

# ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2018—№ 4

Издается 4 раза в год

## СОДЕРЖАНИЕ

### ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

- Заславский С.Е.** Институциональные основы избирательной системы России: в перекрестье памятных дат.....3
- Борисов И.Б.** Совершенствование избирательной системы: поиск устойчивого развития.....9

### ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

- Шевурдяев С.Н.** Проект кодификации российского законодательства о выборах и референдумах: первые экспертные обсуждения ..... 13

### ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

- Шапиев С.М.** Избирательная система Монголии на современном этапе, ее особенности и развитие двустороннего сотрудничества с ЦИК России..... 17
- Старостина И.А., Старостенко М.В.** Выборы федерального Президента Бразилии 2018 года: новые технологии в действии..... 23

### ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

- Бужин А.Ю.** Суд присяжных в административном судопроизводстве..... 28

### НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Малкаров А.И.** Свобода депутатского мандата как средство политического волеобразования в парламенте ..... 30

### ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

- Федоров В.И.** Электронное голосование как имиджевый донор: случай Кыргызстана ..... 35

### ИЗ ИСТОРИИ ВЫБОРНЫХ ИНСТИТУТОВ

- Берлявский Л.Г.** «Конституция гражданской войны»: 100 лет Конституции РСФСР 1918 года ..... 38

### КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

- Ежов Д.А.** Учебник «Актуальные проблемы избирательного права» (под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2018. 423 с.) ..... 44
- Лысенко В.И., Нечипоренко Т.В.** Рецензия на монографию: Реут Д.А. Информирование избирателей как гарантия реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации (М. : Проспект, 2018) ..... 47

**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 13.11.2018 г. Выход в свет 19.12.2018 г.  
Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа», 248031, г. Калуга, п. Северный,  
ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37  
Формат 60х90/8. Печать офсетная.  
Физ. печ. л. — 6,0. Усл. печ. л. — 6,0.  
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 JURIST PUBLISHING GROUP:**

**Grib V.V.,** Doctor of Juridical Sciences, Professor

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

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 13.11.2018. Issue is printed 19.12.2018.

Printed by National Polygraphic Group Ltd.  
248031, Kaluga, settlement Severnij, street Svetlaya,  
h. 2. Tel. (4842) 70-03-37.

Size 60x90/8. Offset printing. Printer's sheet – 6,0.

Conventional printed sheet – 6,0.

General circulation 2 000 copies. Free market price

# ELECTORAL LEGISLATION AND PRACTICE | 2018–No. 4

Published 4 times per year

## CONTENTS

### ELECTIONS AND SOCIETY

**Zaslavskiy S.E.** Institutional Bases of the Russian Electoral System:

At a Crossroads of Memorable Dates .....3

**Borisov I.B.** Improvement of the Electoral System:

In Search of Stable Development.....9

### ELECTORAL LAWS: ISSUES AND NOVELTIES

**Sheverdyayev S.N.** The Bill of Codification of Russian Laws

on Elections and Referendums: First Expert Discussions..... 13

### ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

**Shapiev S.M.** The Mongolian Electoral System on the Modern Stage,

Its Peculiarities and Development of Bilateral Cooperation  
with the Central Electoral Commission of Russia..... 17

**Starostina I.A., Starostenko M.V.** Elections of the President  
of the Federative Republic of Brazil of 2018: New Technologies

in Action..... 23

### DISCUSSION TRIBUNE

**Buzin A Yu.** A Jury Trial in Administrative Proceedings ..... 28

### SCIENTIFIC LIFE

**Malkarov A.I.** The Freedom of a Deputy's Seat as a Means

of Political Will Making in the Parliament ..... 30

### ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

**Fedorov V.I.** Electronic Voting as an Image Donor:

A Case in Kyrgyzstan..... 35

### FROM THE HISTORY OF ELECTORAL INSTITUTIONS

**Berlyavskiy L.G.** The Constitution of the Civil War:

The 100th Anniversary of the Constitution of RSFSR of 1918 ..... 38

### BOOK NOVELTIES

**Ezhov D.A.** Textbook Relevant Issues of Electoral Law /

edited by B.S. Ebzeev, E.N. Khazov, A.L. Mironov. Moscow :  
YUNITI-DANA, 2018. 423 s. .... 44

**Lysenko V.I., Nechiporenko T.V.** A Review of the Monograph  
Informing of the Electorate as a Guarantee of Exercising  
of the Active Electoral Right of Citizens in the Russian Federation  
by D.A. Reut. Moscow : Prospect, 2018..... 47

# Институциональные основы избирательной системы России: в перекрестье памятных дат

**ЗАСЛАВСКИЙ СЕРГЕЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ,**

научный руководитель Центра общественно-политических проектов и коммуникаций,  
профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,  
доктор юридических наук  
sezasl@mail.ru

## Выборные юбилеи как вехи политической истории

Российские выборы, с одной стороны, имеют многовековую историю, восходящую своими истоками еще к домонгольской Киевской Руси<sup>1</sup>, с другой же — являются сравнительно молодым политическим институтом конкурентного обновления властных структур. И та и другая хронологии оправданы, в зависимости от того, какое основание положено в основу: наличие функционирующих институтов представительства (включая традиционные, сословные и цензовые формы представительства)<sup>2</sup> или наличие реализованных в выборном представительстве принципов политической свободы, конституционализма.

2018 год стал годом памятных событий, надолго предопределивших векторы развития избирательной системы России. Это был год столетия начала работы Учредительного собрания — первого в истории России представительного органа, избранного на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права, с применением механизмов пропорционального представительства, которому историей, увы, было отпущено несколько дней. Несколько месяцев спустя, в июле 1918 г. была принята Конституция РСФСР, официально закрепившая отказ от прямых и всеоб-

щих выборов с заменой на выборы многостепенные, предоставление избирательного права на основе трудового ценза и определяющего перечня категорий «лишенцев».

Восемьдесят лет назад, в 1938 г., состоялись выборы в Верховный Совет РСФСР, первый опыт одновременного голосования в субъектах Федерации, формально ознаменовавшие возвращение прямых выборов и всеобщего избирательного права, но реально закрепившие практику проведения безальтернативных «выборов без выбора». И, наконец, тридцать лет назад, 1 декабря 1988 г. был принят Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР», в соответствии с которым в марте 1989 г. состоялись первые в советской истории альтернативные выборы. В этот же год в СССР появились первые неформальные организации, объявившие себя оппозиционными партиями. Наконец, осенью 2018 г. свое двадцатипятилетие отмечают Конституция России 1993 г. и ее избирательная система.

Таким образом, серебряный юбилей избирательной системы — это одновременно и год столетия роспуска Учредительного собрания, исходной точки перехода от политической конкуренции к диктатуре одной политической силы, к десятилетиям «выбора без выбора» и тридцатилетию постепенного возврата от политической диктатуры одной партии к многопартийности и конкурентным выборам. Редкое соцветие памятных дат — прекрасный повод к тому, чтобы, оглядываясь на пройденный путь, критически

<sup>1</sup> Минникес И.В. Выборы в истории Российского государства в IX — начале XIX века. СПб., 2000.

<sup>2</sup> Водозов В.В. Избирательное право в Европе и России. СПб., 1906. С. 3–8.

Статья посвящена осмыслению институциональных основ избирательной системы России, особенностей ее трансформации на протяжении нескольких десятков лет с учетом генезиса конкурентных выборов отношений в 1989–1993 гг. В статье рассматриваются основные этапы становления избирательной системы России, анализируются ее актуальные проблемы. Автор подробно анализирует значимость правовых новелл и их влияние на изменение партийной системы и электоральный процесс в целом, эффективность и действенность организационно-правовых решений на современном этапе развития, включая выборы 2018 года.

**Ключевые слова:** выборы, избирательная система России, избирательный процесс, партийная система, политические партии, политическая конкуренция.

## Institutional Bases of the Russian Electoral System: At a Crossroads of Memorable Dates

**Zaslavskiy Sergey E.**, Head for Research of the Center for Social and Political Projects and Communications, Professor of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law

The article is dedicated to reflections upon institutional bases of the Russian electoral system, peculiarities of its transformation over several decades considering the genesis of competitive electoral relationships in 1989 to 1993. The article reviews the key stages of the establishment of the Russian electoral system, analyzes its relevant issues. The author examines in detail the meaning of legal novelties and their influence on the changes in the party system and the electoral process in general, efficiency and effect of organizational and legal decisions on the modern development stage including the elections of 2018.

**Keywords:** elections, the Russian electoral system, electoral process, party system, political parties, political competition.

оценить итоги, понять динамику и выявить тренды и перспективы ее развития в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

## Выборы: институты и коммуникации

Институты партийно-политического представительства эффективны, если успешно реализуют комплекс возложенных на них целей и задач. Эти цели и задачи могут быть институционально закрепленными, определяться нормативными положениями либо полностью или частично оставаться вне зоны правового регулирования, но в любом случае они вытекают из внутренней сущности, из функционального предназначения института, обеспечивающего стабильность общественных отношений.

Избирательная система формализует отношения политического представительства, задает правовые алгоритмы трансформации политической поддержки во властные мандаты. «Никто не станет возражать против того, что избирательная система — это политико-правовой институт. Политика и право в нем должны находиться в органическом единстве, не противоречить друг другу»<sup>3</sup>.

Распространенное и ставшее уже хрестоматийным<sup>4</sup> понимание избирательной системы в широком (как совокупность общественных отношений, связанных с выборами) и узком (как способ установления итогов голосования и определения победителя на выборах, формулы трансформации голосов в выборный мандат) смысле в целом удовлетворяет эвристическим потребностям в анализе выборов отношений в зависимости от профиля и тематики исследований. Сами организаторы выборов избирательной системой нередко именуют систему избирательных комиссий. Отождествление избирательной системы и ее организационной оболочки, конечно, не претендует на научность, однако и такое понимание тоже может быть инструментальным — хотя бы в рамках анализа инфраструктуры выборов процессов.

Пространство публичной политики состоит из социальных связей. Институты, обеспечивающие и воспроизводящие эти связи, многообразны по внутреннему устройству, по модели управления, по источнику происхождения. Д. Норт рассматривает институт как «правила игры» в обществе, или, «выражаясь более формально, ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми, которые задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия — будь то в политике, социальной сфере или экономике»<sup>5</sup>. Такое понимание института как совокупности правил и механизмов, обеспечивающих выполнение социальных, экономических и политических взаимодействий и норм поведения, структурирующих взаимодействие между людьми, дает ключ к пониманию их функционального предназначения.

М. Вебер понимает институты как сообщества, которые «характеризуются, во-первых, тем, что в отличие от “целевого союза” добровольное вступление заменено в них зачислением на основании чисто объективных данных независимо от желания зачисляемых лиц; во-вторых, тем, что в отличие от

сообществ, основанных на согласии, преднамеренно отказывающихся от рационального порядка, следовательно, в этом отношении аморфных образований, здесь одним из определяющих поведение факторов служит наличие рациональных установлений и аппарата принуждения»<sup>6</sup>.

В выстраивании отношений политического представительства непременно имеет место элемент политического проектирования, в той или иной степени восходящий к политическим и правовым теориям, которые, однако, опосредуются действиями политических акторов, исходящих из собственных интересов и целей. По меткому замечанию Р. Даля, «какое бы самостоятельное влияние ни оказывали эти идеи, существует взаимодействие идей и действий, и мы знаем, что демократическая теория не обладает свойством самореализации»<sup>7</sup>.

На протяжении многих лет выборные институты развивались естественным порядком, вырастая из ткани социальных отношений, либо были заимствованы из зарубежной практики, формировались в результате мирного социального взаимодействия либо навязывались обществу субъектами, имеющими возможность диктовать свою политическую волю. На особо драматических этапах истории диктат мог даже возводиться в конституционный принцип. Такое развитие выборных политических институтов в принципе вписывается в веберовскую логику политического анализа: «Возникновение новых установлений *института* любого рода, будь то вследствие образования нового *института* или в процессе повседневной деятельности, лишь чрезвычайно редко происходит на основе автономной “договоренности” всех участников будущих действий, от которых ждут лояльности в предполагаемом усредненном смысле по отношению к этим установлениям. Обычно происходит “насильственное их внедрение”...»<sup>8</sup>

Формирование институтов выборного представительства всегда представляет собой поиск оптимального баланса между интересами личности, общества и государства. «Большинство либеральных и либерально-демократических теорий сталкивались с дилеммой нахождения баланса между мощью и справедливостью, властью и законом, обязанностями и правами»<sup>9</sup>. Добавим, что в политической действительности субъекты принятия решений далеко не всегда руководствуются соображениями общего блага и подчас в угоду личным и групповым интересам в жертву приносятся и принцип конкуренции, и даже сами выборные институты.

В современном обществе институт выборного представительства лишает власть исторически присущей ей сакральности, создает систему двусторонних коммуникаций и обеспечивает не просто легитимную сменяемость власти, но и трансформацию социальных запросов и импульсов в программы и цели политического характера, проходящие публичное оценивание на состязательной основе. Функция легитимации, аккумуляции и выражения интересов, социально-

<sup>3</sup> Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России. СПб., 2003. С. 39.

<sup>4</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / под ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 104.

<sup>5</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С. 17.

<sup>6</sup> Вебер М. О некоторых категориях «понимающей» социологии // Избранные произведения. М., 1990. С. 537.

<sup>7</sup> Даль Р. Демократия и ее критики / пер. с англ.; под ред. М.В. Ильина. М., 2003. С. 48.

<sup>8</sup> Вебер М. Указ. соч. С. 539.

<sup>9</sup> Hieda, T. Political institutions and elderly care policy: comparative politics of long-term care in advanced democracies / T. Hieda. Houndmills, Basingstoke, Hampshire. NY: Palgrave Macmillan, 2012. P. 231.



регулятивная и социально-интегративная функции выборов в своем единстве обеспечивают устойчивость системы, в которой периодически происходит обмен социальными ролями: простые граждане в качестве избирателей формируют ответственную перед ними власть. Если весь этот сложный комплекс задач сводится к кадровой ротации и ритуальному воспроизводству властных институтов, в системе неизбежно накопление критического потенциала и нарушение социального равновесия, в результате из механизма стабилизации выборные процедуры могут стать источником ее кризиса.

### Истоки и механизмы формирования конкурентной политики

Исходную точку возникновения многопартийности в последние годы существования СССР исследователи справедливо увязывают с разложением КПСС, усматривая в этом два взаимообусловленных процесса<sup>10</sup>. Идеологическая и политическая монополия одной партии, отсутствие политической конкуренции неизбежно порождали политический застой, вылившийся в конечном счете в системный кризис однопартийной системы и поиск новых моделей, начиная от полусвободных выборов Съезда народных депутатов СССР в 1989 г. (с окружными собраниями избирателей и квотированием трети депутатских мест от общественных объединений от КПСС и профсоюзов до общества филателистов) до всенародных и конкурентных выборов президента РСФСР в июне 1991 г.

Генезис конкурентных политических отношений в 1989–1993 гг. проходил в драматических обстоятельствах, сопровождаясь острыми конфликтными расколами и противостояниями, подчас ставящими общество на грань гражданской войны. Возникшая осенью 1993 г. в обстановке глубокого системного кризиса власти новейшая российская избирательная система, с одной стороны, восприняла предыдущие правовые и организационные модели (стадийность избирательного процесса, юридически добровольный характер участия в выборах, системы избирательных комиссий, организации и учета избирателей, порядок организации голосования), а с другой — содержала принципиальные, в чем-то даже революционные решения (как именно в 1993 г. возникает институт избирательного объединения, впервые вводится смешанная мажоритарно-пропорциональная система). Именно наличие принципиальных правовых и серьезных технологических новаций позволило сделать первые робкие шаги по пути выстраивания электоральной демократии. Этот нелинейный путь, занявший четверть века, можно условно разделить на этапы, каждый из которых решал соответствующие задачи, выявлял проблемы, на конечном этапе давал новые импульсы к развитию.

**Первый этап развития избирательной системы (1993–2000 гг.)** характеризуется созданием необходимой правовой базы и формированием в ходе трех электоральных циклов (1993, 1995–1996, 1999 гг.) ключевых условий и правил политической конкуренции. В 1994–1996 годах в целом сложилась институциональная правовая основа избирательной системы: сначала был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», затем законы о выборах депутатов Государственной думы и президента России.

Одновременно в субъектах Российской Федерации формировалась правовая база организации и проведения региональных и местных выборов, к концу 1999 г. выборный процесс охватывает все уровни публичной власти. Политическая инфраструктура выборов в тот момент во многом определялась конъюнктурными факторами. Слабые и маловлиятельные политические партии, нестабильность партийно-фракционной структуры парламентов, отсутствие у действовавшей власти прочной системы общественно-политической поддержки сочетались с либеральными правилами вхождения на политический рынок новых игроков, образования ситуативных блоков и коалиций. В то же время в ходе выборов возникали, формировались правовые институты и оттачивались технологии организации выборов, субъектность и механизмы личного и коллективного участия в избирательном процессе.

В этом процессе «формирования и оттачивания» немаловажное место занимало становление институтов партийно-политического представительства, прежде всего избирательных объединений и избирательных блоков. Выборы 1993 г. в Государственную думу и Совет Федерации, проводимые в условиях выхода из вооруженного конфликта двух ветвей власти, осуществлялись в отсутствие законодательной базы на основе положений, утвержденных указами Президента Российской Федерации и изначально рассчитанных лишь на однократное применение. Сжатость сроков не позволяла сколь-либо развернуто определять статус коллективных участников выборов: в результате право участия в выборах получили политические партии и движения (в отсутствие законодательства о политических партиях), а избирательные блоки — как так же временные союзы политических партий, создаваемые на период выборов. Отсутствие закона о политических партиях привело к тому, что на выборах депутатов Государственной думы второго созыва (1995 г.) статус избирательного объединения получили все общественные объединения, имевшие соответствующую запись в своем уставе, в том числе многие профсоюзы и организации, далекие от политики, к примеру, Ассоциация адвокатов России, Союз работников ЖКХ и др.

