



ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ И ПРАКТИКА

№ 2
2018

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2018—№ 2

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

- Кабышев С.В.** Вопросы совершенствования законодательства о выборах Президента РФ 3
- Игнатов А.В.** Голосование по месту нахождения как механизм реализации активного избирательного права 7
- Гущин Л.В., Комиссаров Ю.Ю.** Прямые выборы высших должностных лиц субъектов РФ в 2018 г.: порядок выдвижения и регистрации кандидатов 13

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

- Долгих Ф.И., Заславский С.Е.** Участие политических партий в выборах Президента РФ 2018 г. 19

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

- Шапиев С.М.** Уголовное право на защите избирательных прав граждан: законодательство и судебная практика 24

ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

- Манойло А.В., Авдеева Н.В., Лавринов Б.Б.** Формы и методы вмешательства США в выборы в Российской Федерации (на примере президентских кампаний 1996–2018 гг.) 35

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

- Демьянов Е.В.** Обеспечение избирательных прав инвалидов на выборах Президента РФ 18 марта 2018 г.: опыт Ставропольского края 44
- Бондарев А.В.** Электронные информационные стенды: новые технологические резервы 46

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:
Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Автономов Алексей Станиславович,
доктор юридических наук, профессор.
Веденеев Юрий Алексеевич,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.
Дамаскин Олег Валерьевич,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор,
академик АВН.
Кабышев Сергей Владимирович,
заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук, доцент.
Колоколов Никита Александрович,
доктор юридических наук, профессор.
Комарова Валентина Викторовна,
доктор юридических наук, профессор.
Красинский Владислав Вячеславович,
доктор юридических наук, доцент.
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:

Голубкова Наталья Игоревна,
кандидат политических наук

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И., Белых 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:

Лаптева Е.А., Курукина Е.И.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:

115035, г. Москва, Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7. Тел.: (495) 953-91-08.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.
ПИ № ФС77-38718 от 22 января 2010 г. ISSN — 2500–0306
Подписано в печать 16.05.2018 г. Выход в свет 20.06.2018 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.

Krasinsky Vladislav Vjacheslavovich,
Candidate of Legal Sciences, Assistant 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:

Lapteva E.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 16.05.2018. Issue is printed 20.06.2018.

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 | 2018–No. 2

Published 4 times per year

CONTENTS

ELECTORAL LAWS: ISSUES AND NOVELTIES

- Kabyshev S.V.** Issues of Improvement of the Law on the Election
of the President of the Russian Federation3
- Ignatov A.V.** Voting at One's Location as a Voting Right Exercising
Mechanism7
- Guschin L.V., Komissarov Yu.Yu.** Direct Elections
of the Senior Government Officials of the Constituent Entities
of the Russian Federation in 2018: the Candidate Nomination
and Registration Procedure 14

ELECTIONS AND SOCIETY

- Dolgikh F.I., Zaslavsky S.E.** Participation of Political Parties
in the Presidential Elections in the Russian Federation in 2018 19

LAW ENFORCEMENT AND JUDICIAL PRACTICE

- Shapiev S.M.** The Criminal Law Protects the Civil Electoral Rights:
Legislation and Judicial Practice 24

ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

- Manoylo A.V., Ageeva N.V., Lavrinov B.B.** The Forms and Methods
of the US Interference with the Elections in the Russian Federation
(on the Example of the Presidential Campaigns of 1996 to 2018) 35

ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

- Demyanov E.V.** Ensuring the Voting Rights of the Disabled
in the Presidential Elections in the Russian Federation Held
on March 18, 2018: Experience of the Stavropol Territory..... 44
- Bondarev A.V.** Electronic Information Stands:
New Technological Reserves 46

Вопросы совершенствования законодательства о выборах Президента РФ

КАБЫШЕВ СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук
svkabyshev@gmail.com

18 марта 2018 г. состоялись выборы Президента РФ, на которых победу одержал Владимир Владимирович Путин, получивший 56 430 712 голосов избирателей, что составляет 76,69%. 73 578 992 избирателя приняли участие в голосовании, что составило 67,5%¹.

Очевидно, что такой беспрецедентный уровень участия и поддержки избирателей является важным конституирующим актом и этапом на пути дальнейшего развития демократических процессов в Российской Федерации.

Нарушений норм законодательства, ставящих под сомнение легитимность выборов, ЦИК России и международными наблюдателями, которых на этих выборах было рекордное число — более 1500 тыс. человек, не отмечено. Выборы признаны прозрачными, свободными, открытыми, конкурентными, достоверными и демократичными².

Конституция РФ 1993 г. закрепила новый для России институт президентской власти³. Президент РФ является главой государства и гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Он «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти», определяет основные направления внутренней и

внешней политики государства» (ст. 80 Конституции РФ). Очевидно, что столь высокая ответственность предполагает особые требования к порядку избрания на должность Президента РФ. Участие в президентских выборах воспринимается избирателями как конституционный долг и важнейший гражданский акт, определяющий судьбы страны. Для обеспечения наивысшей легитимности Президента Конституцией и законодательством РФ установлены специальные и достаточно сложные процедуры его выборов. Соблюдение указанных процедур является важнейшей гарантией обеспечения законности демократизма проводимых выборов, а также стабильности в российском обществе⁴.

Президент России получает право на осуществление своих полномочий на основе всеобщих, равных, прямых и свободных выборов, чему посвящена отдельная статья Конституции РФ. На уровне же регулирования президентских выборов федеральным законодательством обнаруживаются пробелы и противоречия норм.

В России последовательно сменили друг друга четыре закона, регулирующие порядок выборов Президента РФ (1991, 1995, 1999 и 2003 гг.). Каждая новая редакция названного закона была направлена на устранение недочетов, выявленных в ходе избирательных кампаний, упрочение гарантий обеспечения равного статуса кандидатов, достижение законности и прозрачности всех стадий избирательного процесса. Столь активная законодательная деятельность в данной сфере обусловлена стремлением к обеспечению

¹ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 марта 2018 г. № 152/1255-7 «О результатах выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 18 марта 2018 года» // URL: http://old.cikrf.ru/law/decrees_of_cec/2018/03/23/152-1255-7.html

² См., напр.: URL: <http://rus.sectsc.org/news/20180320/398252.html>; URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5044680>

³ Кабышев С.В. Конституционный режим президентской власти // Закон. 2010. № 5. С. 41–43.

⁴ Выборы Президента Российской Федерации: юридическое руководство по избирательному процессу / под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха. М.: РАИП, 2009. 438 с.

В статье на основе анализа прошедшей избирательной кампании по выборам Президента РФ 18 марта 2018 г. сформулированы предложения и практические рекомендации по совершенствованию действующего законодательства о выборах главы Российского государства.
Ключевые слова: Конституция, президентская власть, выборы, демократия, гарантии избирательных прав граждан.

Issues of Improvement of the Law on the Election of the President of the Russian Federation

Kabyshev Sergey V., Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences

In the article, based on the analysis of the last election campaign for the election of the President of the Russian Federation on March 18, 2018, proposals and practical recommendations for improving the current legislation on the election of the head of the Russian state.
Keywords: Constitution, presidential power, elections, democracy, guarantees of electoral rights of citizens.

подлинно демократического характера выборов Президента РФ⁵.

В действующий Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О выборах Президента Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации») в период с 2005 по 2017 г. изменения и дополнения вносились 37 раз.

Некоторые из поправок касались выполнения рекомендаций Миссии ОБСЕ Бюро по демократическим институтам и правам человека по наблюдению за президентскими выборами 2012 г. Таких как расширение прав наблюдателей, мер по прозрачности выборов, введение административной и уголовной ответственности за незаконные выдачу и получение избирательных бюллетеней как в отношении должностных лиц, так и в отношении избирателей⁶.

Основные изменения в законодательство о выборах Президента России 2018 г. в сравнении с выборами 2012 г. сводятся к следующим положениям:

1) сокращен перечень документов, прилагаемых к ходатайству о регистрации группы избирателей, — исключено из перечня решение об образовании группы избирателей;

2) увеличен и изменен объем сведений о кандидате, указываемый в заявлении о согласии баллотироваться: дополнительно подлежит указанию ИНН (при наличии), срок проживания на территории РФ, а вместо сведений об образовании — сведения о профессиональном образовании;

3) введена обязанность кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, к моменту представления документов, необходимых для регистрации кандидата, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов. Дано разъяснение понятия «иностранные финансовые инструменты», оно используется в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» в значении, определенном Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

4) значительно сокращено число подписей, требуемых в поддержку выдвижения кандидата. Количество подписей для кандидатов от непарламентских партий уменьшено с 2 млн до 100 тыс., а для самовыдвиженцев — с 2 млн до 300 тыс., при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 7500 подписей избирателей, столько же подписей, 7500, может быть собрано за рубежом;

5) введена обязанность кандидата составить список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, по форме, установленной ЦИК России (с указанием

сведений о данных лицах и проставлением подписи лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей). Сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей избирателей, и подписи этих лиц в указанном списке должны удостоверяться нотариально;

6) упрощена и законодательно разъяснена процедура заполнения адреса места жительства сборщика подписей в подписном листе: адрес места жительства может не содержать каких-либо отдельных реквизитов (наименования субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры), если это не препятствует однозначному восприятию адреса с учетом фактических особенностей места жительства лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей;

7) введено представление для регистрации кандидата документа, подтверждающего факт оплаты изготовления подписных листов (если сбор подписей избирателей необходим для регистрации кандидата);

8) список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей (введенный в 2005 г.), представляется в ЦИК России не только в печатном, но и в машиночитаемом виде по форме, установленной ЦИК России;

9) расширены основания признания подписей недействительными. Это подписи избирателей, собранные вне периода сбора подписей, в том числе до дня оплаты изготовления подписных листов. Недействительными также считаются все подписи в подписном листе, если сведения о лице, собиравшем подписи, внесены нерукописным способом или карандашом;

10) сужен перечень лиц, имеющих право вносить исправления в подписные листы. Исправления в подписном листе могут быть специально оговорены избирателями или лицами, осуществляющими сбор подписей избирателей;

11) введены дополнительные требования и документы для регистрации кандидата: предоставление в ЦИК сведений о недвижимом имуществе за рубежом; введен запрет для кандидатов на владение зарубежными счетами;

12) изменение правил проведения предвыборной агитации: учтены возможности использования современных информационных технологий;

13) отмена открепительных удостоверений, новый порядок включения избирателя в список избирателей по месту нахождения («мобильный избиратель»), отличающемуся от места жительства (т.е. места регистрации);

14) изменен порядок образования избирательных участков: исключено положение о том, что избирательные участки образуются сроком на 5 лет. Отныне границы участков могут вообще не пересматриваться, если в этом нет необходимости;

15) добавлен новый пункт, регулирующий формирование избирательных комиссий, срок полномочий которых истекает в период избирательной кампании;

16) изменена норма об удалении наблюдателей и других лиц с избирательного участка. Решение об удалении принимается судом по месту нахождения участковой избирательной комиссии;

17) предоставлено право Общественной палате РФ и общественным палатам субъектов РФ направлять на выборы своих наблюдателей;

18) внесены изменения, связанные с использованием технологии изготовления протоколов участко-

⁵ Правовое регулирование выборов Президента РФ / под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха. М.: Формула права, 2005. 159 с.

⁶ Отчет Миссии ОБСЕ Бюро по демократическим институтам и правам человека по наблюдению за выборами // URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/russia/374248?download=true>

вых комиссий по итогам голосования с машиночитаемым QR-кодом;

19) законодательно закреплено право использования в помещениях для голосования средств видеонаблюдения и трансляции изображения в Интернет;

20) установлено требование, чтобы при оборудовании помещения для голосования обеспечивались условия для беспрепятственного доступа к данному помещению и голосования в нем избирателей, являющихся инвалидами;

21) устранена возможность бессрочного ограничения пассивного избирательного права для некоторых категорий лиц. Лица, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, лишаются пассивного избирательного права до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости, а лица, осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, — до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

Вместе с тем прошедшая избирательная кампания по выборам Президента РФ 18 марта 2018 г. показала, что ряд норм действующего законодательства еще нуждается в совершенствовании.

Так, на стадии выдвижения кандидатов набор полномочий уполномоченных представителей группы избирателей, созданной в поддержку самовыдвижения кандидата, меньше по сравнению со статусом уполномоченных представителей политической партии, выдвинувшей кандидата, поскольку за «партийного» кандидата документы на регистрацию вправе сдавать доверенное лицо (уполномоченный представитель партии), а самовыдвиженец — только лично (п. 1 ст. 37 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»), что ставит кандидата-самовыдвиженца в юридически неравное положение с «партийным» кандидатом (ранее представители кандидатов, независимо от способа выдвижения, данным правом обладали).

Есть вопросы к норме, разрешающей сохранение агитационных печатных материалов в день голосования на прежних местах. В соответствии с п. 4 ст. 50 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и другие материалы), ранее изготовленные в соответствии с настоящим Федеральным законом и размещенные в установленном законом порядке на специальных местах, указанных в п. 7 ст. 55 настоящего Федерального закона, на рекламных конструкциях или иных стабильно размещенных объектах в соответствии с п. 8 и 9 ст. 55 настоящего Федерального закона, могут сохраняться в день голосования на прежних местах.

Кандидат вправе самостоятельно определять содержание, формы и методы своей предвыборной агитации, самостоятельно проводить ее (п. 3 ст. 49 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»).

В соответствии с п. 1 ст. 55 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» кандидаты вправе беспрепятственно выпускать и распространять предвыборные печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством РФ. Следовательно, любой кандидат имеет право изготовить и разместить на рекламных конструкциях или иных стабильно размещенных объектах равным

образом печатные или иные агитационные материалы. Например, баннеры или билборды могут изготавливаться как печатные или иные агитационные материалы (зачастую у одних и тех же изготовителей и по одинаковым рыночным расценкам). Однако на иные агитационные материалы в день голосования наложен безусловный и необъяснимый запрет, а на печатные агитационные материалы — нет.

По моему мнению, указанная норма нарушает принцип юридического равенства кандидатов (в зависимости от видов изготовленных кандидатами агитационных материалов — печатных или иных) в части размещения агитационных материалов на прежних местах в день голосования.

Конкурируют между собой запреты на размещение агитационных материалов, установленные Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

Так, в соответствии с п. 10 ст. 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» запрещается размещать агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 м от входа в них.

Согласно п. 9 ст. 55 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» запрещается размещать предвыборные печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 м от входа в них.

То есть применительно к одним и тем же отношениям в одном законе речь идет о запрете размещения любых видов агитационных материалов (Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...»), а в другом — о запрете размещения только предвыборных печатных агитационных материалов (без распространения данного запрета на другие виды агитационных материалов, предусмотренные законом, — аудиовизуальные и иные агитационные материалы). Означает ли это, что на выборах Президента РФ разрешено размещать в указанных местах, к примеру, иные агитационные материалы?

Есть проблемы регулирования предвыборной агитации, осуществляемой посредством сайтов и страниц сайтов сети Интернет, не зарегистрированных в качестве сетевых изданий (или электронных периодических изданий). К данным общественным отношениям применяется правовой режим выпуска и распространения аудиовизуальных и иных агитационных материалов. Вместе с тем у участников избирательного процесса возникают следующие вопросы:

— могут ли информация и предвыборные агитационные материалы в сети Интернет (в том числе на персональных страницах кандидатов и иных лиц в социальных сетях) размещаться безвозмездно (на условиях и с согласия собственника) либо только на возмездной основе на условиях предварительной

оплаты за счет средств избирательного фонда кандидата (избирательного объединения);

— должны ли (и в каком объеме) информация и предвыборные агитационные материалы, размещаемые в сети Интернет, содержать «выходные данные», то есть сведения об изготовителе, заказчике, тираже, дате выпуска, информацию об оплате за счет средств избирательного фонда;

— имеется ли специфика правового регулирования порядка изготовления агитационных материалов, размещаемых в сети Интернет, т.е. предъявляются ли особые требования к изготовителям таких материалов;

— каков порядок уведомления избирательных комиссий о размещении информации и агитационных материалов в сети Интернет (есть ли необходимость

предоставлять в соответствующую избирательную комиссию экземпляр агитационного материала, его копию (макет) либо фотографию до начала размещения в сети Интернет);

— иные вопросы, связанные с использованием для предвыборной агитации сайтов и страниц сайтов сети Интернет, не зарегистрированных в качестве сетевых изданий либо электронных периодических изданий.

Все это создает правовую неопределенность и порождает неоднозначное толкование норм действующего закона. Законодательство — первейшая гарантия прав граждан, поэтому важно устранять все, что создает угрозу их нарушения, своевременно внося соответствующие изменения.

Литература

1. Выборы Президента Российской Федерации: юридическое руководство по избирательному процессу / под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха. М. : РАИП, 2009. 438 с.
2. Кабышев С.В. Конституционный режим президентской власти / С.В. Кабышев // Закон. 2010. № 5. С. 41–43.
3. Правовое регулирование выборов Президента Российской Федерации / под ред. С.В. Кабышев, Г.В. Минх. М. : Формула права, 2005. 159 с.

Голосование по месту нахождения как механизм реализации активного избирательного права

ИГНАТОВ АЛЕКСАНДР ВЯЧЕСЛАВОВИЧ,

исполнительный директор Российского
общественного института избирательного права,
кандидат юридических наук
ignatov@mosk.ru

Выборы Президента РФ 18 марта 2018 г. отличались от всех предыдущих федеральных выборов принципиально новым для российской избирательной системы механизмом реализации активного избирательного права избирателями, находящимися в день голосования вне места своего жительства, — включением избирателя в список избирателей по месту нахождения. Впервые такой механизм был применен на региональных выборах в единый день голосования 10 сентября 2017 г. и после некоторых корректировок был закреплен на федеральном уровне.

Наличие такого механизма направлено на обеспечение конституционных принципов всеобщего и равного избирательного права, предполагающих, в частности, создание определенных правовых условий для реализации активного избирательного права гражданами, вне зависимости от их места нахождения в день голосования, обеспечив при этом соблюдение установленных законом гарантий свободных выборов, в частности, реализацию не менее значимого аспекта равного избирательного права, предполагающего, что каждый избиратель на соответствующих выборах имеет один голос.

Международные обязательства Российской Федерации, ориентируя государство на обеспечение возможности реализации избирательного права посредством организации процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей (п. 3 ст. 3 Конвенции о стандартах

демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ¹), не обязывают его создавать соответствующие механизмы и не содержат их исчерпывающий перечень, оставляя выбор на усмотрение национальных законодателей. Вместе с тем международные акты рекомендательного характера, также относящиеся к широкому понятию международных избирательных стандартов, указывают на необходимость обеспечения дополнительной возможности голосования в одной или нескольких необходимых формах, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей, также не предусматривая исчерпывающий перечень возможных форм, называют среди них лишь некоторые, ставшие достаточно распространенными в различных государствах, такие как голосование по открепительным удостоверениям и дистанционное голосование. При этом существенным условием является то, что такие процедуры могут применяться в определенных законом случаях и для определенной законом категории избирателей, при этом должны быть созданы законодательные гарантии обеспечения прав избирателей и сохранения результата их волеизъявления (п. 2.2.2 Рекомендаций по совершенствованию законодательства о выборах глав

¹ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (подписана 07.10.2002) // СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 4971.

В статье проанализирован новый механизм включения избирателей в список избирателей по месту нахождения, обеспечивающий реализацию активного избирательного права граждан, находящихся вне места своего жительства, его правовое регулирование и практическое применение на выборах Президента РФ 18 марта 2018 г., в том числе в сравнении с голосованием по открепительным удостоверениям. Сформулированы некоторые предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: выборы, голосование по месту нахождения, включение в список избирателей по месту нахождения, мобильный избиратель.

Voting at One's Location as a Voting Right Exercising Mechanism

Ignatov Aleksandr V., Chief Operating Officer of the Russian Public Institute of Electoral Law, Candidate of Legal Sciences

The article analyzes the new mechanism of voter inclusion in the list of voters at their location ensuring exercising of the voting right of citizens located outside of their place of residence, its legal regulation and practical implementation in the presidential elections in the Russian Federation held on March 18, 2018, including in comparison with absentee voting. The author gives some improvement proposals.

Keywords: elections, voting at one's location, inclusion in the list of voters at their location, mobile voter.

государств в странах СНГ, принятых постановлением МПА СНГ от 18.04.2014 № 40-12²).

Механизм включения в список избирателей по месту нахождения, предусмотренный п. 4.1 ст. 27 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 1 июля 2017 г. № 103-ФЗ (далее — Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»)³ и Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 1 ноября 2017 г. № 108/900-7 «О Порядке подачи заявления о включении избирателя в список избирателей по месту нахождения на выборах Президента Российской Федерации»⁴ (далее — Порядок), получивший также рабочее наименование «мобильный избиратель», заменил применявшиеся на всех предыдущих выборах Президента РФ, кроме первых выборов 1991 г., открепительные удостоверения, причем, как показывает статистика, заменил с точки зрения реализации активного избирательного права весьма успешно.

Статистика использования избирателями механизма открепительных удостоверений в 2012 г. и голосования по месту нахождения в 2018 г. также свидетельствует о большей эффективности и удобстве нового механизма. Так, если в 2012 г. открепительные удостоверения получили 2,17 млн избирателей, 1,60 млн из которых проголосовали по ним, то в 2018 г. 5,69 млн избирателей подали заявления о голосовании по месту нахождения, 270 тыс. избирателей оформили специальные заявления, 4,8 млн избирателей проголосовали по месту нахождения, 158 тыс. избирателей — по специальным заявлениям, воспользовавшись новыми возможностями.

Основные недостатки института открепительных удостоверений сводятся к следующим аспектам. Во-первых, сложность их получения для избирателя, находящегося вне места своего жительства, особенно в течение длительного срока до выборов. Порядок получения открепительного удостоверения, предусмотренный ст. 62 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ранее действовавший на выборах Президента РФ, предполагает временные или финансовые затраты со стороны избирателя: открепительное удостоверение выдается на основании письменного заявления избирателя с указанием причины, по которой ему требуется открепительное удостоверение, лично избирателю либо его представителю на основании нотариально удостоверенной доверенности территориальной или участковой избирательной комиссией по месту его регистрации по месту жительства в сроки, установленные законом. Таким образом, избиратель, длительное время пребывающий вне места своей регистрации, например, находящийся в длительной командировке, на обучении, работающий в другом субъекте РФ, что в настоящее время не является

редким исключением, для получения открепительного удостоверения должен прибыть к месту своей регистрации либо оформить нотариально удостоверенную доверенность, по которой представитель получит открепительное удостоверение и впоследствии передаст его избирателю. Оба варианта требуют как временных, так и финансовых затрат, в связи с чем значительное число избирателей отказывается от реализации своего конституционного права. Кроме того, ручное оформление открепительного удостоверения, особенно при оформлении в территориальной избирательной комиссии, которой необходимо установить номер избирательного участка избирателя, удлиняет процедуру его выдачи, создает предпосылки к длительному ожиданию избирателем. Не прибавляет удобства избирателям и необходимость ответственного хранения полученного открепительного удостоверения, утрата которого при установленном законом запрете повторной выдачи открепительного удостоверения и выдачи его дубликата делает невозможной реализацию избирательного права гражданина. Во-вторых, возможность использования механизма открепительных удостоверений с целью реализации противоправных избирательных технологий, в том числе незаконного воздействия на избирателей с целью получения ими открепительных удостоверений и голосования на определенном избирательном участке, искусственного повышения показателей явки избирателей, поскольку получение избирателем открепительного удостоверения влечет исключение его из списка избирателей, а по утверждению ряда экспертов, и многократное голосование по одному открепительному удостоверению на нескольких избирательных участках, которое возможно только в случае несоблюдения участковыми избирательными комиссиями требований закона, в частности, об изъятии открепительного удостоверения у проголосовавшего по нему избирателя или исключении избирателя, получившего его, из списка избирателей на избирательном участке по месту регистрации. При этом два первых аспекта не могут быть пресечены строго соответствующими закону действиями избирательных комиссий.

Новый механизм голосования по месту нахождения позволил существенно упростить процедуру для избирателя, создав ему максимально удобные условия для реализации своего конституционного права при нахождении вне места регистрации. С этой целью избирателю предоставлена возможность подать заявление о включении в список избирателей любой территориальной избирательной комиссии в любой многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), через единый портал государственных и муниципальных услуг gosuslugi.ru (с использованием как полной, компьютерной, так и мобильной версии) в период за 45–5 дней до дня голосования, а также в любой участковой избирательной комиссии в период за 20–5 дней до дня голосования, а в случае невозможности подачи заявления в указанный период оформить специальное заявление в участковой избирательной комиссии по месту своей регистрации в период, который начинается с 4 дня до дня голосования и заканчивается в день, предшествующий дню голосования.

² Международные избирательные стандарты : сб. док. и мат-лов. Вып. 4 / отв. ред. В.И. Лысенко. М. : Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2016. С. 483.

³ СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2017. № 11 ; 2017. № 12.

Для оформления заявления избирателю необходимо обратиться в одно из указанных учреждений лично с паспортом. Оформление заявления по доверенности не предусмотрено, поскольку с учетом достаточно разветвленной сети мест приема заявлений привлечение представителя не представляется целесообразным, в первую очередь с точки зрения самого избирателя. При оформлении заявления избирателю выдается отрывной талон, подтверждающий факт подачи заявления, однако его предъявление не является обязательным для голосования на том избирательном участке, который указан избирателем в заявлении. Исключением здесь является лишь специальное заявление, которое, по сути, является аналогом открепительного удостоверения: оно выдается избирателю и хранится у него, защищается специальным знаком (маркой) и изымается у избирателя при выдаче ему избирательного бюллетеня. При этом, в отличие от заявления о выдаче открепительного удостоверения, при подаче такого заявления избиратель не обязан указывать причину обращения, ее наличие и степень уважительности значения для избирательной системы не имеет. В случае же с открепительным удостоверением установленная законом необходимость указания причины его получения фактически является лишь формальностью, поскольку закон не предоставляет избирательной комиссии полномочия по проверке указанной причины посредством запроса подтверждающих документов или иным образом.

Вместе с тем существенным отличием голосования по месту нахождения является необходимость указания избирателем при подаче заявления, в том числе специального заявления, в самом заявлении номера избирательного участка с наименованием субъекта РФ, на котором он будет голосовать, и невозможность голосования на другом участке, в то время как открепительное удостоверение дает право проголосовать на любом избирательном участке в пределах избирательного округа. То есть, сохраняя за избирателем право выбора избирательного участка, на котором он будет голосовать, новый порядок требует от него реализации этого права на стадии подачи заявления, предоставляя избирательной системе возможность заблаговременной до дня голосования обработки этой информации.

Существенным аспектом нового порядка также является возможность подать заявление один раз, о чем избиратель предупреждается принимающим заявление и расписывается в самом заявлении. При этом повторная подача заявления технически не пресекается, однако при обработке заявлений в ГАС «Выборы» повторное заявление идентифицируется как неучтенное, а сведения о подавшем его избирателе включаются в специальный реестр и передаются в участковую избирательную комиссию избирательного участка, который указывал избиратель в повторно поданном заявлении (либо нескольких избирательных участков в случае подачи более чем двух заявлений), которая при обращении такого избирателя в день голосования отказывает ему в выдаче бюллетеня на основании этого реестра.

Избиратель, подавший заявление, включается в специальную книгу списка избирателей избирательного участка по месту нахождения, которая для удобства выделяется специальным цветом,

для голосования на таком участке избирателю необходимо лишь предъявить паспорт и получить бюллетень, расписавшись в списке избирателей. В случае отсутствия избирателя в списке избирателей ввиду технического сбоя в работе системы при наличии отрывного талона заявления участковая избирательная комиссия во взаимодействии с непосредственно вышестоящей территориальной избирательной комиссией и другими избирательными комиссиями устанавливает факт подачи заявления и при его подтверждении и отсутствии избирателя в реестре неучтенных заявлений принимает решение о включении его в список избирателей по месту нахождения и выдаче бюллетеня. Вместе с тем проверка осуществляется по понятным причинам в бездокументарном виде, при ее проведении, как правило, используется телефонная связь, что затрудняет фиксацию результатов проведенной проверки.

Таким образом, принципиальные изменения в порядке голосования не по месту регистрации сводятся к следующему: избиратель не привязан к избирательному участку при подаче заявления, он вправе подать его в любом удобном месте, но должен окончательно определиться с избирательным участком, на котором будет голосовать, при подаче заявления, поскольку такой участок указывается в заявлении и не подлежит изменению в дальнейшем, т.е., по сути, становится привязанным к новому, выбранному им самим избирательному участку, имея возможность реализовать свое избирательное право только на нем.

Для оформления заявления используется специально разработанное программное обеспечение, позволяющее в известной мере автоматизировать процесс заполнения заявления, в том числе посредством использования адресного классификатора и функций, позволяющих минимизировать технические ошибки при вводе данных и практически в полном объеме автоматизировать процесс ввода сведений в ГАС «Выборы», для которого используется QR-код, формируемый программным обеспечением. Такое программное обеспечение устанавливается в пунктах приема заявлений территориальных избирательных комиссий, которые вправе организовать такие пункты как непосредственно в помещении ТИК, так и в других помещениях на подведомственной территории, и участковых избирательных комиссиях. В МФЦ также используется система межведомственного электронного взаимодействия, обеспечивающая автоматизированную передачу заявлений без участия системных администраторов ГАС «Выборы», организована и автоматизированная передача заявлений, поданных через единый портал государственных и муниципальных услуг. В целом, как показала практика, процесс оформления заявления занимает не более 3–5 мин.

Следует отметить, что проблема недостаточно единообразного написания адреса в паспортах граждан, использования устаревшего варианта написания в случае смены наименований географических объектов, в связи с которой некоторыми экспертами ожидалось значительное число избирателей, не идентифицируемых при обработке заявлений, была достаточно успешно решена системой избирательных комиссий.

Отличительной особенностью порядка подачи заявления является отсутствие необходимости и возможности проверки принимающим заявление лицом факта подачи такого же заявления избирателем ранее. Данный факт проверяется в автоматизированном режиме в процессе обработки заявлений. Однако данный аспект становится значимым при оформлении специального заявления в период, который начинается за 4 дня до дня голосования и заканчивается в день, предшествующий дню голосования. Участковая избирательная комиссия, имея возможность проверить наличие избирателя, обратившегося за оформлением специального заявления, может проверить нахождение адреса его места жительства на территории избирательного участка и включение избирателя в список избирателей на этом участке, который изготавливается до обработки заявлений о включении в список избирателей по месту нахождения. Таким образом, с учетом того, что участковая избирательная комиссия, согласно Порядку, должна получить не позднее чем за один день до дня голосования, в течение четырех из пяти дней оформления специальных заявлений она не имеет возможности проверить факт подачи избирателем заявления о включении в список избирателей по месту нахождения, за исключением подачи им такого заявления непосредственно в этой участковой избирательной комиссии. При таких обстоятельствах с учетом того, что специальные заявления не обрабатываются в ГАС «Выборы» до дня голосования, а получившие их избиратели не включаются в список избирателей на избирательном участке по месту нахождения, не исключается получение избирателем возможности двукратного голосования: на избирательном участке, указанном в заявлении, поданном за 45–5 дней до дня голосования, и на избирательном участке, указанном в специальном заявлении. Вместе с тем участковая избирательная комиссия, которая при оформлении специального заявления должна исключить избирателя из списка избирателей и внести соответствующую особую отметку, а при получении из территориальной избирательной комиссии реестра избирателей, подлежащих исключению из списка избирателей, также исключить избирателя из списка избирателей, имеет возможность выявить факт двукратного оформления заявлений и проинформировать об этом территориальную избирательную комиссию, в связи с чем заявление, поданное за 45–5 дней до дня голосования, аннулируется, о чем информируется участковая избирательная комиссия избирательного участка, где он включен в список избирателей по месту нахождения (п. 3.3 Порядка).

Как отмечено выше, Порядком подачи заявления о включении в список избирателей по месту нахождения, утвержденным ЦИК России, установлено, что избиратель может подать заявление только один раз, о чем извещается при подаче заявления (п. 2.6 Порядка), а в случае подачи одним избирателем нескольких заявлений действительным считается заявление, поданное первым (согласно дате и времени подачи), остальные заявления не учитываются и не являются основанием для включения избирателя в список избирателей по месту нахождения (п. 2.7 Порядка). При этом после обработки заявлений ГАС «Выборы» формируется в том числе реестр избирателей, подавших неучтенные заявления (п. 3.2

Порядка), которым участковая избирательная комиссия в случае их обращения отказывает во включении в список избирателей (п. 3.5 Порядка). Анализ указанных положений Порядка и практики их применения свидетельствует, что существует и активно используется техническая возможность учесть так называемые неучтенные, т.е. повторные, заявления избирателей, определить последовательность их подачи и применить в автоматизированном режиме различные правовые последствия таких заявлений.

Вместе с тем достаточно раннее начало периода подачи заявлений (за 45 дней до дня голосования) не исключает возникновения ситуаций, когда избиратель, подавший заявление о включении в список избирателей по месту нахождения на соответствующем избирательном участке, будет вынужден изменить свои планы, в том числе по независящим от него причинам, и не сможет проголосовать на указанном избирательном участке. Не исключены также ситуации, когда избиратель обнаружит ошибку при оформлении заявления, допущенную им при подаче заявления, лицом, принявшим заявление, при передаче заявления, а также при указании адресов помещений для голосования в справочниках, вследствие которой в заявлении будет ошибочно указан номер избирательного участка.

Однако действующий Порядок не предоставляет возможности совершения в таком случае каких-либо действий с целью предоставления избирателю возможности проголосовать на удобном ему избирательном участке. Во всех указанных случаях у избирателя имеется возможность голосовать либо на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей на основании заявления, в том числе и ошибочно, либо на избирательном участке по месту регистрации после предварительной проверки участковой избирательной комиссией факта, что он не проголосовал на избирательном участке, указанном в заявлении (п. 3.7 Порядка). Возможность проголосовать на другом избирательном участке, «перекрепиться» в случае изменения планов, исправить ошибку и т.п. действующим Порядком не предусмотрена. В этом контексте утверждение об отмене «избирательного крепостного права» может быть поставлено под сомнение, по крайней мере, в части, допускающей лишь однократное «открепление» от избирательного участка в рамках одной избирательной кампании с одновременным «прикреплением» к другому избирательному участку.

При изложенных выше обстоятельствах, с учетом технической возможности и достаточно обширного списка потенциальных уважительных обстоятельств, полагаем, что существующий Порядок может быть усовершенствован. В частности, полагаем, что следует рассмотреть возможность изменения принципа учета повторных заявлений таким образом, чтобы действительным считалось заявление, поданное последним, а в случае технической сложности такого изменения — предоставления избирателю возможности уточнения заявления посредством обращения в орган, оформивший заявление, либо в территориальную избирательную комиссию до окончания срока подачи соответствующих заявлений. С целью исключения злоупотреблений соответствующим правом может быть установлено ограничение на количество раз, которое может быть подано повторное

заявление, подлежащее учету как действительное, либо подача повторного заявления или внесение изменений в ранее поданное заявление могут быть обусловлены необходимостью указания и (или) подтверждения уважительности обстоятельств, вследствие которых подается соответствующее заявление.

Порядком предусмотрено, что избиратели, подавшие заявление о включении в список избирателей по месту нахождения, включаются в дополнительные вкладные листы списка избирателей, которые брошюруются в отдельную книгу (п. 3.2). Буквальное толкование указанного положения на практике исключает возможность формирования из таких дополнительных вкладных листов нескольких книг списка избирателей, что позволило бы равномерно распределить нагрузку на членов УИК, учитывая, что избиратели, включенные в список по месту нахождения на основании поданного ими заявления, предсказуемо более активно участвуют в выборах по сравнению с избирателями, включенными в список на избирательном участке на основании регистрации по месту жительства, т.е. по умолчанию. С целью исключения такой неравномерной нагрузки, а следовательно, и условий для увеличения времени ожидания избирателей, голосующих по месту нахождения, целесообразно скорректировать данную формулировку.

В качестве одной из гарантий, направленных на пресечение злоупотребления механизмом голосования по месту нахождения и его использования для многократного голосования, в утвержденной ЦИК России форме специального заявления содержится фраза о том, что избиратель уведомлен об административной ответственности за получение в избирательной комиссии избирательного бюллетеня с целью проголосовать более одного раза в ходе одного и того же голосования, а также подтверждение, что избиратель не имеет возможности принять участие в голосовании по месту жительства, не имел возможности подать и не подавал за 45–5 дней до дня голосования заявление о включении в список избирателей по месту нахождения. Полагаем, что такой способ пресечения злоупотребления рассматриваемым механизмом является обоснованным и допустимым, однако может быть эффективным лишь в случае следования принципу неотвратимости наказания и установления фактов нарушения закона с привлечением к ответственности лиц, допустивших такое нарушение, и последующим информированием об этом избирателей избирательными комиссиями и другими правоприменительными органами.

Реализации этой гарантии способствует Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 18 апреля 2018 г. № 154/1262-7 «О проверке реализации порядка включения избирателей в список избирателей по месту нахождения», которым нижестоящим избирательным комиссиям поручено провести проверку фактов неоднократного получения бюллетеней конкретными избирателями, подавшими заявления о включении в список избирателей по месту нахождения и оформившими в участковых избирательных комиссиях по месту жительства специальные заявления. Список таких избирателей, состоящий из 677 избирателей, был определен с помощью ГАС «Выборы» и направлен

в соответствующие избирательные комиссии. При этом важно проверить факт двукратного голосования таких избирателей, поскольку само по себе оформление специального заявления после подачи заявления о включении в список избирателей в указанный срок может быть обусловлено целым рядом причин, в том числе ошибочным указанием номера избирательного участка при подаче заявления, изменением планируемого места нахождения в день голосования и др., большинство из которых не связано с намерением нарушения закона получить бюллетень дважды.

Особенностью правового регулирования института голосования по месту нахождения является также заметное его смещение на подзаконный уровень. Так, п. 4.1 ст. 27 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» установлены лишь его общие положения и ссылка на порядок, установленный ЦИК России. В частности, этим Порядком должны быть урегулированы такие вопросы, как срок подачи заявления (в пределах установленного периода), возможность подачи заявления через единый портал государственных и муниципальных услуг и многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, способы защиты заявлений от подделок, в том числе использование специальных знаков (марок), порядок размещения информации в сети Интернет. Такой подход, очевидно, является нехарактерным для сложившейся практики правового регулирования избирательного процесса в Российской Федерации, при котором федеральный закон фактически имеет инструктивный характер. Вместе с тем использование в Порядке, утвержденном ЦИК России, предельно допустимых в соответствии с указанным положением Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» норм (начало периода приема заявлений за максимально возможное в соответствии с указанным Федеральным законом 45 дней до дня голосования, возможность его подачи всеми обозначенными в законе способами, использование специальных знаков (марок), возможность использования которых предусмотрена законом, на специальных заявлениях) свидетельствует о том, что такой способ правового регулирования был избран федеральным законодателем с целью обозначения направления развития нового для избирательной системы механизма и обеспечения возможности корректировки детального правового регулирования в случае возникновения технических сложностей при его реализации. В связи с этим можно предположить, что после апробирования механизма голосования по месту нахождения и его совершенствования с учетом выявившихся проблем соответствующие положения будут включены в федеральное законодательство в более детализированном виде.

Новый механизм включения избирателя в список избирателей по месту нахождения, заменивший на выборах Президента РФ 18 марта 2018 г. голосование по открепительным удостоверениям, в целом может быть признан успешным и достигшим своей основной цели — обеспечение реализации активного избирательного права избирателями, находящимися вне места своего жительства, в максимально удобном формате, с одновременным созданием гарантий

от злоупотребления механизмом и минимизации недостатков голосования по открепительным удостоверениям. Принципиально новый для российской избирательной системы механизм, не являющийся при этом аналогом широко распространенных в современном мире форм голосования, был разработан, апробирован на региональных выборах и реализован с корректировками в федеральной избирательной кампании в сравнительно короткий промежуток времени, обеспечив, как показало его применение, весьма эффективную реализацию гражданами активного избирательного права. При разра-

ботке механизма голосования по месту нахождения весьма эффективно использованы существующие в настоящее время технические возможности, более активное внедрение которых в рамках избирательного процесса может обеспечить его дальнейшее совершенствование. При этом очевидно, что механизм голосования по месту нахождения, его правовое регулирование и практическое применение могут быть скорректированы, в том числе и по обозначенным выше направлениям, после предварительного широкого экспертного обсуждения результатов его применения.

Литература

1. Международные избирательные стандарты : сб. док. и мат-лов. Вып. 4 / отв. ред. В.И. Лысенко. М. : Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2016. 768 с.

Прямые выборы высших должностных лиц субъектов РФ в 2018 г.: порядок выдвижения и регистрации кандидатов

ГУЩИН ЛЕОНИД ВИТАЛЬЕВИЧ,

председатель Экспертного совета Московской коллегии адвокатов «ПРЕЗИДИУМ»
mka-prezidium@yandex.ru

КОМИССАРОВ ЮРИЙ ЮРЬЕВИЧ,

адвокат Московской коллегии адвокатов «ЗАЩИТА»,
кандидат политических наук
goluboglazov80@yandex.ru

В единый день голосования в субъектах РФ пройдут выборы высших должностных лиц субъектов РФ¹. В силу особенностей федеративного политико-территориального устройства каждый из регионов, где планируется проведение выборов, определяет порядок выдвижения и регистрации кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ. Несмотря на то что многие вопросы, связанные с правовым регулированием такого порядка, подробно определены нормами Федерального закона от 6 октября 1999 г.

№ 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон № 184-ФЗ) и Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 67-ФЗ), ряд существенных положений либо оставлен на усмотрение регионального законодателя, либо регулирование имеет рамочный характер, что определяет значительную специфику регионального электорального законодательства².

¹ Республика Хакасия, Красноярский край, Приморский край, Хабаровский край, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Кемеровская область, Магаданская область, Московская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Омская область, Орловская область, Псковская область, Самарская область, Москва — город федерального значения, Чукотский автономный округ.

Еще в трех субъектах РФ (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Ненецкий автономный округ) наделение полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ состоит через голосование в региональных законодательных (представительных) органах (в порядке, предусмотренном п. 3.2 ст. 18 Закона № 184-ФЗ).

² Закон г. Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 (ред. от 31.05.2017) «Избирательный кодекс города Москвы»; Закон Московской области от 6 июля 2012 г. № 98/2012-ОЗ (ред. от 07.02.2018) «О выборах Губернатора Московской области»; Закон Самарской области от 14 июня 2012 г. № 55-ГД (ред. от 20.12.2017) «О выборах Губернатора Самарской области»; Закон Нижегородской области от 28 июня 2012 г. № 70-З (ред. от 05.03.2018) «О выборах Губернатора Нижегородской области»; Уставный закон Красноярского края от 20 июня 2012 г. № 2-410 (ред. от 07.07.2016) «О выборах Губернатора Красноярского края»; Избирательный кодекс Приморского края от 22 июля 2003 г. № 62-КЗ (ред.

В предлагаемой статье авторы исследуют настраиваемые параметры регионального законодательства о выборах высших должностных лиц субъектов РФ в части процедуры выдвижения и регистрации кандидатов на примере 18 регионов, в которых прямые выборы губернаторов (глав субъектов РФ) состоятся 9 сентября 2018 г.

Ключевые слова: выборы губернаторов, «муниципальный фильтр», единый день голосования 9 сентября 2018 г., выдвижение и регистрация кандидатов, настраиваемые параметры регионального законодательства.

Direct Elections of the Senior Government Officials of the Constituent Entities of the Russian Federation in 2018: the Candidate Nomination and Registration Procedure

Guschin Leonid V., Chairperson of the Expert Council of PRESIDUM Moscow Bar Association

Komissarov Yuri Yu., Lawyer of DEFENSE Moscow Bar Association, Candidate of Political Sciences

In the article under consideration, the authors review adjustable parameters of the regional laws on elections of the senior government officials of the constituent entities of the Russian Federation in part of the candidate nomination and registration procedure on the example of 18 regions, where direct elections of governors (heads of the constituent entities of the Russian Federation) will be held on September 9, 2018.
Keywords: governor elections, municipal filter, single voting day — September 9, 2018, candidate nomination and registration, adjustable parameters of regional laws.

Таблица 1

Общий алгоритм выдвижения и регистрации кандидатов

№ п.п.	Краткое описание процедуры (юридически значимого действия)
1	Опубликование решения о назначении выборов и начале периода выдвижения (определяется законом субъекта РФ)
2	Выдвижение кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ, включающее: а) принятие избирательным объединением решения о выдвижении кандидата (если кандидат не выдвигается в порядке самовыдвижения, когда это допускается законом субъекта РФ); б) представление в ИКСРФ* документов, необходимых для уведомления о выдвижении (пакет документов — практически единый для всех субъектов РФ)
3	Открытие специального избирательного счета, создание избирательного фонда и оплата необходимых расходов на установленные формы поддержки выдвижения
4	Сбор подписей депутатов представительных органов муниципальных и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований в поддержку выдвижения кандидата (прохождение «муниципального фильтра»; конкретные параметры данной процедуры устанавливаются законом субъекта РФ)
5	Сбор подписей избирателей в поддержку самовыдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ (если самовыдвижение допускается законом субъекта РФ, особенности процедуры также определяются законом субъекта РФ)
6	Представление в ИКСРФ документов, необходимых для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ (пакет документов — практически единый для всех субъектов РФ)
7	Проверка ИКСРФ порядка выдвижения, представленных сведений и документов, достоверности подписей, соблюдения иных требований закона (особенности процедуры определяются законом субъекта РФ)
8	Принятие ИКСРФ в установленный законом субъекта РФ срок решения о регистрации или об отказе в регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ (основания для отказа в регистрации — общие для всех субъектов РФ)

* Избирательная комиссия субъекта РФ.

В своей основе алгоритм выдвижения и регистрации кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ, где конституцией (уставом) предусмотрены их прямые выборы, является общим для всех субъектов РФ и схематично может быть представлен следующим образом (табл. 1).

К так называемым настраиваемым параметрам регионального законодательства, возможность регу-

лирования которых предусмотрена на региональном уровне Законом № 184-ФЗ и (или) Законом № 67-ФЗ, относится прежде всего период выдвижения и регистрации кандидатов.

Заданные Законом № 67-ФЗ рамки (п. 9 ст. 33) ограничивают нижний предел установленного законом субъекта РФ периода, включающего в себя выдвижение кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов и (или) иные формы поддержки выдвижения, — не менее 30 дней.

Законодательство о выборах рассматриваемых субъектов РФ фактически закрепляет: а) срок предоставления документов для выдвижения; б) срок предоставления документов для регистрации.

В зависимости от субъекта РФ срок выдвижения может оставлять от 15 (Новосибирская область) до 40 дней (Самарская область), начинаться со дня официального опубликования решения о назначении выборов либо спустя несколько дней после него (Рязанская область). Аналогичным образом при установлении предельных сроков представления документов для регистрации может быть установлен либо поздний срок, либо предельно допустимые ранний и поздние сроки представления, причем на практике они довольно серьезно варьируются. Указанные сроки приводятся далее, в таблицах 2 и 3.

Субъект выдвижения кандидатов

Универсальным требованием, вытекающим из п. 2 ст. 32 Закона № 67-ФЗ, абз. 3 п. 3 ст. 18 Закона № 184-ФЗ, является предоставление права выдвижения кандидатов на должность высшего должностного

от 07.11.2017); Закон Орловской области от 4 июня 2012 г. № 1364-ОЗ (ред. от 07.11.2016) «О выборах Губернатора Орловской области»; Закон Новосибирской области от 28 июня 2012 г. № 243-ОЗ (ред. от 05.07.2017) «О выборах Губернатора Новосибирской области»; Закон Омской области от 5 июля 2012 г. № 1462-ОЗ (ред. от 22.12.2017) «О выборах Губернатора Омской области»; Закон Ивановской области от 27 июня 2012 г. № 45-ОЗ (ред. от 10.11.2017) «О выборах Губернатора Ивановской области»; Закон Псковской области от 1 августа 2003 г. № 295-оз (ред. от 05.05.2017) «Избирательный кодекс Псковской области»; Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 87-ОЗ (ред. от 31.10.2017) «Избирательный кодекс Воронежской области»; Закон Кемеровской области от 26 июня 2012 г. № 55-ОЗ (ред. от 25.12.2017) «О выборах Губернатора Кемеровской области»; Закон Республики Хакасия от 28 июня 2012 г. № 52-ЗРХ (ред. от 14.07.2017) «О выборах Главы Республики Хакасия — Председателя Правительства Республики Хакасия»; Закон Магаданской области от 9 июня 2012 г. № 1500-ОЗ (ред. от 04.07.2016) «О выборах губернатора Магаданской области»; Закон Владимирской области от 13 февраля 2003 г. № 10-ОЗ (ред. от 11.12.2017) «Избирательный кодекс Владимирской области»; Закон Чукотского автономного округа от 9 июня 2012 г. № 58-ОЗ (ред. от 30.10.2017) «О порядке проведения выборов Губернатора Чукотского автономного округа»; Закон Хабаровского края от 26 ноября 2003 г. № 154 (ред. от 28.03.2018) «Избирательный кодекс Хабаровского края» // СПС «КонсультантПлюс».

