлены по 500 тыс. руб. в течение 9 месяцев<sup>8</sup>.

3. Заключение фиктивных договоров.

3.1. Заключение фиктивных договоров для получения наличных денежных средств для использования при проведении незаконной предвыборной агитации.

Закон об основных гарантиях избирательных прав разрешает кандидату (уполномоченному по финансовым вопросам) снимать наличные денежные средства со специального избирательного счета для оплаты работы (услуги) физических лиц (п. 4 ст. 59). С целью вывести денежные средства из «легального» избирательного фонда или счета политической партии в «черную кассу» для подкупа избирателей или на проведение незаконной предвыборной агитации кандидат (уполномоченный по финансовым вопросам) заключает фиктивный договор об оказании каких-либо услуг (агитационных, транспортных) с подставным физическим лицом по завышенным расценкам. Фактически услуги не оказываются, а в договоре специально оговаривается способ и время оплаты работ (услуг): по предоплате или же во время исполнения договора. В данном случае имеет место мнимая сделка, поскольку она совершена лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия. Такая сделка согласно ч. 1 ст. 166, ч. 1 ст. 170 Гражданского кодекса Российской Федерации ничтожна и, соответственно, недействительна, независимо от признания ее таковой судом. Требование о применении последствий недействительности ничтожной сделки может быть предъявлено любым заинтересованным лицом.

3.2. Фиктивный договор как подкуп избирателей.

При проведении избирательных кампаний, как правило, на муниципальном уровне выборов, недобросовестный кандидат на выборную должность, маскируя подкуп избирателей, заключает фиктивные договоры об оказании агитационных услуг. Фактически происходит раздача денежных средств в обмен на обещания проголосовать в интересах заказчика.

3.3. Фиктивный договор на изготовление агитационного материала.

В.Ф. Рашкиным, Б.В. Иванюженковым, предлагалось ввести запрет общественным фондам, созданным в целях поддержки политических партий, осуществлять пожертвования таким партиям. Сайт Государственной Думы ФС РФ. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=427992-6&02> (дата обращения: 30.01.2017).

<sup>8</sup> Асадчий А., Бекбулатова Т. Пожертвования ЛДПР не вернут смоленскому банкиру // Коммерсантъ. № 40. 11 марта 2016. С. 6.

<sup>5</sup> Антонов О.Ю., Елинский В.И. Функционирование преступной деятельности, связанной с проведением избирательных кампаний и референдумов // Российский следователь. 2011. № 9. С. 15–20.

<sup>6</sup> Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2015. С. 160.

<sup>7</sup> Проектом Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (№ 427992-6), внесенным депутатами Государственной Думы РФ В.Г. Соловьевым,

С целью расходования денежных средств помимо избирательного фонда заключается фиктивный договор на изготовление агитационного печатного материала (листовок, плакатов и т.д.). По договоренности с типографией изготавливается не декларируемый в договоре тираж агитационных материалов, а превышающий его в разы. Предусмотренный договором тираж оплачивается из избирательного фонда, а неучтенный тираж оплачивается наличными помимо средств избирательного фонда<sup>9</sup>.

Другой вариант. Уполномоченный по финансовым вопросам с целью хищения денежных средств из избирательного фонда заключает фиктивный договор с типографией об изготовлении агитационного материала (листовок, плакатов). По факту тираж выпускаемого агитационного материала в разы меньше, чем декларируемый, и, следовательно, фактические затраты меньше. С целью сокрытия факта хищения выпускаемый агитационный материал заведомо содержит нарушения Закона об основных гарантиях избирательных прав. Такой тираж подлежит изъятию.

3.4. Фиктивный договор на выполнение работ (оказание услуг) по заниженным расценкам.

Так, например, Норильским городским судом Красноярского края было рассмотрено дело по заявлению избирательной комиссии муниципального образования «Город Норильск» об отмене регистрации кандидата М., баллотировавшегося на должность главы г. Норильска. Избирательной комиссией был выявлен факт использования кандидатом М. денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда. В соответствии с расценками на изготовление агитационных печатных материалов к выборам г. Норильска предпринимателем М-ко стоимость изготовления цветной двухсторонней листовки формата А4 составляла 30 руб. за 1 экз. Однако согласно счету агитационный печатный материал тиражом 60 тыс. экз. был изготовлен М-ко по цене 2 руб. 30 коп. за 1 экз., что значительно ниже той стоимости, которая указана в утвержденных расценках. Таким образом, использование кандидатом М. финансовой поддержки помимо средств собственного избирательного фонда в размере 1 662 000 руб. превышало пять процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, что, по мнению избирательной комиссии, явилось основанием для отмены регистрации кандидата М. в соответствии с подп. «б» п. 7 ст. 76 Закона об основных гарантиях избирательных прав<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Выявить подобного рода нарушения крайне сложно. Например, на выборах депутатов Московской городской Думы шестого созыва средняя стоимость размещения рекламы формата А4 на стендах жилых домов в Северном округе г. Москвы составляет 6 руб. в день. На территории округа около 3190 информационных стендов, если учесть, что плакаты кандидата в депутаты по избирательному округу размещены сроком на 56 дней, то стоимость подобного размещения составляет около 1 071 840 руб., что превышает установленный законом лимит и является основанием для отмены регистрации кандидата в депутаты. Однако Московский городской суд не принял во внимание эти доводы. См.: Ресурс на миллион // Ведомости. 2014. 8 сентября. № 3669.

<sup>10</sup> Помазанский А.Е. Ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании в законодательстве о выборах // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 122–129.

3.5. Фиктивные договоры, заключаемые с физическими лицами на бесплатное оказание услуг (работ), могут скрывать за собой фактически оплачиваемые договоры с целью скрыть факты «черного нал»<sup>11</sup>.

В ходе избирательной кампании, при наличии формально заключенного договора на безвозмездной основе об оказании услуг (работ) с гражданином, недобросовестный кандидат на выборные должности фактически оплачивает их не из средств избирательного фонда. Цель заключения таких фиктивных договоров — «замаскировать» факт незаконного финансирования избирательной кампании.

4. Получение пожертвований на избирательную кампанию через электронные платежные системы.

Так, например, в 2013 г. в ходе проведенной органами прокуратуры проверки были выявлены факты финансирования избирательной кампании одного из кандидатов на должность мэра г. Москвы. Установлено, что через электронную платежную систему «Яндекс-деньги» свыше 300 иностранных юридических и физических лиц, а также анонимных жертвователей из 46 стран мира (в том числе США, Финляндии, Великобритании, Швейцарии, Канады) с 347 айпи-адресов направили денежные средства в электронные кошельки кандидата и членов его предвыборного штаба<sup>12</sup>.

5. Финансирование избирательной кампании, минуя соответствующий избирательный фонд<sup>13</sup>.

Практика привлечения к ответственности за данное правонарушение далеко не однозначна. Так, например, организатор группы по подделке подписей избирателей в поддержку выдвижения И.М. Хакамады кандидатом в Президенты Российской Федерации в 2004 г. в г. Владимире гр. С. в ходе следствия заявил, что 200 тыс. руб., выданные им лицам, осуществлявшим сбор подписей избирателей, являются его личными сбережениями. Однако он не был привлечен ни к уголовной, ни к административной ответственности<sup>14</sup>.

6. Финансирование политических партий и избирательных кампаний из иностранных источников через некоммерческие организации (далее — НКО).

Несмотря на принятые государством меры, НКО используют различные схемы уклонения от исполне-

<sup>11</sup> См., например: Боброва Н.А. О совершенствовании законодательства и практики привлечения к уголовной ответственности за нарушения порядка финансирования избирательной кампании // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 8-1 (109). С. 7.

<sup>12</sup> Сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-84064/> (дата обращения: 30.01.2017).