Понимание невозможности проведения выборов в отсутствие материально-правовой конструкции избирательного объединения в конечном счете привело к разработке и внесению в законодательство понятия политического общественного объединения, которым могло быть признано общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов. Особо оговаривалось, что статус политического общественного объединения не могут иметь отдельные виды общественных объединений, в том числе профсоюзы, национально-культурные автономии, фонды, религиозные и благотворительные организации, объединения, созданные для реализации любительских и иных неполитических интересов. Эти нормы были успешно апробированы в электоральном цикле 1999–2000 гг.

**Второй этап российской избирательной системы (2000–2004 гг.)** ознаменован созданием прочных

<sup>10</sup> Коргунюк Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. М., 2007. С. 163–164.

институциональных условий, направленных на усиление роли федерального центра, стимулирование объединительных тенденций в российской партийной системе и появление крупных политических игроков в лице парламентских партий.

Новые законы «О политических партиях», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», поправки, внесенные в Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации», отразили появление централизованных начал в системе избирательных комиссий, ужесточение требований к созданию политических партий и одновременно их роли политических партий в избирательном процессе, расширение применения механизмов пропорционального представительства на федеральном и региональном уровнях. Партии стали единственным видом общественного объединения, имеющего право участвовать в федеральных и региональных выборах, иные непартийные общественные объединения это право утратили. Политическая повестка того времени (восстановление вертикали управления и единого политического пространства) рельефно отражается и в подходе к партиям, созданным по конфессиональному, национальному или религиозному признаку: организации, в названии или уставе которых фиксируется подобная принадлежность, лишаются возможности государственной регистрации в качестве партий. Одновременно с политической сцены сходят и региональные партии: новое законодательство не предусматривало возможности их создания.

С принятием Закона «О политических партиях» были определены минимально необходимая численность политических партий в 10 тысяч членов, требования к организационной структуре партий (индивидуальное членство, выборность и сменяемость органов партии), необходимость периодического участия в выборах, созданы стимулы к созданию сильных политических партий, усилению объединительных тенденций в партийном строительстве. Процесс партийного строительства в регионах также получает дополнительный стимул: на уровне субъектов Российской Федерации обязательным условием становится избрание не менее половины депутатского корпуса по спискам избирательных объединений. К началу выборов 2003 г. процедуру регистрации успешно прошли 44 политические партии, 39 из которых в 2003 г. приняли участие в выборах депутатов Государственной думы IV созыва (из них 27 выдвинули списки по пропорциональному округу самостоятельно, 12 — в составе блоков, 6 принимали участие в выборах только по одномандатным округам).

**На третьем этапе (2004–2012 гг.) курс на выстраивание системы с сильными и многочисленными политическими партиями как основными участниками избирательной системы выходит на новый уровень. Он характеризуется формированием системы четырех парламентских партий с явным доминированием одной из них и уходом с политической сцены партий, не выдерживающих возрастающих нагрузок.**

В правовой сфере этот процесс стимулируется пятикратным повышением в конце 2004 г. требований к минимально необходимой численности политических партий (с 10 до 50 тыс. членов), запретом (с 2005 г.) на создание избирательных блоков, после чего партии, выдвигая общий список, уже не могут суммировать

свои ресурсы в избирательной кампании. Одновременно устанавливалось, что партии, которые не смогут дотянуть свою численность к 2006 г. до новой требуемой планки, либо могли преобразоваться в непартийные объединения (утратив право выдвижения кандидатов), либо с 2007 г. подлежали ликвидации. В результате к началу избирательной кампании 2007 г. численность партий сократилась до 15, а после выборов 2007–2008 гг. и вовсе до семи: четырех парламентских, представленных в Государственной думе («Единая Россия», ЛДПР, КПРФ, «Справедливая Россия»), и трех непарламентских («Правое дело», «Яблоко», «Патриоты России»), но имевших своих представителей в региональных и местных представительных органах.

В целях повышения роли партий в избирательном процессе на федеральном уровне осуществляется переход от смешанной избирательной системы к системе исключительно пропорциональной. Одновременно с 5 до 7% голосов избирателей повышается заградительный барьер для допущения списков партий к распределению депутатских мандатов на выборах депутатов Государственной думы, повышаются требования к оформлению сбора подписей кандидатами и избирательными объединениями, расширяются возможности отказа в регистрации по формальным основаниям. На региональном уровне происходит отказ от прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, взамен предлагается модель наделения их полномочиями решением регионального парламента по представлению главы государства. На местном уровне вводится обязательность пропорциональной составляющей избирательных систем на выборах представительных органов крупных муниципальных районов.

Созданная система с высокими пороговыми ограничителями на практике обеспечивала высокую степень управляемости политическими процессами, однако по мере накопления избыточных регуляторов происходило ее капсулирование: системе явно «не хватало воздуха», а при достижении необходимого результата избирательные технологии нередко подменялись администрированием. Понимание этого вылилось в ряд решений, призванных сгладить наиболее «острые углы» политики ужесточения выборных правил. Поправками в Закон «О политических партиях» предусматривается поэтапное снижение численности членов партий с 50 тыс. до 45 тыс. (с 2010 г.) и до 40 тыс. (с 2012 г.). Партиям, набравшим на муниципальных выборах 5 и более процентов, но не преодолевшим семипроцентный заградительный барьер, в зависимости от полученных результатов могли быть переданы один-два депутатских мандата (на практике норма ни разу не применялась), на региональном уровне такой партии передавался один мандат. Однако такая либерализация носила локальный характер.

**Четвертый этап развития избирательной системы, начавшийся в 2012 г., непосредственно был вызван функциональным кризисом в ходе избирательного цикла 2011–2012 гг., который, несмотря на его во многом конъюнктурное происхождение, был обусловлен и более глубинными причинами.**

Во все времена критерием эффективности любого института является соотношение между результатами и затраченными на их достижение ресурсами. В политике важнейший ресурс — ресурс легитимности, доверия общества к политическим институтам. И если передача власти на выборах достигается ценой высоких издержек, включая репутационные,

то такой институт уже нельзя считать эффективным. Понимание этого в конечном счете и привело к переосмыслению основных параметров законодательства, регулирующего деятельность политических партий и избирательные процедуры, обеспечивающие открытый и конкурентный характер выборов, укрепление доверия к избирательной системе.

Решение этой задачи требовало реализации целого комплекса правовых, организационных, технико-технологических мероприятий, среди которых особо следует выделить:

- обеспечение правовыми методами условий для стимулирования политической конкуренции и возможности представления на выборах широкого спектра общественно-политических сил;
- создание возможности широкого политического участия и явки избирателей, стимулирование электоральной активности;
- повышение прозрачности избирательных процедур и формирование новых институциональных возможностей и организационных механизмов общественного контроля на президентских выборах.

**Прежде всего изменения затронули порядок создания политических партий — основных коллективных участников выборов.** Принятыми в 2012 г. поправками к Федеральному закону «О политических партиях» были значительно снижены требования к численности политических партий: с 40 тыс. до 500 членов, исключены требования к минимальной численности их региональных отделений. Радикальный пересмотр требований к созданию партий привел к бурному всплеску партийного строительства, вызвав к жизни новые партийные проекты и стимулировав возвращение в политику партийных брендов 90-х гг. Как когда-то на заре развития партийной системы, при создании партий имела место конкуренция в освоении нишевых брендов: так, аграрную тематику в своих названиях отразили четыре партии, тему защиты пенсионеров — три партии, тему женского движения — две партии. Очевидно, что процесс бурного создания политических партий в 2012–2014 гг. имел конъюнктурную мотивацию, был связан с расширением «окна возможностей» и к 2014 г. утратил свой интенсивный характер.

Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 41-ФЗ были внесены изменения в Закон «О выборах Президента Российской Федерации»: снижено количество подписей, необходимых для поддержки выдвижения для кандидатов-самовыдвиженцев и представителей непарламентских партий, — вместо ранее установленных 2 млн для регистрации стало достаточным набрать 300 тыс. для самовыдвиженцев и 100 тыс. для кандидатов от непарламентских партий. В отношении выборов депутатов Государственной думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации сбор подписей первоначально был отменен, однако в 2014 г. это требование было восстановлено, пусть и с широким перечнем льготных категорий освобожденных от него партий, имеющих представительство в органах власти различного уровня.

Другой линией стало расширение пространства политической конкуренции на региональном уровне: главным стало возвращение выборности глав регионов (при этом регионам была предоставлена возможность избрать альтернативную модель непрямых выборов). Был осуществлен переход от двух ежегодных к одному единому дню голосования, проводимому во второе воскресенье сентября. Важным условием

участия в выборах стало прохождение кандидатами так называемого «муниципального фильтра» в виде сбора определенного числа подписей муниципальных депутатов и выборных глав местного самоуправления. Одновременно было осуществлено снижение заградительных барьеров на федеральных и региональных парламентских выборах с 7 до 5%. Важной новеллой стал отказ от императивного установления пропорциональной составляющей на выборах представительных органов крупных муниципальных районов.

Итоги думских выборов 2016 г. в целом подтвердили устойчивость партийно-политической системы: в третьем по счету электоральном цикле четыре ведущие парламентские партии сумели сохранить своей статус в условиях возросшей политической конкуренции и большей вариативности электорального выбора. Выборы 2016 г. стали дебютом (в общенациональном масштабе) для семи из десяти непарламентских политических партий и в двух случаях завершились прохождением в Государственную думу ее представителей по одномандатным округам. Депутатские мандаты, полученные «Гражданской платформой» и «Родиной», дали возможность использования думской трибуны для публичного позиционирования программ возглавляемых ими партий.

Парламентские выборы 2016 г. дали возможность проверить эффективность ряда выборных процедур и правовых новелл. В ходе подготовки к президентским выборам были внесены изменения, направленные на достижение открытости, конкурентности и прозрачности избирательных процедур.

Прежде всего поправками был предусмотрен независимый институт общественного наблюдения на выборах: наряду с политическими партиями и кандидатами право направлять наблюдателей на избирательные участки получили общественные палаты по предложениям общественных объединений, некоммерческих организаций и граждан. Процедура отбора кандидатов и принятия решений устанавливалась в регламентах палат, в необходимых случаях дополнялась подрегламентными актами их руководящих органов, в них же уточнялись вопросы, связанные с кругом лиц, имеющих право вносить представления о назначении наблюдателем в избирательные комиссии. Так, утвержденным 2 марта 2017 г. положением Общественной палаты Российской Федерации было предусмотрено, что предложение о назначении наблюдателем от ОП РФ не вправе вносить политические партии, религиозные организации, организации, которым вынесено предупреждение об экстремистской деятельности, а также деятельность которых приостановлена по тому же основанию.

Другой важной правовой новеллой в организации избирательной кампании стали поистине революционные изменения в системе регистрации избирателей, предусматривающие отмену открепительных удостоверений (вызывавших значительное число нареканий по итогам выборов последних лет) и вводимую вместо них возможность голосования избирателей по месту их фактического нахождения. Отмена пресловутого «крепостного права» избирателей и обеспечение возможности голосования по месту нахождения потребовали внедрения новых организационно-технологических механизмов. Впервые опробованные на региональных выборах в двадцати субъектах Российской Федерации в единый день голосования в сентябре 2017 г., они были модернизированы и применены на выборах федерального уровня.

Показательно, что в условиях снижения пороговых требований к численности политических партий в избирательном законодательстве был сохранен тренд на создание преимуществ для кандидатов, выдвинутых политическими партиями. Это различие проявлялось в дифференциации требований не только к необходимому числу подписей, но и объему эфирного времени на каналах телерадиовещания, отводимого для размещения кандидатами агитационных материалов. Кроме того, значительных усилий требовали создание и регистрация инициативной группы в поддержку кандидата. Это предопределяло желание большинства кандидатов, располагающих достаточной для активного участия ресурсной базой, выдвигаться от политических партий, а не в порядке самовыдвижения.

В отличие от прошлых федеральных избирательных кампаний президентские выборы 18 марта не совмещались с выборами регионального и местного уровней, оставаясь не только главными, но и единственными выборами в стране. Тем самым ключевой вопрос политической повестки не размывался параллельными предвыборными перегруппировками, создаваемыми очередными, досрочными, дополнительными и повторными выборами на региональном и местном уровнях. В целом президентская избирательная кампания 2018 г. продемонстрировала воз-

можность применения новых правовых, организационных и информационных технологий, позволила успешно апробировать правовые новеллы, которые в дальнейшем были распространены и на другие уровни выборов. Речь идет прежде всего об институте внепартийного общественного наблюдения, показавшем свою эффективность и востребованность в единый день голосования в сентябре 2018 г.

**Четвертый этап** реформирования избирательной системы сегодня можно считать в значительной мере завершенным. В среднесрочной перспективе процесс развития избирательной системы требует дальнейших усилий законодателей, совершенствования механизмов и практик политической конкуренции. Очевидно, в критическом переосмыслении нуждаются и ряд институтов, в том числе система муниципального фильтра на выборах глав российских регионов, и ряд процедур, обеспечивающих выдвижение и регистрацию кандидатов. Кроме того, насущная потребность в оптимизации правового регулирования ставит на повестку дня вопрос о целесообразности разработки Избирательного кодекса Российской Федерации, в котором были бы всесторонне регламентированы различные аспекты организации и проведения выборов с учетом накопленного политического опыта и правоприменительной практики.

### Литература

1. Вебер М. О некоторых категориях «понимающей» социологии // Избранные произведения / М. Вебер. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
2. Водовозов В.В. Избирательное право в Европе и России / В.В. Водовозов. СПб.: Брокгауз-Ефрон, 1906. 65 с.
3. Даль Р. Демократия и ее критики: пер. с англ. / Р. Даль; под ред. М.В. Ильина. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. 574 с.
4. Долгих Ф.И., Заславский С.Е. Участие политических партий в выборах Президента Российской Федерации 2018 г. / Ф.И. Долгих, С.Е. Заславский // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 2. С. 19–23.
5. Зиновьев А.В. Избирательная система России / А.В. Зиновьев, И.С. Поляшова. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 357 с.
6. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / под ред. А.В. Иванченко. М.: Норма, 1999. 841 с.
7. Коргунюк Ю.Г. Становление партийной системы в современной России / Ю.Г. Коргунюк. М.: ИНДЕМ, 2007. 542 с.
8. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт; пер. с англ. А.Н. Нестеренко. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
9. Hieda T. Political institutions and elderly care policy: comparative politics of long-term care in advanced democracies / T. Hieda. Houndmills Basingstoke, Hampshire; NY: Palgrave Macmillan, 2012. 231 p.
10. Sartori G. The Theory of Democracy Revisited / G. Sartori. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1987. 542 p.



# Совершенствование избирательной системы: поиск устойчивого развития

**БОРИСОВ ИГОРЬ БОРИСОВИЧ,**

председатель Совета Российского общественного института избирательного права,  
кандидат юридических наук  
*borisov@roiip.ru*

Стремясь к воплощению своих идеалов в построении демократического государства и обеспечении конституционных свобод граждан, мы не должны забывать о гармоничном сочетании личных и общественных интересов нашего социума, понимая, что только сильное демократическое государство может обеспечить реализацию прав и свобод своих граждан, в том числе и в политической сфере.

Совершенно справедливо отмечает С.А. Авакьян: «Демократическим называется государство, которое служит своему народу, воплощает его интересы, обеспечивает осуществление государственной власти народом непосредственно, а также через органы государства»<sup>1</sup>, указывая на основополагающую роль государства в обеспечении фундаментальных демократических ценностей.

Например, США всегда рассматривали и рассматривают модель современного общества как превентивную, страхующую от явных перегибов в экономической сфере в ущерб социальной: «В результате сплава динамичной социально-экономической действительности с определенным политическим консерватизмом возникла плюралистическая общественно-политическая система, доказавшая в прошлом свою поразительную гибкость в восприятии экстраординарных изменений, она обладает структурным свойством подавать и распознавать сигналы, предупреждая об усиливающейся социальной напряженности»<sup>2</sup>. Долгие периоды выхода из экономических кризисов на Североамериканском континенте сопровождались наступлениями на свободу слова и информации, ужесточением за-

конодательства и расширением санкций за критику правительства, увеличением властно-распорядительных полномочий органов власти всех уровней, гарантируя поступательное развитие государства зачастую в ущерб демократическим процедурам и политическим свободам<sup>3</sup>.

«Основная задача, требующая решения на данном этапе развития России, — справедливо утверждает Б.С. Эбзеев, — найти такую государственно-правовую организацию общества, которая существование стабильного в своих устоях и динамичного в развитии государства и прочного правопорядка как необходимого условия поступательного развития общества могла бы соединить с другим императивом эпохи — свободой личности»<sup>4</sup>.

В мире существуют два способа более или менее эффективного политического управления:

- 1) подавление сверху с помощью системы тоталитарных механизмов и
- 2) вовлечение общества в политический процесс и открытие для отдельных ее представителей доступа во власть.

Россия с принятием Конституции в 1993 г. выбрала второй путь.

Мировая история развития современного социума учит нас, что демократические системы всех государствах развивались постепенно по мере укрепления экономического фундамента и формировались вместе с экономикой и развитием государственности.

<sup>3</sup> См., например: Согрин В.В. Демократия в США. От колониальной эры до XXI века. М.: Изд-во «Весь мир», 2011; Баталов Э.Я. Проблемы демократии в американской политической мысли XX века. М.: Прогресс-Традиция, 2010; Борисов И.Б. Из истории демократии и выборов в США с XVII до XXI века. М.: РОИИП, 2014.

<sup>4</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2013. С. 9.

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Т. 1. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 385.

<sup>2</sup> Бжезинский З. Между двумя веками. Роль Америки в эпоху технотроники. М.: Прогресс, 1972. С. 248.

В статье анализируются вопросы устойчивого развития избирательной системы Российской Федерации на современном этапе, определяются приоритетные направления ее совершенствования.

**Ключевые слова:** выборы, избирательная система, устойчивое развитие, демократическое государство, демократия, избирательное законодательство.