Таблица 2

Срок предоставления документов для выдвижения

Субъект РФ	Нормативно установленный срок
Самарская область	В течение 40 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов
Хабаровский край	Не ранее чем через 5 дней и не позднее чем через 35 дней со дня официального опубликования (обнародования) решения о назначении выборов
Город Москва, Псковская область	В течение 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов
Владимирская область	Не менее 30 дней составляет период выдвижения
Ивановская область, Орловская область	Не позднее чем через 30 дней после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов
Кемеровская область	Со дня официального опубликования решения о назначении выборов и не позднее чем через 25 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов
Воронежская область, Московская область, Красноярский край, Магаданская область, Омская область, Республика Хакасия, Чукотский автономный округ	Не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования, публикации решения о назначении выборов
Новосибирская область	Не позднее чем через 15 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов
Приморский край, Нижегородская область	За 75 дней до дня голосования, но не ранее дня, следующего за днем официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов

Таблица 3

Срок предоставления документов для регистрации

Субъект РФ	Нормативно установленный срок
Город Москва	Не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов до 18 ч.
Псковская область	В течение 35 дней со дня опубликования (публикации) решения о назначении выборов до 18 ч. по местному времени
Хабаровский край	Не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 ч. по местному времени
Орловская область, Чукотский автономный округ	Не ранее чем за 80 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 ч. по местному времени
Московская область	Не ранее чем за 75 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 ч. по московскому времени
Владимирская область, Воронежская область, Красноярский край, Магаданская область, Республика Хакасия	Не ранее чем за 60 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 ч. по местному времени
Ивановская область, Новосибирская область, Омская область, Самарская область	Не ранее чем за 55 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 ч. по местному времени
Приморский край, Кемеровская область	Не ранее чем за 50 дней и не позднее чем за 40 дней до дня голосования до 18 ч. по местному времени
Нижегородская область	Не ранее чем за 46 дней до дня голосования и не позднее чем за 43 дня до дня голосования до 18 ч.

Таблица 4

Нормативно установленные параметры «муниципального фильтра»

Критерий (краткое описание)	Возможные значения
«Количественный» — количество подписей от общего числа депутатов представительных органов муниципальных образований, предусмотренного уставами этих муниципальных образований, на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица субъекта РФ и числа избранных на выборах и действующих на день принятия указанного решения глав муниципальных образований	От 5 до 10%
«Качественный» — количество подписей депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на выборах глав муниципальных районов и городских округов	От 5 до 10%
«Распределенного представительства» — соотношение количества муниципальных образований, в которых должно быть собрано не менее одной подписи указанных лиц, к общему количеству муниципальных образований на территории соответствующего субъекта РФ (города федерального значения) и/или муниципальных образований определенного типа (муниципальных районов и городских округов)	Три четверти

лица субъекта РФ избирательным объединениям. Возможность самовыдвижения кандидата на выборах глав регионов может быть предусмотрена законом субъекта РФ, и фактически вопрос о введении этой формы выдвижения составляет прерогативу регионального законодателя. На выборах 9 сентября 2018 г. самовыдвижение кандидатов предусмотрено только в г. Москве (ч. 2.2 ст. 28 Закона г. Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы»³) и в Кемеровской области (п. 1 ст. 6, п. 1 ст. 25 Закона Кемеровской области от 26.06.2012 № 55-ОЗ «О выборах Губернатора Кемеровской области»⁴). Во всех остальных субъектах РФ, где в 2018 г. планируется проведение выборов, правом выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ обладают исключительно избирательные объединения. При этом на указанных выборах избирательным объединением является политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение политической партии, созданное и зарегистрированное в соответствующем субъекте РФ.

«Муниципальный фильтр»

В поддержку выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ собираются подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на выборах глав муниципальных образований, которые должны отвечать следующим нормативно установленным параметрам (абз. 8–10 п. 3 ст. 18 Закона № 184-ФЗ, п. 17 ст. 37 Закона № 67-ФЗ), подлежащим конкретизации в региональном законодательстве о выборах (табл. 4).

При этом в городах федерального значения «качественный критерий» фактически не применяется (абз. 10 п. 3 ст. 18 Закона № 184-ФЗ) в силу унификации типов муниципальных образований, «критерий распределенного представительства» касается всех внутригородских муниципальных образований города

федерального значения. Кроме того, федеральный законодатель (второе предложение абз. 10 п. 3 ст. 18 Закона № 184-ФЗ) наделяет города федерального значения правом устанавливать в законах данных субъектов РФ дополнительные требования к поддержке кандидата в городе федерального значения (Москва этим правом в полной мере пока не воспользовалась).

Применительно к рассматриваемым в настоящей ст. 18 субъектам РФ установлены следующие условия (критерии, требования) к данной форме поддержки выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ (табл. 5).

Таким образом, максимально возможное количество подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на выборах глав муниципальных образований среди рассматриваемых субъектов РФ установлено в Республике Хакасия и Магаданской области (10%), а минимально допустимое — в Ивановской, Воронежской, Новосибирской, Омской областях и Красноярском крае (5%).

Порядок сбора указанных выше подписей и порядок их проверки также устанавливаются законом субъекта РФ в соответствии с Законом № 67-ФЗ (абз. 15 п. 3 ст. 18 Закона № 184-ФЗ). Поскольку нормы п. 18–20 ст. 37 Закона № 67-ФЗ фактически исчерпывающим образом регулируют процедуру сбора и проверки указанных подписей, региональные законодатели в рассматриваемых субъектах РФ практически единодушно:

- порядок сбора подписей во всех рассматриваемых субъектах РФ фактически идентичен;

- норма о том, что число подписей, представляемых в ИКСРФ, может превышать число подписей, необходимое для регистрации, но не более чем на 5% (п. 20 ст. 37 Закона № 67-ФЗ), закреплена в региональном электоральном законодательстве всех рассматриваемых субъектов РФ;

- во всех рассматриваемых регионах проверке подлежат все представленные подписи в листах поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъектов РФ;

- во всех рассматриваемых субъектах РФ закреплен срок проверки достоверности представленных подписей в листах поддержки кандидата соот-

³ Далее — ИКгМ.

⁴ Далее — Закон Кемеровской области.

Таблица 5

Значения нормативно установленных параметров «муниципального фильтра» применительно к каждому из рассматриваемых субъектов РФ

Наименование субъекта	Количество подписей* («количественный критерий»), %	«Качественный критерий», %	«Критерий распределенного представительства»
Республика Хакасия	10	10	3/4 (МР и ГО**)
Магаданская область***	10	—	3/4 (всех МО****)
Чукотский автономный округ	9	9	3/4 (МР и ГО)
Владимирская область	8	8	3/4 (МР и ГО)
Кемеровская область	8	8	3/4 (МР и ГО)
Орловская область	8	8	3/4 (МР и ГО)
Хабаровский край	8	8	3/4 (МР и ГО)
Псковская область	7	10	3/4 (МР и ГО)
Нижегородская область	7	10	3/4 (МР и ГО)
Московская область	7	7	3/4 (МР и ГО)
Самарская область	7	7	3/4 (МР и ГО)
Приморский край	7	5	3/4 (МР и ГО)
Город Москва*****	6	—	3/4 (всех МО)
Ивановская область	5	8	3/4 (МР и ГО)
Воронежская область	5	5	3/4 (МР и ГО)
Красноярский край	5	5	3/4 (МР и ГО)
Новосибирская область	5	5	3/4 (МР и ГО)
Омская область	5	5	3/4 (МР и ГО)

* Как правило, региональным законодательством предусмотрено, что число лиц, которое (в абсолютном выражении) необходимо для поддержки кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ, определяется и обнаружится организующей выборы избирательной комиссией в течение определенного времени со дня назначения соответствующих выборов.

** МР и ГО — муниципальные районы и городские округа.

*** Магаданская область среди рассматриваемых субъектов РФ представляет исключение. См.: Пункты 1, 5 ст. 26 Закона Магаданской области от 9 июня 2012 г. № 1500-ОЗ (ред. от 04.07.2016) «О выборах губернатора Магаданской области» // СПС «КонсультантПлюс».

Региональный закон о выборах был изменен Законом Магаданской области от 30 марта 2016 г. № 2017-ОЗ с целью учета региональной специфики: в составе Магаданской области образовано 9 муниципальных образований, наделенных статусом городского округа, муниципальные образования иных видов: муниципальный район, городское, сельское поселение, на территории Магаданской области отсутствуют. См.: URL: https://www.49gov.ru/our_region/municipalites/

**** Муниципальное образование.

***** Данные приводятся по действующей редакции ч. 16 ст. 34 ИКГМ.

ветствует предельной верхней границе нормативно установленных рамок — не более 10 дней (п. 20 ст. 37 Закона № 67-ФЗ) — и составляет ровно 10 дней;

— практически во всех регионах список лиц, которые поставили свои подписи в листах поддержки кандидата, содержащий сведения о кандидате и поддержавших его лицах, представляется кандидатом по форме, установленной ИКСРФ;

— указанный список публикуется (источник публикации):

а) в государственном региональном периодическом печатном издании **или** размещается на официальном сайте ИКСРФ в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (г. Москва, Владимирская, Ивановская области, Красноярский край, Магаданская, Новосибирская, Омская области, Приморский край, Псковская область, Республика Хакасия, Самарская область, Чукотский автономный округ, Хабаровский край);

б) только на официальном сайте ИКСРФ в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (Воронежская, Нижегородская, Орловская области);

в) в государственном региональном периодическом печатном издании **и/или** размещается на официальном сайте ИКСРФ в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (Кемеровская, Московская области);

— срок извещения кандидата о результатах проверки достоверности подписей, поставленных в листах поддержки кандидата, — не позднее чем за три дня до дня заседания, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата;

— способы устранения сомнений в достоверности подписей во всех рассматриваемых субъектах одинаковые: проведение опроса лица, достоверность подписи которого вызвала сомнение и письменное заявление этого лица, представленное в ИКСРФ до окончания срока проверки (в г. Москве конкретизи-

ровано: либо лицом, проставившим подпись, лично или иным лицом (при этом подпись депутата представительного органа местного самоуправления или главы муниципального образования на этом заявлении должна быть нотариально засвидетельствована); в Законе Орловской области⁵ есть отсылочная норма о том, что порядок проведения опроса и представления письменного заявления определяется Избирательной комиссией Орловской области дополнительно; аналогично и в Самарской области⁶ форма заявления, составляемого лицом, проставившим подпись в листе поддержки кандидата, устанавливается ИКСРФ).

Количество подписей избирателей, собираемых в поддержку самовыдвижения кандидатов

В случае самовыдвижения кандидату на должность высшего должностного лица субъекта РФ, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта РФ в соответствии с Законом № 67-ФЗ (абз. 16 п. 3 ст. 18 № 184-ФЗ).

Как уже упоминалось, в единый день голосования 9 сентября 2018 г. самовыдвижение кандидатов на должность высшего должностного лица возможно только в двух субъектах РФ, в которых **необходимое количество подписей** составляет (табл. б):

Таблица б
Количество подписей избирателей, необходимое для самовыдвижения кандидатов

Субъект РФ	Количество подписей (от числа избирателей), %
Настраиваемые параметры («рамки»), установленные Законом № 67-ФЗ (п. 1.1 ст. 37)	Не менее 0,5 и не более 2
Город Москва	1
Кемеровская область	0,5

⁵ Абзац 2 ч. 7 ст. 22 Закона Орловской области от 4 июня 2012 г. № 1364-ОЗ «О выборах Губернатора Орловской области».

⁶ Часть 6 ст. 24 Закона Самарской области от 14 июня 2012 г. № 55-ГД «О выборах Губернатора Самарской области».

Количество подписей избирателей, подлежащих проверке:

— в Москве проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20% от установленного числа, необходимого для регистрации кандидата;

— в Кемеровской области проверке подлежит 20% подписей избирателей от необходимого для регистрации количества подписей избирателей.

Необходимость нотариального удостоверения сведений о лицах, осуществлявших сбор подписей избирателей, и подписей этих лиц (на возможность закрепления которой указывают нормы п. 16 ст. 37 Закона № 67-ФЗ), среди рассматриваемых субъектов РФ установлена в Москве (п. 7 ч. 2 ст. 35 ИКГМ), в Законе Кемеровской области указанное требование отсутствует.

Срок для принятия решения о регистрации или об отказе в регистрации

Стадия регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ должна завершаться юридическим актом⁷ — решением ИКСРФ о регистрации кандидата или об отказе в регистрации кандидата.

Федеральным законодателем (п. 18 ст. 38 Закона № 67-ФЗ) определена верхняя граница срока, в течение которого ИКСРФ обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата требованиям закона, а также соблюдение требований федерального закона к представлению сведений о кандидатурах для наделения полномочиями члена Совета Федерации и принять решение о регистрации кандидата либо мотивированное решение об отказе в регистрации. Указанный срок не должен превышать 10 дней.

В региональном законодательстве о выборах всех рассматриваемых субъектов РФ закреплен срок в 10 дней (по верхней границе нормативно установленных рамок).

В целом проведенный анализ демонстрирует, что при определении «настраиваемых параметров», отнесенных к его ведению, региональный законодатель постарался учесть особенности конституционно-правового статуса и партийно-политической системы региона, уделив особое внимание процедуре выдвижения и регистрации кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ.

⁷ С учетом возможности судебного обжалования принятых ИКСРФ решений о регистрации (отказе в регистрации) кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ указанная стадия может завершаться и вступившим в законную силу судебным постановлением.

Участие политических партий в выборах Президента РФ 2018 г.

ДОЛГИХ ФЕДОР ИГОРЕВИЧ,

заведующий кафедрой теории и истории государства и права
Московского финансово-промышленного университета «Синергия»,
кандидат исторических наук, доцент
fdolgh@synergy.ru

ЗАСЛАВСКИЙ СЕРГЕЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ,

научный руководитель Центра общественно-политических проектов и коммуникаций,
доктор юридических наук
sezasl@mail.ru

18 марта 2018 г. в России состоялись выборы Президента РФ. Они стали первыми выборами главы государства, прошедшими после радикальной либерализации законодательства о политических партиях, произошедшей в 2012 г.

Как известно, внесенными в Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее — Федеральный закон «О политических партиях») поправками требуемая численность была сокращена сразу в 80 раз — с 40 тыс. до 500 человек. Практически одновременно в избирательном законодательстве было отменено требование о необходимости сбора подписей избирателей как необходимому условию регистрации кандидатов и списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. На президентских выборах сбор подписей для кандидатов-самовыдвиженцев и представителей непарламентских партий как условие регистрации сохранился, но количество подписей было уменьшено с 2 млн до 300 тыс. для самовыдвиженцев и 100 тыс. для кандидатов от непарламентских партий.

Столь радикальные изменения правовых основ участия политических партий в выборах обусловили бурный всплеск партийного строительства. Если в январе 2012 г. в стране было лишь семь политических партий, то к концу этого года таких насчитывалось уже более 40. Процесс интенсивного создания партий

продолжился в 2013 г., а также в начале 2014 г., однако в дальнейшем он фактически сошел на нет, более того, наметилась тенденция постепенного сокращения численности политических партий: так, если на начало выборов депутатов Государственной Думы число политических партий, которые имели право участия в выборах, составляло 74¹, то на начало президентских выборов в декабре 2017 г. таких партий было уже 67², а к марту 2018 г. их число уменьшилось уже до 64 партий³.

Причин, обусловивших подобную отрицательную динамику в количественных показателях партийного строительства, существует несколько. Во-первых,

¹ Список политических партий, имеющих право в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» принимать участие в выборах (по сост. на 17.06.2016) // Рос. газ. 2016. 20 июня.

² Список политических партий, имеющих право в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» принимать участие в выборах по состоянию на 18 декабря 2017 г. // Рос. газ. 2017. 25 дек.; URL: http://minjust.ru/sites/default/files/osnovnoy_vnutrenniy-partii_na_vybory_v_rossiyskuyu_gazetu_na_18.12.2017.docx

³ Список политических партий, имеющих право в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» принимать участие в выборах по состоянию на текущую дату (13.03.2018) [Электронный ресурс] // URL: http://minjust.ru/sites/default/files/partii_na_vybory_novyy_tekushchaya_data_s_13.03.2018_0.docx

В статье рассматриваются вопросы, связанные с выдвижением и регистрацией кандидатов на выборах Президента РФ, влиянием результатов выборов на объем государственного финансирования политических партий, на партийную систему России.

Ключевые слова: выборы Президента РФ, политические партии, явка, выдвижение кандидатов, регистрация кандидатов, государственное финансирование.

Participation of Political Parties in the Presidential Elections in the Russian Federation in 2018

Dolghikh Fedor I., Head of the Department of Theory and History of State and Law of the Moscow University for Industry and Finance "Synergy", Candidate of Historical Sciences, Assistant Professor

Zaslavsky Sergey E., Head for Research of the Center for Social and Political Projects and Communications, Doctor of Law

The article deals with the issues related to the nomination and registration of candidates for Presidential elections, the impact of election results on the amount of state funding of political parties, the party system of Russia.

Keywords: Presidential elections of the Russian Federation, political parties, turnout, nomination, registration of candidates, public funding.

создание политических партий в 2012–2013 гг. в больших количествах и «под ключ» явно осуществлялось в качестве масштабных политехнологических проектов в расчете на потенциальных интересантов. Однако на определенном этапе предложение новых партий явно превысило спрос на политическом рынке. Во-вторых, массовое создание партий производилось в расчете на «безбарьерное» участие в парламентских выборах. Однако возвращение в избирательное законодательство в 2014 г. требований к сбору подписей на выборах в представительные органы всех уровней, пусть и в смягченном виде, с более широким перечнем льготных категорий партий, освобожденных от сбора подписей, перечеркнуло все расчеты на востребованность новых партийных брендов, так как не давало выдвиженцам от таких партий сколь-либо значимых правовых преимуществ. В-третьих, поддержание деятельности политической партии в период между выборами само по себе является делом достаточно затратным, вследствие чего часть партийных проектов с течением времени были завершены как не оправдавшие возлагавшихся на них ожиданий.

Следует отметить, что либерализация в 2012 г. требований к минимально необходимой численности членов политических партий не сопровождалась отменой требования об обязательности участия в выборах политических партий. В соответствии с п. 1 ст. 37 Федерального закона «О политических партиях» критерием признания партии в выборах является голосование на выборах за:

— выдвинутый ею и зарегистрированный федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы;

— выдвинутого ею и зарегистрированного кандидата на должность Президента Российской Федерации;

— выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не менее чем в 10% субъектов РФ;

— выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ не менее чем в 20% субъектов РФ;

— выдвинутых ею и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов РФ.

Выполнение хотя бы одного из отмеченных критериев является достаточным для признания партии, участвующей в выборах (достигнутый на выборах результат в данном случае не имеет правового значения). Политическая партия, не принимавшая в течение семи лет подряд участия в выборах, подлежит ликвидации.

Указанное обстоятельство сыграло не последнюю роль в активности российских политических партий на президентских выборах 2018 г., более трети из которых заявили на старте президентской избирательной кампании. Кроме того, Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» в целом благоволил кандидатам, выдвинутым политическими партиями. Так, если для регистрации кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения,

обязан был собрать в свою поддержку не менее 300 тыс. подписей избирателей (при этом на один субъект РФ должно было приходиться не более 7500 подписей избирателей), то политическая партия была обязана собрать в поддержку выдвинутого ею кандидата не менее 100 тыс. подписей избирателей (при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 2500 подписей избирателей)⁴.

Из четырех парламентских партий, имевших право на регистрацию кандидата без сбора подписей («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия»), данным правом воспользовались две — КПРФ и ЛДПР. «Единая Россия» и «Справедливая Россия» поддержали кандидатуру В.В. Путина, который принял решение участвовать в выборах в качестве кандидата-самовыдвиженца.

В общей сложности в ЦИК РФ поступили уведомления о выдвижении 70 кандидатов: 24 от политических партий (из них документы в ЦИК поступили от 22, в том числе от 20 непарламентских) и 46 от граждан (из них документы в ЦИК поступили от 15)⁵.

По итогам рассмотрения несколькими политическими партиями, выдвинувшим кандидатов (Всероссийская политическая партия «Женский Диалог», Партия Малого Бизнеса России, Партия «Против коррупции», «Родная партия»), было отказано в регистрации **уполномоченных представителей политических партий** из-за нарушений, допущенных при проведении съезда по выдвижению в кандидаты, либо из-за отсутствия необходимых документов, либо по причине несвоевременного информирования ЦИК РФ о проведении съезда партии. Еще один кандидат, С.О. Рамазанов (Социал-демократическая партия России), отказался от участия в выборах вскоре после выдвижения. Из 15 кандидатов-самовыдвиженцев в отношении 12 было вынесено решение об отказе в регистрации инициативных групп, созданных в поддержку их выдвижения. **Регистрация еще одной группы избирателей, созданной в поддержку самовыдвижения кандидата А.Ю. Чухлебова, была отменена Верховным Судом РФ (причина — отсутствие у кандидата пассивного избирательного права ввиду наличия вида на жительство в Финляндии), это решение было оставлено в силе Апелляционной коллегией Верховного Суда РФ⁶. В итоге сбор подписей избирателей осуществляли только два самовыдвиженца — В.В. Михайлов и В.В. Путин.**

Еще на старте избирательной кампании решение о поддержке выдвижения приняли ряд политических партий, в числе которых помимо имеющих думские фракции «Единой России» и «Справедливой России» выступили «Родина» и «Гражданская платформа», сумевшие в 2016 г. провести по одному кандидату

⁴ Часть 1 ст. 36 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

⁵ Завершился прием документов от кандидатов, выдвинутых политическими партиями на должность Президента Российской Федерации // URL: <http://cikrf.ru/news/cec/31292/>

⁶ Апелляционное определение Верховного Суда РФ. Дело № АПЛ18-12 от 15 января 2018 г. // СПС «КонсультантПлюс».

в одномандатных округах на выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва, а также партия «Патриоты России», на протяжении длительного времени активно выступающая на региональных и местных выборах. Так, 25 декабря решение о поддержке кандидатуры Владимира Путина на выборах главы государства приняла партия «Гражданская платформа»⁷. 26 декабря кандидатуру В.В. Путина поддержал съезд партии «Зеленые»⁸, а 27 декабря решение о поддержке выдвижения кандидатуры В.В. Путина на своих съездах приняли партии «Родина»⁹ и «Патриоты России»¹⁰.

Процесс расширения партийно-политической базы поддержки продолжился и после направления инициативной группой уведомления о поддержке выдвижения кандидатом в Президенты России. Так, 17 января 2018 г. на совместной пресс-конференции было объявлено об инициативе пяти непарламентских политических партий («Партия пенсионеров России», Партия свободных граждан, партия «За справедливость», партии «Города России» и «Гражданская сила») поддержать на выборах кандидатуру В.В. Путина¹¹, а 20 января 2018 г. решение о политической поддержке кандидата принял Пятый съезд «Партии пенсионеров за социальную справедливость»¹². Уже после неудачного участия в выдвижении собственного кандидата решение о поддержке В.В. Путина приняла на своем повторном съезде Всероссийская партия «Женский диалог»¹³.

Таким образом, участвуя в качестве кандидата-самовыдвиженца, В.В. Путин в ходе избирательной кампании имел поддержку широкого спектра партий и общественных объединений. Члены «Единой России», «Справедливой России», ряда непарламентских партий вошли в состав инициативной группы по выдвижению В.В. Путина в качестве кандидата на должность Президента РФ, стали его доверенными лицами, были задействованы в работе предвыборного штаба и его региональных структур, в осуществлении сбора подписей и предвыборной агитации. Такое участие осуществлялось ими в личном качестве, но, несомненно, являлось подтверждением поддержки кандидата в ее самой активной, деятельной форме.

В процессе сбора подписей и представления подписных листов 7 кандидатов приняли решение о снятии своих кандидатур. Три кандидата: Р.И. Худяков (Всероссийская политическая партия

«Честно»¹⁴, И.В. Волюнец (Народная партия России)¹⁵, С.О. Полищук («Партия Социальных Реформ — Прибыль от природных ресурсов — Народу»)¹⁶ приняли решение отказаться от участия в выборах и о снятии своей кандидатуры в пользу В.В. Путина (Р.И. Худяков объявил об отказе от участия в выборах уже после представления подписей в ЦИК России). По различным причинам добровольно выбыли из предвыборной кампании Е.В. Гордон (партия «Добрых дел»), И.М. Гагитэ (Российская социалистическая партия), О.А. Булаев (Политическая партия Коммунистическая партия социальной справедливости). Экзотическую причину отказа привел лидер Монархической партии А.А. Баков, снявший свою кандидатуру с выборов Президента России из-за гражданства приданного им государства — Романовской империи. Как заявил сам А. Баков: «Признание Романовской империи первым суверенным государством Республикой Гамбией, по мнению юристов, автоматически наделило меня вторым гражданством, что согласно пункту 5.1 статьи 3 Федерального закона „О выборах Президента Российской Федерации“ делает невозможным мое избрание президентом»¹⁷.