<sup>13</sup> См., например: Климанов А.М. Некоторые вопросы квалификации нарушений порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 10. С. 307–311.

<sup>14</sup> Карманов А.Б., Мажара О.И. Финансирование сбора подписей избирателей политическими партиями, избирательными блоками, кандидатами на должность Президента Российской Федерации в 2003–2004 годах и правоприменительная практика судебных органов по привлечению к ответственности за нарушения избирательного законодательства, связанные с изготовлением поддельных подписных листов // Вестник ЦИК России. 2005. № 8. С. 260.

ния закона, например: организуют учебные семинары (по вопросам проведения контроля за выборами, мониторинга политических процессов и т.д.) для активистов определенных политических движений, для чего арендуют гостиничные комплексы, приглашают политтехнологов, юристов, психологов и др.; создают разветвленную структуру подразделений, представляющих собой самостоятельные юридические лица; осуществляют поддержку других организаций, в том числе путем переадресации полученных иностранных инвестиций на политическую деятельность; получают денежные средства через российских посредников; осуществляют возмездный наем руководителей и сотрудников иных некоммерческих организаций, при котором иностранное финансирование получает физическое лицо, а не организация, фактически вовлекаемая в политическую деятельность; помимо средств избирательного фонда финансируют деятельность избирательных штабов определенных кандидатов путем оплаты работы руководства штаба, работников, осуществляющих функции финансиста и юристов, агитаторов, работников, осуществляющих контроль за деятельностью агитаторов и их помощников, иных работников и секретарей; из средств и по поручению НКО граждане вносят денежные пожертвования в избирательные фонды, оказывают финансовую поддержку определенным движениям; иностранные агенты широко привлекают к своей работе гражданских активистов<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> См.: Какителашвили М.М. К вопросу о деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов // Гражданское общество в России и за рубежом. № 3. 2015. С. 3–7; Какителашвили М.М. Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, как инструмент «цветных революций» // Гражданское общество в России и за рубежом. № 3. 2016. С. 30–33.

Встречаются и такие схемы скрытого финансирования политических партий и избирательных кампаний, которые могут формально соответствовать законодательству. Например, политические партии могут создавать учебные и аналитические центры, услугами которых, но по значительно завышенным расценкам, «пользуются» те, кто осуществляет финансирование партии. Это позволяет перечислять на счет партии пожертвования, превышающие установленные пределы. Кроме того, сотрудники аппарата партий, работающие на профессиональной основе, могут получать зарплату «в конвертах» или из других источников — например, формально числясь в какой-либо организации<sup>16</sup>.

Полагаем, что проанализированные нами нарушения не исчерпывают всего разнообразия правонарушений в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний. Как показывает практика, недобросовестные участники избирательного процесса постоянно совершенствуют способы «обхода» законодательных ограничений. Иногда имеют место прямые нарушения закона (которые, к сожалению, обычно трудно выявить), но часто для получения определенного результата на выборах используется и несовершенство законодательства.

Подводя итог, полагаем, что представленная классификация и выделенные типичные нарушения в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний помогут правоохранительным органам, избирательным комиссиям и другим участникам избирательного процесса эффективно противодействовать им.

<sup>16</sup> Долгих Ф.И. Правовое регулирование деятельности политических партий — теория и практика : монография. М. : Маркет ДС, 2010. С. 136.

#### Литература

1. Антонов О.Ю., Елинский В.И. Функционирование преступной деятельности, связанной с проведением избирательных кампаний и референдумов // Российский следователь. 2011. № 9. С. 15–20.
2. Асадчий А., Бекбулатова Т. Пожертвования ЛДПР не вернут смоленскому банкиру // Коммерсантъ. 2016. 11 марта. № 40.
3. Боброва Н.А. О совершенствовании законодательства и практики привлечения к уголовной ответственности за нарушения порядка финансирования избирательной кампании // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 8-1 (109). С. 7.
4. Долгих Ф.И. Правовое регулирование деятельности политических партий — теория и практика : монография. М. : Маркет ДС, 2010. С. 136.
5. Ермаков Д.А. Эффективность финансового контроля в ходе проведения выборов // Закон и право. 2015. № 2. С. 45–48.
6. Какителашвили М.М. К вопросу о деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 3. С. 3–7.
7. Какителашвили М.М. Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, как инструмент «цветных революций» // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 3. С. 30–33.
8. Карманов А.Б., Мажара О.И. Финансирование сбора подписей избирателей политическими партиями, избирательными блоками, кандидатами на должность Президента Российской Федерации в 2003–2004 годах и правоприменительная практика судебных органов по привлечению к ответственности за нарушения избирательного законодательства, связанные с изготовлением поддельных подписных листов // Вестник ЦИК России. 2005. № 8. С. 260.
9. Климанов А.М. Некоторые вопросы квалификации нарушений порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 10. С. 307–311.
10. Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2015. С. 160.
11. Помазанский А.Е. Ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании в законодательстве о выборах // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 122–129.
12. Шапошников А.В. Правовые основы финансирования и финансового контроля избирательной кампании и деятельности избирательных комиссий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 88.

# Избирательные комиссии как органы власти: спорные вопросы правового статуса

ТРОФИМОВА ГАЛИНА АНАТОЛЬЕВНА,

эксперт научно-исследовательского объединения «Правовая инициатива»

Trofimova\_Galina@mail.ru

Конституция РФ не определяет избирательные комиссии ни в качестве органа исполнительной власти, ни каким-то еще образом. Вполне понятно, с какой целью (организация и проведение выборов) создаются эти органы, однако не определено их место в системе государственных органов и органов местного самоуправления.

Опираясь на ведущий в области избирательного права закон — Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ<sup>1</sup>, попытаемся рассмотреть наиболее спорные вопросы, связанные с определением правового статуса избирательной комиссии.

*Являются ли избирательные комиссии единой системой или же это несколько видов периодически создаваемых равноуровневых органов?*

Федеральный законодатель создает неодинаковое правовое регулирование для избирательных комиссий разного уровня, хотя они все призваны выполнять единую задачу и обладают сходными по целевой направленности и характеру полномочиями; в частности, указывает избирательные комиссии в качестве федерального государственного органа, государственного органа субъекта РФ и муниципального органа, а положение окружных и участковых избирательных комиссий и вовсе не определяет, поэтому в научной литературе они стали обозначаться «неким общественным органом»<sup>2</sup>. В результате для каждого вида

выборов (президента, депутатов федерального парламента и т.д.) формируется своя собственная система избирательных комиссий.

Между тем единый регламент деятельности, подконтрольности, подчиненности должен существовать. То есть «уже давно подошло время изменить правовой статус избирательных комиссий с целью их более эффективного взаимодействия вне зависимости от характера проводимых избирательных кампаний, перейти к большей централизации системы по примеру какого-либо федерального органа (власти), функционально и структурно составляющего одно целое по всей территории России»<sup>3</sup>.

*Представляют ли избирательные комиссии органами исполнительной власти?*

Далеко не всегда отечественными исследователями избирательные комиссии относятся к органам исполнительной власти.

Так, одни полагают, что в отношении всей системы избирательных комиссий необходимо законодательно ввести термин «избирательные органы публичной власти»; т.е. избирательные комиссии рассматривают как часть системы органов публичной власти с особым статусом, которую составляют все органы власти, не отнесенные к какой-либо конкретной ветви власти<sup>4</sup>.

Другие считают, что, в частности Центральную избирательную комиссию, можно причислить к органам, непосредственно организационно не входящим в традиционную триаду государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной, однако

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2016 № 505-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> АLEXINA И.С. Система избирательных комиссий в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2014. № 4 (64). С. 132.

<sup>3</sup> Там же. С. 134.