## Improvement of the Electoral System: In Search of Stable Development

**Borisov Igor B.**, Council Chairman of the Russian Public Institute of Electoral Law, Candidate of Legal Sciences

The article analyzes the issues of stable development of the electoral system of the Russian Federation on the modern stage, defines the priority areas for its improvement.

**Keywords:** elections, electoral system, stable development, democratic state, democracy, electoral legislation.

Так, США на протяжении всего своего 200-летнего развития неспешно расширяли ряды своего электората — от 10% взрослого населения на заре становления демократической республики до 70% в настоящее время (никогда не наделяя 100% населения избирательным правом, как активным, так и пассивным), исподволь включая в него женщин, национальные меньшинства, низшие социальные слои. При этом в американском обществе всегда существовал и существует целый комплекс страховых механизмов, обеспечивающих безопасное развитие государства — от двухступенчатых выборов президента до набора процедурных цензов, отсекающих маргинальную часть общества от всеобщих выборов.

Демократия в Америке всегда воспринималась как осознанная необходимость мирного существования социума, но никогда не считалась благом для его эффективного развития и прогресса. В основу стимулирования развития общества были положены капитал и частная собственность. Как отмечал американский историк М. Дженсен, члены конституционного конвента единодушно усматривали в 1787 г. основное зло в демократии и стремились выработать меры, чтобы остановить политическую активность масс, требовавших расширения своих прав<sup>5</sup>.

Все так называемые государства «старой демократии» имеют свои «электоральные страховки» для обеспечения поступательного развития своих государств и наций. Начиная от «связанной» избирательной системы распределения мандатов в ФРГ и «бонусной добавки» депутатских мест для получения абсолютного большинства в парламенте в Италии, до отсутствия института наблюдателей в Великобритании и допущения «законного» участия высших должностных лиц в агитационной кампании во Франции<sup>6</sup>.

Россия, в отличие от США и некоторых стран Евросоюза, выстраивает устойчивое демократическое общество в условиях глобальных вызовов, что требует обеспечения «способности гарантировать национальные интересы страны, сохраняя ее цивилизованную и государственную идентичность»<sup>7</sup>.

Наверное, именно с этих позиций, основанных на мировом опыте и взглядах ведущих ученых-конституционалистов, мы должны смотреть на будущее развитие российской избирательной системы. Системы, которая сегодня проверяется на устойчивость и живучесть и подвергается жестким атакам как извне, так и изнутри.

По окончании седьмого цикла федеральных выборов (выборы депутатов Государственной думы VII созыва 18 сентября 2016 г. и выборы Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г.) и не дожидаясь полного окончания электоральных процедур единого дня голосования 9 сентября 2018 г., в рос-

сийском профессиональном сообществе развернулся достаточно эмоциональный дискурс о перспективах развития российской избирательной системы (в широком смысле этого термина).

В ЦИК РФ 23 октября и 29 октября были организованы экспертные площадки, приуроченные к 25-летию юбилею российской избирательной системы, в которых приняли участие ведущие эксперты, общественники, ученые, практики и политики. А 30 октября Президент Российской Федерации В.В. Путин на встрече в Кремле с организаторами выборов обозначил свою позицию о возможных направлениях развития избирательной системы России.

«Наша избирательная система постоянно совершенствуется. При этом любые изменения в избирательной системе должны укреплять принципы открытости, честности и прозрачности всего выборного процесса, его независимости от какого-либо вмешательства, как внутреннего, так и внешнего, со стороны других государств», — подчеркнул президент России.

Ожидаемо прозвучало предложение по развитию избирательных процедур, связанное с нацеленностью на укрепление демократических принципов, без которых неминуем подрыв основ конституционного строя и цивилизованного подхода сменяемости власти.

Пожалуй, впервые дальнейшее демократическое развитие электорального процесса было так четко и однозначно увязано с необходимостью обеспечения государственных интересов в построении демократических институтов, базирующихся на Конституции России и действующем законодательстве.

«Любое незаконное вторжение в ход выборов, общественно-политическую жизнь, попытки нечистой игры на этом поле должны жестко пресекаться», — призвал В.В. Путин.

Мы прекрасно понимаем, что принцип открытости и прозрачности любого процесса уменьшает устойчивость и увеличивает уязвимость любой системы, имеющей контакт с современным «жестоким миром».

Отдавая приоритет принципам открытости и гласности выборов, мы вполне ожидаемо и предсказуемо стали объектом применения сначала «мягкого» и практически не заметного, но со временем более жесткого и активного вмешательства в выборы со стороны наших идеологических противников. В первое время присутствие на выборах в России наших «западных партнеров» воспринималось, во всяком случае у большинства избирателей, не посвященных в тонкости международных отношений государств, как искренняя помощь по построению сильного и независимого государства. Но год от года наши иллюзии развеивались<sup>8</sup>.

Мы научены горьким опытом 90-х гг. XX в., когда поверили увещаниям Запада, что открытость — это «путь к спасению». И было мучительно больно осознавать свои ошибки, восстанавливая свой потенциал до необходимого уровня противодействия военному кольцу блока НАТО, «внезапно» оказавшегося на наших границах.

<sup>5</sup> История США : в 4 т. Т. 1. М., 1983. С. 182–183. Автор (А.А. Фурсенко) ссылается на работу: Jensen, M. The American People and the American Revolution // Journal of American History. 1970. Vol. 57. P. 5–6.

<sup>6</sup> См., например: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко ; под общ. ред. В.Е. Чурова ; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 4. М., 2015. 1344 с.

<sup>7</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2013. С. 8.

<sup>8</sup> См., например: Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе : монография. М. : Новый индекс, 2010. 340 с.

«Поэтому нужно думать о совершенствовании нашей избирательной системы», — резюмировал Владимир Путин<sup>9</sup>.

Не бездумно, под напором «пропагандистов», сдавать наши стратегические ресурсы, к которым автор относит и российскую избирательную систему, а пытаться вдумчиво улучшать демократические процессы, сверяя каждый свой шаг с необходимостью дальнейшего устойчивого развития государства, обеспечивая при этом политические права и свободы наших граждан.

Последние избирательные кампании свидетельствуют: российская избирательная система продолжает поступательное развитие, обеспечивая при этом реализацию прав граждан на участие в управлении государством и местном самоуправлении. В системном реформировании нет необходимости. Любая реформа, как процесс кардинального изменения, смены приоритетов и смещения акцентов, может только навредить последовательному развитию и становлению молодой российской демократии.

При этом хотелось бы обратить внимание на следующее.

Российская избирательная система, в отличие от ряда западных, так называемых «старых демократий», будет продолжать свое поступательное развитие, так как:

- нет конституционных ограничений для дальнейшего конструирования оптимальной избирательной системы, отвечающей текущему моменту, стоящим задачам и вызовам современности;

- не выработан и не исчерпан весь потенциал научных и общественных идей, направленных на дальнейшее развитие электоральных процедур на базе современных технологий;

- набраны хорошие темпы модернизации — одни из лучших в мире, и к модернизации готовы как политические партии и профильные общественные объединения, так и организаторы выборов и сами избиратели;

- существует готовность на всех уровнях развиваться во взаимодействии со всеми конструктивными силами общества: от вузов и НИИ до партий и НКО;

- имеется необходимый политический консенсус относительно необходимости дальнейшего развития избирательной системы: в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации созданы соответствующие профильные комиссии и рабочие группы;

- существует объективная необходимость отвечать на новые вызовы и угрозы, которых только внешних, по данным Комиссии Совета Федерации по защите государственного суверенитета, более десятка.

Сегодня нет непреодолимых (тупиковых) проблем или препятствий, накоплен и обобщен колоссальный мировой опыт развития избирательных систем: ЦИК РФ подписаны соглашения о сотрудничестве с 28 избирательными комиссиями зарубежных государств, ЦИК РФ взаимодействует с рядом профильных международных организаций: БДИПЧ ОБСЕ, СНГ, ШОС, ВАИК, АОВСЕ, ААИО, ОАГ и некоторых др.

Существует перманентная вариативность, обеспечивающая выбор направления движения для дальнейшего оптимального развития избирательной

системы, которая должна содействовать поступательному демократическому развитию государства.

В ходе работы различных дискуссионных площадок последнего времени определились и основные направления дальнейшего совершенствования и развития избирательной системы:

- совершенствование системы избирательных органов низового уровня (УИК). В рамках технологического развития избирательных процедур сложилась достаточно парадоксальная ситуация: «низы не могут» (постоянное усложнение процедур), «верхи не хотят» (потеря качества работы). Это требует изменения парадигмы организации работы низовых избирательных органов. Необходимо обратить внимание на западный опыт, где избирательные процедуры под контролем партий осуществляют государственные и муниципальные служащие;

- продолжение оптимизации отдельных элементов и процедур, установленных законом. Это и избирательные цензы (корректировка «муниципального фильтра», конструктивных предложений по которой анонсировано достаточно много и есть заслуживающие внимания), и вопросы агитации (прежде всего в Интернете), и взаимодействие с правоохранительными органами (критика раздается с разных сторон — одновременно бездействие и вмешательство), и система общественного контроля, требующая определенной формализации прежде всего по целям и задачам работы, и т.д.;

- дальнейшая автоматизация избирательного процесса (в ближайшей и долгосрочной перспективах);

- межведомственная унификация списков (реестра) избирателей.

Каждое предложение должно проходить широкое обсуждение и подвергаться анализу, в том числе на скрытые риски и влияние на развитие государственности.

Так, политолог К.Э. Калачев видит несколько направлений возможного смягчения муниципального фильтра: «Я, например, не понимаю дискриминацию парламентских партий. Партии уже получили доверие избирателей, поэтому представителей парламентских партий можно было бы освободить от прохождения муниципального фильтра. Когда вводили фильтр, речь шла о том, что это будет стимулировать партии к участию в муниципальных выборах. Это оказалось не совсем так. Думаю, можно найти формы поощрения партий за участие в местных выборах, которые помогали бы их кандидатам получать регистрацию без прохождения фильтра. Кроме того, можно дать муниципальным депутатам возможность ставить две и более подписи за кандидатов в губернаторы»<sup>10</sup>.

Президент России В.В. Путин достаточно определенно высказался по поводу действенности «муниципального фильтра» на выборах глав регионов: «И в Приморье, и в Хакасии, и во Владимирской области губернаторы, несмотря на наличие фильтров, претендовали на то, чтобы переизбираться, и не смогли этого сделать. Значит, фильтры не такое уж строгое ограничение волеизъявления граждан».

Заведующий кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова С.А. Авакьян на встрече в ЦИК России, прошедшей 29 октября 2018 г., обозначил ряд вопро-

<sup>9</sup> URL: <https://rg.ru/2018/10/30/putin-prizval-zhestko-presekat-popytki-vmeshatelstva-v-vybory.html>

<sup>10</sup> URL: <http://club-rf.ru/detail/2756>

сов, требующих «политического», а не юридического решения в рамках дальнейшего развития избирательной системы: голосование «против всех», порог явки, участие в выборах непартийных общественных объединений, финансирование избирательных кампаний, голосование по почте и Интернету, работа избирательных комиссий с обращениями граждан, необходимость высшего юридического образования для членов ЦИК и др.

Сегодня, как никогда, необходим системный подход в выработке государственной программы развития избирательной системы, которая могла бы прийти на смену эмоциональным, порой не проработанным или излишне политизированным решениям. Так как, несомненно, сегодня одной из внутренних угроз основам конституционного строя и нацио-

нальной безопасности выступает несовершенство избирательного законодательства<sup>11</sup>.

«Все изменения в избирательной системе всегда были направлены на укрепление институтов демократии и расширение народного представительства в нашей политической системе», — отметил глава государства на встрече с представителями избирательных органов 30 октября. И сегодня от ее состояния, обеспечивающего поступательное развитие государства, с одной стороны, и учитывающей запросы общества — с другой, зависит наше будущее.

<sup>11</sup> Красинский В.В. Юридическое обеспечение выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности : учебное пособие. М. : Изд-во «НОВЫЙ ИНДЕКС», 2010. С. 45.

### Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие : в 2 т. Т. 1 / С.А. Авакьян. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. 863 с.
2. Баталов Э.Я. Проблемы демократии в американской политической мысли XX века / Э.Я. Баталов. М. : Прогресс-Традиция, 2010. 374 с.
3. Бжезинский З. Между двумя веками: роль Америки в эпоху технотроники : пер. с англ. / З. Бжезинский. М. : Прогресс, 1972. 307 с.
4. Борисов И.Б. Из истории демократии и выборов в США с XVII до XXI века / И.Б. Борисов. М. : РОИИП, 2014. 222 с.
5. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко ; под общ. ред. В.Е. Чурова. Вып. 4. М. : МедиаПресс, 2015. 1344 с.
6. История США : в 4 т. Т. 1 : 1945–1980 / В.Л. Мальков [и др.]. М. : Наука, 1987. 744 с.
7. Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе : монография / В.В. Красинский. М. : Новый индекс, 2010. 340 с.
8. Красинский В.В. Юридическое обеспечение выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности : учебное пособие / В.В. Красинский. М. : Новый Индекс, 2010. 550 с.
9. Согрин В.В. Демократия в США. От колониальной эры до XXI века / В.В. Согрин. М. : Весь мир, 2011. 366 с.
10. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации : монография / Б.С. Эбзеев. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2013. 656 с.
11. Jensen, M. The American People and the American Revolution / M. Jensen // Journal of American History. 1970. Vol. 57. P. 5–6.



# Проект кодификации российского законодательства о выборах и референдумах: первые экспертные обсуждения

**ШЕВЕРДЯЕВ СТАНИСЛАВ НИКОЛАЕВИЧ,**

доцент кафедры конституционного и муниципального права,  
исполнительный директор Научно-образовательного центра конституционализма и местного самоуправления  
Юридического факультета Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,  
кандидат юридических наук  
[shevers@rambler.ru](mailto:shevers@rambler.ru)

Проблема кодификации российского избирательного законодательства приобрела особое практическое звучание после заключения летом этого года между МГУ имени М.В. Ломоносова и Российским фондом свободных выборов соглашения о подготовке Кодекса о выборах и референдумах в Российской Федерации (Избирательного кодекса РФ, далее — избирательный кодекс). Составившие коллектив разработчиков этого комплексного документа специалисты Юридического факультета и факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова в течение ближайших месяцев в сотрудничестве с российскими и зарубежными экспертами будут детально прорабатывать проблемы назревшей оптимизации электорального законодательства и практики.

Стержневым вопросом, являющимся залогом эффективности работы, является выбор оптимальной модели концепции и структуры будущего кодекса. По мнению разработчиков, основа кодекса во многом предопределяется действующим Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предметным полем его правового регулирования. Что же касается структуры закона, то наиболее оптимальной является структура с выделением общей и особенной частей. Она довольно технологична и, вероятно, себя оправдывает при проведении грядущей кодификации.

12 сентября 2018 г. в стенах МГУ имени М.В. Ломоносова прошел международный круглый стол

«О концепции Кодекса о выборах и референдумах в Российской Федерации», организованный совместно Юридическим факультетом и факультетом политологии МГУ, Российским фондом свободных выборов и Московским отделением Ассоциации юристов России. Тот факт, что тема кодификации законодательства о выборах и референдумах обсуждалась после проведения единого дня голосования 10 сентября 2018 г., безусловно, не является совпадением: проблема эффективности и согласованности правовых норм не только является масштабной правовой задачей, но и согласуется с политической повесткой.

Презентовав университетский проект по кодификации российского избирательного законодательства, декан факультета политологии профессор **Андрей Юрьевич Шутов** подчеркнул важность широкого публичного обсуждения как концепции, так и текущих наработок рабочей группы, в том числе с участием признанных зарубежных специалистов.

Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова профессор **Сурен Адибекович Авакьян** указал на наличие определенных политических предпосылок, которые могут располагать к тому, что избирательный кодекс будет принят. Среди концептуальных моментов, которые влияют на структурные особенности будущего акта, он выделил определенную традицию российских юристов формировать акты избирательного законодательства на базе последовательности процедур

Статья посвящена обзору экспертных обсуждений концепции и структуры Кодекса о выборах и референдумах в Российской Федерации, состоявшихся в МГУ им. М.В. Ломоносова.

**Ключевые слова:** избирательный кодекс, кодекс законов о выборах, избирательное право, принципы избирательного права, закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации 2002 г.

## The Bill of Codification of Russian Laws on Elections and Referendums: First Expert Discussions

**Sheverdyayev Stanislav N.**, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Chief Operating Officer of the Research and Educational Center for Constitutionalism and Local Self-Government of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU), Candidate of Legal Sciences

The article is dedicated to review of expert discussions of the concept and structure of the Code of Elections and Referendums in the Russian Federation, which has taken place in the MSU.

**Keywords:** electoral code, code of election laws, electoral law, electoral law principles, Law on the Main Guarantees of Electoral Rights and the Right of Citizens of the Russian Federation to Participate in a Referendum of 2002.

электорального процесса. Еще одна сложившаяся традиция состоит в том, что общие правовые основы начали формироваться в России не только для выборов, но и для референдума как другого варианта голосования граждан со схожими процедурными чертами. В работе по созданию избирательного кодекса, который для федерального уровня будет уникальным документом, открывающим новый горизонт правового регулирования избирательных отношений, эти традиции могут быть как приняты в расчет, так и скорректированы в ходе подготовки текста документа.

Видный специалист в области российского избирательного права эксперт Комитета гражданских инициатив **Аркадий Ефимович Любарев**, иллюстрируя назревшую актуальность кодификации, привел в пример разработанный им еще семь лет назад инициативный проект избирательного кодекса. Выступающий не стал касаться содержательных вопросов, указав лишь, что в его распоряжении имеется 75 предложений, направленных на демократизацию избирательного законодательства. Говоря собственно об организации кодификационной работы, А.Е. Любарев обратил внимание, что простое объединение трехпяти избирательных законов ничего положительного не даст, поскольку базовые российские акты о выборах дублируют друг друга на 70–80%. Для построения кодификационной работы стоит взять за основу несколько следующих идей. В частности, во избежание некорректного электорального нормотворчества в регионах целесообразно было бы не давать субъектам РФ право прописывать процедуры, а предусмотреть выбор из ряда вариантов. В отдельной главе кодекса можно было бы описать все допустимые в России на разных уровнях власти избирательные системы. Особое внимание следовало бы уделить отработке ключевых понятий в направлении их упрощения. Это же касается и общего стиля норм избирательных законов, которые должны быть подвергнуты ревизии для обеспечения их однозначной интерпретации.