Трем кандидатам, выдвинутым политическими партиями (Н.С. Лисицыной — «Российский Объединенный Трудовой Фронт», Э.К. Агурбаш — «Альянс зеленых», М.В. Козлову — «Политическая партия социальной защиты»), а также кандидату самовыдвиженцу В.В. Михайлову было отказано в регистрации в связи с тем, что они не представили подписи в установленных законом сроки¹⁸ (М.В. Козлов представил в ЦИК России вместо подписей избирателей чистые листы бумаги, заявив, что «не рассчитал свои возможности, особенно финансовые»¹⁹).

По итогам выдвижения и сбора подписей на финишную прямую вышли восемь кандидатов, семь из которых выдвинуто политическими партиями, в том числе двумя парламентскими (Коммунистическая партия Российской Федерации, Либерально-демократическая партия России), пятью непарламентскими («Гражданская сила», «Коммунисты России», Партия Роста, Российский общенародный союз, «Яблоко»), а один — (В.В. Путин) в порядке самовыдвижения.

Итоги выборов подтвердили стартовые предвыборные прогнозы: в первом туре победу одержал кандидат-самовыдвиженец, действующий Президент РФ В.В. Путин, получивший поддержку

⁷ «Гражданская платформа» поддержит кандидатуру Путина на выборах президента // URL: <http://tass.ru/politika/4841024>

⁸ Съезд партии «Зеленые» поддержал кандидатуру Путина на выборах президента // URL: <http://tass.ru/politika/4843679>

⁹ Партия «Родина» поддержала кандидатуру Путина на выборах президента // URL: <http://tass.ru/politika/4847655>

¹⁰ Партия «Патриоты России» поддержала кандидатуру Путина на президентских выборах // URL: <http://tass.ru/politika/4846457>

¹¹ Пять непарламентских партий заявили о поддержке Путина на выборах президента // URL: tass.ru/politika/4880100

¹² Партия пенсионеров за справедливость поддержала участие Путина в выборах президента // URL: <http://tass.ru/politika/4889401>

¹³ Партия «Женский диалог» поддержала Путина на выборах президента России // URL: <http://tass.ru/politika/4881111>

¹⁴ Кандидат в президенты от партии «Честно» Худяков снялся с выборов // URL: <https://rg.ru/2018/01/22/kandidat-v-prezidenty-ot-partii-chestno-hudiakov-sniatsia-s-vyborov.html>

¹⁵ Волюнец снимает свою кандидатуру с выборов // URL: https://ria.ru/election2018_news/20180131/1513683714.html

¹⁶ Кандидат от Партии социальных реформ снял свою кандидатуру с выборов // URL: <http://tass.ru/politika/4917861>

¹⁷ Лидер Монархической партии Антон Баков отказался от участия в выборах // URL: <https://rg.ru/2018/01/24/lidernomonarhicheskoy-partii-anton-bakov-otkazalsia-ot-uchastia-v-vyborah.html>

¹⁸ Состоялось 138-е заседание Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // URL: <http://vestnik.cikrf.ru/news/cec/38961/>

¹⁹ Козлов принес в ЦИК чистые листы бумаги вместо подписей // URL: <http://tass.ru/politika/4917507>

56 430 712 голосов избирателей, что составило 76,69% голосов избирателей, принявших участие в голосовании²⁰. Второе и третье место заняли кандидаты, выдвинутые парламентскими партиями: П.Н. Грудинин (КПРФ) и В.В. Жириновский (ЛДПР), получившие по итогам голосования 8659 206 (11,77%) и 4154 985 (5,65%) соответственно.

Анализ оснований отказа в регистрации либо утраты статуса выдвинутого кандидата свидетельствует о том, что значительное число нарушений, послуживших причиной отказа, представляли собой нарушения процедурного характера, большинство из которых, по нашему мнению, являлись устранимыми. Отсюда можно сделать вывод о том, что избирательная кампания на этапе подачи документов на регистрацию и их рассмотрения избирательной комиссией все в большей мере из публичного состязания самих кандидатов превращается в состязание профессионализма электоральных менеджеров и юристов, обеспечивающих ее правовое сопровождение, т.е. на данном этапе важнейшее значение имеет конкуренция команд, их уровень подготовки. Это способствует дальнейшему росту степени профессионализации выборов и косвенно влияет и на процесс профессионализации партийной деятельности. Слаженность организации избирательных действий и качество их документационно-правового оформления обеспечивают дальнейшее участие кандидата в выборах, а их отсутствие, напротив, может сорвать его, обесценив работу кандидата и его сторонников. Профессионализация ведет к наращиванию организационных усилий и росту расходов, в том числе в межвыборный период, что может позволить себе не каждая партия. В этом естественном отборе, конечно, не у всех новых партийных проектов есть шансы на успешное будущее. В то же время практика президентской избирательной кампании выявила значительный потенциал в деле привлечения на безвозмездной основе гражданских активистов и волонтеров, разумеется, при наличии у кандидата базы общественной поддержки.

Результаты, полученные выдвинутыми политическими партиями кандидатами на президентских выборах, также оказывают влияние и на размер государственного финансирования политических партий. В случае если за кандидата, выдвинутого политической партией, было подано не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, данная политическая партия получает одновременно средства федерального бюджета в размере 20 руб. за каждый голос, поданный за ее кандидата²¹. По итогам выборов Президента РФ право на получение государственного финансирования получили КПРФ и ЛДПР, так как выдвинутые ими кандидаты П.Н. Грудинин и В.В. Жириновский получили поддержку соответственно 11,77 и 5,65% голосов активных избирателей. Обе указанные партии, а также «Единая Россия» и «Справедливая

Россия» уже имеют государственное финансирование по итогам выборов в Государственную Думу 2016 г. «Единая Россия» право на получение средств федерального бюджета по итогам президентских выборов не получила, так как В.В. Путин участвовал в выборах как самовыдвиженец. Вследствие того, что ни один иной кандидат, выдвинутый партией на пост Президента РФ, не набрал 3% голосов избирателей, на общее количество политических партий, получающих государственное финансирование, выборы Президента РФ не повлияли.

Таким образом, выборы Президента РФ продемонстрировали одобрение подавляющим большинством избирателей, пришедших на выборы, политического курса, проводимого действующим Президентом РФ, получившим новый мандат доверия. Что же касается среднесрочных тенденций развития партийной системы, то прошедшие выборы, по нашему мнению, не приведут к каким-либо кардинальным ее изменениям в раскладе ведущих политических сил, в партийной системе сохраняется преобладание четырех наиболее крупных политических партий, представленных в Государственной Думе.

По результатам прошедшей избирательной кампании только треть стартовавших в декабре 2017 г. политических партий смогли дойти до финиша избирательной кампании, обеспечив юридически значимый результат участия в выборах. Участие же партий, по различным причинам сошедших с выборной гонки, станет лишь новой страницей в их политической биографии, обогатившей ее (пусть и не во всем удачным) опытом ведения общероссийской избирательной кампании. За рамками официальной выборной статистики осталась и активная поддержка парламентскими и непарламентскими партиями победившего на выборах кандидата, которая вместе с тем стала фактором, способствующим упрочению их позиций, и одновременно позитивным примером межпартийного сотрудничества по стратегическим вопросам общественной повестки.

Итоги выборов показали сравнительно невысокий уровень поддержки кандидатов от непарламентских политических партий, по итогам которых ни одна из них не получила доступ к государственному финансированию. Кроме того, поскольку все выдвинувшие кандидатов пять непарламентских политических партий получили менее 2% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, им, а также их возможным правопреемникам в случае участия в следующих ближайших выборах Президента Российской Федерации не будут предоставляться бесплатное эфирное время и печатная площадь²². В то же время участие этих партий в президентских выборах уже само по себе является масштабной политической заявкой, свидетельствующей о наличии серьезных политических амбиций, что особенно значимо в контексте предстоящих думских выборов 2021 г. Также существенно, что две непарламентские партии, выдвинувшие кандидатов (К.А. Собчак — «Гражданская сила» и С.Н. Бабурин — Российский общенародный союз), своим участием обеспечили

²⁰ Постановление ЦИК России от 23 марта 2018 г. № 152/1255-7 «О результатах выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 18 марта 2018 года» // Вестник ЦИК России. 2018. № 8.

²¹ Подпункт «в» п. 5 ст. 33, подп. «б» п. 6 ст. 33 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

²² Пункты 1 и 2 ч. 2.1 ст. 51 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

своим партиям возможность сохранения в партийной системе на ближайшие семь лет.

С учетом итогов президентских выборов 2018 г. можно констатировать критический уровень электоральной активности ряда политических партий, созданных в 2012 г. Так, по имеющимся экспертным оценкам, в настоящий момент 23 партии не удовлетворяют критериям обязательного участия в выборах в течение семи лет и потенциально могут

подвергнуться ликвидации уже в 2019 г.²³ Однако эта картина еще может быть скорректирована в ходе выборов в единый день голосования в субъектах РФ в сентябре 2018 г.: масштабность предстоящей кампании дает возможность освоить требуемую законодательством планку электорального участия.

²³ ЦИК: в России могут ликвидировать 23 партии за неучастие в выборах // URL: <http://tass.ru/politika/5042645>

Литература

1. Салин П.Б. Соотношение легальности и легитимности в ходе президентской избирательной кампании 2017–2018 годов / П.Б. Салин // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 4. С. 28–30.

Уголовное право на защите избирательных прав граждан: законодательство и судебная практика

ШАПИЕВ СΙΑБШАХ МАГОМЕДОВИЧ,

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

Одно из самых действенных средств, сдерживающих преступление, заключается не в жестокости наказаний, а в их неизбежности.

Чезаре Беккариа

Обеспечение неотвратимости привлечения к ответственности — важное направление в деятельности нового состава ЦИК России

В деятельности нового состава ЦИК России (2016–2021 гг.) четко просматривается тенденция к более тесному взаимодействию с правоохранительными органами, органами прокуратуры и Следственного комитета РФ по выявлению и привлечению к ответственности виновных в посягательстве на избирательные права граждан. Если в предыдущие избирательные кампании были весьма редкими случаи привлечения к уголовной ответственности руководителей и членов УИК, то при проведении избирательных кампаний 2016 и 2017 гг. таких случаев стало больше. Так, по ст. 142² УК РФ (введена Федеральным законом от 29.07.2017 № 249-ФЗ «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации»), по которой привлекаются к уголовной ответственности как несоблюдавшие требования закона члены избирательных комиссий, так и виновные избиратели, в 2017 г. были возбуждены три уголовных дела (одно в Хабаровском крае, два — в Пензенской области). Из 20 уголовных дел, возбужденных в ходе избирательной кампании 2017 г., 11 было возбуждено в связи с посягательством на избирательные права граждан¹.

¹ Так, было возбуждено:
— по п. «а», «в» ч. 2 ст. 141 УК РФ (воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избира-

Следует отметить, что все обращения, поступающие в ЦИК России, свидетельствующие о правонарушениях в области избирательного права, направляются по подведомственности в правоохранительные органы, органы прокуратуры и Следственного комитета РФ и находятся на контроле ЦИК России. С указанными органами и избирательными комиссиями субъектов РФ ЦИК России постоянно находится в контакте, и по результатам расследования и рассмотрения в судах соответствующих уголовных дел проводятся совещания с организационными выводами. В случаях, когда правоохранительные органы не смогли установить и доказать наличие состава преступления и виновность организаторов выборов, избирательные комиссии субъектов РФ, а также террито-

рельных комиссий) два уголовных дела — Ленинградская область (1), Псковская область (1);
— по ч. 1 ст. 142 УК РФ (фальсификация избирательных документов) одно уголовное дело — Республика Мордовия;
— по ч. 2 ст. 141¹ УК РФ (использование в крупных размерах помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидата) одно уголовное дело — Псковская область;
— по ст. 142¹ УК РФ («Фальсификация итогов голосования») три уголовных дела — Саратовская область (1), Пензенская область (2);
— по ч. 3 ст. 142² УК РФ (незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме) три уголовных дела — Хабаровский край (1), Пензенская область (2);
— по ч. 3 ст. 141 УК РФ (вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума ее полномочий) одно уголовное дело — г. Москва.

В статье на основе значительного фактического материала рассматриваются вопросы правоприменительной и судебной практики по привлечению к уголовной ответственности за посягательства на избирательные права граждан, дается анализ эффективности и действенности применения уголовно-правовых норм.

Ключевые слова: выборы, нарушения избирательных прав граждан, преступление, уголовная ответственность.

The Criminal Law Protects the Civil Electoral Rights: Legislation and Judicial Practice

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

Based on considerable factual information, the article reviews the issues of law enforcement and judicial practice of bringing to criminal liability for infringement on the civil voting rights, analyzes the criminal law provision efficiency and application potential.

Keywords: elections, violations of the civil voting rights, crime, criminal liability.

риальные комиссии выявляют недостатки и упущения в организации деятельности нижестоящих комиссий. За ненадлежащую организацию работы и допущенные при этом процедурные нарушения на выборах было освобождено от обязанностей достаточно большое количество членов, заместителей председателя и председателей как УИК, так и ТИК².

Все случаи нарушений избирательного законодательства, посягательств на избирательные права граждан были неоднократно преданы гласности на заседаниях ЦИК России, в публикациях СМИ. Эти факты говорят о том, что в деятельности нового состава ЦИК России заметнее становится курс на обеспечение неотвратимости наказания лиц, виновных в нарушении избирательных прав граждан, и это, естественно, вызывает доверие к избирательной системе и выборным процессам. В год проведения главных выборов — выборов Президента РФ — это имеет чрезвычайно важное значение, и прежде всего для обеспечения легитимности выборов.

Изменения и дополнения в главу УК РФ, предусматривающую уголовную ответственность за посягательства на избирательные права граждан. Вектор уголовной политики

Как известно, первоначально в УК РФ было всего три статьи, предусматривающие уголовную ответственность за посягательства на избирательные права граждан. В ныне действующий УК РФ по рассматриваемым нами составам преступлений семь раз вносились изменения и дополнения с целью большей криминализации избирательных правоотношений и усиления борьбы с посягательствами на конституционные избирательные права граждан. В настоящее время в УК РФ имеется уже пять статей, в которых сконструированы составы преступлений, предусматривающие уголовную ответственность за такие посягательства.

Так, Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"»

² За допущенные нарушения в ходе избирательной кампании по выборам 18 сентября 2016 г. в 17 субъектах РФ (Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Республика Дагестан, Ивановская область, Пермский край, Нижегородская область, Тамбовская область, Тверская область, Орловская область, Белгородская область, Иркутская область, Ленинградская область, Ростовская область, г. Санкт-Петербург, Костромская область) решениями избирательных комиссий субъектов РФ было освобождено от занимаемых должностей 42 председателя ТИК, а решениями ТИК — 4467 членов УИК.

По результатам выборов, состоявшихся 10 сентября 2017 г. на территориях шести субъектов РФ (Республика Бурятия, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия — Алания, Алтайский край, Краснодарский край, Саратовская область), решениями избирательных комиссий субъектов РФ было освобождено от занимаемых должностей 15 председателей ТИК, а решениями ТИК — 69 членов УИК (в том числе председатели, заместители председателя, секретари и члены УИК).

Следует отметить, что по некоторым из этих нарушений были возбуждены уголовные дела (Республика Мордовия, Нижегородская область, Ленинградская область).

Федерации"» одновременно были введены две статьи — 141¹ и 142¹ УК РФ.

Статьей 141¹ УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании. За указанное правонарушение ранее была предусмотрена только административная ответственность в трех статьях КоАП РФ (5.18–5.20). В ст. 141¹ УК РФ в последующем дважды вносились изменения и дополнения³.

Статья 142¹ УК РФ предусматривает ответственность за фальсификацию итогов голосования. В 2011 и 2012 гг. в указанную статью были внесены изменения, направленные на усиление ответственности⁴. Эти изменения и дополнения не смягчали, а наоборот, усиливали уголовную ответственность за посягательства на избирательные права граждан.

Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 249-ФЗ «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации» УК РФ был дополнен ст. 142², которая предусматривает уголовную ответственность за незаконную выдачу и незаконное получение избирательного бюллетеня. До этого была предусмотрена лишь административная ответственность ст. 5.22 КоАП РФ. С введением уголовной ответственности за незаконную выдачу и незаконное получение избирательного бюллетеня внесены изменения и в указанную статью КоАП РФ.

Статья, на наш взгляд, была необходима прежде всего потому, что привлечение к административной ответственности не дало желаемого эффекта, а случаи незаконной выдачи членами избирательных комиссий избирательных бюллетеней стали носить распространенный и угрожающий в ряде случаев характер. Естественно, возникла необходимость в использовании грозного и неволевого потенциала уголовного права. В чем сходство и отличия одноименных статей КоАП РФ и УК РФ?

К административной ответственности по ч. 1 ст. 5.22 КоАП РФ можно привлекать в следующих случаях:

- 1) когда имеет место выдача членом комиссии одному гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме для предоставления ему возможности проголосовать вместо избирателя, участника референдума, в том числе
- 2) вместо другого избирателя, участника референдума, или
- 3) проголосовать более одного раза в ходе одного и того же голосования.

Очень важным представляется выделить как качественный, так и количественный критерии. Одноразовое нарушение в виде выдачи избирательного бюллетеня для предоставления возможности

³ Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации»; Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 10 июля 2012 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации».

проголосовать вместо избирателя или вместо другого избирателя влечет административную ответственность. Здесь требуется некоторое пояснение, так как на наш вопрос: «Как Вы понимаете словосочетание „вместо избирателя или вместо другого избирателя“?» — не все работники и члены избирательных комиссий могли сразу ответить. Ответ не сложный. «Вместо избирателя» — когда лицо, не включенное в список избирателей на данном участке, голосует за избирателя, включенного в список. «Вместо другого избирателя» — когда гражданин, которому выдают избирательный бюллетень, включен в список избирателей, но он еще получает избирательный бюллетень, чтобы проголосовать, например, за супругу или за какого-то другого избирателя, включенного в список.

Еще один количественный критерий административного состава — это двухразовое нарушение требований избирательного законодательства, т.е. повторная выдача одному и тому же гражданину избирательного бюллетеня либо бюллетеня для голосования на референдуме.

Наконец, в ч. 1 ст. 5.22 КоАП РФ предусмотрена еще одна разновидность объективной стороны состава административного правонарушения. Она заключается в выдаче заполненного избирательного бюллетеня или бюллетеня для голосования на референдуме.

Таким образом, в ч. 1 ст. 5.22 КоАП РФ фактически установлены четыре разновидности объективной стороны состава административного правонарушения.

В ч. 2 ст. 5.22 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность лица за незаконное получение избирательного бюллетеня или бюллетеня для голосования на референдуме для участия в голосовании: а) вместо избирателя; б) вместо другого избирателя и в) более одного раза. Как видим, в ч. 2 (в отличие от ч. 1) — три разновидности объективной стороны, поскольку за получение уже заполненного избирательного бюллетеня ответственность это лицо не несет, так как вина лежит на члене избирательной комиссии, который выдал заполненный избирательный бюллетень.

Часть 3 ст. 5.22 рассматриваемого состава устанавливает ответственность виновного лица, если это лицо было ранее подвергнуто административному наказанию за аналогичное правонарушение и вновь совершило деяние, предусмотренное ч. 2 ст. 5.22 КоАП РФ, и если его действия не содержат уголовно наказуемого деяния. Следует также отметить, что во всех трех частях указанной статьи имеется оговорка: «...если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния».

К уголовной ответственности можно привлекать тогда, когда происходит выдача бюллетеней не только двум и более гражданам, но и одному гражданину, но для голосования вместо избирателей, в том числе и вместо других избирателей (т.е. двух и более избирателей), а не вместо одного избирателя, как при административном правонарушении. Кроме того, к уголовной ответственности можно привлечь за выдачу избирательного бюллетеня одному и тому же лицу более двух раз.

Итак, выдача заполненного бюллетеня одному гражданину влечет административную ответственность, а выдача заполненного бюллетеня двум и более гражданам — уголовную ответственность.

Часть 2 ст. 142² УК РФ предусматривает ответственность, если лицо получило избирательные бюллетени для участия в голосовании вместо двух и более избирателей или вместо двух и более других избирателей. По этой же части можно привлечь виновное лицо, если оно получило три и более избирательных бюллетеня в ходе одного и того же голосования.

Таким образом, количественный критерий выступает в качестве отличительного признака при отнесении правонарушения к административному либо уголовному. По формуле известного философского закона развития количественные изменения переходят в качественные.

Часть 3 ст. 142² УК РФ предусматривает квалифицированный состав преступления, когда деяния, предусмотренные ч. 1 и 2, совершены группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

Вектор судебной практики. Некоторые вопросы теории, вытекающие из анализа судебной практики по привлечению к уголовной ответственности за посягательства на избирательные права граждан

Изучение и анализ судебной практики по уголовным делам о посягательствах на избирательные права граждан позволяют нам увидеть особенности реализации уголовной политики в отношении лиц, совершивших посягательство на избирательные права граждан РФ, оценить достижения и недостатки правоприменительной практики. Таких особенностей несколько. Анализ приговоров по уголовным делам, в том числе сравнительный анализ толкования и применения норм уголовного права следователями и судьями, выявляет эти особенности. Немаловажное значение, на наш взгляд, приобретает прежде всего то, насколько объективно и всесторонне расследуются и рассматриваются уголовные дела, все ли виновные лица привлекаются к ответственности.

В первую очередь обращает на себя внимание то обстоятельство, что правоохранительные органы активно взялись реализовать на практике возбужденные уголовные дела за посягательства на избирательные права граждан и прежде всего по вновь введенной ст. 142² УК РФ. После сентябрьских выборов 2017 г. в трех случаях были возбуждены уголовные дела по ст. 142² УК РФ и 10 случаях — административные дела по ст. 5.22 КоАП РФ.

Так, 14 сентября 2017 г. руководителем следственного отдела по Ванинскому району следственного управления Следственного комитета РФ по Хабаровскому краю возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 142² УК РФ (незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме) в отношении неустановленного лица, которое путем привлечения П.К.И.⁵ и П.С.И., а также неустановленных лиц, в том числе из членов избирательной комиссии, организовало незаконную выдачу бюллетеней для досрочного голосования П.К.И. и П.С.И. и неустановленным лицам в целях предостав-

⁵ В целях защиты персональных данных здесь и далее даны либо инициалы подсудимых и иных участников судебного разбирательства, либо аббревиатура ФИО с соответствующей нумерацией.

ления им возможности проголосовать вместо других избирателей⁶.

26 октября 2017 г. руководителем Городищенского межрайонного следственного отдела по Пензенской области возбуждено два уголовных дела по ч. 3 ст. 142² УК РФ (незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме) по факту незаконной выдачи бюллетеней для голосования на избирательных участках г. Сурска Городищенского района Пензенской области при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пензенской области шестого созыва, а также депутатов Собрания Городищенского района Пензенской области четвертого созыва⁷.

В настоящее время расследование продолжается. По получении соответствующих решений планируем изучить и проанализировать их (если, конечно, дела будут доведены до судебного разбирательства).

Следует отметить, что в настоящее время по всем статьям УК РФ имеется, хотя и в небольшом количестве, судебная практика. Так, раньше редко можно было встретить применение ч. 1 ст. 141 УК РФ. В научной литературе даже предлагалось исключить эту часть статьи, поскольку по своей конструкции предусмотренное в ней деяние относится к формальным составам преступлений, а без наступления видимых внешне последствий на практике трудно доказать, что имело место воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав⁸.

Воспрепятствование свободному осуществлению избирательных прав, права на участие в референдуме (ст. 141 УК РФ) на практике проявляется в самых разных формах:

- незаконный отказ в регистрации кандидатом либо избирательного объединения;
- незаконное исключение из списка избирателей;
- отказ выдавать избирательный бюллетень;
- отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах;
- притеснение членов избирательных комиссий на основном месте работы;
- непредоставление избирательной комиссии помещения для ее работы;
- непропуск избирателей на избирательный участок работниками правоохранительных органов, привлеченными для обеспечения охраны и безопасности на избирательном участке и т.д. Разумеется, во всех этих случаях речь должна идти об умышленном характере такого рода действий, направленных именно на воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан, а не об опущениях должностных лиц,

имеющих отношение к спискам избирателей, и разного рода недостатках в деятельности членов и работников избирательных комиссий, должностных лиц, причастных к избирательным правоотношениям. Здесь определяющее значение имеет субъективная сторона состава преступления.

Так, в 2000 г. в г. Челябинске по ч. 1 ст. 141 УК РФ была осуждена член УИК С.К.И., которая отказалась выдать избирателю П. избирательный бюллетень на выборах Президента России, мотивируя тем, что П., будучи членом КПРФ, отдаст свой голос за представителя своей партии, а это, по словам члена УИК, не соответствует интересам государства⁹.