<sup>4</sup> Белявская М.С. Конституционно-правовой статус избирательных комиссий, осуществляющих подготовку и проведение муниципальных выборов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2009. С. 8.

В статье проанализирован правовой статус избирательной комиссии с точки зрения таких ее характеристик, как функциональное предназначение, степень самостоятельности; обозначены проблемы, связанные с отсутствием закрепленного в Конституции РФ статуса. *Ключевые слова:* избирательная комиссия, правовой статус избирательной комиссии, система органов местного самоуправления, орган государственной власти, независимость избирательной комиссии, ответственность избирательной комиссии.

## Electoral Commissions as Government Authorities: Controversial Issues of Legal Status

Trofimova Galina A., Expert of "Legal Initiative" Research Association

The article is analyzed the legal status of the Electoral Commission in terms of its characteristics such as the functional purpose, the degree of the independence; the problems associated with the lack enshrined in the Constitution of the RF status of election commissions are identified.

*Key words:* election commission, the legal status of election commission, the system of local government, the public authority, the independence of election commission, responsibility of election commission.

не образующим четвертую ветвь власти; Центральная избирательная комиссия в данном случае определяется в качестве носителя избирательной власти, осуществление которой в смысле организации подготовки и проведения выборов и референдумов предполагает ее присутствие во всех сферах общественных отношений, в которых действуют законодатель, исполнительная власть или суд<sup>5</sup>.

Как представляется, не следует определять избирательные комиссии ни в качестве органов, обладающих особым видом власти, так как их полномочия носят ярко выраженный властно-распорядительный характер (все решения избирательной комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей (ст. 20 указанного закона)); ни уж тем более в качестве органов власти, вбирающих в себя законодательные, исполнительные и судебные полномочия, иной вариант признания привел бы к размыванию принципа разделения властей и приданию избирательным комиссиям более широкого, пусть и в определенной сфере деятельности, статуса по сравнению с органами законодательной, исполнительной и судебной власти.

Но здесь возникает вопрос: если избирательные комиссии являются органами исполнительной власти, то какое место они занимают в общей системе органов исполнительной власти и входят ли в нее? Согласно Конституции РФ исполнительную власть в стране осуществляет Правительство РФ (ч. 1 ст. 110), а Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации установлено, что комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления (п. 12 ст. 20). Не определено и что избирательные комиссии подчиняются Правительству РФ, ответственны перед ним или контролируются им. Поэтому нельзя не отметить некоего противоречия: с одной стороны, Правительство РФ является главным органом исполнительной власти; с другой стороны, избирательные комиссии не подчиняются этому органу власти, но при этом обладают идентичными по характеру полномочиями.

Для устранения этой коллизии необходимо на конституционном уровне за избирательными комиссиями закрепить статус исполнительных органов власти, осуществляющих подготовку и проведение выборов, но не входящих в единую систему органов исполнительной власти, возглавляемую Правительством РФ.

*Каков статус избирательной комиссии муниципального образования?*

Как справедливо указывается в научной литературе, «исключение избирательной комиссии из числа органов местного самоуправления при возложении на нее функций по решению вопросов местного самоуправления представляется необоснованным и не отражающим ее правовую природу»<sup>6</sup>. Разве можно считать

реальным местное самоуправление, если сам процесс проведения выборов осуществляется органом, не входящим в систему органов местного самоуправления? Самоуправление должно быть независимо от органов государственной власти и контролируется ими лишь в части соблюдения законодательства.

В небольших муниципальных образованиях может создаваться единственная избирательная комиссия, в более крупных (городских поселениях и округах, муниципальных районах) — двухуровневая система избирательных комиссий: избирательная комиссия муниципального образования и участковые комиссии муниципального образования, подчиняющиеся вышестоящей. Порядок их формирования должен соответствовать принципам иерархии и народовластия. То есть кандидаты в состав комиссии — предлагаться различными общественными объединениями и коллективами предприятий, учреждений, иных организаций, выбор членов комиссии — осуществляться представительным органом местного самоуправления в отношении избирательной комиссии муниципального образования, избирательной комиссией муниципального образования крупного муниципального образования в отношении избирательных комиссий небольших по территории муниципальных образований. То есть идея муниципального образования как «мини-государства» должна сохраняться.

При осуществлении выборов в органы государственной власти регионального или федерального уровня избирательные комиссии муниципального образования могут выступать в качестве, в частности, участковых комиссий на основании принятия на себя обязательств по осуществлению отдельных государственных полномочий. То есть избирательные комиссии муниципальных образований следует признать органами исполнительной власти муниципальных образований, наделяемыми государственными полномочиями для проведения на территории муниципального образования выборов в органы государственной власти.

Такой вариант даст возможность, во-первых, не формировать параллельную систему нижестоящих избирательных органов — для проведения выборов государственных органов; во-вторых, не будет искажать правовую природу местного самоуправления; в-третьих, создаст более доверительные отношения между населением и организаторами выборов (массовая неявка на выборы — результат такого недоверия).

*Являются ли избирательные комиссии самостоятельным органом государственной (муниципальной) власти?*

Для определения степени самостоятельности государственного или муниципального органа необходимо выяснить: 1) имеется ли у него определенная, только законом установленная компетенция; 2) существует ли независимый (от того субъекта, чья деятельность потом контролируется и (или) оценивается) порядок формирования; 3) установлена ли возможность применения санкции в виде прекращения деятельности исключительно судом (если орган не состоит из членов, непосредственно избранных населением). В том случае, если присутствуют все обозначенные признаки, то это самостоятельно действующий орган, если только первый или сочетание — первый

статусом // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 85.

<sup>5</sup> Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11 (179). С. 10.

<sup>6</sup> Белоусова Е.В. Избирательная комиссия муниципального образования — муниципальный орган с неопределенным

и второй или первый и третий, то относительно самостоятельный.

Компетенция избирательных комиссий закреплена законом и обеспечена принципом единоличного характера полномочий.

Что касается порядка формирования избирательных комиссий, то Центральная избирательная комиссия формируется на паритетных началах; к числу же принципов формирования нижестоящих по отношению к Центральной избирательной комиссии избирательных комиссий можно отнести следующие: принятие участия в формировании избирательной комиссии, как органа законодательной власти, так и вышестоящей комиссии; обязательный учет предложений правящих на данный момент в стране партий, а также вышестоящих комиссий. То есть порядок формирования нижестоящих избирательных комиссий разнообразен, создает путаницу в определении того, являются ли избирательные комиссии представителями законодательного (представительного) органа власти или же элементом строго вертикальной и единой системы органов исполнительной власти.

У избирательных комиссий специфическая с точки зрения системы народовластия компетенция. Ее деятельность направлена на формирование выборных органов власти, а потому порядок образования состава самой избирательной комиссии не должен зависеть ни от органов исполнительной власти — с целью обеспечения общих принципов независимости, ни от органов власти, формирующихся посредством выборов. С другой стороны, с точки зрения приближенности к народу как к источнику власти формирование избирательных комиссий лучше было бы производить в условиях, наиболее близких к народному представительству.

Поэтому, как видится, наиболее демократичным и наименее затратным вариантом с позиции реализации обозначенных выше принципов — независимости и народовластия является паритетное назначение членов Центральной избирательной комиссии, принятие решения вышестоящей избирательной комиссией о составе избирательной комиссии нижестоящего уровня посредством выбора кандидатов, представленных различными организациями (не только партиями), при условии назначения в качестве члена избирательной комиссии не более одного представителя от каждой общественной единицы — политической партии, общественного объединения, учреждения или предприятия.

Государственные и муниципальные служащие с точки зрения обеспечения независимого характера деятельности избирательной комиссии не должны входить в состав избирательной комиссии, т.е. одни и те же лица не должны представлять одновременно и избирательную комиссию, и являться должностным лицом другого органа исполнительной власти, как и член избирательной комиссии одного уровня не может являться членом избирательной комиссии другого уровня. Вместе с тем лица, избранные в состав избирательной комиссии, работающей на постоянной основе, вправе иметь статус государственных или муниципальных служащих.