Профессор факультета политологии и международных отношений Университета Кента (Великобритания) **Ричард Саква** сосредоточился на критике референдума как приемлемой формы решения социально-политических проблем. По его мнению, модель традиционной британской парламентской демократии плохо сочетается с институтом общенациональных референдумов, который при неверной настройке законодательства способен производить в обществе опасный раскол, примером чему может служить последний референдум по Брекситу 2016 г.

По мнению профессора, референдум представляет собой в большей степени политический феномен с конституционными аспектами. В последние годы референдумы в Британии стали проводиться чаще. В 1975 году был проведен первый национальный референдум о членстве в европейском сообществе, в 2011 г. — референдум об изменении выборной системы, на которой настаивало правительство, но британцы проголосовали против. При голосовании по Брекситу в 2016 г. голоса британцев разделились почти поровну, то есть общество раскололось на два лагеря. В настоящее время заявляется о необходимости проведения второго референдума. Но каковым тогда будет статус первого референдума, нужно ли его рассматривать как консультативный?

В условиях английской политической системы референдум превращается в псевдодемократию, это политический акт, который способствует проведению популистских решений в обход процедур ответствен-

ного парламентского представительства. В этой связи утверждается, что Конституция Соединенного Королевства, допускающая такого рода проявления, не соответствует вызовам XXI в. Один из способов, который мог бы, с одной стороны, гарантировать действие делиберативной демократии и, с другой — не стать заложником популизма, как это происходит с референдумом, — это использование практики собраний представителей населения, формируемых по случайной выборке (*sortition*).

Декан юридического факультета Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского **Галина Николаевна Комкова** предложила собравшимся перед обсуждением тонких правовых коллизий разобраться с тем, для кого будет писаться избирательный кодекс: для граждан или избирательных комиссий и органов власти. Нынешняя предельная зарегулированность электоральных отношений, которая позволяет называть избирательные законы скорее инструкциями, не вызывает понимания и отклика у избирателей.

По мнению профессора Г.Н. Комковой, необходимо развести избирательный кодекс и законодательство о референдуме. Среди ключевых содержательных вопросов, которые предстоит решить рабочей группе по созданию текста проекта избирательного кодекса, докладчиком выделены вопросы о принципах проведения выборов и принципах избирательного права. В частности, в отношении принципа всеобщности избирательного права было бы полезно финализировать дискуссию о трактовках криминального ценза, в том числе реализовав позиции Конституционного Суда РФ по поводу понятия места лишения свободы. В отношении форм голосования было бы полезно реализовать опыт голосования «по СМС». Не менее важной проблемой является разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ в отношении гарантирования избирательных прав граждан. В избирательном кодексе необходимо ответить на вопрос о том, какие проблемы будут императивно урегулированы на федеральном уровне, а где регионы вправе будут проявить самостоятельность.

Председатель избирательной комиссии Севастополя **Сергей Андреевич Даниленко** обратил внимание на то, что вопрос о принятии единого избирательного закона достаточно давно назрел, он постоянно обсуждается в профессиональном сообществе. Подтверждением того, что существует определенная неудовлетворенность качеством избирательного законодательства, является тот факт, что закон об основных гарантиях избирательных прав 2002 г. подвергался изменениям 88 раз. Причем речь идет об изменениях весьма обширных и системных.

Почетный консул Швейцарии **Карл Экштайн** затронул проблему использования блокчейн-платформ для организации электронных голосований, которыми могли бы воспользоваться российские граждане, проживающие за рубежом. Ссылаясь на неутешительную статистику голосования россиян, проживающих в Швейцарии, которые испытывают большие сложности с тем, чтобы физически добраться до немногочисленных избирательных участков для участия в российских выборах, господин К. Экштайн призывает подробнее изучить технологию блокчейн, уже применяемую в разных странах. И, хотя, вероятно, об использовании такого варианта голосования в качестве основной формы говорить преждевременно, он бы мог оказаться полезным при организации голосования не-

больших групп избирателей, проживающих вдали от границ Российской Федерации.

Директор стратегических проектов Северо-Западного университета Южной Африки (ЮАР) **Тео Беккер**, как представитель одной из стран БРИКС, проинформировал аудиторию о южноафриканском опыте коренной переработки избирательного законодательства. Докладчику повезло быть участником создания Конституции ЮАР в 1994 г., а также участником переговоров по созданию независимой избирательной комиссии ЮАР в 1996 г. Одной из системных задач кодификации электоральных законов была попытка урегулировать все более или менее важные вопросы избирательной практики. Однако сложно регулировать то, что не поддается регулированию. Есть острые проблемы, по которым еще предстоит найти консенсус. Например, это касается социальных медиа, соцсетей. В ЮАР нет возможности контролировать деятельность соцсетей, но все же и для них необходимы правила, соцсети — стихия, с которой надо справляться. Другая проблема — регулирование электоральной активности неправительственных организаций. Государство ограничено в своих возможностях определять порядок функционирования институтов гражданского общества, поэтому главным допустимым объектом регулирования здесь докладчик признает проблематику финансирования их деятельности.

Институт референдума используется в ЮАР не часто, от него стараются по возможности дистанцироваться. Считается, что пропорциональная избирательная система включает достаточно механизмов делиберативной демократии, которая обеспечивает представительство мнений и интересов всех групп населения. То же касается и института отзыва: его применения на практике в ЮАР стараются избегать, заменяя его возможностями вовлечения политических партий в решение такого рода вопросов посредством внутренних механизмов партийного управления.

Профессор юридического факультета Токийского университета **Кимитакэ Мацузато** обратил внимание на особенности послевоенной избирательной системы Японии, которая прежде обеспечивала многолетнее доминирование либерально-демократической партии в Японии и, похоже, не будет мешать этому и после ее серьезного реформирования. Так, прежняя многомандатная система была заменена на смешанную систему с преобладанием одномандатных округов. Однако при этом была сохранена возможность при проигрыше кандидата в одномандатном округе пройти в представительство посредством использования пропорциональной системы. Такие особенности действующей электоральной практики, введенной в 1994 г., вполне благоволят либерально-демократической партии, которая стала лидером на выборах 2009-го и потом 2013 г.

Доцент кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института Университета прокуратуры Российской Федерации **Игорь Александрович Кузьмин** решил затронуть вопросы юридической ответственности в области избирательных правоотношений. Практика работы правоохранительных органов говорит о том, что, с одной стороны, они не всегда понимают пределы допустимого вмешательства в отношении различных субъектов избирательных правоотношений, с другой стороны, хотели бы держаться подальше от политических взаимодействий, характерных для электорального процесса. Поэтому для их работы

особенно важна четкость норм об ответственности в связи с избирательными отношениями. Необходимо максимально обстоятельно урегулировать основания и процедуры привлечения к ответственности, ответить на вопросы о том, кого привлекать, на основании чего, с какой целью и т.д.

Одно из предложений докладчика связано с тем, что необходимо разводить различные виды ответственности. Пример проблемы в этой связи — процедура прекращения регистрации кандидата или списка кандидатов за нарушения в сфере интеллектуальной собственности в ходе предвыборной агитации. Здесь смешаны разные виды ответственности. Данную проблему в избирательном кодексе необходимо решать концептуально.

Докладчик обращается и к вопросу о теории конституционно-правовой ответственности, которую нужно разграничивать с политической ответственностью, а юридическую ее сторону привести в более строгую форму. Это касается, например, ответственности без вины, которой не может быть в избирательно-правовых отношениях.

В ответ на вопрос одного из гостей о том, как стоит относиться к позиции Конституционного Суда РФ, провозглашенной еще в начале 2000-х гг., о недопустимости пользоваться лишь формальными основаниями отмены регистрации кандидата, И.А. Кузьмин указал на привычную установку правоохранительных органов смотреть на то, что говорит Верховный Суд РФ. А тот не допускает никакого сослагательного наклонения в вопросах о привлечении к ответственности, поэтому правоохранительным органам необходимы максимально четкие указания в законе о порядке их действий.

Заведующая кафедрой политологии и политических технологий факультета философии и политологии Казахского национального университета имени Аль-Фараби профессор **Гульнар Орленбаевна Насимова** обратила внимание на проблемы электоральной культуры в Казахстане. Политическую грамотность в Казахстане нельзя назвать высокой, что проявляется, в частности, в низкой явке избирателей, особенно на парламентских выборах. На выборах 2007 г. был обеспечен определенный прорыв в предоставлении гражданам выбора между традиционным и электронным голосованием, что должно было найти поддержку, однако оппозиция и здесь нашла повод для возмущения. Что касается молодежи, то в Казахстане ее больше интересует свобода выражения мнения в соцсетях, за которыми пытаются устанавливать контроль, а не избирательные права.

Доцент Саратовского социально-экономического института РЭУ имени Г.В. Плеханова **Сергей Геннадьевич Сергеев** коснулся целого ряда проблем электорального правотворчества. Закон об основных гарантиях избирательных прав 2002 г. за долгие годы его совершенствования превратился в неудобное произведение, причем во многом по политическим причинам: федеральный законодатель постоянно менял его текст, исходя из тактических соображений после каждых выборов, в результате чего избирательный процесс оказался крайне зарегулированным.

Касаясь вопроса о структуре будущего кодекса, С.Г. Сергеев согласился с некоторыми выступавшими, что включение в документ дополнительных вопросов вроде отзыва муниципального депутата может только «засорить» избирательный кодекс.

По мнению докладчика, избирательный кодекс станет документом, в котором будет зафиксирован

определенный баланс интересов Федерации и субъектов, который изначально сложно определить. Характер избирательных правоотношений в регионах можно прочертить только рамочно, поскольку на местах ситуация очень различна и она выходит за рамки чисто юридических нюансов.

Относительно содержательных особенностей кодификации С.Г. Сергеев предложил следующие идеи: необходимо «почистить» статус избирательных объединений, определиться с особенностями участия в системе избирательных отношений некоммерческих организаций со статусом иностранного агента; есть смысл в том, чтобы включить в структуру кодекса главу об основных особенностях и гарантиях урегулирования избирательных споров; также было бы полезно авторам кодекса избежать соблазна урегулировать все, что как-либо относится к проблематике голосований.

Образовавшаяся после этого выступления дискуссия о стабильности избирательного законодательства была подытожена репликой Тео Беккера, который указал на то, что если нестабильность политической жизни допустима и неизбежна, то юридическая нестабильность избирательного закона недопустима и пагубна.

Руководитель Центра евразийских исследований Института международной политики и экономики **Душан Пророкович** (Сербия) свое выступление посвятил институту референдума. Сопоставляя примеры попыток проведения общенародных голосований в разных государствах, он довольно убедительно проиллюстрировал, что на Балканах институт референдума по существу превратился в инструмент геополитических манипуляций. В одних случаях, например в Боснии по поводу самоопределения жителей Республики Сербской, представителями западной коалиции властям страны было не рекомендовано проводить референдум. Также в Черногории решение о вступлении в НАТО, которое по статистике не получало достаточной поддержки граждан, было принято не на референдуме, а парламентом. С другой стороны, процесс вступления Македонии в Европейский союз ставится в зависимость от формулировки вопроса референдума, включающей признание нового наименования страны, на котором, как известно, настаивает Греция.

Профессор Колледжа Патрика Генри (США) **Стивен Баскервиль** также коснулся вопроса референдумной практики. В США референдумы проводятся только на локальном уровне, на национальном такой практики нет. Профессор С. Баскервиль вполне солидарен с позицией профессора Р. Саквы в отношении негативных последствий референдумов в странах, основанных на принципах парламентской демократии. Видимо, им непривычно извлекать из этого института пользу, поэтому имевшие место референдумы в большей степени раскалывали страну, а не объединяли. В государствах с президентской формой правления референдум может оказаться более полезным, однако и здесь надо принимать в расчет, что инициирование проведения референдума исполнительной властью может быть средством преодоления сопротивления парламента (например, при де Голле), причем сред-

ством политическим, популистским, которое будет укреплять политику бонапартизма и разрушать процесс долгосрочного институционального демократического строительства.

Научный сотрудник Восточно-Сибирского университета **Павел Николаевич Дудин** сделал сообщение по поводу электоральной практики Монголии, которая по уровню своей технологичности живет уже «даже не в XXI, а в XXII веке». Успех в построении монгольской избирательной практики основывается на нескольких факторах. В первую очередь это простое и стабильное избирательное законодательство. Во-вторых, это прозрачность избирательных структур и надежность судебной системы. Многие в Монголии может быть объектом критики, но суды работают профессионально и предсказуемо, в четком соответствии с законом. Еще один важный фактор — это высокотехнологичность выборного процесса. Каждый гражданин на все случаи жизни имеет одну пластиковую карточку, она же подтверждает личность при осуществлении голосования (либо это можно сделать автоматически распознаваемым отпечатком пальца). Интересно организовано и само голосование: когда человек подходит голосовать, его лицо фиксируется камерой; все избирательные урны электронные, что позволяет узнавать результат выборов по всей стране уже через десять минут по окончании времени голосования. Докладчик полагает, что подобный опыт организации выборной практики мог бы быть востребован и в России. Главное в этом — простое законодательство, доступность голосования и наличие политической воли.

Весьма ценные наблюдения относительно избирательного законодательства и практики в России и зарубежных странах сделали и другие участники круглого стола, как присутствующие, так и присоединившиеся к обсуждению в режиме телеконференции. Мнения и рекомендации, высказанные специалистами на данном мероприятии, будут положены в основу дальнейшей работы над кодификацией российского избирательного законодательства.

Прошедший в МГУ им. М.В. Ломоносова круглый стол стал первым публичным обсуждением концепции проекта кодекса, открывшим серию экспертных обсуждений концепции и структуры кодекса на различных площадках с участием организаторов выборов, в том числе на научно-практической конференции «Избирательная система Российской Федерации: современные тенденции и перспективы развития» (Севастополь, 3–6 октября 2018 г.), V Международной научно-практической конференции «Гражданин. Выборы. Власть» (Пятигорск, 18–19 октября 2018 г.), организованной ЦИК России научно-практической конференции «Выборы. Сегодня и завтра» (Москва, 29 октября 2018 г.), на молодежном форуме электорально активной молодежи «ПОЛЕМИКА» — «Новации в избирательном процессе и законодательстве» (6–8 ноября 2018 г.). Поскольку работа над текстом избирательного кодекса будет вестись в течение 2018–2019 гг., обсуждение кодекса планируется продолжить, сделав его по мере продвижения работы над текстом более предметным и обстоятельным.



# Избирательная система Монголии на современном этапе, ее особенности и развитие двустороннего сотрудничества с ЦИК России

**ШАПИЕВ СΙΑБШАХ МАГОМЕДОВИЧ,**

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

## Начало и развитие двустороннего сотрудничества

Начало регулярных связей между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Генеральной избирательной комиссией (ГИК) Монголии можно отнести к 22 мая 2009 г., когда по приглашению монгольских коллег в г. Улан-Батор была впервые направлена делегация ЦИК России.

Последовавший за данной поездкой визит в Монголию председателя ЦИК России В.Е. Чурова по срокам совпал с проведением официального визита в г. Улан-Батор Президента России Д.А. Медведева. Визит председателя ознаменовался подписанием 25 августа 2009 г. двустороннего Протокола о сотрудничестве, которым были оформлены все последующие обмены между комиссиями.

По приглашению ГИК Монголии для наблюдения за проведением парламентских выборов в 2016 г. (с 26 июня по 1 июля) побывал член ЦИК России Н.В. Левичев, а в июне 2018 г. для изучения опыта проведения довыборов в местные органы власти в Монголии находилась делегация ЦИК России во главе с членом комиссии С.М. Шапиевым.

В 2013, 2016 и 2017 годах представители ЦИК России работали в составах трех миссий БДИПЧ ОБСЕ на президентских и парламентских выборах в качестве долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, что позволило собрать материалы наблюдения, в том числе по вопросам автоматизации избирательных процедур и законодательного регулирования выборов.

## Задачи политического развития и избирательная система

Период перед первыми взаимными обменами между ЦИК России и ГИК Монголии в политической жизни Монголии был отмечен самым острым в истории государства внутривнутриполитическим противостоянием формирующихся политических партий, которое на фоне не вполне корректно проведенных выборов 2008 г. вылилось в массовые уличные беспорядки, разгромы правительственных зданий, а также привело к утрате рычагов государственного управления.

Политический кризис 2008 г. был преодолен с большим трудом, а достигнутое общественное примирение потребовало от политических партий консенсуса по вопросу о радикальном повышении уровня общественного доверия к избирательной системе страны. В результате в Монголии был поэтапно проведен пересмотр избирательного законодательства, в целях обеспечения полной автоматизации учета и регистрации избирателей, а также прозрачности процедур при их идентификации, произведены полная автоматизация и видеомониторинг избирательных процедур и процедур подведения и публикации результатов выборов.

Так, в течение десяти лет постепенно сформировалась современная монгольская избирательная система, отличающаяся широким применением современных избирательных технологий, открытостью и многообразием приемов и методик ведения политической кампании, строгим контролем за расходованием финансовых средств кандидатов и современным мониторингом работы СМИ в агитационный период.

В статье подробно анализируется современная избирательная система Монголии, практика сотрудничества российских и монгольских организаторов выборов.

**Ключевые слова:** Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Генеральная избирательная комиссия Монголии.

## The Mongolian Electoral System on the Modern Stage, Its Peculiarities and Development of Bilateral Cooperation with the Central Electoral Commission of Russia

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

The article provides an in-depth analysis of the modern Mongolian electoral system, the practice of cooperation between Russian and Mongolian election officials.