Другой редкий пример (по ч. 1 ст. 141 УК РФ), связанный с привлечением к уголовной ответственности наблюдателя. Справедливости ради следует отметить, что деятельности наблюдателей, обеспечению их прав в последнее время уделяется больше внимания. В законе появилась норма, согласно которой наблюдатель может быть удален из помещения избирательного участка только на основании решения суда¹⁰ (п. 12 ст. 64 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (далее — Закон № 67-ФЗ)). Наблюдателей стали обучать, им вручаются уполномоченными на то организациями сертификаты об обучении. Наблюдатели теперь более востребованы участниками избирательного процесса. В отличие от прежних времен поступают квалифицированные жалобы на нарушения избирательного законодательства, и в результате безжизненная ч. 1 ст. 141 УК РФ ожила. Вместе с тем есть единственный случай, когда привлекли к ответственности и самого наблюдателя.

В ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, состоявшихся 18 сентября 2016 г., было замечено, что наблюдатель С.Л.Н., направленная избирательным объединением «Региональное отделение Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Астраханской области», мешает деятельности избирательной комиссии, заглядывает в кабину для голосования, нарушая тайну голосования, не реагируя на замечания председателя УИК, препятствуя свободному осуществлению гражданами своих избирательных прав. Факты были задокументированы решениями УИК и нашли свое подтверждение в ходе судебного разбирательства. Трусовским районным судом Астраханской области С.Л.Н. была приговорена к 160 ч. обязательных работ¹¹.

Изучение и анализ судебной практики показывают, что имеют место существенные различия в понимании и применении диспозиции ст. 141 УК РФ работниками Следственного комитета РФ и судами. Особый интерес в этом плане представляет следующую

⁶ Справка ЦИК России «Информация об уголовных и административных делах, связанных с нарушениями, допущенными в ходе избирательных кампаний на выборах в единый день голосования 10 сентября 2017 года» (по состоянию на 29 ноября 2017 г.) // <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/>

⁷ Там же.

⁸ Васильев Э.А. Общественная опасность — основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. 2007. № 4. С. 88; Николаев А.М. Криминализация общественно опасных деяний, граничащих со сферой административных правонарушений (основания и направления совершенствования): дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 18–19. См. также: Круглень А.Н. Уголовно-правовая охрана избирательных прав и права на участие в референдуме: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 120–130.

⁹ Архив Советского районного суда г. Челябинска за 2000 г.

¹⁰ Федеральный закон от 15 февраля 2016 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статью 33 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в части деятельности наблюдателей"; Федеральный закон от 1 июня 2017 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹¹ Архив Трусовского районного суда Астраханской области за 2016 г.

щий случай из судебной практики, рассмотренный Петрозаводским городским судом Республики Карелия 29 апреля 2016 г.

Органами предварительного расследования К.Г.Е. и В.Н.М. обвинялись в совершении преступления, предусмотренного п. «а» и «в» ч. 2 ст. 141 УК РФ (воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав, соединенное с подкупом, совершенное группой лиц по предварительному сговору). При этом К.Г.Е. и В.Н.М. совместно разработали схему совершения преступления. В соответствии с этой схемой для ведения агитационной деятельности и подкупа избирателей в пользу избрания двух кандидатов в качестве депутатов Петрозаводского городского Совета на дополнительных выборах решили привлечь лиц, на которых возложили функции так называемых менеджеров избирательной кампании. Задачами «менеджеров» являлись осуществление личной агитационной работы с избирателями, в том числе путем их подкупа, привлечение максимально широкого круга агитаторов, так называемых доверенных лиц, осуществление контроля за их работой, передача им денежных средств как для подкупа избирателей, так и в качестве их личного вознаграждения. Отчитываться о своей работе «менеджеры» должны были К.Г.Е. и В.С.М. «Доверенные лица», в свою очередь, должны были непосредственно проводить агитационную работу и осуществлять подкуп избирателей. Каждому участнику-избирателю, «доверенному лицу» и «менеджеру» были установлены свои расценки в зависимости от их вклада в работу. В констатирующей части судебного приговора указано следующее: «При разбирательстве настоящего уголовного дела в судебном заседании суд считает бесспорно установленным, что со стороны обеих подсудимых имел место подкуп избирателей при проведении агитационной деятельности за кандидатов ФИО5 и ФИО4 на дополнительных выборах...»¹². Все свидетели подтвердили суду получение ими за голосование в пользу указанных кандидатов денежного вознаграждения.

Анализируя данный приговор суда, хотелось бы обратить внимание и на следующие существенные выводы, к которым пришел суд.

1. Отвергая доводы защиты в поддержку их защитных, суд отметил следующее: «Осуществление гражданином Российской Федерации своего конституционного права избирать реализуется им только путем свободного волеизъявления в самостоятельно определяемой им форме. Каких-либо „компенсаций“ его расходов в связи с осуществлением данного права, а равно „стимулирования“ участия в выборах законом не предусмотрено и с точки зрения уголовного права трактуется как подкуп избирателя»¹³. Здесь особо хочется выделить именно этот вывод суда, от которого суд далее в том же решении отказался, придя к совершенно другому выводу: такого рода нарушения — подкуп избирателей — следует квалифицировать как административное правонарушение, предусмотренное ст. 5.16 КоАП РФ. Об этом чуть ниже.

2. В приговоре суда также записано: «Для признания выплаты вознаграждения избирателям подкупом не имеет правового значения, что вознаграждение

было выплачено после выборов, поскольку как подкуп рассматривается (в том числе) и обещание денег впоследствии. В рамках уголовного дела судом установлено, что всем избирателям перед голосованием вознаграждение было обещано, а впоследствии после выборов выплачено»¹⁴.

3. Следующий вывод суда выглядит, с нашей точки зрения, абсолютно нелогичным и противоречащим ранее изложенным выводам и констатациям суда. Представляется уместным процитировать этот вывод: «Тем не менее сам по себе подкуп избирателей, в том числе совершенный группой лиц по предварительному сговору, как это инкриминировано стороной обвинения обеим подсудимым, влечет согласно действующему законодательству административную ответственность по ст. 5.16 Кодекса РФ об административных правонарушениях и не образует состава уголовно наказуемого деяния, установленного ст. 141 УК РФ. Действительно, подкуп является формой воздействия на волеизъявление избирателей, но не является с уголовно-правовой точки зрения формой воспрепятствования осуществлению избирателем своих избирательных прав, гарантированных законом»¹⁵ (выделено мною. — С.Ш.). Весьма странная логика суда! Формой воздействия на волеизъявление избирателей и подкупом является, но формой воспрепятствования осуществлению избирателем своих избирательных прав — нет? Законодатель такого рода действия считает квалифицированным составом воспрепятствования осуществлению избирательных прав, а суд имеет свою специфическую, не основанную на законе логику толкования! И заключается она, логика суда, в следующем.

Избирательные права потерпевших ФИО1, ФИО2 и ФИО3 не были нарушены, поскольку указанные потерпевшие имели право и возможность проголосовать в иной день, отведенный как для досрочного, так и для основного голосования, а не в тот день, когда они не смогли этого сделать. «То обстоятельство, что в каждый из дней на избирательном участке для досрочного голосования присутствовали избиратели, привлеченные „менеджерами“ или „доверенными лицами“ кандидатов в депутаты ФИО5 и ФИО4, и которые в числе прочих избирателей по собственному волеизъявлению находились в спорных очередях, не является каким-либо нарушением закона и не свидетельствует об ущемлении чьих-либо конституционных прав, в том числе и лиц, признанных потерпевшими по настоящему уголовному делу»¹⁶. Здесь следует подчеркнуть, что подсудимые поручили своим «менеджерам» и «доверенным лицам» создать искусственную очередь перед кабинетом для голосования, голосовать нарочито медленно и тем самым затянуть процесс голосования, чтобы избиратели, пришедшие голосовать за иных кандидатов, не успели этого сделать из-за ограниченного времени работы избирательного участка. При этом К.Г.Е. взяла на себя функцию осуществления общей организации данной преступной деятельности и общей координации действий привлеченных для осуществления преступной деятельности лиц, а В.Н.М. взяла на себя функции осуществления непосредственного контроля за созданием искусственной очереди на

¹² Дело № 1-608/8 // Архив Петрозаводского городского суда Республики Карелия за 2016 г.

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

избирательном участке, в том числе и путем личного присутствия на избирательном участке. Тем не менее суд пришел к выводу, что такие действия подсудимых не препятствовали потерпевшим принять участие в голосовании. По мнению суда, каждый из признанных потерпевшим по делу самостоятельно, на основании собственного волеизъявления и без какого-либо принуждения, в том числе со стороны подсудимых, покинул избирательный участок до окончания времени работы избирательной комиссии. В действиях подсудимых, как отмечается в решении суда, отсутствует объективная и субъективная сторона состава преступления, предусмотренного в диспозиции ч. 1 ст. 141 УК РФ. В связи с этим суд вынес вердикт: по предъявленному обвинению обеих подсудимых оправдать на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ за отсутствием в их действиях состава преступления¹⁷.

Анализ судебного решения позволяет сделать следующие выводы.

1. Суд бесспорно установил в ходе судебного разбирательства подкуп избирателей. В этом признались в ходе судебного следствия и подсудимые, и «менеджеры», и «доверенные лица», и избиратели.

2. Указанную форму подкупа избирателей суд квалифицировал как административное правонарушение. Рассматривая подкуп как форму воздействия на волеизъявление избирателей, суд тем не менее не увидел в этом воздействии объективную сторону состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 141 УК РФ, что, конечно, является абсолютно неправильным подходом к квалификации действий виновных лиц.

Воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан — это не только прямое физическое учинение препятствия осуществлению избирательных прав граждан, но и квалифицированное посягательство на эти права в форме подкупа, сопровождаемого агитацией в пользу тех или иных кандидатов либо, наоборот, против конкретных кандидатов. Как отмечает Д.Н. Ушаков, подкупить — это означает привлечь, склонять на свою сторону деньгами, подарками¹⁸. Вручение денег или обещание вручения денег, материальных ценностей с агитацией после голосования (с просьбой, либо с убеждением, либо с настаиванием голосовать «за» или «против») — это и есть посягательство на свободу голосования. Ценность и значимость уголовно-правовой защиты избирательных прав граждан заключается в том, что основные конституционные права и свободы граждан являются особо охраняемыми, находятся под особой защитой уголовного закона. Нельзя квалифицированную, особо опасную форму посягательства на избирательные права граждан свести к административному правонарушению. В этом принципиальное отличие общественной опасности преступления от административного правонарушения. В самой ст. 5.16 КоАП РФ прямо указано, что по данной статье можно привлечь к ответственности, если действия виновного лица не подпадают под соответствующую статью УК РФ. На наш взгляд, наличие в КоАП РФ статьи о деянии, сопряженном с подкупом, является нонсенсом, ибо как можно квалифициро-

ванный состав преступления, предусмотренный ч. 2 ст. 141 УК РФ, рассматривать как административное правонарушение?! Либо надо восполнить пробел для тех теоретиков и практиков, кто неправильно толкует нормы закона, и прямо указать в законе конкретные критерии количественного или качественного характера, на основании которых нужно проводить четкое разграничение по рассматриваемому вопросу — о подкупе избирателей.

3. Следует особо подчеркнуть, что не только отдельный случай подкупа, но их массовое количество, которое имело место на указанных дополнительных выборах, не нашло адекватной оценки в решении суда. Сводить суждения к тому, что воспрепятствование имело бы место, если потерпевшим чинили препятствия в физическом плане, — принципиально неправильный подход. Одной из особенных форм воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан являются искусственно созданные очереди в пользу конкретных кандидатов, когда некоторые избиратели, признанные потерпевшими, фактически не смогли в дни досрочного голосования принять участие в голосовании. Вместо обвинительного приговора, каковой должен был иметь место, суд проявил неграмотный, на наш взгляд, подход к оценке событий и действий виновных лиц. Такого рода решения судов — это допущение безнаказанности виновных лиц и издевательство над правосудием!¹⁹

На практике обычно встречаются такие случаи воспрепятствования осуществлению избирательных прав путем подкупа, когда действия виновных лиц направлены на избрание определенного кандидата либо избирательного объединения. Вместе с тем имеются и другого рода примеры, когда цель подкупа — не допустить избрания того или иного лица. Такой оригинальный случай имел место на выборах в органы местного самоуправления в 2011 г. в Саратовской области²⁰.

Организатор преступления гр. Х сообщил К.А.Г. о своих намерениях не допустить избрания в депутаты Л. и предложил выступить в качестве исполнителя в воспрепятствовании свободному и равному осуществлению гражданами своих избирательных прав путем подкупа голосов избирателей на выборах в Собрание депутатов Энгельсского муниципального района четвертого созыва, намеченных на 13 марта 2011 г., за денежное вознаграждение в сумме 500 руб. за каждый полученный им голос. К этой организованной группе присоединился затем и гр. Р.С.А., желая быстро и незаконно обогатиться.

Организатор преступления предложил К.А.Г. организовать подкуп не только в пользу кандидата Л., но и в пользу кандидата в депутаты Собрания депутатов Энгельсского муниципального района четвертого

¹⁹ Справедливости ради следует отметить, что заместителем прокурора г. Петрозаводска 23 июня 2017 г. было вынесено апелляционное представление в Судебную коллегия по уголовным делам Верховного суда Республики Карелия, которая своим апелляционным постановлением от 10 августа 2017 г. приговор Петрозаводского городского суда от 14 июня 2017 г. отменила и направила на новое судебное рассмотрение со стадии судебного разбирательства в тот же суд в ином составе.

²⁰ Уголовное дело № 1-819/2011 от 21 декабря 2011 г. // Архив Энгельсского районного суда Саратовской области за 2011 г.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. М.: Альфа-Принт, 2005. С. 696.

Такое же толкование: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азбуковник, 1997. С. 537.

созыва К.Р.И. с тем, чтобы нарушить принцип альтернативности выборов и добиться неизбрания Л.

13 марта 2011 г. гр. Х лично передал К.А.Г. денежные средства в сумме 30 000 руб., направленные на подкуп голосов избирателей независимо от их истинного волеизъявления. Гр. Х определил для К.А.Г., что сумма оплаты одного голоса избирателя за кандидата К.Р.И. составляет 500 руб., а денежное вознаграждение самому К.А.Г. — 200 руб. за каждый полученный им голос избирателя в пользу кандидата в депутаты К.Р.И.

13 марта 2011 г., в период времени с 10 до 11 ч., К.А.Г., имея при себе денежные средства в сумме 30 000 руб., стал открыто предлагать избирателям, шедшим голосовать, денежное вознаграждение в размере 500 руб. за отдачу голоса в пользу кандидата в депутаты К.Р.И.

13 марта 2011 г., в день голосования, избиратели Я. и Д. согласились на предложение К.А.Г. и получили от последнего деньги в сумме 500 руб. каждый за то, чтобы они, независимо от своего внутреннего убеждения, проголосовали за кандидата в депутаты Собрания депутатов Энгельсского муниципального района четвертого созыва К.Р.И.

В день выборов К.А.Г. был задержан сотрудниками правоохранительных органов. При задержании у К.А.Г. были изъяты денежные средства в сумме 27 000 руб., предназначенные для дальнейшего подкупа голосов избирателей г. Энгельса Саратовской области.

В этот же день голосования также были задержаны гр. Р.С.А. и организатор преступления гр. Х. При задержании у последнего были изъяты денежные средства в сумме 200 000 руб., предназначенные для дальнейшего подкупа голосов избирателей. При задержании у гр. Р.С.А. были изъяты денежные средства в сумме 10 000 руб. Своими действиями гр. Х (организатор преступления в последующем оказался объявленным в розыск), К.А.Г. и Р.С.А. совершили преступление, предусмотренное п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ.

В судебном заседании подсудимые К.А.Г. и Р.С.А. согласились с предъявленным каждому из них обвинением, поддержали заявленное ранее ходатайство о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства, заявили, что ходатайство заявлено ими добровольно, после консультации с защитником, что они осознают характер и последствия заявленного ими ходатайства. Государственный обвинитель выразил согласие о рассмотрении дела в особом порядке.

При назначении наказания подсудимым К.А.Г. и Р.С.А. суд учитывал характер и степень общественной опасности совершенного каждым преступления, личность подсудимых, влияние назначенного наказания на исправление осужденных и на условия жизни их семьи, другие обстоятельства, предусмотренные ст. 60 УК РФ.

В качестве обстоятельств, смягчающих наказание подсудимого К.А.Г., суд признал: совершение преступления впервые, явку с повинной (хотя имела место не явка с повинной, а его задержание), активное содействие в расследовании преступления, ходатайство о рассмотрении уголовного дела в особом порядке, полное признание вины, наличие на иждивении двух малолетних детей. Отягчающих обстоятельств не было установлено. Учитывая все это, суд пришел к выводу о возможности исправления К.А.Г. без реального отбывания наказания в виде

лишения свободы и назначил ему наказание условно в соответствии со ст. 73 УК РФ.

К такому же выводу суд пришел и в отношении подсудимого Р.С.А., у которого были трое несовершеннолетних детей.

Суд **приговорил**: «К.А.Г. признать виновным в совершении преступления, предусмотренного п. "а" ч. 2 ст. 141 УК РФ (в редакции ФЗ № 26-ФЗ от 7.03.2011 года) и назначить ему наказание в виде 2 (двух) лет лишения свободы.

На основании ст. 73 УК РФ наказание считать условным и установить испытательный срок 2 (два) года, в течение которого условно осужденный должен своим поведением доказать свое исправление.

Р.С.А. признать виновным в совершении преступления, предусмотренного п. "а" ч. 2 ст. 141 УК РФ (в редакции ФЗ № 26-ФЗ от 7.03.2011 года) и назначить ему наказание в виде 2 (двух) лет лишения свободы.

На основании ст. 73 УК РФ наказание считать условным и установить испытательный срок 2 (два) года, в течение которого условно осужденный должен своим поведением доказать свое исправление»²¹.

Сравнивая подходы к рассмотрению уголовных дел Петрозаводским городским судом Республики Карелия и Энгельсским районным судом Саратовской области, можно отметить, что, если Петрозаводский городской суд, установив подкуп 87 человек в дни досрочного голосования, тем не менее вынес оправдательный приговор, считая подкуп административным правонарушением, то Энгельсский районный суд, установив подкуп только двух лиц, а также общее намерение виновных лиц подкупить неопределенное количество избирателей в целях осуществления своего умысла, вынес обвинительный приговор с назначением лишения свободы каждому подсудимому до двух лет с применением ст. 73 УК РФ, т.е. условно.

Однако следует отметить неполноту квалификации действий подсудимых К.А.Г. и Р.С.А., так как имел место не только подкуп избирателей, но и предвратительныйговор в совершении преступления. Следовательно, им надо было предъявить обвинение по двум пунктам ч. 2 ст. 141 УК РФ — «а» и «в».

Еще один интересный пример из судебной практики по применению ст. 141 УК РФ, связанный с вмешательством должностного лица в осуществление избирательной комиссией своих полномочий, а также с неправомерным вмешательством в деятельность ГАС «Выборы» (ч. 3 ст. 141 УК РФ).

Солонешенский районный суд Алтайского края квалифицировал действия гр. С.В.В. (занимавшего до осуждения должность Управляющего делами администрации Солонешенского района Алтайского края) по ч. 3 ст. 141 УК РФ как вмешательство с использованием должностного положения в осуществление избирательной комиссией ее полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, с целью повлиять на ее решения, а именно требование должностного лица по вопросам регистрации кандидатов, а также неправомерное вмешательство в работу Государственной автоматизированной системы РФ «Выборы». С.В.В. требовал отменить решение комиссии об отказе ФИОб в регистрации кандидатом

²¹ Уголовное дело № 1-819/2011 от 21 декабря 2011 г. // Архив Энгельсского районного суда Саратовской области за 2011 г.

в депутаты, принять другое решение о регистрации последнего в таком качестве, о чем внести в ГАС «Выборы» новые сведения в отношении него, удалив оттуда прежние об отказе в его регистрации.

При назначении наказания в соответствии со ст. 60 УК РФ суд учитывал характер и степень общественной опасности преступления и личность виновного, в том числе обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, а также влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи. Обстоятельствами, смягчающими наказание, суд признал возраст подсудимого, состояние его здоровья, положительные характеристики с места жительства, с места работы, отсутствие судимости. Других смягчающих обстоятельств судом не было установлено. Обстоятельств, отягчающих наказание, судом не установлено. С учетом указанных обстоятельств суд счел возможным назначить подсудимому С.В.В. за совершенное им преступление наказание в пределах санкции ч. 3 ст. 141 УК РФ в виде штрафа. Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 47 УК РФ суд назначил дополнительный вид наказания — лишение права занимать должности в органах местного самоуправления, так как С.В.В. как должностное лицо должен был соблюдать гарантированные федеральными законами права избирателей и граждан. Кроме того, его действия были направлены на подрыв авторитета, доверия, уважения к органам власти, а также на дискредитацию органов местного самоуправления. Суд признал С.В.В. виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 141 УК РФ, и назначил ему наказание в виде штрафа. Суд также назначил дополнительное наказание в виде лишения права занимать должности в органах местного самоуправления сроком на два года²².

Анализ судебной практики показывает, что в абсолютном большинстве случаев виновные (речь идет об организаторах выборов) соглашались с постановлением приговора без проведения судебного разбирательства после консультаций с защитниками. В свою очередь, государственные обвинители не возражают против рассмотрения дела в особом порядке. К такому подходу следует, с нашей точки зрения, относиться критически, так как не все виновные устанавливаются и привлекаются к ответственности. Таких случаев немало. Нижеприведенный пример из судебной практики является ярким показателем либерального подхода судов к вынесению приговора и безнаказанности лиц, виновных в нарушении порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения (ст. 141¹ УК РФ).

ФИОЗ совершил расходование в целях достижения определенного результата на выборах не перечисленных в избирательные фонды денежных средств в крупных размерах при следующих обстоятельствах.

Осенью 2009 г. ФИОЗ, осведомленный о том, что в марте 2010 г. будут проходить выборы депутатов в Нововоронежскую городскую Думу пятого созыва, решил принять участие в предстоящей избирательной кампании.

Для ее подготовки и организации ФИОЗ на возмездной основе привлек ранее ему не знакомого ФИО7, имеющего опыт в проведении избирательных кампаний и организации агитации населения. Досто-

верно зная о том, что полный состав Нововоронежской городской Думы включает в себя 24 депутата, ФИОЗ поставил задачу перед ФИО7 провести не только свою избирательную кампанию, но и еще 23 кандидатов в депутаты, готовых в будущем поддерживать его в городской Думе и большинством голосов принимать необходимые ему решения по вопросам, отнесенным к компетенции городской Думы.

Решением территориальной избирательной комиссии г. Нововоронежска был утвержден избирательный фонд кандидата в депутаты на выборах в Нововоронежскую городскую Думу пятого созыва, который не мог превышать 50 988 руб.

Перед регистрацией в качестве кандидата в депутаты ФИОЗ открыл свой избирательный счет и впоследствии зачислил на него собственные денежные средства в размере 9950 руб., которые были израсходованы им на свою агитационную деятельность в установленном законом порядке.

Осознавая, что для организации такой агитации в целях обеспечения победы на выборах 24 кандидатов в депутаты потребуется расходование денежных средств в крупном размере, ФИОЗ имел преступный умысел расходовать в целях достижения определенного результата на выборах денежные средства в крупном размере, не перечисляя их в избирательные фонды кандидатов.

С целью осуществления своего преступного умысла ФИОЗ обратился к ранее знакомому ему предпринимателю ФИО10 и взял у него в долг денежные средства в размере 8000 000 руб., которые стал расходовать на проведение избирательной кампании, не ставя его в известность относительно целей заимствования денежных средств.

По указанию ФИОЗ, в декабре 2009 — январе 2010 г. ФИО7 создал и возглавил неофициальный избирательный штаб.

С учетом разделения города на 12 избирательных округов ФИО7 по поручению ФИОЗ была определена структура штаба, в которую вошли руководство штаба, работник, осуществляющий функции финансиста, работник, занимающийся юридическим сопровождением деятельности избирательного штаба, 12 агитаторов и 12 помощников агитаторов, а также иные лица.

Организация работы в штабе была построена следующим образом. ФИОЗ передавал денежные средства финансисту — ФИО28, который осуществлял распределение и учет выданных агитаторам, их помощникам и иным работникам избирательного штаба денежных средств. Агитаторы и их помощники проводили поквартирный, подомовой обход в г. Нововоронежске в соответствующих избирательных округах, беседовали с населением, излагали избирательные программы кандидатов в депутаты, раздавали агитационные листовки, убеждали жителей города голосовать за конкретных лиц. В обязанности ФИО27 входили проверка работы агитаторов и их помощников, повторный опрос населения города с целью контроля их деятельности. ФИО13 проверял и составлял необходимые документы, оказывал консультативную помощь руководству избирательного штаба по юридическим вопросам. Технические работники и секретари осуществляли наладку и поддержание работы оргтехники, текущую работу с документами, бумагами, копирование материалов и т.д.