Возможность применения санкции в виде расформирования избирательной комиссии, т.е. лишения ее полномочий, обусловлена принятием решения судом (ст. 31 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ). Правда, в число субъектов, обладающих инициативой по обращению с этим вопросом, не

включены ни партия (ее региональное или местное представительство), ни общественное объединение, ни коллектив предприятия, учреждения, организации. Названы только группа депутатов и вышестоящая избирательная комиссия. Но депутаты — это заинтересованные в определении состава комиссии и в ее решениях лица, так как от действий избирательной комиссии зависит их последующая политическая карьера, а также представителей той политической партии, в состав которой они входят. Излишним выглядит и увеличение в связи с понижением уровня избирательной комиссии количества надзорных исполнительных органов, обладающих правом на обращение в суд по поводу расформирования комиссии.

Вызывают сомнения и закреплённые законом основания для расформирования избирательной комиссии. В частности, в качестве таковых признаны: нарушение избирательных прав, повлекшее признание Центральной избирательной комиссией, избирательной комиссией субъекта РФ недействительными итогов голосования либо результатов выборов на соответствующей территории; неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии; невыполнение комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшее за собой назначение выборов временной избирательной комиссией (п. 1 ст. 31).

Вынесение решения судом о расформировании избирательной комиссии, не выполнившей решение вышестоящей избирательной комиссии, свидетельствует о независимом характере каждой избирательной комиссии, между тем, как было уже отмечено выше, четкому и единообразному применению закона способствует иерархическая система органов исполнительной власти.

Ограничивающим права граждан является расформирование избирательной комиссии в связи с нарушением избирательных прав граждан только в результате признания выборов или итогов голосования недействительными. Массовое (неоднократное) нарушение закона также должно выступать в качестве основания для расформирования избирательной комиссии; в случае массового нарушения закона участковой избирательной комиссией голосование на подконтрольной ей территории должно быть проведено повторно вновь сформированной избирательной комиссией с компенсацией расходов на проведение повторных выборов членами нарушившей закон и расформированной комиссией.

Субъектами обращения в суд на действие или бездействие избирательной комиссии и расформирование ее должны быть признаны: избирательная комиссия, решения которой не исполнила избирательная комиссия; комиссия, организующая выборы соответствующего уровня; как надзорная инстанция — Центральная избирательная комиссия в отношении любой избирательной комиссии; партия (ее региональное, местное представительство), общественное объединение, коллектив предприятия, учреждения, организации — в отношении той избирательной комиссии, в пределах территории деятельности которой они находятся (от избирательной комиссии муниципального образования до Центральной избирательной комиссии).

При установлении иерархической системы расформирование избирательной комиссии, за исключением избирательных комиссий муниципального образования, должно производиться избирательной комиссией, организующей выборы соответствующего

уровня, либо Центральной избирательной комиссией; расформирование избирательных комиссий муниципального образования — избирательной комиссией вышестоящего муниципального образования либо судом. Расформирование Центральной избирательной комиссии должно производиться судом.

В случае совершения правонарушения избирательной комиссией муниципального образования при проведении ею выборов в органы государственной власти ответственность должна наступать по правилам об ответственности органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий.

Основанием вынесения решения вышестоящей комиссии по отношению к нижестоящей должно стать неоднократное неисполнение решения вышестоящей избирательной комиссии; основанием вынесения решения судом — неоднократное или (и) существенное нарушение законодательства о выборах (суть неоднократного и существенного нарушения следует раскрыть в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; в качестве условия признания нарушения существенным может быть использовано правило

о невозможности достоверного определения волеизъявления избирателей).

Таким образом, из трех признаков, свидетельствующих о полной самостоятельности и независимости государственного органа, у избирательной комиссии отсутствует тот, что указывает на соответствующий порядок формирования, так как определение конкретного состава избирательной комиссии зависит от партийной «окраски» законодательных органов власти, главным образом нижней палаты федерального парламента, а потому и вполне справедливо представляется в научной литературе как соответствующее духу только партийного, а не общественного представительства<sup>7</sup>; в связи с чем избирательные комиссии можно признать лишь в качестве относительно самостоятельных органов власти.

Обобщая все вышеизложенное, избирательные комиссии можно охарактеризовать как исполнительные относительно самостоятельные органы, не входящие в общую систему органов исполнительной власти, возглавляемую Правительством РФ, а образующие самостоятельную централизованную систему.

<sup>7</sup> Макарецев А.А. Избирательные комиссии как органы управления избирательным процессом: политико-правовые аспекты // Современное право. 2014. № 11. С. 27.

### Литература

1. Алехина И.С. Система избирательных комиссий в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2014. № 4 (64).
2. Белоусова Е.В. Избирательная комиссия муниципального образования — муниципальный орган с неопределенным статусом // Российский юридический журнал. 2010. № 4.
3. Белявская М.С. Конституционно-правовой статус избирательных комиссий, осуществляющих подготовку и проведение муниципальных выборов в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2009.
4. Макарецев А.А. Избирательные комиссии как органы управления избирательным процессом: политико-правовые аспекты // Современное право. 2014. № 11.
5. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11 (179).



# «День тишины» в сети Интернет: информационные технологии и проблемы правового регулирования

ГОЛУБКОВА НАТАЛЬЯ ИГОРЕВНА,

юрист, кандидат политических наук

*Natalya.golubkova@gmail.com*

Неотъемлемой составляющей избирательного процесса является агитационная деятельность кандидатов или партий. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет предвыборную агитацию как деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них)<sup>1</sup>. Таким образом, от других форм политической дискуссии и политической рекламы предвыборная агитация отличается четкой привязкой ко временному периоду, отводимому законодательством для ее осуществления в пределах избирательной кампании.

Как справедливо отмечает Л.Т. Аглеева, «вопросы, связанные с правовым регулированием агитационного периода, имеют особое значение для предвыборной агитации, поскольку она может существовать только в установленных законом временных рамках: за их пределами она будет либо незаконной, либо вовсе утратит агитационные признаки»<sup>2</sup>. Момент допустимого начала и окончания предвыборной агитации может варьироваться в зависимости от форм ее осуществления, с учетом специфики совершаемых агитационных действий.

Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях...», предвыборная агитация в организациях телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования.

Соответственно, проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума в день голосования и в предшествующий ему день запрещается. День, предшествующий дню голосования, который в политической лексике получил неофициальное название «день тишины», заслуживает особого внимания в силу наличия существенного, с нашей точки зрения, комплекса проблем правового урегулирования прекращения предвыборной агитации.

Уместно вспомнить, что запрет на предвыборную агитацию накануне дня голосования появился в отечественной электоральной практике в начале 90-х годов XX в., когда конфигурация политического пространства находилась в стадии формирования, а сама агитация осуществлялась в трех основных формах: посредством распространения агитационных материалов, путем проведения публичных агитационных мероприятий и через традиционные СМИ (печать, радио, телевидение). Однако, по мере того как интернет-ресурсы прочно входили в политическую практику, превращаясь в эффективные площадки для политических дискуссий, все большую актуальность приобретал вопрос о регулировании размещения в сети Интернет в день голосования контента, имеющего признаки предвыборной агитации.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Аглеева Л.Т. Особенности регулирования сроков предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 27.

Статья посвящена проблемам правового регулирования дня тишины в сети «Интернет», в частности проблемам соблюдения нормы о прекращении предвыборной агитации за сутки до дня голосования, проблемам правового статуса блогосферы и социальных сетей, а также особенностям предвыборной агитации в киберпространстве и причинам ее эффективности.