**Keywords:** the Central Electoral Commission of the Russian Federation, the General Electoral Commission of Mongolia.

### Внутриполитический кризис 2008 г.

На протяжении целого ряда лет, предшествовавших событиям 2008 г., внутриполитическая ситуация в Монголии характеризовалась повышенной напряженностью, развивалась в противоборстве формирующихся и переформирующихся национальных общественно-политических сил.

Обострение политической ситуации в 2008 г. корнями восходит к итогам парламентских выборов, проведенных в июне 2004 г., в результате которых главные соперники — Монгольская народно-революционная партия (МНРП) и избирательный блок «Родина-Демократия» — получили практически равное число депутатских мандатов. В результате непримиримыми соперниками было сформировано коалиционное правительство.

Однако уже к ноябрю 2004 г. в результате раскола в избирательном блоке «Родина-Демократия» оформился распад их общей фракции в составе Великого государственного хурала Монголии (ВГХМ). Произошла смена руководства Монгольской демократической партии (МДП), а Монгольская народно-революционная партия (МНРП), по существу не имея необходимого большинства в составе хурала, восстановила свое положение правящей партии. На том момент у нее в составе парламента образовалось 39 мест, в то время как в распоряжении МДП осталось только 25 мандатов из 76 мест в общем.

По действовавшему тогда монгольскому законодательству партия, получившая более половины (то есть не менее 39) депутатских мест в парламенте, наделялась правом единолично сформировать правительство.

На последовавших 22 мая 2005 г. президентских выборах распад парламентского избирательного блока «демократов» также позволил МНРП одержать убедительную победу. Глава партии и в то же время действующий председатель парламента Н. Энхбаяр стал Президентом Монголии.

29 июня 2008 г. состоялись следующие всеобщие выборы в Великий государственный хурал Монголии, с которыми были связаны ожидания «справедливого» отражения в его составе политических предпочтений монгольского электората. По публичным оценкам иностранных наблюдателей, выборы прошли без серьезных нарушений. Тем не менее демократическая оппозиция и ряд гражданских движений остались не удовлетворены предвзятыми результатами, а затем лидер потерпевшей поражение МДП Ц. Элбэгдорж утверждал, что в ходе подготовки выборов у его партии украли 10–15% голосов, а при подсчете голосов были сфальсифицированы результаты, что лишило его сторонников еще 30%. Недовольство результатами подсчета голосов спровоцировало массовые акции протеста в г. Улан-Баторе, пришедшиеся на 30 июня — 1 июля 2008 г. В этот период сторонники МДП массово вышли на улицы столицы и организовали поджог расположенной в центре штаб-квартиры МНРП, в которой находились представители руководства правящей партии.

Демпартия официально заявила о непризнании результатов выборов. Тем временем ее активистами были разгромлены редакции крупнейших газет и ряд государственных учреждений. В ходе массовых выступлений протеста погибли 5 человек, более 700 участников были задержаны. В ночь на 2 июля 2008 г. на четыре дня в Монголии было введено чрезвычайное положение.

На утверждение в качестве депутатов нового состава парламента Президентом Монголии были внесены персоналии 66 кандидатов, победивших в своих избирательных округах, из которых 39 от МНРП, 25 — от ДП, 1 — от партии «Гражданская воля» и один независимый кандидат. В трех избирательных округах, на которые приходится 10 мандатов, был назначен повторный пересчет голосов.

23 июля 2008 г. состоялось первое после выборов пленарное заседание ВГХМ, однако вновь избранные депутаты от Демпартии, от участия которых зависел кворум, приняли решение бойкотировать работу парламента, вплоть до удовлетворения всех своих требований, включая отставку действующего правительства.

Ситуация монгольского «перетягивания каната» продолжалась два месяца. В монгольском законодательстве механизмы выхода из подобного парламентского кризиса прописаны не были. В итоге результаты голосования были утверждены по 75 из 76 округов. 44 мандата получили представители МНРП, 28 — от Демпартии, по одному — от партии «Гражданская воля» и Гражданского союза, а также один мандат достался независимому кандидату.

По итогам парламентских выборов к 11 сентября 2008 г. в Монголии было вновь сформировано коалиционное правительство во главе с представителем МНРП экс-премьером С. Баяром.

В очередном составе правительства 9 портфелей получили представители МНРП и 6 — Демпартии. В таком же соотношении (60% от МНРП и 40% от Демпартии) были назначены заместители министров и руководители правительственных агентств.

На последовавших за этим выборах в местные законодательные органы 12 октября 2008 г. представители МНРП победили в 18-ти из 21 аймака Монголии.

Накануне очередных президентских выборов, назначенных на 24 мая 2009 г., ожидалась острая борьба между претендентами от правящей МНРП и от оппозиционной МДП. В то же время противоборство по выдвижению в качестве кандидатов происходило и между двумя наиболее влиятельными фигурами внутри самой правящей МНРП — Президентом Монголии Н. Энхбаяром и премьер-министром С. Баяром.

Конституция Монголии предполагает выдвижение для участия в выборах президента страны только по одному кандидату от каждой партии и коалиции, представленных в Великом государственном хурале. Таким образом, последний из двух кандидатов от МНРП перед самым празднованием Нового, 2009 года был вынужден отказаться от выдвижения.

Делегация ЦИК России наблюдала за проведением избирательных процедур и подведением итогов голосования в ходе президентских выборов 2009 г. Голосование проводилось стандартными бумажными бюллетенями, а подсчет голосов — вручную в присутствии многочисленных наблюдателей.

Вместе с тем действовавшее во время выборов избирательное законодательство предоставляло весьма широкие возможности для общественного контроля за процедурами голосования и подсчета голосов, в том числе с использованием самых современных на тот момент процедурных решений и электронных средств. В частности, вводилась маркировка пальцев проголосовавших избирателей, была разрешена фото- и видеосъемка в помещениях для голосования для уполномоченных представителей кандидатов, наблюдателей, представителей СМИ, всем УИК (наблюдение в УИК г. Улан-Батора) были выделены цифровые

видеокамеры для видеофиксации всех избирательных процедур, которая должна была являться приложением к протоколам и иной документации УИК на бумажных носителях. Отметки в проголосованных бюллетенях в ходе подсчета в спорных случаях демонстрировались всем присутствующим в увеличенном формате в проекции на больших экранах. Составы УИК были сформированы из числа представителей, назначаемых зарегистрированными кандидатами.

Как отмечалось выше, при первичной идентификации на избирательном участке каждый избиратель получал по три квитанции («чека»), одна из которых оставалась в узле идентификации, вторая — в УИК взамен полученного бюллетеня для голосования, в то время как третья сохранялась у избирателя и позволяла ему принять участие в независимой лотерее по розыгрышу бесплатных мобильных телефонов от одного из национальных операторов.

По окончании времени голосования в автоматическом режиме производилась распечатка необходимого количества итоговых протоколов УИК, а электронные версии протоколов в режиме реального времени направлялись на сервер Государственной избирательной комиссии Монголии по каналам спутниковой связи. Все наблюдатели и представители кандидатов имели возможность также получить электронную версию всей документации дня голосования УИК на компьютерных дисках или флеш-картах, предоставляемых УИК.

Президентские выборы 2013 г. в Монголии впервые сопровождался масштабным международным наблюдением со стороны полномасштабной миссии БДИПЧ ОБСЕ. Впоследствии полномасштабная миссия БДИПЧ ОБСЕ также была развернута на парламентских выборах 29 июня 2016 г., а на президентские выборы 26 июня 2017 г. ОБСЕ было рекомендовано направить ограниченную миссию по наблюдению, что явилось подтверждением отсутствия серьезных упущений по итогам оценки трех избирательных циклов и опасений международного сообщества в отношении качества проведения выборов в Монголии в целом.

#### **Поправки к избирательному законодательству 2015–2016 гг.**

После внесения поправок, обеспечивших автоматизацию идентификации и голосования избирателей в 2012 г., новая реформа избирательного законодательства Монголии последовала 25 декабря 2015 г. и привела к утверждению единого Избирательного кодекса Монголии, который начал обеспечивать регулирование проведения выборов различного типа. Помимо данного закона, сохранили действие и действуют без изменений по настоящее время применительно к проведению выборов Закон о проведении митингов и демонстраций от 7 июля 1994 г., Уголовный кодекс Монголии от 3 декабря 2015 г., Закон об автоматизированной системе выборов от 10 ноября 2011 г., а также Закон о центральном избирательном органе от 12 января 2006 г.

Поправки в Избирательный кодекс, внесенные 25 мая 2016 г., обеспечили переход страны от смешанной к мажоритарной избирательной системе. 29 июня 2016 г. по новому Избирательному кодексу были проведены последние выборы в Великий государственный хурал (ВГХ) седьмого созыва.

Новое законодательство о выборах принципиально изменило характер организации и проведения выборов в парламент. Изменились число и границы избирательных округов, правила выдвижения канди-

датов, регулирование и контроль финансирования избирательной кампании кандидатов, а также регулирование и контроль работы СМИ на выборах.

Итоги голосования подводились в территориальных комиссиях и обобщались в избирательных комиссиях провинций, устанавливались и публиковались Генеральной избирательной комиссией (ГИК) Монголии. Границы новых избирательных округов перестали соответствовать границам избирательных территорий, за которые ранее отвечали соответствующие территориальные избирательные комиссии.

Вместе с тем, окружные избирательные комиссии в Монголии новым законом не были предусмотрены, а ответственность за соответствующие территории новых избирательных округов была возложена на территориальные избирательные комиссии.

Для проведения выборов в Великий государственный хурал Монголии в административных границах имеющихся провинций было образовано 76 одномандатных избирательных округов. Голосование по новому закону проводилось по одномандатным избирательным округам, но не по партийным спискам, а за конкретных кандидатов, которые выдвигались политическими партиями и регистрировались как партийные представители или группами граждан (независимые кандидаты) и регистрировались в ГИК Монголии.

Наблюдавшая за парламентскими выборами в 2016 г. миссия БДИПЧ ОБСЕ критически оценила характер установления границ новых одномандатных избирательных округов, подсчитав, что в 50 из 76 новых избирательных округов численность избирателей более чем на 15% отличалась от установленной законом средней нормы в 25 170 избирателей на округ. Самый малонаселенный избирательный округ насчитывал 13 866 избирателей, а самый большой — 41 836 избирателей (более чем в 3 раза).

Вместе с тем данные международного наблюдения подтвердили, что в большинстве избирательных округов численность временно перемещенных избирателей не превышала одного процента от общего числа зарегистрированных избирателей. В отдельных избирательных округах отмечалось наибольшее число временно зарегистрированных избирателей, которое достигало до 1909 (ИО № 9) или до 2778 (ИО № 31) человек.

#### **Действующая избирательная система Монголии**

Традиционная система избирательных комиссий Монголии по структуре воспроизводит административное устройство государства, имеет четырехуровневую структуру: Генеральная избирательная комиссия Монголии, 21 избирательная комиссия аймаков (провинций), территориальные (окружные) избирательные комиссии (сомонов), участковые избирательные комиссии.

ГИК формируется парламентом страны в составе 9 членов, включая председателя и секретаря комиссии, работающих на освобожденной основе. Срок полномочий ГИК — 6 лет<sup>1</sup>. ГИК, соответственно,

<sup>1</sup> Кандидатуры пяти членов ГИК предлагаются Великим государственным хуралом Монголии по предложению Комитета по государственному устройству парламента, два представителя рекомендуются Президентом Монголии, два — по предложению Верховного Суда Монголии из числа лиц, находящихся на постах постоянной государственной службы. В состав ГИК Монголии не могут быть назначены Президент Монголии, члены Великого хурала Монголии, премьер-министр и члены кабинета министров,

назначает избирательные комиссии аймаков (провинций) в составе 7–9 членов, которые отбирают и обучают членов территориальных (окружных) и участковых избирательных комиссий в составе 5–7 членов.

Избирательные комиссии стали формироваться из числа государственных муниципальных служащих или представителей органов местного самоуправления.

В соответствии с новым Избирательным кодексом все члены избирательных комиссий **не должны были быть связаны ни с одной политической силой**. Кодекс также требует, чтобы при выдвижении в составы избирательных органов государственные служащие, занимающие руководящие посты в государственных и бюджетных учреждениях (подобная норма распространяется на всех госслужащих и бюджетников от образовательных учреждений до министерств и государственных ведомств), должны оставить свои посты. Те же лица должны покинуть свои посты, если они занимаются политической деятельностью, или работают в предвыборных штабах, или участвуют в организации избирательной кампании кандидатов<sup>2</sup>.

В кодексе устанавливается, что в составы избирательных комиссий назначаются государственные (муниципальные) служащие, которые на период проведения выборов получают дополнительное вознаграждение<sup>3</sup>. А в качестве главного критерия оценки пригодности для работы на выборах выступает критерий знаний избирательных процедур и наличие официального сертификата об обучении в этой области.

По статистическим данным ГИК Монголии, собранным наблюдателями миссии, большинство руководителей и секретарей образованных на парламентских выборах территориальных комиссий (339 ТИК) и избирательных комиссий аймаков (провинций) (22 ИКА) являлись либо высокопоставленными чиновниками администраций губернаторов (в основном руководители аппарата), либо секретарями собраний представителей (местных представительных органов). Таким образом, по мнению миссии, в избирательной системе страны размывались границы между административными и избирательными органами, а также между работодателем и работником.

### Списки избирателей

Списки избирателей на парламентских выборах 2016 г. в УИК составлялись на основе единой электронной базы данных по учету зарегистрированных жителей. На выборах 2016 г. в них значилось 1 910 878 избирателей. Наличие единого реестра граждан и автоматизированной базы данных по гражданской регистрации исключало наличие в списках лиц, зарегистрированных дважды.

Списки избирателей были сформированы на основании данных о регистрации избирателей и данных, предоставленных перемещенными лицами,

члены Конституционного суда Монголии, судьи, прокуроры, представители каких-либо представительных органов власти (хуралов), кандидаты на пост президента, а также депутаты законодательных органов и советов народных представителей провинций, столицы, включая низовые советы территорий (районов) и сомонов.

<sup>2</sup> Статьи 24–34 гл. 5 Избирательного кодекса Монголии устанавливают требования к порядку формирования и обеспечения политической непредвзятостью составов низовых избирательных комиссий.

<sup>3</sup> До реформирования избирательного кодекса участковые избирательные комиссии формировались из представителей зарегистрированных кандидатов.

прибывшими из других регионов. Внесение изменений в списки избирателей в день голосования не допускалось. Новый закон предусматривал временное перемещение избирателей на территорию других избирательных округов, но смена места регистрации должна была быть внесена в реестр избирателей не позднее чем за 14 дней до даты голосования.

Данные международного наблюдения в УИК за процедурами идентификации избирателей в день голосования продемонстрировали высокую степень соответствия сведений электронной базы данных госреестра спискам, распечатанным для сверки в УИК.

В результате проведения выборов 2016 г. оппозиционная Монгольская народная партия (МНП) получила 65 из 76 депутатских мест, а правящая на тот момент Демократическая партия (ДП) — только 9 мест, независимый кандидат — 1 место. Единственный депутат О. Басанху, представлявший в 2016–2017 гг. в составе парламента VII созыва одну из традиционно лидировавших — Монгольскую народно-революционную партию (МНРП), в январе 2018 г. был исключен из нее. 5 июля 2016 г. на первом заседании Великого государственного хурала новым Председателем ВГХ был избран депутат от МНП М. Энхболд.

Последними общенациональными выборами, проведенными по новому Избирательному кодексу Монголии явились очередные выборы Президента Монголии 7 июля 2017 г., победу в которых одержал кандидат от партии меньшинства в нынешнем составе парламента лидер Демократической партии Х. Баттулга, набравший по итогам второго тура голосования 50,61% голосов избирателей. Его основного конкурента от правящей МНП действующего Председателя ВГХ Монголии М. Энхболда на президентских выборах поддержали только 41,16% избирателей, а 8,23% бюллетеней были признаны недействительными.

### Автоматизация избирательных процедур и человеческий фактор

С момента автоматизации системы три цикла общенациональных и местных выборов прошли в условиях, когда итоги голосования в автоматизированном формате подводились непосредственно на уровне участковых избирательных комиссий.

Начиная с 2012 г. к числу лиц, привлекаемых к организации и проведению выборов в Монголии, в обязательном порядке стали относиться специалисты по информационным технологиям и системам связи, а также сотрудники государственной службы по гражданской регистрации населения, которые не были включены в число членов избирательных комиссий разного уровня.

Автоматизация, тем не менее, не отменяет обязательный ручной пересчет итогов голосования. Процедура основывается на принципе «случайной» выборки по норме 50% избирательных участков соответствующей территории ответственности ТИК (ОИК). В данной процедуре имеются недочеты, которые подвергаются критике, а именно:

— в случае расхождения данные ручного пересчета не являются правовым основанием для отмены итогов автоматизированного подсчета голосов;

— законодательно не устанавливается допустимая норма расхождения между результатами ручного пересчета и автоматизированного подсчета для отмены результатов голосования.

Решения о том, на каких избирательных участках производится пересчет, принимаются на заседаниях



соответствующих территориальных (окружных) избирательных комиссий. На момент проведения подобных заседаний-жеребьевок в ТИК (ОИК) все данные об итогах подсчетов в автоматизированных версиях итоговых протоколов, как правило, уже получены в ГИК Монголии.

Меры ручного пересчета и «человеческого» контроля за автоматизированными процедурами являются неотъемлемой составляющей обеспечения достоверности выборов на всех этапах голосования и подведения итогов, а также при передаче итогов на всех уровнях избирательных комиссий.

Так, на общенациональных выборах, помимо отправки в ГИК, итоговые автоматический и произведенный вручную после пересчета протоколы УИК в обязательном порядке передаются в территориальные (окружные) избирательные комиссии. Впоследствии вся документация УИК и ТИК (ОИК) направляется в избирательные комиссии аймаков (провинций), которые по итогам контроля документации и рассмотрения жалоб в свою очередь подотчетны ГИК Монголии.