²² Дело № 1-5/2016 г. // Архив Солонешенского районного суда Алтайского края за 2016 г.

Вместе с тем в целях обеспечения непрерывной работы избирательного штаба на весь период проведения избирательной кампании для достижения определенного результата на выборах ФИОЗ осуществлял расходование денежных средств в размере не менее 8000 000 руб., не перечисленных в избирательные фонды кандидатов, которые были взяты им в долг у ФИО10.

Данные денежные средства распределялись между работниками избирательного штаба и расходовались: на оплату их труда — не менее 1700 000 руб.; оплату дополнительных расходов, таких как оплата питания, мобильной связи, горюче-смазочных материалов, транспорта, — не менее 180 000 руб.; оплату аренды помещений, занимаемых избирательным штабом, — не менее 30 000 руб.; а также на оплату изготовления агитационных материалов, приобретение канцелярских товаров и принадлежностей, иные статьи расходов, связанные с работой избирательного штаба.

В феврале — марте 2010 г. ФИОЗ с целью получения гарантий поддержки своих интересов в городской Думе со стороны кандидатов в депутаты, избирательные кампании которых он финансировал, лично и через неустановленных следствием доверенных лиц заключил с поддерживаемыми им кандидатами в депутаты договоры, согласно которым за полученную от ФИОЗ финансовую помощь кандидаты в депутаты городской Думы в случае их победы на выборах обязывались лоббировать интересы ФИОЗ и представляемых им лиц, используя свои депутатские полномочия.

Решением ТИК г. Нововоронежска выборы в городскую Думу были признаны состоявшимися и действительными. Депутатами пятого созыва были избраны 18 человек от ФИОЗ, в отношении которых избирательным штабом осуществлялась агитационная деятельность, не перечисляя денежные средства в их избирательные фонды.

В период с декабря 2009 г. по март 2010 г. ФИОЗ осуществил расходование денежных средств в размере не менее 8000 000 руб., что является крупным размером, так как превышает 10% от предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда кандидата и составляет не менее 1 млн руб., как это предусмотрено в Примечании к ст. 141¹ УК РФ, где раскрываются признаки крупного размера.

Подсудимый ФИОЗ свою вину признал полностью и подтвердил заявленное им ходатайство о постановлении в отношении него приговора в особом порядке без проведения судебного разбирательства. Указанное ходатайство заявлено ФИОЗ добровольно, после консультации с защитником. Ходатайство поддержано защитой подсудимого. Государственный обвинитель не возражал против рассмотрения дела в особом порядке без судебного разбирательства.

ФИОЗ совершил умышленное преступление небольшой тяжести, ранее судим за умышленное преступление средней тяжести, судимость не снята, не погашена (т. 5, л. д. 166–67), характеризуется по месту жительства и последнему месту работы положительно (т. 5, л. д. 173, 176, 180), не состоит на учете в психоневрологическом диспансере (т. 5, л. д. 169), не состоит на учете в наркологическом диспансере (т. 5, л. д. 170), имеет постоянное место жительства.

Смягчающими обстоятельствами суд признает признание подсудимым вины, раскаяние в содеянном,

а также в соответствии с п. «г» ч. 1 ст. 61 УК РФ наличие на иждивении двоих малолетних детей 2001 и 2011 г. рождения (т. 5, л. д. 182–183). Отягчающих наказанием обстоятельств по делу не установлено.

Мировой суд признал ФИОЗ виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 141¹ УК РФ, и назначил ему наказание в виде штрафа в размере 150 000 руб.²³

По ранее вынесенному приговору Ленинского районного суда г. Нововоронежска, согласно которому ФИОЗ был осужден по ч. 1 ст. 291 УК РФ к одному году лишения свободы (с применением ч. 3 ст. 47, т.е. с лишением права занимать должности в государственных и муниципальных органах власти сроком на два года), суд указал следующее: основной вид наказания в виде лишения свободы с испытательным сроком на два года подлежит самостоятельному исполнению.

Изучив и проанализировав материалы данного уголовного дела, можно сделать следующие выводы.

1. В среднем на каждого кандидата в депутаты ФИОЗ израсходовал около 333 тыс. руб. (8 млн разделив на 24, получаем 333 333,34 руб.), что в 6,54 раза превышает допустимый предел избирательного фонда. Кандидат свою вину полностью признал. Согласно подп. «а» п. 2 ст. 77 Закона № 67-ФЗ суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов в случае установления обстоятельства, при котором кандидат, признанный избранным, израсходовал на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда средства в размере, составляющем более чем 10% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом. В данном случае суд не отменил результаты выборов, и 18 депутатов (из 24) незаконно осуществляли свои депутатские полномочия весь период пятого созыва.

2. Предъявив обвинение только организатору ФИОЗ за незаконное финансирование избирательной кампании 24 кандидатов, суд оставил без привлечения к уголовной ответственности «избранных народа», которые незаконно использовали в крупных размерах помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовую (материальную) поддержку для проведения своей избирательной кампании (ч. 2 ст. 141¹ УК РФ).

3. Как и в большинстве других изученных нами случаев судебной практики назначения наказания, суд избрал в качестве вида наказания штраф (150 тыс. руб.)²⁴, хотя из пяти видов уголовного наказания, предусмотренных данной частью ст. 141¹ УК РФ, штраф является самым мягким. Кроме того, за ранее совершенное преступление средней тяжести лицо уже отбывало наказание в виде лишения свободы, хотя и условно. Наконец, лицо уже было осуждено к дополнительному наказанию в виде лишения права занимать должности

²³ Архив Нововоронежского суда за 2010 г.

²⁴ В настоящее время санкцией указанной статьи размер штрафа существенно увеличен от 200 до 500 тыс. руб. См.: Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 10 июля 2012 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации».

в государственных и муниципальных органах власти сроком на два года. Как данное лицо могло принимать участие в указанных выборах, не имея пассивного избирательного права? Вопрос остался невыясненным.

Второй пример — подкуп избирателей и либеральный подход судов к назначению наказания виновным.

За деяния, совершенные в период выборов в Собрание депутатов Энгельсского муниципального района четвертого созыва г. Саратова 21 декабря 2011 г., К.А.Г. и Р.С.А. признаны судом виновными в совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ, — воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав, соединенное с подкупом.

К.А.Г. и Р.С.А. открыто предлагали избирателям, проживающим на территории одномандатного избирательного округа, денежное вознаграждение за то, чтобы они намеренно проголосовали за определенного ими кандидата в депутаты, предавая данный факт гласности. Целью их действий было снятие кандидата-противника с выборов за подкуп избирателей.

За такие действия суд назначил К.А.Г. и Р.С.А. наказание в виде двух лет лишения свободы. При этом суд учитывал характер и степень общественной опасности совершенного преступления, личность подсудимых, которые совершили преступление впервые, отсутствие обстоятельств, отягчающих наказание. Суд пришел к выводу о возможности на основании ст. 73 УК РФ наказание, назначенное К.А.Г. и Р.С.А., считать условным, установив испытательный срок на два года, в течение которого условно осужденные должны своим поведением доказать свое исправление.

В качестве обстоятельств, смягчающих наказание подсудимых К.А.Г. и Р.С.А., суд признал совершение ими преступления впервые, их объяснения, явку с повинной, активное содействие расследованию преступления, полное признание вины, наличие на их иждивении несовершеннолетних детей²⁵.

Особый интерес представляют случаи из судебной практики по привлечению к уголовной ответственности организаторов выборов по ст. 142¹ УК РФ за фальсификацию итогов голосования.

Первый случай. В день выборов депутатов Городской Думы муниципального образования «Город Астрахань» шестого созыва (13 сентября 2015 г.) М.В.Н., будучи председателем участковой избирательной комиссии избирательного участка № 231, на копировальном аппарате изготовила светокпии 10 страниц списка избирателей. Затем, сформировав пять журналов списков избирателей, вложила в каждый из журналов изготовленные дубликаты страниц списка избирателей с имеющимися там персональными данными и подписями избирателей. Члены комиссии А.М.В., А.Е.С., Г.С.Ю., выполняя преступное поручение председателя УИК, стали вносить в список избирателей данные из дубликатов, учиняли подписи о получении избирателями двух избирательных бюллетеней по одному и по одномандатному избирательному округам. Таким образом были сфальсифицированы подписи 54 избирателей в списках избирателей и одновременно внесены заведомо ложные сведения о соответствующем избирателе.

Суд квалифицировал указанные действия по ст. 142¹ УК РФ как представление заведомо неверных

сведений об избирателях, фальсификацию подписей избирателей в списках избирателей.

При назначении наказания в качестве смягчающих обстоятельств суд указал: признание подсудимыми своей вины, раскаяние в содеянном, привлечение к уголовной ответственности впервые, явка с повинной, положительные характеристики, почетные грамоты, благодарственные письма, а также нахождение на иждивении малолетнего ребенка.

В качестве отягчающего обстоятельства было указано совершение преступления в составе группы лиц.

28 октября 2016 г. суд приговорил А.М.В., А.Е.С., М.В.Н., Г.С.Ю. к наказанию в виде лишения свободы сроком от одного года шести месяцев до двух лет в зависимости от степени их вины. На основании ст. 73 УК РФ назначенное наказание было определено условным с двухгодичным испытательным сроком²⁶.

Второй случай имел место на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ седьмого созыва 18 сентября 2016 г. в Белгородской области.

Так, Р.Е.Н., председатель УИК № 1198, совместно с членом участковой избирательной комиссии М.Т.А. и секретарем участковой избирательной комиссии Щ.И.А., имея умысел фальсифицировать итоги голосования с целью создания видимости высокой явки избирателей, незаконно вбросили избирательные бюллетени с ранее проставленными Р.Е.Н. отметками как в пользу неустановленных в ходе следствия кандидатов, так и в пользу одной из политических партий. При этом 28 избирательных бюллетеней было вброшено при голосовании по одномандатному округу № 75 и 23 избирательных бюллетеня — при голосовании по федеральному избирательному округу.

Однако довести преступный умысел до конца не смогли, так как факт незаконного вброса был выявлен и зафиксирован наблюдателем от Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ.

Р.Е.Н., М.Т.А. и Щ.И.А. вину признали, в содеянном раскаялись.

Совокупность следующих смягчающих обстоятельств судом была признана исключительной для каждой подсудимой: 1) положительные характеристики как по месту жительства, так и по месту работы; 2) наличие грамот и поощрений за неоднократное участие в выборах; 3) совершение преступления средней тяжести впервые; 4) тяжелое имущественное положение каждой подсудимой; 5) наличие у М.Т.А. малолетнего ребенка и матери, инвалида II группы. Суд признал возможным назначить каждой из подсудимых наказание в виде штрафа с применением ч. 1 ст. 64 УК РФ, т.е. ниже низшего предела наказания в виде штрафа, предусмотренного санкцией ст. 142¹ УК РФ.

20 декабря 2016 г. Яковлевский районный суд Белгородской области признал Р.Е.Н. виновной в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30 и ст. 142¹ УК РФ, и назначил наказание в виде штрафа в размере 50 тыс. руб. в доход государства. Щ.И.А. суд назначил наказание в виде штрафа в размере 30 тыс. руб., М.Т.А. — в виде штрафа в размере 25 тыс. руб.²⁷

²⁶ Архив Ленинского районного суда г. Астрахани за 2016 г.

²⁷ Архив Яковлевского районного суда Белгородской области за 2016 г.

²⁵ Архив Энгельсского районного суда Саратовской области за 2011 г.

Третий случай совершения преступления, предусмотренного ст. 142¹ УК РФ, произошел на выборах депутатов Законодательного Собрания Челябинской области шестого созыва по единому округу 18 сентября 2016 г. На территории области проходили совмещенные выборы.

Так, Е.Г.И. являлась председателем одной из УИК г. Еманжелинска Челябинской области на выборах депутатов в Законодательное Собрание. По окончании голосования членами УИК в присутствии наблюдателей были подведены итоги голосования. Результаты были занесены в протокол об итогах голосования, который подписали все члены избирательной комиссии. Заверенные копии протокола были выданы наблюдателям и членам УИК по их требованию. После этого Е.Г.И. и ее заместитель Ш.Т.В., которая являлась ее дочерью, отвезли бюллетени и протокол об итогах голосования в администрацию Еманжелинского района. Через некоторое время на избирательный участок вернулась заместитель председателя участка и сообщила, что в титульном листе имелась ошибка и необходимо вновь подписать протокол об итогах голосования. По словам свидетелей, членов избирательной комиссии этого участка, они подписали новый протокол, не сверив итоги голосования.

В результате умышленных преступных действий Е.Г.И. по фальсификации итогов голосования в общем официальном доступе (на сайте ЦИК России) были опубликованы не соответствующие действительности итоги голосования на указанном участке г. Еманжелинска, а именно:

— уменьшено число голосов избирателей, проголосовавших за региональные отделения политических партий ЛДПР, СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, ЯБЛОКО — Зеленая Россия, КПРФ;

— увеличено число голосов избирателей, проголосовавших за Челябинское региональное отделение Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», на сумму уменьшенных значений по вышеперечисленным партиям.

В судебном заседании подсудимая Е.Г.И. свою вину не признала, пояснив, что после того, как была обнаружена ошибка в протоколе об итогах голосования, она решила переписать данный протокол и стала ошибочно диктовать цифры секретарю УИК с «тренировочного протокола». Е.Г.И. считала, что ею была допущена техническая ошибка при заполнении протокола, умысла исказить данные голосования у нее не было.

Суд квалифицировал действия Е.Г.И. по ст.142¹ УК РФ — заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования.

Обстоятельств, смягчающих либо отягчающих наказание, суд не усмотрел.

18 ноября 2016 г. суд признал Е.Г.И. виновной в совершении преступления и назначил наказание в виде штрафа в размере 230 тыс. руб. в доход государства с лишением ее права занимать должности в избирательных комиссиях в течение трех лет²⁸.

Таким образом, изучение и анализ судебной практики, практики ЦИК России и нижестоящих избирательных комиссий показывают, что и избирательные комиссии, и правоохранительные органы, и суды в большинстве случаев занимают четкую позицию по защите избирательных прав граждан России, обеспечивая неотвратимость привлечения к ответственности виновных лиц. Полагаю, что это послужит хорошим уроком для организаторов выборов и профилактически повлияет на их деятельность в период выборов. Одновременно гласность такой практики положительно будет воспринята широкой общественностью как подтверждение легитимности избранной власти.

²⁸ Архив Еманжелинского городского суда Челябинской области за 2016 г.

Литература:

1. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. М.: Азбуковник, 1997. 939 с.
2. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка / Д.Н. Ушаков. М.: Альфа-Принт, 2005. 1239 с.

Формы и методы вмешательства США в выборы в Российской Федерации (на примере президентских кампаний 1996–2018 гг.)

МАНОЙЛО АНДРЕЙ ВИКТОРОВИЧ,

профессор факультета политологии Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,
член Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации,
доктор политических наук
info@polit.msu.ru

АВДЕЕВА НАДЕЖДА ВАСИЛЬВНА,

аспирант факультета политологии Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова
info@polit.msu.ru

ЛАВРИНОВ БОРИС БОРИСОВИЧ,

аспирант факультета политологии Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова
info@polit.msu.ru

Вмешательство во внутренние дела Российской Федерации представляет собой ряд конкретных мер и действий, совершаемых зарубежными государствами с целью перехвата управления внутренними политическими процессами и политической деятельностью ключевых демократических институтов, включая

институт выработки политических (управленческих) решений и институт демократических выборов в Российской Федерации.

Многие из этих технологий используются противниками Российской Федерации в рамках операций информационной войны.

Настоящая статья посвящена исследованию современных стратегий и технологий вмешательства во внутренние дела Российской Федерации, применяемых Соединенными Штатами и их союзниками в периоды президентских выборов (на примерах выборов Президента РФ в 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 и 2018 гг.). В статье приведены: определение вмешательства во внутренние дела РФ; классификация и характеристика политических субъектов, участвующих в планировании и реализации операций по вмешательству во внутренние дела РФ; характеристика форм и методов вмешательства США во внутренние дела Российской Федерации, сформированная на основе материалов президентских кампаний 1996–2018 гг.

Ключевые слова: Россия, США, вмешательство, выборы, выборы президента, избирательный цикл, государственный департамент, конгресс США, информационные войны, национальная безопасность.

The Forms and Methods of the US Interference with the Elections in the Russian Federation (on the Example of the Presidential Campaigns of 1996 to 2018)

Manoylo Andrey V., Professor of the Faculty of Political Studies of the Lomonosov Moscow State University (MSU), Member of the Academic Council under the Security Council of the Russian Federation, Doctor of Political Sciences

Avdeeva Nadezhda V., Postgraduate Student of the Faculty of Political Studies of the Lomonosov Moscow State University (MSU)

Lavrinov Boris B., Postgraduate Student of the Faculty of Political Studies of the Lomonosov Moscow State University (MSU)

This article is dedicated to review of the modern strategies and technologies of interference with the internal affairs of the Russian Federation applied by the United States and their allies during the presidential elections (on the example of the presidential elections in the Russian Federation in 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 and 2018). The article gives: a definition of interference with the internal affairs of the Russian Federation; a classification and characteristics of political subjects involved in planning and carrying out of interference with the internal affairs of the Russian Federation; a characteristics of the forms and methods of the US interference with the internal affairs of the Russian Federation made based on the files of the presidential campaigns held in 1996 to 2018.

Keywords: Russia, the USA, interference, elections, presidential elections, electoral cycle, the State Department, the US Congress, informational wars, national security.

При этом следует отметить, что далеко не каждый информационный шум, поднимаемый иностранными представительствами в РФ и за рубежом, следует считать вмешательством во внутренние дела государства. Например, многие информационные поводы, формируемые государственными и политическими агентами третьих стран в отношении России, являются в большей мере нацеленными на собственную, внутреннюю аудиторию и используются в качестве одной из концептуальных позиций внутривнутриполитической борьбы между различными противоборствующими акторами.

США имеют широкую сеть государственных и негосударственных акторов, влияющих на политические процессы в других странах, действующих исходя как из зафиксированных в государственных документах «интересов национальной безопасности», так из лоббистских интересов отдельных финансово-промышленных групп.

С начала 1990-х гг. Россия не рассматривалась стратегическими документами США как независимый политический игрок. Участие американских правительственных и политических акторов во внутренней политике России прослеживалось вполне отчетливо и в организации выборов, и в организации референдума по Конституции, и в иных политических процессах. Национальные и бизнес-интересы США привели, в частности, к прямому вовлечению американских специалистов в выборы 1996 г., когда был впервые опробован ряд методов манипуляции общественными страхами и управления толпой, которые сыграли значительную роль

Начиная с периода первого срока президентства В.В. Путина, когда Россия начинает обозначаться в качестве независимого игрока на международной арене, претендующего на суверенитет во внутривнутриполитических вопросах, официальные круги США воспринимают это как угрозу собственной гегемонии в мире. Информационное и экономическое воздействие на Россию на внешнем и внутреннем уровнях становится значимой задачей для США в области обеспечения собственного глобального лидерства и стратегического военного доминирования.

Действующая Стратегия национальной безопасности США, принятая в конце 2017 г., напрямую объявляет Россию и Китай одними из наиболее опасных контрагентов США на международной арене, ставя нашу страну фактически в один ряд с международными террористическими организациями и «странами-изгоями» (Ираном, Северной Кореей).

В ходе пяти выборов президента в новейшей истории России были апробированы различные методы воздействия.

В ходе президентской предвыборной кампании в России в 2000 г. удалось опробовать новые интернет-инструменты.

Принятие ряда законов о лоббизме и ограничении непосредственного доступа иностранных агентов к информационному пространству России подтолкнуло к необходимости проведения информационной войны непосредственно на международном уровне. Именно 2004 г. следует считать точкой отсчета «демонизации» образа России и Президента РФ В.В. Путина в мировых информационных ресурсах США.

Кампания 2008 г. привнесла новые акценты — ставка была сделана не на дискредитацию конкретного кандидата на пост Президента России, а на подрыв

доверия к самой системе демократического волеизъявления граждан.

В 2009–2012 гг. американское правительство потратило на развитие собственных информационных и организационных ресурсов в России свыше 200 млн долл. Концу 2011 г. американским агентам политического влияния удалось сформировать в России целую информационно-коммуникативную инфраструктуру, включавшую финансовые, кадровые, организационные и информационные ресурсы.

2011–2012 гг. стали своеобразной «точкой сборки» технологий управления толпой, вовлечения деполитизированной молодежи, методов «цветных революций», ресурсных возможностей внутри страны, практики дискредитации избирательного процесса. Однако исторический шанс реализован не был и переворот в России не удался.

С тех пор администрацией США был пересмотрен и дополнен методологический арсенал информационных войн, в полной мере примененный США в ответ на очередной «исторический шанс» — выборы Президента России в 2018 г.

Нормативные и идеологические основания вмешательства США во внутренние политические процессы других стран задаются комплексом документов национальной безопасности. Они играют роль направляющих для принятия элиты и системы принятия решений по внешнеполитическим вопросам.

Приведем прямую цитату из рассматриваемого документа: **«Интернет — американское изобретение, и он должен отражать американские интересы и ценности так же, как он продолжает формировать будущее всех государств и всех поколений». Данное смысловое послание стало концептуальным основанием для разработки закона об отмене нейтралитета сети**, который сейчас ожидает ратификации в конгрессе США. Если администрации Д. Трампа удастся принять данный законопроект, то уже в ближайшем будущем вмешательство США в информационное пространство других стран при помощи глобальных сетевых технологий выйдет на качественно иной уровень.

КОНГРЕСС США

Конгресс США традиционно представляет собой своеобразного посредника между различными агентами и акторами политического влияния и их доступом к американским федеральным бюджетным ресурсам. **Комитет Палаты представителей по иностранным делам**, работая в тесной связке с Государственным департаментом, фактически является центром стратегического планирования внешнеполитических информационных операций США. Именно данный комитет отвечает за разработку документации стратегического характера, а также четкое тактическое планирование различных действий по организации вмешательства. Среди акторов влияния, непосредственно подотчетных Комитету по иностранным делам, отметим следующие: Национальный демократический институт международных отношений США, Международный республиканский институт, Центр стратегических международных исследований, Международная общественная радиокорпорация «Голос Америки», Международная некоммерческая радиовещательная организация «Свобода», Национальный фонд демократии, Freedom House.

Указанные общественные организации, институты и медиа получают непосредственное открытое финансирование через конгресс США и являются напрямую ему подотчетными, в свою очередь, они осуществляют финансирование общественных организаций, рейтинговых агентств и СМИ уже непосредственно «на местах», т.е. в тех странах, в информационное пространство которых США осуществляют вмешательство.

ПРАВИТЕЛЬСТВО (КАБИНЕТ) США

Основными действующими агентами вмешательства в политическое пространство других государств из числа министерств США выступают Государственный департамент, Министерство обороны и Министерство внутренней безопасности. Цели и методы деятельности **Государственного департамента США** в связи с их системной сложностью и многоуровневостью требуют отдельного рассмотрения.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ США

Государственный департамент США является ключевым агентом влияния американского правительства, в том числе и информационного, на международной арене. Фактически группы методов, используемые Государственным департаментом в процессе информационного воздействия на внутреннее пространство других государств и их имидж в глазах мирового сообщества, следует разделить на официальные и неофициальные. Официальные методы применяются по линии дипломатических ведомств США в других странах и официальных представительствах в крупных международных структурах. Ресурсы неофициального воздействия, представляющие собой сложную разветвленную систему, используются в зависимости от конкретных целей информационного вмешательства и существенным образом варьируются от государства к государству.

ЦЕНТРАЛЬНОЕ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ США (ЦРУ США)

ЦРУ США, являющееся главным конкурентом Государственного департамента в части получения финансирования на проведение информационных операций, также имеет в своем арсенале как прямые, так и косвенные методы вмешательства в политическое пространство других стран. Различные группы прямых методов воздействия связаны с вопросами кибербезопасности баз данных, значимых объектов информационно-коммуникативной инфраструктуры государств-контрагентов и персональной кибербезопасности лидеров иностранных государств и членов их семей. Набор методов косвенного воздействия ЦРУ формируется исходя из того, что начиная с периода президентства Б. Клинтона ЦРУ фактически отвоевало себе статус основного проводника так называемой мягкой силы США, что наиболее наглядно проявилось в период президентства Б. Обамы.

Еще одним значимым полем информационного влияния ЦРУ являются социальные сети, через которые управление осуществляло информационные и имиджевые операции, направленные на дискредитацию тех или иных неугодных политиков в ходе «арабской весны». При этом **сетевые ресурсы использовались в качестве поля информационной**

подготовки активной протестной социальной базы, а также «рупора» для непосредственной организации массовых волнений. Ключевыми агентами информационного вмешательства в различных государствах служили собственные лидеры общественного мнения, с которыми тесно сотрудничало управление.