*Ключевые слова:* предвыборная агитация, день тишины, день голосования, Интернет, социальная сеть, политическая реклама, выборы, манипулирование, протестный потенциал.

## “Electoral Silence” on the Internet: Information Technologies and Issues of Legal Regulation

Golubkova Natalya I., Lawyer, Candidate of Political Sciences

The article is devoted to the issues of legal regulation of the “electoral silence” on the Internet, in particular, the issues of compliance with the requirement on termination of the election campaign a day before the voting day, the issues of legal status of the blogosphere and social networks, and the aspects of a cyberspace election campaign and reasons for its effectiveness.

*Key words:* election campaign, electoral silence, voting day, the Internet, social network, political advertising, elections, manipulation, campaign potential.

Следует отметить, что актуальность проблем регулирования предвыборной агитации в сети Интернет в полной мере осознается и российским законодателем, устанавливающим специальные нормы и корректирующим их от одного электорального цикла к другому по мере развития самой сети Интернет и социальных сетей. Принципиально важным моментом стало определение в российском избирательном законодательстве порядка осуществления предвыборной агитации в сетевых изданиях. Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определен правовой статус блогеров, в том числе установлены их обязанности по соблюдению требований распространения информации, связанной с выборами. Наконец, значительную работу по анализу и обобщению правоприменительной практики проводят организаторы выборов, в частности, особо стоит отметить одобренный ЦИК России «Справочно-методический материал по некоторым вопросам использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет для информационного обеспечения выборов»<sup>3</sup>.

Вместе с тем сетевыми изданиями согласно Закону «О средствах массовой информации» являются сайты в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, зарегистрированные в качестве средства массовой информации. Таким образом, законодатель регулирует не предвыборную агитацию в сети Интернет как таковую, а предвыборную агитацию, размещенную в сетевых изданиях, имеющих статус СМИ, а также в блогах, доступ к которым в течение суток составляет более трех тысяч пользователей сети Интернет. Таким образом, в значительной мере за пределами предметного правового регулирования остаются иные блоги, социальные сети, видеохостинги и т.д., в сравнении с которыми предметно регулируемые интернет-ресурсы составляют лишь небольшую часть.

Между тем в настоящее время среди исследователей киберпространства и методов политической рекламы, манипуляции мнением граждан в сети Интернет господствует мнение о значительном превосходстве социальных сетей в потенциале формирования общественного мнения и уровня политического протеста по сравнению с иными типами интернет-ресурсов<sup>4</sup>. Одной из причин этого является возможность сочетания различных типов аудиовизуального влияния на восприятие человека, возможность использования материалов, отличающихся высокой степенью «креативности», которая зачастую невозможна для традиционных СМИ. Кроме того, киберпространство отличается структурированностью пользователей, генерированием контента пользователями, горизонтальным типом коммуникации, вызывающим доверие,

экстерриториальностью, высоким мобилизационным потенциалом, мультимедийностью. Все это делает возможным то, что «теперь уже не столько контент сообщения имеет важность и значение для массовой аудитории, сколько форматы его трансляции и выбранные для передачи контента коммуникационные каналы — и успешность любого субъекта коммуникации (в том числе политической) на сегодняшний день определяется преимущественно коммуникационными механиками, а не контентом»<sup>5</sup>.

В технологическом плане важнейшей проблемой правового регулирования предвыборной агитации в сети Интернет является определение момента ее прекращения за сутки до дня голосования в киберпространстве, поскольку само пространство в некотором смысле обнуляет время, позволяет взаимодействовать лицам, находящимся в разных часовых поясах. Так, разница между Калининградом и Камчаткой составляет 10 часов, когда по камчатскому времени агитация уже запрещена, она еще может осуществляться в других регионах, а значит, время «без агитации» на федеральных выборах в сети Интернет для избирателей полуострова составляет не 24, а 14 часов. Таким образом, обнаруживает себя некоторое неравноправие жителей различных регионов одной страны, что особенно актуально на выборах федерального характера. Несколько лет назад законодатель принял попытку решения данной проблемы. В изначальной редакции ч. 2 ст. 63 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривалось, что размещение агитационных материалов в сетевых изданиях прекращается в 16 часов по московскому времени последнего дня агитационного периода. Данная редакция, однако, не устраняла проблемы неравноправия по времени агитации в восточных и центральных регионах страны и поправкой к закону в марте 2016 г. момент окончания предвыборной агитации в сетевых изданиях был установлен как и для иных видов СМИ — в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования.

Совершенно очевидно, что ни одна редакция закона полностью не устраняет проблемы неравномерности фактических сроков окончания предвыборной агитации в различных часовых поясах. Более того, тот факт, что агитация должна прекращаться по местному времени, т.е. в соответствии с тем часовым поясом региона, в котором зарегистрировано то или иное средство массовой информации, дает возможность публикации актуального для одного региона (например, для избирателей Чукотки) предвыборного агитационного контента в СМИ иного региона, где «день тишины» еще не наступил (например, калининградским или московским интернет-изданием).

Таким образом, первой значимой проблемой правового регулирования «дня тишины» в киберпространстве является проблема размытости времени, в меньшей степени затрагивающая любые виды традиционных СМИ, у которых есть конкретная зона распространения информации, привязанная ко времени, поскольку даже федеральные каналы при вещании делают поправку на время разных субъектов Российской Федерации. Кроме того, сеть Интернет сохраняет материалы, выпущенные до момента обязательного прекращения предвыборной агитации, а вопрос о том,

<sup>3</sup> Справочно-методический материал по некоторым вопросам использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет для информационного обеспечения выборов. Приложение к выписке из протокола заседания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 июля 2015 г. № 294-1-6 // Сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: [http://cikrf.ru/law/decreed\\_of\\_cec/2015/07/29/pril152941.doc](http://cikrf.ru/law/decreed_of_cec/2015/07/29/pril152941.doc)

<sup>4</sup> Володенков С.В. Интернет-коммуникации в глобальном пространстве современного политического управления. М., 2015; Турунок С.Г. Интернет в политике: политические аспекты новых информационно-коммуникативных технологий. М., 2003; Шмидт Э., Коэн Дж. Новый цифровой мир: как технологии меняют жизнь людей, модели бизнеса и понятие государства. М., 2013; Битов С. Реальный виртуальный террор // Человек и Закон. 2007. № 2. С. 42–48 и др.

<sup>5</sup> Володенков С.В. Интернет-коммуникации в глобальном пространстве современного политического управления. С. 89.

является ли ссылка на указанные материалы агитацией, законодательством не рассмотрен.

Еще одним значимым вопросом правового регулирования момента прекращения предвыборной агитации в сети Интернет является увязывание специального режима правового регулирования интернет-ресурса с количеством посещений его пользователями, что на практике не всегда соотносится со степенью влияния на мнение избирателей применительно к уровню выборов. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» блогером признается владелец сайта (или страницы сайта), посещаемость которого составляет более трех тысяч пользователей сети Интернет в сутки<sup>6</sup>. Вместе с тем законодатель не предъявляет требований к сайтам и страницам сайтов, посещаемость которых составляет менее трех тысяч в сутки. Между тем в «день тишины» на муниципальных выборах блог, имеющий 2800 посещений в сутки, может оказать серьезное влияние на итоги голосования в муниципальном образовании, где число избирателей по округу не превышает 8–10 тысяч человек. Безусловно, по меркам глобального интернет-сообщества 2800 пользователей — это мало, но по меркам локального сообщества вопрос о том, много это или мало для воздействия на волеизъявление избирателей, выглядит совсем по-иному. Возможно, в данном случае целесообразно было бы в перспективе проработать механизм правового регулирования, согласно которому блоги, как и СМИ, для целей избирательного процесса могли бы иметь различный статус (федеральный, региональный и муниципальный), а сам статус должен определяться не только фиксированным числом пользователей, но и процентным соотношением от числа жителей региона или муниципального образования. Применительно к региональным и муниципальным блогам число посещений могло бы также учитываться исходя из количества пользователей с IP-адресами региона или муниципального образования.