При технических сбоях в системе связи законодательством предусматривается дублирование автоматизированной отправки данных о голосовании в УИК в ГИК Монголии через системы связи и оборудование ТИК (ОИК), куда также передается вся документация УИК на бумажных носителях.

В соответствии с техническим заданием автоматизация выборов в Монголии в первую очередь была призвана обеспечить достоверность данных и единообразие процедур. К уникальным моментам монгольской системы автоматизации избирательных процедур, пожалуй, следует отнести ее всеобъемлющий характер, приспособленность к бесперебойному и единообразному применению в самых экстремальных условиях эксплуатации (отсутствие электросетей, сигнала мобильной связи и проч. в полевых условиях). Сегодня аналогичные монгольской автоматизированные избирательные системы и оборудование успешно применяются на Филиппинах и в Киргизии.

На нынешний момент при проведении общенациональных выборов на территории Монголии в «единые дни голосования» образуются и единообразно укомплектовываются автоматизированным оборудованием до 2000 избирательных участков, а в едином реестре избирателей числится до 2 млн человек.

Избиратели голосуют лично по электронному удостоверению и приглашению на выборы после автоматизированной идентификации их личности и подтверждения приписки к соответствующему избирательному участку.

#### **Наблюдение за довыборами в местные представительные органы власти в 2018 г.**

Как могли убедиться представители ЦИК России, посетившие Монголию в июне 2018 г., автоматизированная система функционирует без изменений.

Как и на парламентских выборах 2016 г., основой для персональной идентификации избирателей на довыборах в местные органы власти является общегражданское пластиковое удостоверение личности и подтверждение соответствия отпечатков пальцев единой общегосударственной электронной базе данных.

Отличие организации довыборов в местные органы власти только в том, что при их проведении используются только отдельные периферийные сегменты единой сети, а также центральные ресурсы сервера ГИК Монголии, базы данных регистра избирателей.

На таких выборах также предусматривается досрочное голосование (в предвыборный день) на дому с использованием переносных ящиков для голосования, а также в госпиталях и в местах предварительного заключения. Идентификация подобных избирателей производится по их документам в автоматическом режиме на соответствующих избирательных участках по месту их постоянной регистрации в день выборов, т.е. перед началом процедур голосования в помещении УИК.

Назначение даты проведения дополнительных выборов для замещения освободившихся постов в законодательных органах аймаков (провинций) и сомонов (местных территориальных образований) в 2018 г. пришлось на 24 июня, т.е. на так называемый весенний единый день голосования.

Второй «единый день голосования» в Монголии приходится на первую неделю октября. На предстоящий единый осенний день голосования 2018 г., по информации монгольских коллег, планируется назначить перевыборы на две вакансии членов Великого хурала Монголии, а также провести очередные довыборы в местные органы власти<sup>4</sup>.

24 июня 2018 г. ГИК Монголии проводила голосование по довыборам депутатов местных органов власти различного уровня практически по всей территории страны, т.е. на 44 избирательных участках, расположенных в 30 местных территориальных образованиях, относившихся к административной ответственности 12 из 21 аймака (провинций) страны. Таким образом, в зависимости от уровня замещаемых в ходе довыборов и избирательной кампании вакансий ГИК Монголии при организации и проведении голосования и подведении итогов задействовала ресурсы четырех организационных уровней имеющейся избирательной структуры (список дополнительных выборов и календарный план мероприятий по проведению избирательной кампании).

В 6 часов 24 июня 2018 г. наблюдатели от ЦИК России в сопровождении сотрудников ГИК Монголии прибыли в помещение избирательного участка № 1054 центральной усадьбы Баянчандманского сомона Тувского аймака (в поселении, расположенном в 75 км от административной границы территории столицы Монголии).

По данным бюро по гражданской регистрации населения, в Баянчандманском сомоне всего зарегистрировано 4218 жителей, из которых 2020 избирателей включены в электронную базу избирателей.

В поселении имеется Совет народных представителей сомона с общим числом 21 депутат. Выборы в местный Совет представителей проводятся по трем многомандатным избирательным округам. Два избирательных округа на территории поселения имеют по 8 мандатов, а один округ — 5 мандатов. В поселении при проведении выборов в поселковый Совет образуются три избирательных участка, к которым пропорционально числу закрепленных мандатов приписываются все местные избиратели.

Таким образом, дополнительные выборы по замещению 2 вакантных мест в Совете представителей Баянчандманского сомона проводились по двум из

<sup>4</sup> Осенью 2018 г., как сообщили монгольские коллеги, можно было ожидать решения о возврате к закону о местных выборах как к отдельному документу или, как минимум, отмены содержащейся в нынешнем Избирательном кодексе применительно к любым выборам нормы порога явки избирателей (50 плюс один процент).

трех местных многомандатных избирательных округов, соответствующих избирательным территориям по участкам № 1054 (выборы по избирательному округу № 1) и № 1055 (выборы представителя по избирательному округу № 2).

Избирательная процедура на избирательном участке начиналась с идентификации личности избирателя по скану отпечатка пальца или вручную, по номеру персональной пластиковой идентификационной карты. Данные об избирателе из базы данных Департамента гражданской регистрации выводились на экран, расположенный в помещении УИК. Реализация данной процедуры находится в ведении Государственного бюро по гражданской регистрации населения, представители которого со своим оборудованием находились в помещении каждой УИК.

На избирательном участке за столом идентификации избиратель получал три копии распечатки об успешно проведенной идентификации. На распечатке указывались его имя, отчество, регистрационный номер, номер в списке избирателей, время явки для голосования, адрес и номер избирательного участка. Далее голосующий перемещался в часть участка, находящуюся в зоне ответственности членов УИК.

Первую копию распечатки избиратель передавал члену УИК, получая взамен бюллетень для голосования и специальную папку для обеспечения тайны волеизъявления. На этом же столе располагался список избирателей, а голосующему предоставлялось право расписаться в списке напротив своего имени. Далее избиратель делал отметку «за» выбранного кандидата за небольшой картонной ширмой и голосовал, аккуратно перемещая бюллетень для голосования из специальной картонной папки в приемный порт сканера — устройства для автоматизированного голосования, завершая избирательную процедуру<sup>5</sup>.

Вторую из трех распечаток об идентификации после голосования избиратели передавали следующему члену УИК, отвечающему за процедуру голосования. Последний аккуратно подклеивал его к отдельному документу об участии избирателя в голосовании. Избиратель покидал помещение для голосования, сохраняя у себя последний корешок об участии в выборах. За процедурами, совершаемыми избирателем в помещении УИК, наблюдал представитель полиции, размещавшийся за последним столом УИК на пути к выходу из помещения участка<sup>6</sup>.

По наблюдению представителей ЦИК России, программное обеспечение для демонстрации результата идентификации избирателя демонстрировало всем собравшимся (членам УИК, избирателям, наблюдателям, представителям кандидатов и СМИ) пол, возраст,

место регистрации и номер избирателя в списке УИК, а также предоставляло в процентном отображении в режиме реального времени общую статистику о явке избирателей, о гендерном и возрастном составе проголосовавших.

В период пребывания представителей ЦИК России в центральной усадьбе Баянчандманского сомона Тувского аймака участники наблюдения встретились со всеми кандидатами на замещение вакансий в местных советах представителей, посетили избирательный штаб Монгольской народной партии, который располагался в здании Баянчандманской сомонской ячейки партии. Как правило, все ведущие парламентские партии имеют партийные штабы на уровне сельских поселений. В данном поселении — 419 членов партии. В составе местного Совета представителей партия имеет 14 мест.

Наблюдатели также посетили местный штаб Коалиции Демократической партии и Монгольской народной революционной партии, который располагается в здании Баянчандманской сомонской ячейки Демократической партии. В поселении среди местных жителей числится 218 действующих членов Демократической партии и 79 членов Монгольской народной революционной партии. В нынешнем составе местного Совета представителей последняя партия имеет 4 места. При подведении итогов голосования по всем территориям Монголии, где 24 июня 2018 г. проводились довыборы в законодательные и представительные органы разного уровня, делегация ЦИК России присутствовала в помещении информационного центра ГИК Монголии, где по мере подведения итогов в регионах на экранах мониторов высвечивались данные об итогах голосования.

24 июня 2018 г. в связи с недостижением порога явки избирателей из 44 избирательных участков выборы были признаны состоявшимися только по 25 участкам<sup>7</sup>. По результатам выборов 24 июня был распределен только 31 из 52 вакантных депутатских мандатов различного уровня.

### Некоторые выводы и предложения

В течение неполных десяти лет монгольская избирательная система смогла преодолеть путь модернизации, позволяющий оценить ее нынешнее состояние как располагающей наиболее совершенным набором средств, обеспечивающих достоверность избирательных процедур.

Средства автоматизации гармонично сочетаются с мерами «человеческого» контроля, законодательными нормами, препятствующими фальсификации выборов.

Использование имеющейся методологии и средств автоматизации позволяет обеспечить общественное доверие к проводимым выборам, стимулирует явку избирателей, благотворно влияет на ведение активной избирательной кампании кандидатами. Подобный опыт мог бы быть полезен для более детального изучения и использования в других странах, в том числе и в России.

<sup>5</sup> Устройство сканера позволяет считывать отметки с обеих сторон бюллетеня, отвергать испорченный при заполнении бюллетень. Избиратель имеет возможность единожды заменить испорченный им бюллетень, который на месте погашается членами УИК.

<sup>6</sup> Ранее процедура автоматизированного голосования в Монголии также сопровождалась маркировкой пальца избирателя специальными чернилами, что подтверждало факт его участия в выборах. Теперь данная процедура отменена.

<sup>7</sup> Порог явки определяется Избирательным кодексом Монголии применительно ко всем выборам как 50% + 1 голос.

# Выборы федерального Президента Бразилии 2018 года: НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ДЕЙСТВИИ

**СТАРОСТИНА ИНГА АНАТОЛЬЕВНА,**

доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Юридического факультета Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,  
кандидат юридических наук  
[inga\\_starostina@mail.ru](mailto:inga_starostina@mail.ru)

**СТАРОСТЕНКО МАРИЯ ВЛАДИМИРОВНА,**

магистрант Юридического факультета Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова  
[marstarostenko@mail.ru](mailto:marstarostenko@mail.ru)

Активное внедрение в электоральную практику новых достижений научно-технического прогресса в настоящее время служит одной из наиболее заметных общемировых тенденций развития избирательного процесса. В Бразилии темпы ее реализации являются одними из самых высоких в сравнении с другими государствами, а опыт применения новых технологий в электоральной сфере — одним из наиболее длительных.

В октябре 2018 года в Бразилии состоялись выборы федерального Президента, прошедшие в два тура (первый тур 7 октября и второй тур 28 октября)<sup>1</sup>. Во втором туре выборов Президента Бразилии 2018 г. 55,55% (58 млн голосов) набрал правый кандидат Жаир Болсонару, сумевший обойти основного соперника — Фернандо Аддада, представителя правящей Партии трудящихся, удерживавшей власть в Бразилии на протяжении 13 лет из последних 15 лет<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Капитан взял власть: Жаир Болсонару избран новым Президентом Бразилии // Российская газета. 2018. 30 октября.

<sup>2</sup> Far-right candidate Jair Bolsonaro wins Brazil's presidential election. URL: [https://www.cnbc.com/2018/10/28/far-right-candidate-jair-bolsonaro-heading-for-victory-in-brazils-](https://www.cnbc.com/2018/10/28/far-right-candidate-jair-bolsonaro-heading-for-victory-in-brazils-presidential-election-exit-polls.html)

Проведение второго тура на выборах федерального Президента — сложившаяся в Бразилии практика. Так, в октябре 2014 г. — первый тур 5 октября и второй тур 26 октября — Президентом Бразилии была избрана Дилма Вана Руссефф, набрав во втором туре 51,64% голосов.

Избранный Президентом Бразилии Жаир Болсонару тридцать лет был депутатом и заработал репутацию иррационального политика. В период президентской избирательной кампании он выступал с резкими и противоречивыми высказываниями<sup>3</sup>, озвученными в стремлении подражать Президенту США Дональду Трампу. Риторика Президента США вдохновила Жаира Болсонару и на создание главного лозунга своей избирательной кампании — Make Brazil great again!

[presidential-election-exit-polls.html](https://www.cnbc.com/2018/10/28/far-right-candidate-jair-bolsonaro-heading-for-victory-in-brazils-presidential-election-exit-polls.html) (дата обращения: 29.10.2018).

<sup>3</sup> Об имидже Жаира Болсонару подробнее см.: Brazil presidential election: Political violence sweeps across country as electorate prepares for divisive vote. URL: <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/brazil-presidential-election-violence-jair-bolsonaro-fernando-haddad-workers-party-a8594876.html> (дата обращения: 22.10.2018).

В статье рассматривается применение новых технологий в сфере избирательных отношений на примере выборов Президента Бразилии, состоявшихся в октябре 2018 года, с учетом особенностей бразильского конституционного и электорального законодательства, а также практики его реализации на федеральном уровне; показывается, что современные выборы «обречены» использовать электронное голосование, интернет-ресурсы — это общемировой тренд, проблема заключается в том, какие модели правового регулирования наиболее эффективны и что в этом контексте опыт Бразилии заслуживает пристального внимания.

**Ключевые слова:** выборы Президента Бразилии, Избирательный кодекс, предвыборная агитация, электронное голосование, интернет-ресурсы, социальные сети.

## Elections of the President of the Federative Republic of Brazil of 2018: New Technologies in Action

Starostina Inga A., Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)  
Candidate of Legal Sciences

Starostenko Maria V., Graduate Student of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)

The article reviews application of new technologies in electoral relationships on the example of the presidential elections in Brazil in October 2018 considering the peculiarities of the Brazilian constitutional and electoral laws and the practice of their exercising on the federal level; the authors show that modern elections are doomed to use electronic voting, Internet resources are a world trend, the question is which legal regulation models are most efficient ones; within this framework, the Brazilian experience deserves close attention.

**Keywords:** presidential elections in Brazil, the Electoral Code, pre-election campaigning, electronic voting, Internet resources, social networks.

Тем не менее избирательную кампанию 2018 г. отличала «политическая апатия»: несмотря на обязательность участия в выборах, из 147 млн граждан, обладающих правом голоса, одна треть избирателей либо не пришла на выборы, либо проголосовала «против всех».

### Конституционно-правовое регулирование выборов Президента Бразилии

Порядок организации и проведения выборов Президента Бразилии регламентируется Конституцией Бразилии 1988 г. (Constituição da República Federativa do Brasil), Избирательным кодексом Бразилии от 15 июля 1965 г. (Código Eleitoral), рядом законов (например, Законом от 30 сентября 1997 г. № 9504), а также актами Высшего трибунала по избирательным делам Бразилии<sup>4</sup>.

На построение конституционной модели Президента Бразилии, включая порядок его избрания, оказало влияние правовое регулирование статуса Президента США. Как и Президент США, Президент Бразилии является одновременно главой государства и главой исполнительной власти, которую он осуществляет с помощью государственных министров (ст. 76 Конституции Бразилии), однако в отличие от США избирается в ходе прямых выборов. Одновременно с Президентом Бразилии, по аналогии с выборами Президента США, избирается вице-президент, регистрация кандидатов на эти должности осуществляется совместно (§ 1 ст. 76 Конституции Бразилии, § 4 ст. 2 Закона № 9504). Президентом и вице-президентом Бразилии, с учетом конституционных условий избираемости, могут быть избраны только бразильцы по рождению не моложе 35 лет, являющиеся членами политической партии<sup>5</sup>.

В Конституции Бразилии особо подчеркивается возможность выдвижения кандидатов в Президенты исключительно политической партией (§ 2 ст. 77). Это указывает на то, что в Бразилии реализуется избирательная модель, при которой избирательные блоки (коалиции) принимают участие в выборах, при этом электорально-правовой статус политических партий и избирательных блоков (коалиций) существенно не различается<sup>6</sup>.

Выборы Президента в первом туре проходят по мажоритарной системе абсолютного большинства, во втором туре, проводимом в зависимости от результатов первого тура, — по мажоритарной системе относительного большинства (§ 3 ст. 77 Конституции Бразилии). Срок полномочий Президента Бразилии составляет 4 года без возможности переизбрания. Вступление Президента в должность происходит 1 января года, следующего за годом проведения выборов (ст. 82 Конституции Бразилии).

Особенностью организации президентских выборов является уже отмеченный обязательный характер

участия в них избирателей с 18 до 70 лет, для лиц более старшего возраста, а также для неграмотных (любого возраста) участие в выборах является добровольным. Другой важной особенностью бразильских выборов является предоставление активного избирательного права уже с 16 лет, причем до достижения 18-летия молодые избиратели также участвуют в выборах на добровольной основе. Это в определенной мере стимулирует законодателя к использованию новейших технологий организации выборов.

### Электронное голосование: опыт, текущее состояние и перспективы

Система электронного голосования впервые была задействована в 1996 г. при проведении муниципальных выборов в штате Санта-Катарина<sup>7</sup>. После успешной апробации технология получила применение и на выборах в иные органы публичной власти, в том числе и федеральные органы, а в 2000 г. состоялся полный переход к автоматизированному голосованию<sup>8</sup>.

Электронное голосование в Бразилии имеет достаточно обширное нормативное регулирование: общие начала получили отражение в Избирательном кодексе 1965 г., Законе от 30 сентября 1997 г. № 9504; основное регулирование сосредоточено в Законе об электронном голосовании 2005 г., а конкретизация законодательных положений закрепляется в актах Высшего трибунала по избирательным делам.

Электронное голосование проводится следующим образом. Первоначально происходит обязательная идентификация избирателя посредством проверки биометрических данных, затем посредством введения номера кандидата избиратель осуществляет первичный выбор, после этого на экране устройства для голосования выводится имя, фотография кандидата, а также наименование или сокращенное наименование партии, после чего избиратель подтверждает правильность своего выбора<sup>9</sup>.