МИНИСТЕРСТВО ОБОРОНЫ И АГЕНТСТВО НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Министерство обороны США в качестве основного ресурса вмешательства использует **Агентство национальной безопасности (АНБ)**, входящее в состав **Разведывательного сообщества США**¹. В качестве двух ключевых целей деятельности АНБ в его уставе обозначены проведение радиоэлектронной разведки и обеспечение информационной безопасности правительства США.

Одним из методов действия АНБ США является так называемая электронная слежка за гражданами, в том числе и других государств через глобальные поисковики и социальные сети. В рамках своей деятельности АНБ активно сотрудничает с Google, Facebook, Microsoft и Apple, получая доступ к информации о сетевой деятельности тех или иных интересующих их граждан, представителей политической элиты и даже лидеров иностранных держав.

Национальное управление кибербезопасности США, входящее в структуру Министерства внутренней безопасности, в рамках сложной и крайне разветвленной системы органов американского правительства является фактическим конкурентом АНБ. **Национальный центр кибербезопасности, являющийся ключевым кадровым ресурсом деятельности управления, согласно своему уставу призван осуществлять защиту коммуникационных и компьютерных систем правительства США от внутренних и внешних угроз.** Ключевые угрозы с точки зрения вмешательства во внутрироссийское киберпространство данный центр представляет для работы посольства и консульств России в США и их информационно-коммуникативной структуры. **Официальным оправданием подобного вмешательства, очевидно, будет являться факт раследования предполагаемого влияния России на исход последних президентских выборов в США, на практике же киберугроза распространяется на все инфраструктурные объекты посольств и консульств и критически значимые внутренние базы данных.**

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ США, ФИНАНСОВО-ПРОМЫШЛЕННЫЕ ГРУППЫ И АФФИЛИРОВАННЫЕ С НИМИ НКО И СМИ

Различные партийные информационные ресурсы и каналы передачи информации также осуществляют непрерывную работу в информационном пространстве России. Непосредственный интерес разноплановых партийных акторов в рамках вмешательства в российский политический процесс объясняется, во-первых, значимостью феномена России для американского общественно-политического дискурса,

¹ 17 отдельных правительственных учреждений США, осуществляющих разведывательную деятельность в интересах США.

а во-вторых, интересами различных финансовых и промышленных кругов, тесно связанных с той или иной партией в США.

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ США

Внешнеполитическая повестка дня традиционно является одним из ключевых «козырей» Демократической партии США в ходе президентских предвыборных гонок. Таким образом, **вопрос «российской угрозы» является для демократов своеобразной «разменной монетой» при формировании внутривнутриполитического дискурса. Традиционно Демократическая партия США является проводником интересов крупных ТНК и банковского сектора, что находит свое отражение во внешнеполитической информационной деятельности федеральных политиков от данной партии.**

Совет по международным отношениям, тесно связанный с личностью Д. Рокфеллера и его фондом, также является еще одним центром ретрансляции внешней информационной политики Демократической партии США. Анализ финансовых документов данной организации приводит нас вновь в американский банковский сектор, а именно к следующим крупнейшим банкам США: Bank of America и J.P. Morgan. Помимо банковского сектора, существенную долю финансовых вливаний в различные проекты совета осуществляют крупные ТНК и международные медиахолдинги, например, General Electric, Time Warner и International New York Times (в прошлом International Herald Tribune).

Бруклинский университет и печально известный по украинским событиям 2013–2014 гг. институт «АСПЕН» также следует рассматривать в качестве ключевых агентов влияния Демократической партии США. **Основные цели существования данных аналитических центров выражаются в детальной проработке грядущих кампаний вмешательства на основе различных социологических исследований, а также в подготовке квалифицированных кадров, владеющих технологическим инструментом «цветных революций» для дальнейшего их внедрения в политическую контрэлиту стран, подвергающихся вмешательству.**

Демократическая партия США является одним из ключевых агентов вмешательства в политическое пространство России. Различные скрытые агенты из кругов крупной финансовой элиты США, а также представители крупных ТНК и медиахолдингов осуществляют лоббирование собственных интересов в политическом пространстве России через информационные ресурсы и каналы влияния партии. Ключевую роль в рамках пропагандистской деятельности партии за рубежом играет ряд научно-исследовательских институтов и центров, занимающихся изучением зарубежных обществ и разработкой технологий проведения и реализации «цветных революций».

РЕСПУБЛИКАНСКАЯ ПАРТИЯ США

Республиканская партия США, традиционно тесно связанная с представителями американского ВПК и крупнейшими нефтяными корпорациями, также имеет ряд собственных интересов и целей деятельности в политическом пространстве России. С точки зрения наличия центров стратегической и оперативной

деятельности по организации информационных кампаний и операций на территории государств-контрагентов институциональная организация Республиканской партии значительно уступает «демократам». Однако зачастую ряд международных фондов и НКО (Transparency Int.), изначально сформированных при содействии Демократической партии, также получают финансирование по республиканским каналам, что подтверждает наличие ряда общих интересов и целей у двух конкурирующих внутри США партий по вопросам вмешательства в политическое пространство других государств.

Международный республиканский институт (МРИ), созданный в 1983 г. представителями республиканской партии в качестве конкурента Национального демократического института США, на сегодняшний день является ключевым агентом информационного влияния республиканской партии за рубежом. В отличие от демократического института, деятельность которого в большей степени связана непосредственно с Демократической партией и Конгрессом США, Международный республиканский институт в качестве основных каналов взаимодействия тесно связан с высшим командным составом ЦРУ и НАТО, что характеризует его в большей степени как инструмент организационного, а не стратегического характера в процессе «экспорта демократии» на территории России и ряда других государств. Данный институт в России имеет прямую финансовую связь с организацией «Голос» и объединением христианской молодежи «Мое поколение». Фактически же МРИ является пропагандистским инструментом Республиканской партии США и НАТО, занимающимся подготовкой оппозиционных кадров для дальнейшего их использования в процессе организации революций в других странах.

Методы внешнего воздействия на российское общество Республиканской и Демократической партиями США являются достаточно схожими и подразумевают наличие сложной и разветвленной инфраструктуры во внутреннем информационном пространстве России, состоящей из различных СМИ, НКО и научно-исследовательских институтов. Цели же внешнего вмешательства варьируются в зависимости от элитарных кругов, чьи интересы непосредственно затрагиваются по тем или иным внешнеполитическим вопросам, связанным с Россией, ее внутренней политикой и ролью в международной политике и глобальной экономической конкуренции.

В целом агенты вмешательства США в политическое пространство России представляют собой разветвленную систему, в основании которой находятся представители государственной и партийной элиты США, финансовой и промышленной элиты, государственные органы и частные фонды и организации, зачастую имеющие противоречащие друг другу цели и интересы.

ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ 1996 Г.

Опасения администрации Б. Клинтона по поводу возможной ресоветизации России определили прямое вмешательство американских политтехнологов в президентские выборы 1996 г. На момент старта избирательной кампании рейтинг действующего президента Б.Н. Ельцина был крайне низким, в то время как рейтинг его главного оппонента Г.А. Зюганова колебался в районе отметки 60%. Таким образом, задача

переизбрания Б.Н. Ельцина на пост Президента России являлась едва ли не ключевой для демократической администрации Б. Клинтона для успешного продолжения ее политики в отношении России. С данной целью в Москву были приглашены американские политические консультанты Д. Шоумейт, Дж. Гордон и Р. Дренснер, перед которыми стояла стратегическая задача — организовать предвыборную кампанию Б.Н. Ельцина и срочно улучшить его имиджевые характеристики и рейтинг.

Таким образом, американские политтехнологи получили прямую возможность влияния на трех уровнях:

— взаимодействие с политическими федеральными и региональными элитами (торг элит);

— работа с общественным мнением, электоратом как опосредованно (информационная кампания), так и непосредственно (организация встреч с избирателями);

— работа со СМИ и лидерами общественного мнения.

Работа с федеральными и региональными политическими элитами осуществлялась путем организации формальных и неформальных встреч и совещаний. **Американские политтехнологи привнесли в российскую политическую реальность традиционные для электоральной борьбы в США методы «торга элит» и «предварительной раздачи должностей в администрации»**, когда в ходе предвыборной кампании кандидат обещает представителям политической элиты «место под солнцем» в случае собственной победы на выборах.

Значимым явился также тот факт, что в 1996 г. совпали электоральные циклы выборов Президента РФ и выборов глав в большинстве регионов. Таким образом, в ходе повсеместного развертывания кампаний на федеральном и региональном уровнях региональным элитам была необходима поддержка центра, в том числе и его финансовых ресурсов, в чем действующий президент и его команда выгодно опережали кандидата от КПРФ.

В рамках работы с электоратом американскими политтехнологами был применен практически весь набор методов информационно-психологического воздействия американской электоральной политологии. **Были избраны примитивные бихевиористские методы по модели «стимул — реакция».** **Ставка была сделана на манипуляцию бессознательными страхами.** Знаменитая кампания «Голосуй или проиграешь» апеллировала к базовым потребностям человека в безопасности и социальном признании. В этом смысле политтехнологам удалось очень точно оценить внутреннюю социально-психологическую обстановку в российском обществе того периода. Знаменитый лозунг «Купи еды в последний раз!» апеллирует к страху постсоветского человека перед возвращением талонной системы и пустых прилавков в магазинах. Помимо продовольственной проблемы команда Б.Н. Ельцина акцентировала внимание на угрозе начала гражданской войны. В памяти граждан были еще живы воспоминания о кровопролитных событиях августа 1991 г. и октября 1993 г., и угроза повторения подобных событий также вызывала серьезные опасения.

Эмоциональный фон призваны были также создать концерты и массовые митинги. Они не только подчеркивали близость кандидата к людям (за время

кампании Ельцин посетил более 30 субъектов РФ, принимая участие в значимых культурных ивентах). Данная стратегия в дальнейшем была принята на вооружение американскими политтехнологами в рамках использования технологий «цветных революций», в том числе и на Украине в 2004 и 2013 гг. и в России в 2012 г. Организация концертов популярных музыкантов и выступлений значимых культурных и спортивных деятелей способствует политической мобилизации молодежи, ее вовлечению в ряды протестующих. При этом действуют бессознательные механизмы заражения в толпе, люди становятся управляемыми.

В качестве метода оказания воздействия на общественное мнение также применялось обращение к потребности в безопасности: потенциальная победа коммунистов расценивалась как возвращение России к советским порядкам, а всего мира — к реалиям холодной войны и гонки вооружений.

Помимо традиционных информационных методов воздействия, в ходе предвыборной кампании также были применены и методы экономического и финансового воздействия. В частности, США пролоббировали через МВФ в 1996 г. выделение кредита для России в размере 10,2 млрд долл., большая часть которого пошла на выплату задолженности по зарплате бюджетным работникам и сотрудникам значимых производств для улучшения социальной атмосферы в России перед президентскими выборами.

Таким образом, в ходе предвыборной кампании 1996 г. американские политтехнологи **за счет социальной и политической разобщенности и напряженности в России получили возможность применения технологий политического вмешательства в избирательную кампанию, а также информационно-психологического воздействия на российский электорат, политическую элиту и отдельных политиков.** **В ходе данной предвыборной кампании США как использовали наборы традиционных методов избирательных технологий, применяемые регулярно на выборах в Штатах, так и апробировали ряд методов и технологий, которые в дальнейшем будут активно использоваться американскими агентами влияния в рамках «цветных революций».**

ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ 2000 г.

Президентская избирательная кампания 2000 г. в России характеризуется крайне осторожным информационным вмешательством США и аффилированных с ними информационных ресурсов в ход электорального процесса в России. Отчасти, подобное явление связано с тем, что данные президентские выборы в России были объявлены досрочно, что застигло мировое сообщество врасплох, а отчасти с тем, что в этот период американская политическая элита была занята организацией собственных президентских выборов, состоявшихся 7 ноября 2000 г.

Следует отметить, что информационный фон выборов 2000 г. в США формировался в большей степени внутривнутриполитической повесткой дня, в то время как вопросы внешней политики оба кандидата — Дж. Буш-мл. и А. Гор — сознательно вытесняли на периферию. Соответственно, информационное вмешательство в электоральные процессы в России фактически обеспечивалось линиями дипломатических служб и Государственного департамента США

и не возводилось в ранг первоочередной задачи для американской внешней политики.

Зарубежные политики лишь формировали свое отношение к новому кандидату, прощупывая и пытаясь повлиять на его дальнейшие позиции. В частности, на это была, по всей видимости, направлена встреча временно исполняющего обязанности Президента России В.В. Путина и Государственного секретаря США М. Олбрайт. Сама М. Олбрайт не скрывала жесткого стиля ведения диалога и в своих воспоминаниях указывала, что напрямую задавала В.В. Путину вопросы относительно его политических воззрений и дальнейшего пути развития России. Формальным поводом для резкого ужесточения политической риторики США в ходе президентской предвыборной кампании послужило начало Второй чеченской войны. Жесткая позиция В.В. Путина в ходе данного конфликта крайне обеспокоила американский истеблишмент, что неоднократно подчеркивалось и самой М. Олбрайт, и послом США в России Дж. Коллинзом.

В период открытого военного конфликта в Чечне, частично совпавшего с президентской избирательной кампанией в России, американские агенты влияния активизировали собственную деятельность по дискредитации имиджа В.В. Путина через ряд СМИ и НКО: в первую очередь имеются в виду «Новая Газета», аффилированная с фондом «Открытое общество» Дж. Сороса, «Радио Свобода», открыто финансируемое конгрессом США, и общество «Мемориал», финансируемое рядом зарубежных правозащитных организаций и дипломатических ведомств. На рубеже веков российское внутреннее политическое пространство являлось, пожалуй, наиболее уязвимым для оказания на него воздействия различными агентами влияния. Многочисленные НКО, поддерживаемые частными, коммерческими, а зачастую и государственными структурами, аффилированными с США, оказывали серьезное влияние на формирование информационной и политической повестки дня в России, что не могло не сказаться на информационном освещении избирательной кампании 2000 г.

Для оказания непосредственного влияния на электорат американским дипломатическим ведомством применялся метод так называемой народной дипломатии, смысл которого заключался в создании психологически доверительного восприятия американских дипломатических работников у граждан России за счет неформального и непосредственного общения с населением. Представители американской дипломатической миссии во главе с послом США в России Дж. Коллинзом посещали значимые культурные, спортивные и экономические события в регионах, организовывали встречи как с простыми людьми, так и с представителями региональных экономических, финансовых и промышленных элит. Именно США в ходе предвыборной кампании 2000 г. в России стали первопроходцами в области оказания информационно-психологического воздействия на население России путем организации непосредственного сетевого общения через Интернет: в рамках проекта посольства США «Гармония» осуществлялось регулярное общение с заинтересованными гражданами России не только на политическую, но и бытовую проблематику. Очевидно, что главной целью подобного информационного воздействия являлось создание механизмов горизонтальной коммуникации

с населением России для последующего управления мнением.

В ходе президентской предвыборной кампании в России в 2000 г. политическое вмешательство США, с одной стороны, не имело конкретных целей, так как внеочередные выборы в России и основной кандидат стали полной неожиданностью для Государственного департамента США, а с другой стороны, именно в ходе данных выборов США удалось опробовать новые методы оказания информационного влияния на граждан России, связанные с распространением глобальной сети Интернет.

ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ 2004 г.

Президентская кампания в России 2004 г. характеризуется продолжением применения латентных способов информационно-психологического воздействия на российский электорат, политические элиты и политических лидеров со стороны американских агентов влияния. **Существенное ограничение непосредственного доступа к информационному пространству России для напрямую аффилированных с США субъектов воздействия отчасти подтолкнуло их к перенесению информационной кампании, направленной на дискредитацию имиджа В.В. Путина, из внутреннего информационного поля во внешнее. Именно 2004 г. следует считать своеобразной точкой отсчета в трансформации образа В.В. Путина и российской политической элиты в западных СМИ. Кампания по формированию негативного имиджа власти в России в сознании граждан других стран, в особенности стран СНГ, активно начатая американскими медиа именно в тот период, продолжается и по сей день.**

Цели, преследуемые данной информационной кампанией, можно разделить на несколько групп:

во-первых, попытки оказания давления на высокопоставленных чиновников с целью влияния на принятие политических решений,

во-вторых, разобщение политической и финансовой элиты путем запугивания последней усилением власти, а также создания ее негативного делового имиджа за рубежом,

в-третьих, информационно-психологическое воздействие на российских избирателей за счет негативного международного фона.

Практически все эти методы и механизмы применялись США в отношении информационного пространства тех стран, в которых в дальнейшем использовались технологии «цветных революций», что напрямую доказывает, что американское правительство впервые задумалось о применении подобных технологий в отношении России еще в 2004 г., после подтверждения В.В. Путиным независимого курса страны.

Тем не менее анализ политического вмешательства США в ходе шести президентских кампаний в России показывает, что кампания 2004 г. характеризуется, пожалуй, наименьшей степенью активности различных информационных субъектов, что объясняется рядом как объективных, так и субъективных причин. Во-первых, сложное внутривнутриполитическое положение в ходе собственной президентской кампании администрации Дж. Буша-мл., погрязшей в войне в Ираке,

требовало от нее крайне осторожной внешнеполитической риторики в отношении значимых субъектов международных отношений. Во-вторых, организация «цветных революций» требует значительных финансовых затрат, применение подобных технологий в России в период выборов Президента России 2004 г. обошлось бы американскому бюджету значительно дороже, чем за полгода до этого в Грузии или полгода спустя на Украине.

Президентская кампания в России 2004 г. характеризуется постепенной апробацией на российской почве американскими агентами влияния тех методов и технологий, которые в дальнейшем будут применены в ходе парламентских выборов 2011 г. и президентских выборов 2012 г. Также именно 2004 г. следует считать точкой отсчета для негативной информационной кампании, направленной на аудиторию в США и стран ЕС и СНГ, по дискредитации имиджа Президента России и ее высшего политического руководства.

ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ 2008 г.

Информационная кампания, организованная агентами влияния США, в отношении выборов Президента России в 2008 г. с самого начала носила совершенно иной характер по сравнению с двумя предыдущими электоральными циклами. Смена парадигмы отмечалась в том, **что речь шла уже не о дискредитации конкретного кандидата на пост Президента России, а о дискредитации самого политического института выборов как ключевой составляющей политической системы России в целом.**

С данной целью еще начиная с 2004 г. к субъектам имиджевого воздействия на политическую власть в России подключились так называемые рейтинговые агентства, аффилированные с различными политическими и околонучными политологическими кругами в США. В 2004 г. Freedom House впервые с 1989 г. причислил Россию к числу «несвободных стран», что наглядно продемонстрировало окончательную трансформацию дискурса американской политической элиты в отношении России. В 2004–2008 гг. Freedom House и Transparency International продолжают понижать позиции России в индексах свободы и восприятия коррупции, несмотря на сомнительную методику, имеющих негативный информационный шлейф.

В практическом плане стратегия дискредитации самих президентских выборов в 2008 г. в России проявилась в отказе представителей ОБСЕ от мониторинга избирательной кампании и организации выборного процесса. Таким образом, выборы могли быть в любой момент объявлены несоответствующими международным стандартам без конкретных зафиксированных нарушений. А в глазах мирового сообщества формировалась установка на негативное восприятие политической системы и политического процесса России в целом. Подобная же психологическая установка восприятия была нацелена и на внутрироссийскую аудиторию и формировалась методом показательного отмежевания «демократического сообщества» от России.

В целом политическая информационная кампания, организованная США по поводу выборов 2008 г., скорее служила собственным американским внутриполитическим интересам, чем продвижению

интересов аффилированных с США политических лидеров в России.

Во-первых, в 2008 г. стало очевидным, что проблематика России становится своеобразной «разменной монетой» во внутриполитическом дискурсе между Республиканской и Демократической партиями США, наряду с международным терроризмом и внутренним государственным долгом. Данная тенденция отчетливо проявилась в рамках президентской гонки 2008 г. между Б. Обамой и М. Ромни.

Во-вторых, **информационная кампания по дискредитации выборов в России была явно нацелена на аудиторию и политические элиты государств — членов ЕС. Задача данной кампании заключалась в размежевании интересов российских и европейских политических, финансовых и промышленных кругов с целью дальнейшего усиления влияния США на внутриевропейские дела и превентивное ослабление российских позиций на рынках Европы.**

ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ 2012 г.

Широкомасштабную информационную кампанию по дискредитации парламентских и президентских выборов в России 2011–2012 гг. и негативизации имиджа В.В. Путина и российской политической элиты как внутри страны, так и за рубежом следует рассматривать в качестве единой системы мер, предпринятых американскими агентами прямого вмешательства в электоральные процессы в России.

Во-первых, данная кампания являлась стратегической, т.е. носила заранее запланированный, системный и четко структурированный характер. Имеется ряд оснований утверждать, что подготовка данной кампании началась задолго до старта самого избирательного процесса.

Во-вторых, она носила явную сформулированную цель смены политического режима в России, что подтверждается применением в ходе кампании практически всего спектра технологий так называемых цветных революций.

При проведении анализа вмешательства США в выборы 2011–2012 гг. в России целесообразно выделить ряд стратегических направлений, которые требуют самостоятельного анализа. В первую очередь в 2008–2012 гг. американским агентам влияния за счет предоставления финансовых и кадровых ресурсов удалось сформировать относительно организованные оппозиционные силы в России. Параллельно проводились разведывание и проработка российского внутриполитического поля и целевой аудитории информационного воздействия за счет широкомасштабного применения сетевых политических технологий. Также продолжалась целенаправленная информационная кампания по дальнейшей дискредитации политической системы в России в глазах международного сообщества.

Беспрецедентный характер вмешательства подтверждается официальными данными Государственного департамента США: **в 2009–2012 гг. американское правительство потратило «на развитие демократии в России» свыше 200 млн долл. Большая часть этих финансовых ресурсов была направлена на формирование и поддержку активистов и информационных ресурсов в России:** ассоциации «Голос», движения «Солидарность»,

телеканала «Дождь», движения «Оборона», фонда «Образ будущего» и т.д.

Анализируя процесс поэтапной организации оппозиционных сил в России в 2008–2012 гг., выделим ряд ключевых событий, демонстрирующих постепенный переход кампании политического вмешательства США в электоральный процесс в России из латентной (подготовительной) в открытую стадию. В декабре 2008 г. Г.К. Каспаровым, Б.Е. Немцовым и И.В. Яшиным было организовано движение «Солидарность», одной из уставных целей которого была организация поведения акций протестов. Летом 2009 г. состоялось первое выступление движения «Стратегия-31», деятельность которого следует считать своеобразной апробацией протестных методов в Москве и крупных городах России. В рамках подготовки информационного фона для активизации протестных действий в 2010 г. был создан телеканал «Дождь», с самого начала частично финансируемый через американский Совет управляющих по вопросам вещания, параллельно с этим в социальных сетях Facebook и Вконтакте начали появляться оппозиционные публичные страницы и группы, открыто призывающие к протестным действиям. В 2011 г. А.А. Навальный организовал проекты «РосПил» и «РосЯма», которые служили своеобразной платформой политической активизации потенциально оппозиционно настроенных граждан. Таким образом, **к концу 2011 г. американским агентам политического вмешательства удалось сформировать в России целую информационно-коммуникативную инфраструктуру, имевшую достаточно четкую иерархию, собственные финансовые, кадровые, организационные и информационные ресурсы и позволявшую в кратчайшие сроки мобилизовать и активизировать протестный электорат.**

Среди стратегий, использовавшихся в ходе политического вмешательства в электоральный и политический процесс в России в 2011–2012 гг., следует выделить следующие:

1. Ставка на сетевую коммуникацию (Вконтакте, Facebook, Twitter) и, как следствие, крупные города и молодежную аудиторию;

2. Ориентация на уже популярных и сделавших себе имя оппозиционных лидеров общественного мнения (А.А. Навальный, Б.Е. Немцов, И.В. Яшин, С.С. Удальцов и т.д.);

3. Ставка на стихийность политических протестов и их всевозрастающую радикализацию;

4. Подмена понятий: трансформация бытовых проблем населения, связанных с социальной сферой, здравоохранением, образованием и т.д., в политико-идеологическое русло;

5. Использование глобальных медиаресурсов (CNN, Fox News, BBC, «Голос Америки», «Радио Свобода» и т.д.) для создания у протестующих психологического ощущения единства со всем «демократическим миром»;

6. Неприкритая поддержка деятельности протестующих по линии дипломатического ведомства США за счет прямого участия представителей дипломатической миссии в протестных событиях («печеньки»).