Вместе с тем совершенствование регулирования блогосферы не устраняет проблемы отсутствия должного регулирования социальных сетей и сообществ, зарегистрированных в социальных сетях, поскольку социальные сети и блогосфера суть разные вещи как в содержательном, так и в организационном смысле. Если в случае с блогами важное значение имеет личность блогера, доверие к нему, то сообщества в социальных сетях обезличены, они лишены риска потери подписчиков и их доверия из-за личности администратора, который скрыт.

Кроме того, существенно отличаются эти формы массовой коммуникации своей эффективностью. Причем для восприятия легитимности выборов эта эффективность может быть и со знаком минус. Например, в сети «ВКонтакте» существует сообщество «Информационная война»<sup>7</sup>, которое насчитывает около 58 тысяч подписчиков и распространяет протестный контент, в том числе и в «день тишины», и в день голосования. Не секрет, что киберпространство стало своего рода опорой для лиц и структур, имеющих своей целью политическую дестабилизацию в той или иной стране или в регионе. Исследователи «цветных революций»

единодушны в оценке, что опорой протестных настроений, носители которых в дальнейшем выходят «из сети» на улицы, являются социальные сети, избыточные соответствующим контентом и позволяющие организовывать пользователей в сообщества. По данным исследователей, основной аудиторией Интернета становятся люди в возрасте до 40 лет, эта возрастная группа является целевой аудиторией организаторов протестных действий<sup>8</sup>.

Сообщества в социальных сетях в функциональном плане близки определению средств массовой информации, данному в ст. 2 Закона «О средствах массовой информации». В частности, в сетевых сообществах имеет место критерий периодичности появления информации и относительно постоянное наименование (название). Например, в соответствии с одной из классификаций период появления информации может быть равномерный, импульсный, потоковый и т.д.<sup>9</sup> В зависимости от количества подписчиков информация может появляться от одного до 10 раз в день, охватывая временные периоды, соответствующие пребыванию большей части аудитории в соцсетях (с 11 до 13 часов и с 19 до 21 часа). Тематика сообществ в социальных сетях может совпадать со взглядами определенной политической партии и быть ориентированной на ее продвижение, а может быть ориентированной на развитие протестных настроений, дискредитацию организаторов выборов, популяризацию мысли о том, что ни одна партия и кандидат, участвующие в выборах, не являются достойными поддержки, наконец, на обесценивание выборных институтов, создание негативного отношения к выборам как к механизму формирования и обновления власти.

Обычно в качестве аргумента в пользу отсутствия правового регулирования социальных сетей отмечается отсутствие распространения информации для неопределенного круга пользователей: информация расходуется лишь среди участников Сети. Однако применительно к наиболее масштабным социальным сетям, таким как «ВКонтакте» и Facebook, нельзя говорить о том, что пользователь читает лишь то, на что подписан, что выбрал сам (в отличие от классических СМИ). Поскольку довольно распространена перекрестная реклама, когда два сообщества, как правило, отличающихся по содержанию, делают репосты друг друга. Так, сообщество, посвященное современному кинематографу или науке, может сделать репост сообщества, распространяющего агитационный контент взамен на ответную рекламу. Кроме того, в ленте, т.е. обзоримом перечне постов, который видит каждый пользователь на своей странице, присутствуют не только посты сообществ, в которых состоит пользователь, но и посты его виртуальных друзей, которые могут делать репосты из групп, распространяющих любые политические взгляды и содержащих признаки предвыборной агитации.

Лента пользователя может запустить механизм, который Э. Ноэль-Нойман в свое время назвала «спиралью молчания», когда у читателей складывается ощущение, что очевидное большинство поддерживает / не поддерживает конкретного кандидата или политическую партию. Как правило, наибольшую активность в Сети проявляют протестно настроенные пользователи. Причем пик активности обычно приходится именно

<sup>6</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> URL: <https://vk.com/infowarfare>

<sup>8</sup> Володенков С.В. Интернет-коммуникации в глобальном пространстве современного политического управления. С. 152.

<sup>9</sup> URL: <http://www.cossa.ru/155/23989/>

на «день тишины» и день голосования как на кульминационную фазу избирательной кампании.

Наконец, относительная анонимность сети Интернет размывает ответственность. Например, противоправную агитацию можно осуществлять с так называемых фейковых аккаунтов, которые принадлежат не тем лицам, именами которых называются. Вопросы ответственности за совершение неизвестными лицами действий с использованием ресурсов сети Интернет и восстановления нарушенных прав предметно анализируются в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1, 5 и 6 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.В. Крылова». По нашему мнению, существующие механизмы правового реагирования, конечно, позволяют осуществлять защиту прав участников выборов и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, но исполнение таких задач требует

времени, а в условиях «дня тишины» и дня голосования каждая минута может оказаться решающей.

Очевидно, что вопрос о выработке механизмов правового регулирования размещения в «день тишины» контента, содержащего признаки предвыборной агитации в социальных сетях, как и в интернет-ресурсах, не имеющих статуса сетевых изданий, по-прежнему требует пристального внимания законодателей и организаторов выборов. Очевидно и то, что готовых решений здесь не существует. Решение о регулировании «дня тишины» и дня голосования в сети Интернет для отечественных изданий должен затрагивать и вопрос публикации материалов о российских выборах, кандидатах и политических партиях на русскоязычных сайтах, расположенных на иностранных доменах. Разработка, установление и реализация эффективных правовых механизмов являются долгосрочной задачей, которую предстоит решать в диалоге с владельцами и пользователями интернет-ресурсов, представителями экспертного сообщества.

### Литература

1. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Аглеева Л.Т. Особенности регулирования сроков предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 3. С. 27–30.
5. Битов С. Реальный виртуальный террор // Человек и Закон. 2007. № 2. С. 42–48.
6. Володенков С.В. Интернет-коммуникации в глобальном пространстве современного политического управления. М., 2015. С. 152.
7. Гришина М.В. О некоторых вопросах правового регулирования информационного обеспечения выборов в 2016 году // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 1. С. 19–23.
8. Туронок С.Г. Интернет в политике: политические аспекты новых информационно-коммуникативных технологий. М., 2003.
9. Шмидт Э., Коэн Дж. Новый цифровой мир: как технологии меняют жизнь людей, модели бизнеса и понятие государства. М., 2013.

# Выборы глав субъектов Российской Федерации в 2017 году в контексте тенденций современного избирательного процесса

**ЕЖОВ ДМИТРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ,**

заведующий кафедрой философии и политологии  
Академии труда и социальных отношений,  
кандидат политических наук, доцент  
*kafedra-politologi@yandex.ru*

**В** единый день голосования в 2017 г. планируется проведение выборов глав 14 субъектов РФ. В трех из них (Республика Мордовия, Свердловская область, Белгородская область) сроки полномочий глав истекают в 2017 г.; в десяти (Саратовская область, Томская область, Калининградская область, Ярославская область, Севастополь, Пермский край, Республика Бурятия, Республика Карелия, Новгородская область, Рязанская область) выборы пройдут в связи с досрочными отставками губернаторов; в одном (Кировская область) — в связи с досрочным отстранением губернатора вследствие утраты доверия. В преддверии серии планируемых предвыборных кампаний представляется актуальным охарактеризовать сопровождающий их ход проблемный фон в контексте основополагающих тенденций, детерминирующих специфику современного избирательного процесса, с учетом его особенностей, распространяющихся как на федеральный, так и на региональный уровень.