Процедура биометрической регистрации и ее применение на выборах 2018 г. имели свои особенности. До ее окончательного и повсеместного введения в 2016 г. в целях идентификации избирателей применялись специально и предварительно изготовленные идентификационные карты<sup>10</sup>. Для голосования с использованием биометрических данных также требуется совершение заблаговременных действий — прохождение биометрической регистрации. Несвоевременное ее прохождение, как показал опыт выборов 2018 г., влечет серьезные последствия для избирателей в виде фактического их отстранения от голосования. Так, за две недели до дня выборов решением Высшего трибунала по избирательным делам 3,4 млн избирателей не были допущены к выбо-

<sup>4</sup> Примерами таких актов служит, в частности, Инструкция № 12-59.2010.6.00.0000 — Резолюция № 23.208 «О порядке голосования на избирательных участках, где используются биометрические списки для идентификации избирателей»; Инструкция № 129 (38867-44.2009.6.00.0000) — Резолюция № 23.205 «О порядке идентификации избирателей по отпечатку пальца, процедуре проверки электронных устройств для электронного голосования, о параллельном голосовании, об обеспечении безопасности систем электронного голосования».

<sup>5</sup> Выборы в мире: избирательные цензы / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. С. 248–250.

<sup>6</sup> Выборы в мире: избирательные блоки и коалиции / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. С. 50–53.

<sup>7</sup> How campaigns will try to trick Brazilians into voting for the wrong candidate. URL: <https://brazilian.report/power/2018/08/21/fake-news-vote-jair-bolsonaro> (дата обращения: 10.10.2018).

<sup>8</sup> Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М., 2013. С. 78.

<sup>9</sup> Порядок воссоздан в соответствии с § 1 ст. 59 Закона от 30 сентября 1997 г. № 9504.

<sup>10</sup> Подробнее см.: Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5–13.



рам вследствие отсутствия у них дактилоскопической регистрации<sup>11</sup>.

В целом реализация технологий электронного голосования в Бразилии оценивается в большинстве своем положительно: отмечается роль технологий в развитии демократии, обеспечении большей прозрачности в процедуре выборов<sup>12</sup>. Существует и противоположное отношение к автоматизации избирательного процесса как в общемировом масштабе<sup>13</sup>, так и в Бразилии в частности, которое не является столь однозначным, что и продемонстрировали президентские выборы 2018 г.

Прежде всего экспертами была выражена обеспокоенность, с одной стороны, безопасностью системы голосования и ее подверженностью внешним угрозам, главным образом хакерским атакам, а с другой стороны — недостатком прозрачности в процедуре подсчета голосов. Одно время предпринимались попытки преодоления подобных издержек перехода на электронные выборы: в 2015 г. предлагалось ввести обязательную печать бюллетеней, отражающих результаты электронного голосования избирателей, затем проводились эксперименты с использованием QR-кода для контроля подачи голоса и осуществлением так называемого параллельного голосования. Но такие попытки не увенчались успехом: одни идеи были отклонены вследствие своей дороговизны, другие — вследствие отсутствия практической необходимости и интереса со стороны избирателей<sup>14</sup>. Тем самым к моменту старта президентской кампании 2018 г. дополнительные гарантии надежности электронных устройств и открытости, честности подсчета голосов так и не были имплементированы, что дало повод кандидатам для высказывания своих соображений относительно честности подсчета голосов и, соответственно, результатов выборов<sup>15</sup>.

Если саму работу электронных машин, в том числе и подсчет ими результатов выборов, можно отнести к факторам объективного характера, порождающим определенное недоверие к электронному голосованию, то следует выделить и субъективные факторы, имеющие идентичный характер. К числу таковых в первую очередь относятся возможные проблемы избирателей в работе с машинами: неверный ввод номера кандидата, путаница в определении избираемого органа или должностного лица при проведении нескольких выборов в один день, сложность усвоения последовательности действий при взаимодействии с устройством электронного голосования<sup>16</sup>. Две последние проблемы преодолеваются с учетом должного инструктажа и накопленного опыта проведения голосования при помощи автоматизированных систем. В то же время первая проблема представляет угрозу для обеспечения должного волеизъявления избирателей. Выборы 2018 г. доказали: путем несложных манипуляций можно вызвать диссонанс воли избирателя и его волеизъявления на выборах<sup>17</sup>.

#### «Фейковые новости» и борьба с ними в контексте предвыборной агитации

Тем не менее, одним обманом с номерами кандидатов применение «черных технологий» на президентских выборах 2018 г. не ограничилось. Красной нитью через всю избирательную кампанию, и особенно — через ее агитационный период<sup>18</sup>, проходила уже прочно обосновавшаяся с подачи Президента США Дональда Трампа в современном лексиконе категория «фейковых новостей» (fake news). Именно ее специалисты назвали «основной политической силой»<sup>19</sup> на этих выборах, и именно она в конечном счете предопределила исход всей кампании 2018 г. Решающую роль в присвоении такой характеристики сыграл масштаб и размах определенных действий: практически каждый день агитационной кампании был отмечен появлением во всемирной сети все новых фальсификаций, направленных главным образом на создание негативного образа одних кандидатов

<sup>11</sup> Maioria do STF decide cancelar titulus de eleitores sem biometria. URL: <https://www.redetv.uol.com.br/jornalismo/eleicoes2018/blog/eleicoes-2018/maioria-do-stf-decide-cancelar-titulus-de-eleitores-sem-biometria> (дата обращения: 10.10.2018).

<sup>12</sup> Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43–48.

<sup>13</sup> См.: Electronic voting is failing the developing world while the US and Europe abandon it. URL: <https://qz.com/61209/e-voting-is-failing-the-developing-world-while-the-us-and-europe-abandon-it> (дата обращения: 09.10.2018).

<sup>14</sup> Подробнее об экспериментах в области сочетания бумажных и электронных способов голосования и подсчета голосов см.: How you know can trust Brazil's electronic voting system. URL: <https://brazilian.report/opinion/2018/10/06/brazil-electronic-voting-system> (дата обращения: 10.10.2018). Также о попытке введения обязательной печати бюллетеней для подтверждения голосования электронным способом см.: ElectionWatch: Claims of Electronic Voting Fraud Circulate in Brazil. URL: <https://medium.com/dfirlab/election-watch-claims-of-electronic-voting-fraud-circulate-in-brazil-b09c9dbe6777a> (дата обращения: 15.10.2018).

<sup>15</sup> Так, с подобным заявлением выступал ультраправый кандидат и лидер голосования в первом туре Жаир Болсонару. Он подверг сомнению надежность использования машин для электронного голосования и их внутреннюю целостность и заявил, что любой его результат на выборах, кроме победы в первом туре, будет являться свидетельством мошенничества с применением устройств электронного голосования. См.: Brazil's radical presidential frontrunner is questioning its voting machines — especially if he loses. URL: [https://qz.com/1416512/bolsonaro-questions-brazils-](https://qz.com/1416512/bolsonaro-questions-brazils-voting-machines-especially-if-he-loses)

[voting-machines-especially-if-he-loses](https://qz.com/1416512/bolsonaro-questions-brazils-voting-machines-especially-if-he-loses) (дата обращения: 15.10.2018).

<sup>16</sup> How campaigns will try to trick Brazilians into voting for the wrong candidate. URL: <https://brazilian.report/power/2018/08/21/fake-news-vote-jair-bolsonaro> (дата обращения: 10.10.2018).

<sup>17</sup> Манипуляции, связанные с номером кандидатов, состояли в следующем. В социальных сетях распространялись картинки, на которых были изображены кандидаты, и указывался неправильный номер. У избирателя создавалась определенная ассоциация номера с именем кандидата. Во время голосования избиратель выбирал тот номер, который в его сознании ассоциировался с кандидатом, но внезапно оказывалось, что под этим номером его соперник. Подобные махинации использовал как ультраправый кандидат Жаир Болсонару (номер 17), так и кандидат от Партии трудящихся Фернандо Адад (номер 13).

<sup>18</sup> Согласно ст. 36 Закона от 30 сентября 1997 г. № 9504, по общему правилу агитационный период начинается после 5 июля года проведения выборов (окончание регистрации кандидатов). Длится агитационный период, соответственно, до дня голосования, который приходится на первое воскресенье октября.

<sup>19</sup> См.: Brazilian researchers develop tool against fake news, but it is too late? URL: <https://brazilian.report/power/2018/10/20/tool-fake-news-brazil> (дата обращения: 20.10.2018).

в угоду другим, осуществляющим распространение «фейков»<sup>20</sup>.

Выработка и последующее циркулирование заведомо ложной и провокационной информации, охватываемой понятием «фейковые новости», происходили по определенным закономерностям и, что имеет значение, — в определенных источниках, характеризующих горизонтальным типом коммуникаций и передачи данных. Все эти источники так или иначе связаны с сетью Интернет: распространение любой информации в ней происходит в упрощенном и, главное, ускоренном порядке.

В то же время бразильское избирательное законодательство учитывает происходящее в информационно-коммуникационной сети, и ряд статей Закона от 30 сентября 1997 г. № 9504 содержит нормативные положения, регулирующие предвыборную агитацию в Интернете. Согласно ст. 57-В Закона одной из форм распространения предвыборной агитации в сети Интернет выступают блоги, социальные сети, сайты обмена мгновенными сообщениями и иные, схожие сервисы, содержательное наполнение которых создается или претерпевает редактирование кандидатами партий, коалиций. К подобным ресурсам относятся, в частности, социальная сеть Facebook и принадлежащий компании мессенджер WhatsApp, совокупная аудитория которых в Бразилии превышает 100 млн пользователей<sup>21</sup>, а также социальная сеть Twitter<sup>22</sup>. Примечательно, что Закон № 9504, в целом провозглашая свободу выражения мнений, устанавливает и определенные ограничения и запреты для ведения агитации в сети Интернет (в том числе и для анонимных пользователей), а также ответственность за нарушение законодательства<sup>23</sup>. Избирательная кампания Президента Бразилии 2018 г. отмечена случаями многочисленных и многократных нарушений нормативных ограничений и запретов, либо имевшими относительно благополучный исход в виде добровольного удаления информации с ре-

сурса<sup>24</sup>, либо повлекшими применение юридических мер принуждения со стороны Высшего трибунала по избирательным делам<sup>25</sup>.

Таким образом, опыт бразильских выборов показывает, что, с одной стороны, борьба с «фейковыми новостями» вполне успешна даже с учетом масштабных нарушений, с другой стороны, сдерживать стремительный поток дезинформации — далеко не простая задача даже для сильного государства, и далеко не каждый случай нарушения норм, в том числе и нашумевший, был отмечен должной реакцией на происходящее. Не последнюю роль в усугублении ситуации сыграл мессенджер Gab, объективно не способный конкурировать по числу пользователей с Facebook или Twitter<sup>26</sup>, но предоставляющий фактически неограниченную свободу выражения мнения, вплоть до разжигания вражды и ненависти по различным мотивам. Этим, собственно, социальная сеть и привлекла значительное внимание радикально настроенных политиков и группировок<sup>27</sup>, сформировав благодатную почву для генерации «фейковых новостей». Кроме того, Gab стал еще более проблематичным явлением для Бразилии и вследствие своего закрытого характера, делающего практически невозможным контроль за размещаемым контентом и, как следствие, отслеживание нарушений и привлечение к ответственности хотя бы норм, касающихся рассылки сообщений, содержащих предвыборную агитацию<sup>28</sup>. Следовательно, обеспечение реализации пассивного избирательного права кандидатов в связи с ведением предвыборной агитации (при соблюдении закона) в данном случае сталкивается с тайной переписки (объективно) и свободой выражения мнений (субъективно, в понимании создателей Gab).

Немного растерявшими свое влияние на избирателей на фоне агрессивной предвыборной агитации в интернет-ресурсах выглядят традиционные СМИ: печатные издания, теле- и радиоканалы. Такое состояние

<sup>20</sup> В качестве иллюстрации большого размаха фальсификаций можно привести количество репостов, которые получили посты в Facebook, касавшиеся непосредственно агитационной кампании. Лидером в этом контексте можно считать пост Voting machines are programmed to autocompleate votes for Fernando Haddad («Машины для голосования запрограммированы таким образом, чтобы автоматически происходило распределение голосов в пользу Фернандо Адада») — в сумме 732 100 репостов. Подробнее о масштабе махинаций см.: The power of fake news in Brazil elections. URL: <https://brazilian.report/power/2018/10/16/power-fake-news-brazil-elections/> (дата обращения: 16.10.2018).

<sup>21</sup> Подробнее о статистике см.: The power of fake news in Brazil elections. URL: <https://brazilian.report/power/2018/10/16/power-fake-news-brazil-elections/> (дата обращения: 16.10.2018).

<sup>22</sup> В отношении признания Twitter сервисом, соответствующим описанию, приведенному в данном нормативном положении, существует решение Высшего трибунала по избирательным делам по делу от 15 марта 2012 г. № R-Rp 182524.

<sup>23</sup> В качестве мер ответственности за нарушение избирательного законодательства установлены, во-первых, штрафы в размере от 5000 до 30 000 реалов (§ 2 ст. 57-D Закона № 9504), во-вторых, приостановление функционирования сайта, содержащего не соответствующую положениям закона информацию, на 24 часа по запросу кандидата, партии, коалиции. В случае повторного нарушения деятельность ресурса приостанавливается на период, вдвое превышающий исходный, что справедливо и в случае последующих нарушений (ст. 57-G Закона № 9504).

<sup>24</sup> Так, в социальной сети Facebook проводился ряд мероприятий по удалению постов и аккаунтов, содержащих информацию, которая нарушает избирательное законодательство. Подробнее см.: It's not just WhatsApp: Brazil's far-right grows on Gab. URL: <https://brazilian.report/power/2018/10/24/whatsapp-brazil-far-right-gab> (дата обращения: 24.10.2018).

<sup>25</sup> См.: Brazil: TSE Orders Facebook To Remove 'Fake News' Smearing PT. URL: <https://www.telesurtv.net/english/news/Brazil-TSE-Orders-Facebook-To-Remove-Fake-News-Smearing-PT-20181005-0014.html> (дата обращения: 10.10.2018).

<sup>26</sup> Число пользователей социальной сети Gab в Бразилии находится около отметки в 100 000 человек.

<sup>27</sup> Например, с платформы Facebook на базу Gab переместилась ультраправая организация «Движение за свободную Бразилию» (the Free Brazil Movement), созданная во время политического кризиса 2013 г. См.: It's not just WhatsApp: Brazil's far-right grows on Gab. URL: <https://brazilian.report/power/2018/10/24/whatsapp-brazil-far-right-gab> (дата обращения: 24.10.2018).

<sup>28</sup> Данные положения получили закрепление в ст. 57-G Закона № 9504, согласно которой электронные сообщения, отправляемые кандидатом, партией, коалицией любыми способами, должны в обязательном порядке включать механизм, позволяющий получателям отказаться от получения подобных сообщений, а в случае активации данного механизма отправитель должен подтвердить отписку в течение 48 часов. В случае, если отправителем будет допущено направление сообщения по истечении 48 часов, он подлежит ответственности в виде штрафа в размере 100 реалов за каждое сообщение.

вполне может быть обусловлено определенными причинами, прежде всего более жесткими ограничениями и запретами. Например, агитация на телевидении и радиостанциях ограничена определенными временными<sup>29</sup> и содержательными<sup>30</sup> пределами, что явно недостаточно для любого амбициозного кандидата,

<sup>29</sup> Согласно ст. 47 Закона № 9504 общий объем эфирного времени, которое могут использовать кандидаты, партии, коалиции, составляет 25 минут. Одна треть этого объема распределяется между кандидатами, партиями и коалициями поровну, оставшиеся две трети — пропорционально количеству мандатов, полученных в результате последних выборов в палату представителей, нижнюю палату бразильского парламента. Тем самым законодатель устанавливает привязку доли эфирного времени к представительству в федеральном парламенте. Более того, законодательно закрепляется и промежуток для реализации права на агитацию: на радио с 07:00 до 07:25 и с 0:00 до 0:25, на телевидении с 13:00 до 13:25 и с 20:30 до 20:55. Отдельно ст. 51 предусматривает дополнительный 30-минутный период времени, предоставляемый каждому кандидату для размещения рекламных роликов длительностью не более минуты. Здесь также определяется конкретное время суток для размещения: с 8:00 до 12:00.

<sup>30</sup> В части III ст. 51 Закона № 9504 установлен запрет на включение в агитационные материалы, размещаемые в теле- и радиоСМИ, информации, принижающей или высмеивающей других кандидатов.

имеющего намерение выиграть избирательную кампанию. В итоге ни распределение эфирного времени не оказало значительного влияния на результат избирательной кампании 2018 г.<sup>31</sup>, ни дебаты кандидатов<sup>32</sup>. Это свидетельствует об окончательном смещении вектора развития институтов предвыборной агитации в сферу электронных ресурсов, что порождает необходимость более предметного регулирования их использования в ходе подготовки и проведения выборов.

<sup>31</sup> По результатам распределения наибольшее количество эфирного времени получил кандидат от Социал-демократической партии Жеральдо Алкмин, который непосредственно в результате голосования набрал лишь 4,76% голосов избирателей. См.: Brazil's TV and radio political ads start today. Here's what you need to know. URL: <https://brazilian.report/power/2018/08/31/2018-election-political-ads> (дата обращения: 09.10.2018).

<sup>32</sup> Это подтверждается тем, что, несмотря на отказ от участия в дебатах после нападения в преддверии второго тура голосования, Жаир Болсонару стал победителем второго тура выборов. См. Bolsonaro refuses debates because he fears becoming the victim of a new attack. URL: <https://www.plataformamedia.com/en-uk/news/politics/interior/bolsonaro-refuses-debates-because-he-fears-becoming-the-victim-of-a-new-attack-10031069.html> (дата обращения: 20.10.2018).