Параллельно с кампанией по активизации протестов в 2011–2012 гг. проводилась кампания по дискредитации грядущих парламентских и президентских выборов в России и их итогов. Здесь следует упомянуть о двух наиболее активных обще-

ственных организациях в данный период времени: ассоциация «Голос» и некоммерческая организация «РосВыборы». Ассоциация «Голос», аффилированная с USAID, содействовала формированию негативного информационного фона вокруг выборов 2011–2012 гг. за счет публикации информации, как проверенной, так непроверенной, о незначительных нарушениях процедур. Данная организация стала главным поставщиком информационных поводов о фальсификациях на парламентских выборах еще задолго до самих выборов, что подтверждает гипотезу о предварительной целенаправленной обработке информационного фона в России для последующей организации политических протестов. Организация «РосВыборы», созданная А.А. Навальным в начале 2012 г., имела своей целью организацию кампании по дискредитации президентских выборов в России путем сопоставления их в сознании целевой аудитории с только что прошедшими парламентскими выборами и формирования негативных установок.

Информационная кампания по дискредитации парламентских и президентских выборов в России и формированию негативного фона их восприятия, проводившаяся в США и странах ЕС, также была организована задолго до момента старта избирательных кампаний и во многом являлась продолжением заявленного еще в 2004 г. внешнеполитического дискурса США в отношении России и В.В. Путина. Нововведения стратегического и технического характера в ней фактически отсутствовали. Однако отметим, что параллельное применение внутреннего и внешнего информационно-психологического влияния на политическую элиту в России имело своей целью ее деморализацию и создание психологического ощущения полного отсутствия поддержки как внутри собственной страны, так и за ее пределами.

Информационная кампания по вмешательству в выборы Президента России в 2012 г. носила глобальный, целевой и стратегический характер. Информационное воздействие на российский электорат и политические элиты осуществлялось на внутривнутриполитическом и внешнеполитическом информационном фронте с применением различных диверсифицированных источников и ресурсов информационного воздействия.

ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ 2018 г.

Провал попыток организации «цветной революции» в России в 2011–2012 гг., а также уверенная победа В.В. Путина на выборах 2012 г. наглядно продемонстрировали США несостоятельность применения традиционных технологий «экспорта революции» в современной России. Между тем очевидно, что новая администрация в Вашингтоне не теряет надежды изменить внешнеполитический курс России и ослабить ее позиции. Об этом, в частности, свидетельствуют и настойчивые заявления главы ЦРУ М. Помпео, призванные оправдать в глазах американской и мировой общественности вмешательство в выборы в России. В интервью BBC он заявил, что Китай и Россия представляют опасность для США, что он не видит «снижения их активности» во внешней политике и заявил о риске вмешательства извне в промежуточные выборы в Конгресс и Сенат США.

При оценке рисков вмешательства США стоит понимать, что за последние годы администрацией

Б. Обамы при непосредственном контроле главы Государственного департамента США Х. Клинтон с учетом уроков 2011–2012 гг. были приняты на вооружение ряд нововведений методологического характера, что прослеживается на основании информационных войн в ходе выборов в Государственную Думу в 2016 г.:

1. Метод раскола (растаскивания) элит. Создав малую вероятность организации в России «революции снизу», США решили вновь вернуться к непосредственному воздействию на политическую элиту в России «сверху». Этой цели служат различные регулярно пополняемые «санкционные списки». Опубликованный 30 января 2018 г. Минфином США «Кремлевский доклад», содержащий перечень из 214 российских политиков и бизнесменов, был запланирован с расчетом повлиять на настроения в России накануне президентских выборов. Одновременно с «Кремлевским докладом» с очередным заявлением выступил Родченков, обвинивший действующего президента в реализации так называемой допинговой программы. Заявление Родченкова — это очередной каскад операции информационной войны, призванной затянуть в американской терминологии «петлю анаконды»;

2. «Нивелирование значимых достижений». В качестве мишеней для формирования негативных информационных поводов в восприятии целевой аудитории были выбраны события, связанные с воссоединением Крыма с Россией и Олимпиадой в Сочи 2014 г. Подрыв значимости события «Олимпийские игры» обеспечивался колоссальной информационной кампанией, состоящей из последовательного ряда информационных атак, посвященных «разоблачениям» якобы существовавшей государственной поддержки допинговой системы в России. Логическая линия антикрымской кампании, нацеленной на российского избирателя, формировалась за счет экономических санкций и их интерпретации для российского потребителя агентами влияния США;

3. Метод снижения барьеров входа информации: «Лучше один раз увидеть, чем сто раз услышать». Начавшаяся на форумах и блоговых платформах, достигнувшая своего пика в 2012 г. на Facebook, в Twitter и Вконтакте протестная активность в российском сегменте Интернета в середине 2010-х гг. постепенно переместилась на YouTube. Данная тенденция частично связана с всевозрастающей популярностью видеоблогинга среди молодежной аудитории в России, а также с пониманием внесистемной оппозицией и ее политтехнологами доминирования визуально-аудиального контента над печатным форматом в рамках агитационно-пропагандистской деятельности. При этом при просмотре меньше задействованы механизмы критической оценки достоверности информации, чем при ее прочтении;

4. Метод «загонной охоты», подразумевающий негативизацию имиджа действующего президента опосредованно, т.е. за счет негативных информационных кампаний, направленных на личную дискредитацию лиц из его непосредственного профессионального окружения.

Смена политического курса в США, связанная с избранием на пост президента кандидата от республиканской партии Д. Трампа в ноябре 2017 г., привела к традиционной при смене администрации дезорганизации информационной кампании США против России по линии Государственного департамента и дипломатической миссии. Между тем в выступлении перед конгрессом в конце января 2018 г. Д. Трамп дал четкий сигнал на атаку, назвав Россию одним из ключевых соперников наравне с Китаем и «странами-изгоями». Так что политическое вмешательство в выборы в России американскими агентами влияния продолжает осуществляться, по крайней мере, по линии конгресса США и аффилированных с ним общественных организаций и информационных ресурсов, а также по линии партийных институтов, даже несмотря на довольно спокойно прошедшую избирательную кампанию 2018 г.

Обеспечение избирательных прав инвалидов на выборах Президента РФ 18 марта 2018 г.: опыт Ставропольского края

ДЕМЬЯНОВ ЕВГЕНИЙ ВИКТОРОВИЧ,

председатель избирательной комиссии Ставропольского края
demyanov75@rambler.ru

Создание равных возможностей для инвалидов для участия в выборах предполагает прежде всего создание необходимых дополнительных условий, обеспечивающих доступность прибытия на избирательный участок и осуществления своего права лично принять участие в голосовании, и создание дополнительных средств и каналов коммуникации, обеспечивающих получение избирателями-инвалидами полной и достоверной информации о ходе избирательной кампании, о кандидатах и политических партиях, участвующих в выборах.

По состоянию на 1 марта 2018 г. на территории Ставропольского края проживало 223 415 инвалидов. Из них 7926 используют кресла-коляски, а 2675 — протезы, 2848 являются инвалидами по зрению, в том числе 41 инвалид пользуется собаками-поводырями, 4271 инвалид по слуху. Многие инвалиды имеют ограниченные возможности передвижения или не могут самостоятельно заполнить избирательный бюллетень.

Однако и приведенные цифры не дают всей полной картины. Дело в том, что, являясь одним из крупнейших курортных регионов России, Ставропольский край имеет на своей территории многочисленные санатории, лечебно-оздоровительные учреждения и реабилитационные центры, в которых в день голосования могут находиться избиратели-инвалиды, прибывшие на лечение и отдых буквально накануне голосования и желающие реализовать свое конституционное право на участие в выборах. Внедрение системы «Мобильный избиратель» с возможностью проголосовать по месту своего нахождения делает такое право возможным даже для самой немобильной по объективным причинам группы избирателей.

И организаторы выборов должны сделать все возможное для того, чтобы реализация этого права была обеспечена на деле.

В Ставропольском крае вопросы обеспечения избирательных прав инвалидов регулируются Законом Ставропольского края от 27 февраля 2008 г. № 7-кз «Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к информации, объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур». Кроме того, в крае принята подпрограмма «Доступная среда», которая реализуется в рамках государственной программы Ставропольского края «Социальная поддержка граждан», утвержденной Постановлением Правительства Ставропольского края от 24 декабря 2015 г. № 563-п.

Реализация программы «Доступная среда» очень помогает избирательным комиссиям в работе по обеспечению избирательных прав инвалидов — все больше избирателей данной категории участвуют в голосовании именно в помещении для голосования, так им обеспечивается возможность прибыть самостоятельно на избирательный участок.

Между избирательной комиссией Ставропольского края и Министерством труда и социальной защиты населения Ставропольского края 29 августа 2017 г. подписано Соглашение о сотрудничестве по обеспечению избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, проживающих на территории Ставропольского края, являющихся инвалидами.

В рамках Соглашения работники социальных служб оказывают помощь в информировании граждан, являющихся инвалидами, об основных избирательных дей-

В статье на примере Ставропольского края анализируется опыт организаторов выборов по обеспечению активного избирательного права инвалидов на выборах Президента РФ 18 марта 2018 г.

Ключевые слова: выборы, избирательные права инвалидов, информирование избирателей.

Ensuring the Voting Rights of the Disabled in the Presidential Elections in the Russian Federation Held on March 18, 2018: Experience of the Stavropol Territory

Demyanov Evgeny V., Chairman of the Election Commission of the Stavropol Territory

Based on the experience of the Stavropol Territory, the article analyzes the experience of election administrators in ensuring the voting right of the disabled in the presidential elections in the Russian Federation held on March 18, 2018.

Keywords: elections, voting rights of the disabled, informing of voters.

ствиях, в предоставлении возможности избирателю, который не сможет прибыть лично в территориальную избирательную комиссию, участковую избирательную комиссию, многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, самостоятельно подать заявление о включении в список избирателей по месту нахождения, определении предпочтений граждан, являющихся инвалидами, по формам голосования (в помещении/вне помещения для голосования), в решении вопроса предоставления автотранспорта для доставки граждан, являющихся инвалидами, на избирательный участок, а также организации адресной доставки информационных материалов избирателям-инвалидам.

Избирательная комиссия Ставропольского края тесно взаимодействует с библиотекой для слепых и слабовидящих имени В. Маяковского г. Ставрополя. Работники библиотеки оказали большую помощь при подготовке к выборам Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г. в проведении информационно-разъяснительной работы с избирателями, являющимися инвалидами по зрению. Так, библиотека осуществила рассылку информационных выборных материалов: памятку о порядке голосования, изготовленную с использованием рельефно-точечного шрифта Брайля, памятку о голосовании инвалидов и информацию о кандидатах на выборах Президента РФ, которые были изготовлены в аудиоформате, в филиалы библиотеки для слепых, библиотечные пункты при местных организациях инвалидов по зрению, лечебно-профилактические и образовательные учреждения, а также центральные районные и городские библиотеки, культурно-досуговые объединения. Такой подход к организации информационно-разъяснительной деятельности показал свою эффективность, так как гарантированно обеспечивает доведение информации на специальных носителях до целевой аудитории.

В период проведения выборов Президента РФ в Ставропольском крае на трех каналах телерадиовещания («Россия 1» (региональные выпуски), «СвоеТВ», «АТВ») осуществлялся выпуск телевизионных новостных программ и информационных видеороликов, посвященных выборам, с использованием сурдоперевода и бегущей строки. Тем самым была обеспечена возможность одновременного получения оперативной информации для всех избирателей и для инвалидов с полной или частичной потерей слуха.

Примером взаимодействия избирательной комиссии Ставропольского края и нижестоящих избирательных комиссий с общественными организациями инвалидов является традиционное проведение круглых столов с участием членов Рабочей группы избирательной комиссии Ставропольского края по обеспечению избирательных прав инвалидов

и взаимодействию с региональными организациями общероссийских общественных организаций инвалидов, представителями общественных организаций инвалидов, органами социальной защиты населения, органами государственной власти края, органами местного самоуправления, избирательными комиссиями и иными заинтересованными лицами по организационным и техническим вопросам обеспечения избирательных прав инвалидов при проведении выборов.

Избирательными комиссиями привлекаются местные организации общества инвалидов для заполнения индивидуальных паспортов маршрутов избирателей, являющихся инвалидами, а также определения доступности избирательных участков для такой категории избирателей. Усилиями местных администраций дорога от дома к избирательному участку становится более доступной, и, что отрадно, многие технические сооружения (съезды, пандусы и др.) после проведения выборов остаются на местах, чем на деле реализуется право инвалидов на достойную жизнь и безбарьерную среду.

Также по согласованию со Ставропольской краевой организацией общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское Ордена Трудового Красного Знамени общество слепых» были заблаговременно определены 70 избирательных участков на выборах Президента РФ 18 марта 2018 г., на которых использовались специальные трафареты для самостоятельного заполнения бюллетеня с применением рельефно-точечного шрифта Брайля. Именно на этих участках их смогли получить и воспользоваться ими инвалиды по зрению.

С целью оказания помощи избирателям, являющимся инвалидами, и пожилым людям в день голосования избирательная комиссия Ставропольского края ежегодно с 2016 г. проводит образовательный форум для лидеров добровольческого движения Ставропольского края «Равные права — равные возможности», в рамках которого проходит обучение волонтеров. Кроме того, молодежные волонтерские отряды оказывают помощь избирательным комиссиям в заполнении паспортов маршрутов, а также в проведении адресных информационных акций.

В целом, проведя анализ организации работы по голосованию инвалидов на территории Ставропольского края при проведении выборов Президента РФ 18 марта 2018 г., необходимо отметить, что данная работа должна планомерно совершенствоваться и вестись на постоянной основе, в тесном взаимодействии избирательных комиссий с органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами социальной защиты и, что немаловажно, с общественными организациями инвалидов.

Электронные информационные стенды: новые технологические резервы

БОНДАРЕВ АНДРЕЙ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ,

член территориальной избирательной комиссии
Обручевского района г. Москвы
andres.kormilec@gmail.com

Возрастание роли передовых технических средств в избирательных процессах способно придать новое качество участия граждан в политике. Естественно, что привнесение технических инноваций осуществляется в первую очередь на таких стратегически важных участках, как учет избирателей, голосование на избирательных участках, подсчет голосов, общественный контроль и противодействие правонарушающим технологиям. Использование технических средств подсчета голосов, видеонаблюдения, системы «Мобильный избиратель» существенно укрепляет доверие к институту выборов и референдумов, обеспечивает наибольшую эффективность в организации голосования. Однако развитие технического оснащения должно охватывать все аспекты деятельности избирательных комиссий, кандидатов и иных участников выборов.

Недавно состоявшиеся выборы Президента РФ выявили проблему технического несовершенства, казалось бы, там, где ее никак не должно было возникнуть, — в необходимости размещения изменений в сведения о кандидате. Как известно, кандидат на должность Президента РФ П.Н. Грудинин своевременно предоставил всю достоверную информацию о своих зарубежных счетах. Чтобы обеспечить достоверность и полноту сведений о кандидате, ЦИК РФ направила письмо в избирательные комиссии за подписью секретаря ЦИК России М.В. Гришиной с указанием дополнительных сведений о доходах кандидата П.Н. Грудинина для информационного плаката о кандидатах и с распоряжением об использовании этих сведений сотрудниками избирательных комиссий. Решение ЦИК России также было подтверждено письмом председателя Московской городской избирательной комиссии к территориальным избирательным комиссиям г. Москвы.

В территориальную избирательную комиссию Обручевского района поступила жалоба от члена комиссии с правом совещательного голоса от кандидата П.Н. Грудинина о нарушении избирательного законодательства. Существо жалобы заключалось в следующем. По мнению заявителя, нарушением явилось «наклеивание дополнительной информации о кандидате Грудинине Павле Николаевиче» в информационный плакат о кандидатах, размещаемый на территории участковой избирательной комиссии № 2302.

Текст заявления был не уникален. Таких случаев в Москве было много, причем в основе содержание жалоб было однотипным. Суть претензий сводилась к следующему. Согласно п. 2.6 Комплекса мер по обеспечению информирования избирателей о зарегистрированных кандидатах на должность Президента РФ, о политических партиях, выдвинувших кандидатов, утвержденного Постановлением ЦИК РФ от 22 ноября 2017 г. № 111/914-7 (далее — Комплекс мер), оригинал-макет информационного плаката должен быть утвержден ЦИК России не позднее, чем за 32 дня до дня голосования, согласно п. 2.8 Комплекса мер должен быть размещен в избирательных комиссиях не позднее 30 дней до дня голосования, а после его изготовления и размещения в участковых и территориальных комиссиях «любые изменения в него в форме „уточнений“ могут быть в него внесены по решению ЦИК России только в случае досрочного выбытия какого-либо кандидата (пункт 2.9 Комплекса мер...)».

Далее заявители ссылались на подп. 1–2 п. 5 ст. 76, п. 1, подп. 2 и 5 п. 1.2, подп. 6 п. 2 ст. 85 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»), заявляя, что любое нарушение указанного ею

В статье рассмотрена проблема совершенствования технического обеспечения информирования избирателей о кандидатах при проведении голосования. В статье обосновывается целесообразность внедрения электронных информационных стендов в помещениях избирательных комиссий.

Ключевые слова: избирательные процессы, электронные стенды, информация, достоверность, плакат, кандидаты, инновации, выборы, информация, внедрение, федеральное законодательство, ЦИК.

Electronic Information Stands: New Technological Reserves

Bondarev Andrey V., Member of the Territorial Election Commission of the Obruchevsky District of Moscow

The article reviews the issue of improvement of technical support of informing voters on candidates at carrying out the voting. The article justifies the expediency of placement of electronic information stands in premises occupied by election commissions.

Keywords: electoral processes, electronic stands, information, reliability, poster, candidates, innovations, elections, information, introduction, federal laws, Central Election Commission.

регулирования оборота информационных плакатов в избирательных комиссиях страны является недопустимым нарушением законодательства о выборах Президента РФ и принципа равенства кандидатов, которое должно повлечь признание итогов голосования недействительными на любом избирательном участке, территории района, города, субъекта РФ и Российской Федерации в целом и отмену результатов выборов в том случае, «если кандидат, по отношению к которому нарушен принцип равенства, по итогам голосования на соответствующем участке или территории не получит большинства голосов избирателей или не выйдет во второй тур выборов». Основываясь на данных доводах, заявители просили территориальные комиссии устранить «нарушение» и удалить с информационных плакатов дополнительную информацию о кандидате на должность Президента РФ П.Н. Грудинине. В обращениях заявителей обычно содержалось требование рассмотреть его в их присутствии «немедленно» и принять мотивированное решение по существу вопроса.

Реакция на подобные обращения на местах была различной. Сотрудники отдельных участковых избирательных комиссий, столкнувшись с давлением на них, снимали дополнительную информацию со стендов или не размещали ее вовсе. Некоторые территориальные избирательные комиссии удовлетворяли подобные жалобы и давали указания в участковые избирательные комиссии убрать дополнительные сведения с информационного плаката (например, территориальная избирательная комиссия района Орехово-Борисово Северное). Однако в большинстве случаев решение ЦИК России было исполнено, а по соответствующим обращениям были приняты решения об отказе заявителям.

Так, Территориальная избирательная комиссия Обручевского района вынесла решение от 18 марта 2018 г. № 33/3, рассмотрев жалобу члена территориальной избирательной комиссии с правом совещательного голоса И.М. Федотовой, принятую 18 марта 2018 г. в 12 ч. 19 мин., об устранении нарушений и удалении с информационных плакатов, используемых участковыми избирательными комиссиями Обручевского района в своей работе, дополнительной информации о кандидате Грудинине Павле Николаевиче, на основании письма секретаря ЦИК РФ М.В. Гришиной от 7 марта 2018 г. № 12-12/6207 и от 17 марта 2019 г. № 12-16/9344 территориальная избирательная комиссия Обручевского района установила следующее. Оригинал-макет плаката «Кандидаты на должность Президента Российской Федерации. Сведения о доходах и об имуществе кандидатов на должность Президента Российской Федерации и их супругов и информация о фактах недостоверности представленных сведений» передан Центральной избирательной комиссией. Согласно ст. 21 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» территориальная избирательная комиссия не наделена полномочиями по признанию действий Центральной избирательной комиссии незаконными или недействительными. Руководствуясь вышеизложенным, территориальная избирательная комиссия решила отказать члену территориальной избирательной комиссии с правом совещательного голоса И.М. Федотовой в удовлетворении жалобы.

Представители партии КПРФ и кандидата П.Н. Грудинина пытались личными действиями добиться уда-

ления с информационных плакатов дополнительной информации о кандидате П.Н. Грудинине (попросту выражаясь, сорвать их со стендов), чему территориальная избирательная комиссия Обручевского района г. Москвы воспрепятствовала. Подобные факты были отмечены и в иных комиссиях, что вносило атмосферу конфликтности и психологическое напряжение в их работу.

Оставляя в стороне морально-этическую сторону вопроса, следует отметить, что указанных проблем можно было бы избежать в случае использования взамен традиционной бумажной формы плаката ее электронной формы с размещением на экранах соответствующих информационных стендов. В настоящее время именно такая технология визуального донесения информации является наиболее востребованной и эргономичной. Внедрение электронных форматов информационно-разъяснительной продукции взамен размещения ее на бумажном носителе особенно перспективно в тех случаях, когда продукция предназначена не для индивидуального адресного распространения, а размещается стационарно и обращена к неопределенному кругу лиц. В настоящее время перспективность таких решений осознана не только в области коммерческой и социальной рекламы (все чаще размещение рекламной продукции производится не в печатной форме, а на плазменных панелях), но и самими организаторами выборов, активно размещавшими на плазменных носителях информационные плакаты о предстоящей дате голосования. Однако сохранение в федеральном законодательстве прежних традиционных форматов изготовления и размещения печатной продукции не дает возможности применения таких технологий непосредственно в помещениях для голосования.

Учитывая опыт прошедших президентских выборов, предлагается рассмотреть вопрос о замене бумажных информационных плакатов на электронные информационные стенды, которые будут отображать актуальную информацию о кандидатах, — информационный плакат будет размещаться на экране информационного стенда. Такие электронные стенды можно оборудовать системой аудиовоспроизведения информации для слабовидящих, а также синхронизировать с интернет-порталом ГАС «Выборы».

Это новшество позволит централизованно вносить изменения в информационный плакат с информацией о кандидатах посредством внесения корректив в электронную версию плаката и ее размещение. Кроме того, в случаях изменения данных о кандидате, выявления в плакате в период от момента его изготовления и размещения и до дня голосования технических ошибок и неточностей (а такая возможность отнюдь не исключена) возможно внесение оперативных корректив с заменой ранее размещенной продукции на актуальную и достоверную версию.

Предлагаемое решение существенно упростит и сократит технологический цикл изготовления плаката, так как при электронном размещении отпадают такие трудоемкие и затратные действия, как предпечатная подготовка макета, тиражирование, хранение, распределение и транспортировка изготовленной печатной продукции. Фактически такие стенды окупят себя в течение нескольких электоральных циклов, а также позволят сэкономить природные ресурсы, необходимые для изготовления целлюлозно-бумажной продукции.

Внедрение подобных информационных стендов невозможно одновременно и повсеместно из-за технических трудностей и значительных материальных затрат. Поэтому предлагается осуществить внедрение электронных информационных стендов в городах федерального значения, так как наличие единой городской инфраструктуры, высокий уровень развития интернет-коммуникаций и средств наружной визуализации позволяет обеспечить реализацию этого проекта в максимально короткие сроки. Кроме того, именно в городах федерального значения в максимальной степени проявится и экономический эффект от внедрения электронных информационных стендов.

На начальном, тестовом, этапе возможны следующие варианты решения:

— оснащение всех территориальных избирательных комиссий г. Москвы электронными информационными стендами с сохранением практики использования традиционных бумажных информационных плакатов в помещениях участковых избирательных комиссий;

— тестовое размещение электронных информационных стендов с информацией о кандидатах в нескольких районах г. Москвы в помещениях всех участковых и территориальных избирательных комиссий.

Использовать информационные стенды можно на выборах любого уровня и референдумах, причем можно не ограничиваться использованием их только для размещения информации о кандидатах, но и размещать на них иную информаци-

онно-разъяснительную продукцию. На территории, где расположено помещение с электронным информационным стендом, информационный стенд можно использовать для размещения информации, связанной с организацией выборов на территории РФ, субъекта РФ или муниципального образования.

Реализация указанного решения потребует внесения изменений в ст. 66 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», ст. 61 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ст. 78 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части возможности оснащения помещений для голосования электронными информационными стендами и возможности внесения изменений в сведения для обеспечения актуальности и достоверности информации о кандидатах в информационный плакат, размещенный в электронной форме.

После успешного тестового внедрения электронных информационных стендов на территории городов федерального значения можно продолжить внедрение в других субъектах РФ, где для этого сформированы все необходимые организационно-технические предпосылки, с перспективой повсеместного перехода на электронную форму размещения информационных плакатов на большинстве избирательных участков страны к 2021–2024 гг.