Проблемный фон избирательных кампаний в российских регионах в 2017 г. во многом созвучен контексту федеральной кампании по выборам депутатов Государственной Думы седьмого созыва. Более того, оправданной видится экстраполяция существующего тренда на предстоящие выборы Президента РФ, намеченные на 2018 г. Выдвинутая гипотеза обосновывается тем фактом, что в темпоральном

отношении избирательные кампании 2017 г. интегрированы в текущий электоральный цикл и проходят между его парламентской и президентской фазами. При этом временные перерывы между предшествующей парламентской фазой федерального цикла, региональными выборами и следующей за ними президентской фазой явно недостаточны для существенной коррекции проблемного фона при условии исключения экстраординарных политических рисков. Все это в совокупности дает нам основания полагать, что тенденции, детерминирующие современный избирательный процесс на федеральном уровне, свойственны аналогичным трендам, способным к актуализации, и на уровне региональном.

Мы склонны к выявлению трех основополагающих тенденций современного избирательного процесса, определяющих специфику проблемного фона электорального цикла 2016–2018 гг.:

1) обусловленность хода и характера избирательного процесса актуальной социально-политической ситуацией;

2) образование неформальной консолидации ведущих общественно-политических сил страны вокруг позиции федерального центра по стратегически значимым вопросам, вызванное необходимостью адаптации к изменившимся реалиям как внутри российского государства, так и за его пределами;

Статья посвящена рассмотрению выборов глав исполнительной власти в 2017 г. в контексте тенденций современного избирательного процесса. Автор исходит из предположения, заключающегося в том, что проблемный фон избирательных кампаний в российских регионах в 2017 г. во многом созвучен контексту федеральной кампании по выборам депутатов Государственной Думы седьмого созыва. Отдельное внимание уделено региональным особенностям хода протекания губернаторских кампаний.

*Ключевые слова:* выборы, избирательный процесс, избирательная кампания, электоральный цикл, региональный политический процесс.

## Election of Heads of Constituent Entities of the Russian Federation in 2017 in the Context of Electoral Modern Trends

**Ezhov Dmitry A.**, Head of the Department of Philosophy and Political Science of the Academy of Labor and Social Relations, Candidate of Political Sciences, Assistant Professor

The article analyzes the election of the heads of executive authorities in 2017 in the context of electoral modern trends. The author proceeds from the assumption that the problematic background of election campaigns in the Russian regions in 2017 is largely accordant with the federal election campaign of the VII State Duma. Special attention is paid to the regional peculiarities of the process of gubernatorial campaigns.

*Key words:* elections, election process, election campaign, election period, regional political process.

3) линия на обеспечение открытости и прозрачности избирательных процедур<sup>1</sup>.

По состоянию на данный момент в России сложилась уникальная социально-политическая ситуация, характеризующаяся высоким уровнем поддержки президентской власти; подъемом патриотических настроений, а также укреплением национально-политической идентичности, ставшим прямым следствием внешнего давления на Россию. Примечательно, что все это происходит на фоне сложной экономической ситуации, падения доходов и уровня жизни населения, что формирует целостную картину восприятия текущего положения дел в государстве, характеризующуюся явным диссонансом. Полагаем, что актуальный политический фон формирует повестку дня для предвыборной борьбы между участниками избирательного процесса, а также для общественного дискурса, поскольку в сложившихся условиях, несмотря на кризисные явления в экономике, в массовом сознании в качестве приоритетной фигурирует проблема обеспечения национальной безопасности. Об этом, в частности, свидетельствует стабильность рейтинговых показателей, демонстрирующих отношение к первому лицу государства.

С учетом изложенного выше предположим, что политическая повестка избирательных кампаний в российских регионах в 2017 г. с высокой долей вероятности будет основываться на идеях и принципах, наполняющих контент актуального идеологического мейнстрима. В целом содержание программ кандидатов, претендующих на лидерство в предвыборной гонке, очевидно, будет созвучно позиции федерального центра. В пользу сделанного предположения свидетельствует упомянутый нами ранее факт интегрированности губернаторских выборов 2017 г. в электоральный цикл 2016–2018 гг.

Тем не менее ход протекания губернаторских кампаний 2017 г. в контексте тенденций современного избирательного процесса имеет региональную специфику. Полагаем оправданным охарактеризовать имеющие место быть особенности на примерах трех субъектов РФ — Свердловской области, Кировской области и города федерального значения Севастополя. В каждом из этих случаев исследовательское внимание вызывают различные причины.

В случае Свердловской области вызванный интерес обусловлен распространением полярных политических взглядов, разделяемых различными электоральными группами. Это, в свою очередь, отражает предельно высокую степень конкуренции в борьбе за голоса потенциальных избирателей, что, впрочем, не отвергает сохранение относительного

баланса сил на региональном политическом поле. Выявленные региональные особенности не отрицают соответствия хода избирательной кампании контексту выявленных ранее трендов.

В Кировской области имеются тенденции к ожиданию инерционной предвыборной кампании, содержательная насыщенность которой будет во многом определяться дополнительным значением выборов в Кировскую городскую Думу. Данный фактор способствует активизации местных политических элит и их более интенсивному включению в избирательный процесс.

В случае выборов губернатора Севастополя повышенное внимание к ним обосновано важнейшим стратегическим значением данного субъекта РФ, а также необходимостью развития электоральных практик в регионе ввиду его недавнего присоединения к России. Стратегическое значение Севастополя в целом обусловлено потенциальными внешнеполитическими рисками ввиду его геополитического положения. Оно формирует необходимость особого подхода к региональному управлению и позволяет прогнозировать относительно спокойный ход предстоящей кампании, подразумевающий максимально возможное устранение внутризлитных противоречий. Необходимость развития электоральных практик в регионе представляется значимой в свете того, что прямые выборы губернатора Севастополя будут проходить впервые в его истории. Последнее свидетельствует об интенсификации внутривнутриполитических процессов в данном субъекте РФ в контексте значимости его интеграции в политико-правовое поле России. Наибольший интерес в этой связи представляет активизация партийного строительства, развивающаяся на фоне становления региональных институтов власти.

Несмотря на дифференциацию в соотношении предвыборных позиций и сил в пределах специфики протекания региональных политических процессов, среди основополагающих общих тенденций, формирующих проблемный фон предстоящих кампаний по выборам губернаторов, в экспертном сообществе выделяется рост политических рисков для действующих глав регионов, что характерно для большинства случаев. В целом ожидается, что кампании по выборам губернаторов в 2017 г. будут сравнительно более конкурентными с точки зрения политического представительства с учетом региональной специфики в каждом конкретном случае. В то же время на кампании по выборам глав субъектов РФ за счет указанных выше причин переносятся тренды, проявившиеся на федеральном уровне. В пользу сделанного вывода свидетельствуют взаимозависимость региональных политических процессов и позиции федерального центра; принятие распространенной в масштабах страны политической риторики на региональном уровне; восприятие проблемного фона электорального цикла 2016–2018 гг. как единого, распространяемого на уровень кампаний в субъектах РФ.

<sup>1</sup> Ежов Д.А. К проблеме определения тенденций современного избирательного процесса в России // *Власть*. 2016. № 7. С. 36–37; Ежов Д.А. Партийный спектр парламентской кампании 2016 года в контексте актуальных тенденций избирательного процесса // *Гражданин. Выборы. Власть*. 2016. № 2–3. С. 65–69.

## Литература

1. Ежов Д.А. К проблеме определения тенденций современного избирательного процесса в России // *Власть*. 2016. № 7. С. 36–37.
2. Ежов Д.А. Партийный спектр парламентской кампании 2016 года в контексте актуальных тенденций избирательного процесса // *Гражданин. Выборы. Власть*. 2016. № 2–3. С. 65–69.

## Рецензия на сборник: Международные избирательные стандарты. Сборник документов и материалов. Выпуск четвертый / отв. ред. доктор юридических наук В.И. Лысенко ; авторы-составители В.И. Лысенко, И.А. Евланов. М. : Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2016

**ИГНАТОВ АЛЕКСАНДР ВЯЧЕСЛАВОВИЧ,**

исполнительный директор Российского общественного института избирательного права,

кандидат юридических наук

*ignatov@mosk.ru*

Четвертый выпуск сборника «Международные избирательные стандарты. Сборник документов и материалов», выпущенный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в конце 2016 г., стал продолжением начатого в 2004 г. издательского проекта, целью которого является систематизация и представление читателю документов различных международных и не только организаций и органов, составляющих в своей совокупности достаточно широкое понятие международных избирательных стандартов.

Актуальность и востребованность сборника предопределена неизменно высоким интересом законодателей, правоприменителей, включая членов избирательных комиссий, представителей гражданского общества, экспертов и практиков вниманием к международным избирательным стандартам и их практическому применению как в нормотворческой, так и в правоприменительной деятельности. Продолжение реализации данного издательского проекта ЦИК России в новом составе свидетельствует о не снижающемся внимании комиссии к международным избирательным стандартам и стремлении обеспечить их полное соблюдение при организации и проведении выборов в Российской Федерации.

Избранный авторами-составителями — доктором юридических наук, заслуженным юристом Российской Федерации В.И. Лысенко и И.А. Евлановым, которые являются признанными специалистами в области международных избирательных стандартов, не только ежедневно в рамках практической деятельности работающими с международными документами, но и неоднократно принимавшими непосредственное участие в подготовке и обсуждении проектов соответствующих актов, подход позволяет всесторонне охватить документы, содержащие как международно-правовые, так и политические обязательства, от международных пактов о правах человека и конвенций, ратифицированных государствами-участниками, до актов Парламентской ассамблеи ОБСЕ, МПА СНГ и Венецианской комиссии, носящих исключительно рекомендательный характер, и документов БДИПЧ ОБСЕ, адресованных прежде всего международным наблюдателям.

Ценность сборника, безусловно, повышается включением в него целого ряда документов и материалов, публикуемых в России впервые на русском

языке, специально достаточно высокопрофессионально переведенных для включения в данное издание.

Особый интерес вызывает включение авторами-составителями в сборник не только непосредственно международных документов, но и судебных актов, содержащих их толкование, включая решения Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации. Такой подход позволяет читателю изучить международные стандарты в действии, оценить их толкование правоприменителями, лучше понять логику судебных органов при рассмотрении соответствующих споров.

Актуальность систематизации и изучения международных избирательных стандартов обусловлена и периодически предпринимаемыми попытками некоторых специализированных органов международных организаций, осуществляющих наблюдение за выборами, использовать излишне вольное толкование международных обязательств и стандартов, весьма далекое от их текстуального содержания. В таких условиях заинтересованным лицам важно иметь возможность оперативного обращения к текстам соответствующих документов, которую предоставляет данный сборник.

С учетом активной деятельности международных организаций по развитию и совершенствованию правовой базы международных избирательных стандартов и значительного материала, собранного авторами-составителями в рамках серии (общий объем четырех выпусков превышает 4200 страниц), целесообразно было бы рассмотреть возможность продолжения издательского проекта и составления в очередном выпуске единого содержания сборников всего проекта, включающего перечень документов и материалов, опубликованных во всех ранее изданных выпусках; а с целью более широкого распространения издания — рассмотреть возможность размещения его электронной версии в открытом доступе (например, в разделе «Библиотека» сайта Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России).

В целом четвертый выпуск сборника «Международные избирательные стандарты. Сборник документов и материалов», как и предыдущие три выпуска серии, займет достойное место в библиотеке изданий о выборах и будет весьма полезен интересующемуся читателю.

## Рецензия на монографию В.В. Красинского «Защита государственного суверенитета» (Красинский В.В. Защита государственного суверенитета. М. : Норма, 2017. 608 с.)

**ЗАСЛАВСКИЙ СЕРГЕЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ,**

доктор юридических наук

sezasl@mail.ru

**Н**едavno вышедшая в издательстве «Норма» подготовленная доктором юридических наук Владиславом Вячеславовичем Красинским монография посвящена проблеме защиты государственного суверенитета.

Актуальность работы обусловлена следующими обстоятельствами:

1) формированием разнообразных угроз и вызовов суверенитету современных государств;

2) противоречиями между сокращающейся функциональностью государственного аппарата при расширении спектра государственных функций и усилении институтов гражданского общества и потребностью органов публичной власти и других государственных организаций в признании и поддержке населения;

3) противоправным использованием в системе межгосударственных отношений различных механизмов ослабления и подрыва государственного суверенитета (экономические санкции, «цветные» революции, «гуманитарные» интервенции и др.);

4) недостаточной эффективностью принудительных механизмов и девальвацией норм международного права как инструментов защиты государственного суверенитета.

Новизна представленной на рецензирование работы состоит в характеристике деструктивной деятельности по ослаблению и подрыву государственного суверенитета с использованием государственных органов, негосударственных структур, международных и региональных организаций; предложенной автором методике оценки степени устойчивости (ослабления) государственного суверенитета, выявлении арсенала правовых средств защиты государственного суверенитета и обосновании основных механизмов защиты государственного суверенитета.

Заслуживает поддержки избранная в монографии ориентация В.В. Красинского на юридические механизмы защиты государственного суверенитета: по мнению автора, «ценность конституционно-правовой защиты государственного суверенитета, являющейся показателем цивилизованности общества и функциональности государства, неизмеримо выше традиционно силового подавления противников и применения карательных методов воздействия в отношении политических оппонентов».

Опираясь на действующее российское законодательство, правоприменительную практику и зарубежный опыт, автор доказывает, что гибкое и оперативное использование конституционно-правовых механизмов защиты государственного суверенитета позволяет за-

действовать самый широкий спектр законных средств для реагирования на любые механизмы ослабления и подрыва государственного суверенитета.

В монографии присутствует четкая и логически обоснованная структура. Основные идеи автора вытекают из содержания работы.

Первая глава монографии содержит теоретические представления о государственном суверенитете, сформированные отечественными и зарубежными учеными, а также концептуальные подходы к защите государственного суверенитета в современных условиях.

Во второй главе исследованы актуальные теории ограничения государственного суверенитета и рассмотрены правовые позиции российских и зарубежных органов конституционной юстиции о пределах ограничения государственного суверенитета.

В третьей главе раскрыты конституционно-правовые механизмы защиты государственного суверенитета Российской Федерации. Автором исследована российская национальная система конституционно-правовой защиты государственного суверенитета и даны предложения по совершенствованию конституционно-правовых и иных механизмов защиты государственного суверенитета Российской Федерации с учетом особенностей конституционно-правового регулирования и сложившейся практики конституционного судопроизводства по защите государственного суверенитета в социально-экономической, политической и идеологической сферах общественной жизни.

Теоретическая значимость монографии состоит в разработке методологического подхода к исследованию проблемы защиты государственного суверенитета; выделении основных угроз государственному суверенитету Российской Федерации и соответствующих им угрозообразующих факторов; изучении современных механизмов ослабления и подрыва государственного суверенитета; обосновании системы показателей ослабления государственного суверенитета и механизмов его защиты; выработке научно обоснованных предложений по совершенствованию конституционно-правовых и иных механизмов защиты государственного суверенитета Российской Федерации.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования материалов монографии в правотворческой, правоприменительной и юрисдикционной практике защиты государственного суверенитета Российской Федерации. Основные идеи и выводы автора могут быть использованы в образовательном процессе юридических вузов и факультетов.