### Литература

1. Выборы в мире: избирательные блоки и коалиции / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. 316 с.
2. Выборы в мире: избирательные цензы / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. 336 с.
3. Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / А.Г. Орлов, М.А. Мещерякова, С.Я. Павлов, Т.О. Кузнецова; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: Норма, 2013. 486 с.

# Суд присяжных в административном судопроизводстве

**БУЗИН АНДРЕЙ ЮРЬЕВИЧ,**  
кандидат юридических наук  
abuzin@votas.ru

Как известно, институт присяжных заседателей применяется в России только в уголовном судопроизводстве. Вопрос о применении его в гражданском и административном судопроизводстве иногда обсуждается<sup>1</sup>, но пока не находит широкого отклика.

Между тем он, с нашей точки зрения, совершенно необходим в административном судопроизводстве, по крайней мере в тех судебных спорах, одной из сторон в которых являются государственные органы. Без него в этих спорах невозможно обеспечить объективное и беспристрастное рассмотрение дела, что является обязательным условием судебного разбирательства и реализует конституционный принцип равенства перед судом (Конституция РФ, ч. 1 ст. 19).

Любое судебное постановление, разрешающее спор в пользу государства против гражданина, может вызывать сомнения в объективности и беспристрастности по той простой причине, что судья, его принявший, слишком тесно связан с государством и его органами.

Хотя независимость судей декларируется Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 120) и Федеральным законом «О статусе судей в Российской Федерации» (ч. 4 ст. 1), а также упомянута во всех процессуальных законах, она не реализована на практике, наоборот, положение судьи очень сильно зависит от государства.

Понятие «государство» следует в данном случае расшифровать и пояснить, что означает «независимость судьи от государства». Очевидно, что жизнь и существование судьи всегда обеспечивается именно

государством, и в этом смысле судья не может быть независим от государства. Поэтому речь может идти только о том, в какой мере то или иное решение судьи может отразиться на дальнейшем благополучии судьи. Этот вопрос относится не к абстрактному государству, а к конкретному, к устройству властных полномочий внутри государства.

Если властные полномочия сосредоточены у одной ветви власти, если нет разделения властей, поддерживаемого правоохранительными органами, то государство воплощено именно в этой ветви власти, которая фактически превращается из ветви в ствол — вертикаль, на которую нанизаны остальные государственные структуры. Поэтому неизбежная зависимость судей от государства превращается в зависимость от этой вертикали.

В административном процессе судье приходится принимать решение в ситуации, когда он понимает, что решение не в пользу власти может повлечь для него негативные последствия. И наоборот, решение в пользу власти может повлечь последствия позитивные. Решение может сказаться на его карьере, на качестве жизни, которое определяет очень многое — от качества питания до количества детей в семье. Такое влияние на личную жизнь может быть интерпретировано как семейные отношения и близкое родство с одним из участников процесса — с государством, — что, между прочим, является основанием для отвода судьи. Однако отвод в данном случае не имеет смысла, поскольку такими квазисемейными отношениями связаны все судьи.

Административное судопроизводство, как оно понимается после того, как в 2015 г. введен в действие Кодекс административного судопроизводства, применяется к делам, в которых обязательно одной из сторон является государственный или муниципальный орган, а другой стороной обычно выступает лицо, не обладающее властью. Так же, как и другие виды судопроизводства, формально оно требует равноправия сторон и состязательности процесса. Как мы отмечали выше, суд в таком производстве по объективным причинам склонен к пристрастности по отношению

<sup>1</sup> Венев Д.А. Проблемы института суда присяжных в гражданском судопроизводстве и пути их разрешения. URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/27810> (по сост. на: 29.01.2018); Воробьев А. Право на суд присяжных. URL: [https://zakon.ru/blog/2015/11/7/pravo\\_na\\_sud\\_prisyazhn](https://zakon.ru/blog/2015/11/7/pravo_na_sud_prisyazhn) пух; Тарасов В.Н. Актуальные проблемы института суда присяжных на современном этапе // Судья. 2016. № 2 // СПС «КонсультантПлюс»; Ямашев Д.М. Возможность введения суда с участием присяжных заседателей в гражданском процессе // Российский судья. 2009. № 9. С. 6–9.

В статье обосновывается необходимость введения в Российской Федерации института присяжных заседателей в административном судопроизводстве. Особое внимание при этом автором обращается на рассмотрение избирательных споров, одной из сторон в которых являются государственные органы.

**Ключевые слова:** институт присяжных заседателей, административное судопроизводство, объективное и независимое рассмотрение дела, избирательные споры.

## A Jury Trial in Administrative Proceedings

Buzin Andrey Yu., Candidate of Legal Sciences

The article justifies the need for introduction of the jury institution in administrative proceedings in the Russian Federation. The author pays special attention to review of electoral disputes, government authorities are one of the parties to.

**Keywords:** jury institution, administrative proceedings, objective and subjective case review, electoral disputes.



к одной из сторон. Дело усугубляется еще тем, что законодатель ограничил права негосударственной стороны в возможностях представительства.

При таких обстоятельствах независимое, объективное и беспристрастное рассмотрение дела в условиях равноправия и состязательности сторон может быть поставлено под сомнение.

Зависимость судьи от одной из сторон в административном судопроизводстве следует каким-то образом нивелировать. В тех случаях, когда спор идет между властным органом и гражданами, естественно было бы использовать институт присяжных заседателей, в определенной степени отработанный в российской судебной практике. Шансы на принятие судебных постановлений, опирающихся на абсурдные, не согласующиеся со здравым смыслом и практикой аргументы, в этом случае существенно уменьшатся.

Упоминание об абсурдности судебных постановлений основано на судебной практике по делам, связанным с избирательными правами. Например, традиционные утверждения избирательных комиссий о том, что они после подписания протокола об итогах голосования и ухода наблюдателей вдруг случайно обнаружили под столом полсотни бюллетеней, вызвали бы у присяжных заседателей, в отличие от судьи, недоверие. Еще большее недоверие у них вызвало бы упорное нежелание судьи знакомиться с письменными доказательствами и показаниями свидетелей.

Заметим, что даже существовавший до 2002 г. в гражданском процессе институт народных заседателей играл определенную положительную роль в правильном разрешении избирательных споров.

Например, в 2000 г. благодаря естественной реакции народных заседателей в суде по фальсификации итогов голосования была расформирована территориальная избирательная комиссия района Марьино города Москвы.

Использование суда присяжных в гражданском и административном процессах вызывает определенные возражения, связанные с отсутствием достаточной компетентности у присяжных. Однако подобные возражения не учитывают самого важного — цели использования суда присяжных. А она заключается в том, чтобы оценить имеющиеся факты с точки зрения общественной ответственности, учесть эту оценку при принятии решения процессуальным специалистом. Если эта цель дополняется целью нивелировать объективную зависимость судьи от одной из сторон процесса, необходимость заседателей становится очевидной.

Отсутствие объективного, беспристрастного и справедливого рассмотрения дел в суде становится особенно опасным при рассмотрении избирательных споров. Дело в том, что институт выборов является механизмом для наиболее эффективного подстраивания власти к нуждам общества. Если выборами начинает управлять действующая власть, то выборы превращаются в самовоспроизводство власти, то есть в имитацию. Поэтому справедливое рассмотрение избирательных споров — важный фактор обеспечения тех избирательных прав, о которых идет речь в российской Конституции. Как показал опыт, без использования суда присяжных в административном судопроизводстве наши суды не справляются с этой задачей.

#### Литература

1. Венев Д.А. Проблемы института суда присяжных в гражданском судопроизводстве и пути их разрешения / Д.А. Венев // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 8. С. 61–63.
2. Воробьев А. Право на суд присяжных / А. Воробьев. URL: [https://zakon.ru/blog/2015/11/7/pravo\\_na\\_sud\\_prisyazhnyx](https://zakon.ru/blog/2015/11/7/pravo_na_sud_prisyazhnyx)
3. Тарасов В.Н. Актуальные проблемы института суда присяжных на современном этапе / В.Н. Тарасов // Судья. 2016. № 2. С. 45–50.
4. Ямашев Д.М. Возможность введения суда с участием присяжных заседателей в гражданском процессе / Д.М. Ямашев // Российский судья. 2009. № 9. С. 6–9.

# Свобода депутатского мандата как средство политического волеобразования в парламенте

**МАЛКАРОВ АХМАТ ИДРИСОВИЧ,**

аспирант кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука  
Российского государственного университета правосудия  
Akhmat.malkarov@gmail.com

С возникновением доктрины представительного правления одним из наиболее острых и ключевых стал вопрос о природе депутатского мандата, который и отражает сущность правовых отношений между избранным лицом и избирателями, степень свободы действий при принятии тех или иных решений.

Исторически сложились две основные концепции — императивного (повелительного) и свободного депутатского мандата. Истоки этого дуализма берут свое начало в возникновении и развитии теории народного суверенитета, изложенной впервые Ж.-Ж. Руссо в «Общественном договоре». Принцип полноты власти народа, утверждая учредительную власть народа в государстве, предполагает ее неделимость, о чем говорил сам автор. Однако признавая неделимость народного суверенитета, Ж.-Ж. Руссо также предполагал, что «...суверенитет, который есть только осуществление общей воли, не может никогда отчуждаться и что суверен, который есть не что иное, как коллективное существо, может быть представляем только самим собою. Передаваться может власть, но никак не воля»<sup>1</sup>. Таким образом, выдающийся философ отвергал представительное правление, предполагая, что каждый член общества должен непосредственно выражать свою волю: «Депутаты народа, следовательно, не являются и не могут являться его представителями; они лишь его уполномоченные; они ничего не могут постановлять окончательно. Всякий закон, если народ не утвердил его непосредственно сам, недействителен; это вообще не закон»<sup>2</sup>.

Довольно подробно данный вопрос был рассмотрен и К.М. Тахтаревым, который разделял представительное правление и народовластие: «Представительное правление и правление демократическое представляют собою не менее различные политические системы, чем конституционная монархия и парламентская республика. И смешение последней с де-

мократией, с народовластием, может быть объяснено или полным незнакомством с самой сущностью народовластия и демократической республики, или крайне непростительным политическим недомыслием; или, наконец, сознательным желанием политически образованных писателей из господствующих классов затемнить народное сознание, помешать распространению правильных демократических понятий и таким путем хоть несколько замедлить развитие истинной демократии, действительного народовластия»<sup>3</sup>. Развивая свою мысль, автор утверждает: «Только в странах, где прежнее господство самодержавных парламентов все более и более начинает ограничиваться народом, где народ обладает верховной властью и имеет возможность непосредственно решать важнейшие политические дела, — только в этих демократических странах политические писатели резко различают демократию от парламентаризма и противопоставляют их друг другу, как две различные политические системы»<sup>4</sup>. К.М. Тахтарев, развивая идеи Ж.-Ж. Руссо, также склонялся к мысли о невозможности передачи воли гражданами представителю: «...ибо человеческая воля неотъемлема от проявляющей ее личности и перенесена на другую личность совершенно быть не может ни целиком, ни по частям»<sup>5</sup>. Именно по этой причине автор настаивал на том, что «...представитель, избираемый вполне определенным округом, определенной местной группой избирателей, не может быть представителем всего народа»<sup>6</sup>.

Именно из этих представлений берет свое начало природа императивного мандата, который имеет общие черты с представительством гражданско-правового характера, так как подразумевает строгое подчинение наказам избирателей, подотчетность и возможность досрочного отзыва депутата за неис-

<sup>1</sup> Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права // Электронная библиотека «Гражданское общество в России». С. 19.

<sup>2</sup> Там же. С. 80.

<sup>3</sup> Тахтарев К.М. От представительства к народовластию: К изучению новейших стремлений политического развития современного общества. 2-е изд. М., 2015. С. 9.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же. С. 28.

<sup>6</sup> Там же. С. 31.

Данная статья посвящена рассмотрению вопроса о природе депутатского мандата, о важности признания и закрепления свободного депутатского мандата в условиях представительной плюралистической демократии.

**Ключевые слова:** народовластие, плюралистическая демократия, представительное правление, депутатский мандат.

## The Freedom of a Deputy's Seat as a Means of Political Will Making in the Parliament

Malkarov Akhmat I., Postgraduate Student of the Vitruk Department of Constitutional Law of the Russian State University of Justice

The article is dedicated to review of the nature of a deputy's seat, the importance of recognition and consolidation of a free deputy's seat in conditions of representative pluralistic democracy.

**Keywords:** the rule of the people, pluralistic democracy, representative government, deputy's seat.

полнение поручений. Все эти элементы находятся в неразрывном взаимодействии. Такая конструкция обеспечивает жесткую и непосредственную связь избранного лица с избирателями. В данном случае персональная роль депутата минимизируется, он выступает в качестве инструмента донесения взглядов своих непосредственных избирателей до законодательного собрания. Таким образом, императивный мандат является элементом непосредственного народовластия, но он не эффективен в условиях плюралистической демократии, так как, ограничивая возможность представителя, не позволяя участвовать в поиске компромиссных решений, которые и являются в итоге той самой искомой общей волей всего народа, которая была поставлена во главу угла всего учения Ж.-Ж. Руссо и стала главной идеей всей демократической доктрины. Императивный мандат способствует отражению воли большинства, но не учитывает мнения меньшинства.

Конституционно-правовая теория и сама жизнь требовали некоторой универсальной формулы, которая обеспечила бы эффективный механизм волеобразования народа для всех государств и демократических обществ. Возможность реализации этой идеи заключалась в установлении представительного правления. Сторонником этой концепции был другой выдающийся философ, Ш. Монтескье, который утверждал: «Народ, обладающий верховной властью, должен делать сам все, что он в состоянии хорошо выполнить, а то, чего он не может выполнить, он должен делать через посредство своих уполномоченных»<sup>7</sup>. Развитие этой мысли привело к пониманию того, что представители народа в законодательных органах власти должны обладать более широкими полномочиями, чем простое озвучивание мнений, взглядов, точек зрения своих непосредственных избирателей и избирательных округов. Именно отсюда возникает концепция свободного депутатского мандата, который, в отличие от императивного мандата, предполагает наделение депутата правом и обязанностью представлять весь народ. Депутат не может быть связан строгими предписаниями со своими избирателями. Именно такой подход позволяет обеспечить неделимость народного суверенитета, а не дробление его на части согласно избирательным округам. Кроме того, свободный депутатский мандат является гарантией представительства интересов не только большинства, но и меньшинства: «...выборный человек является представителем не только своих избирателей, но и тех, которые его не выбрали, массы людей, лишенных выборного права, меньшинства, подавшего против него голосов. В законодательных палатах депутаты считаются представителями даже и не округов, их избравших, а целой страны, целого народа»<sup>8</sup>.

Следует отметить, что в отечественной и зарубежной доктринах государственного права достаточно глубоко была исследована природа свободного мандата. Так, Б.Н. Чичерин утверждал: «На поверенного возлагается не исполнение частной воли доверителя, а обсуждение и решение общих дел. Он имеет в виду не выгоду избирателей, а пользу государства. Призванный к участию в политических делах, он приобретает известную долю власти, и тем самым становится выше своих избирателей, которые, в качестве подданных, обязаны подчиняться его решениям. Поэтому представитель действует совершенно независимо от избирателей. Иногда он даже обязан поступать не-

согласно с их волею и с интересами, ибо их частные желания и выгоды могут противоречить общему благу. Если представитель брал на себя нравственное обязательство действовать в известном направлении, то обстоятельства могут изменить его убеждения. При совместном с другими обсуждении дел являются новые точки зрения; почти всегда необходимы взаимные уступки и сделки; совершающиеся события изменяют общественные потребности. Как бы ни поступал при этом представитель, какого бы он ни держался направления, он не подлежит отчетности и ответственности»<sup>9</sup>. Такой же позиции придерживался Л. Дюги: «Если бы депутат был уполномоченным своего округа и связан полученными от него инструкциями, то один округ навязал бы свою волю всему коллективному целому, волю которого должен выражать депутат. Следовательно, всякие инструкции, данные округом депутату, ничтожны и не имеют никакого значения, и депутат несколько не связан обещанием об отставке, которое он дал бы заранее своим избирателям. В этом состоит запрещение повелительного мандата»<sup>10</sup>.

Представительное правление предполагает ситуацию, когда позиция депутата может отличаться, противоречить позиции избирателей и именно свободный мандат обеспечивает право народному избраннику руководствоваться собственными взглядами об общем благе. Интересную мысль по этому поводу высказал Дж.Ст. Милль: «Высшие умственные способности и глубокое изучение не приносят никакой пользы, если они не приводят иногда человека к иным выводам, чем те, к которым приходят дюжинные умы без всякого изучения. Если надо стремиться к тому, чтобы иметь представителей, превышающих в умственном отношении средний уровень избирателей, то нужно рассчитывать, что представитель иногда будет расходиться во мнениях с большинством своих избирателей и что в подобных случаях его мнение будет чаще всего более верным. Отсюда следует, что избиратели не будут поступать разумно, настаивая на полном подчинении своим мнениям, как на условии сохранения депутатом своего места в парламенте»<sup>11</sup>.

Принято считать, что императивный депутатский мандат был закреплен в СССР, вопреки тому обстоятельству, что юридически он не был закреплен ни в советских конституциях, ни в законодательстве. При этом в законодательстве были закреплены элементы, характерные для такой природы депутатского мандата. Так, А.И. Лукьянов утверждает: «Важнейшей основой работы советских депутатов был императивный (обязательный) характер выполнения ими своих обязанностей перед населением. Обязательства депутатов находили отражение в их предвыборных программах, в принимаемых ими к исполнению наказах избирателей, а также в периодической отчетности депутатов перед населением»<sup>12</sup>.

В.Ф. Коток отмечал: «Наказы служат совершенствованию социалистической демократии, поскольку в них воплощаются интересы и воля миллионов граждан. Наказы вырабатываются и принимаются народными собраниями (собраниями избирателей), что определяет природу этой формы социалистической демократии как демократии непосредственной. Вместе с тем наказами — это своего рода директивы

<sup>9</sup> Там же. С. 4.

<sup>10</sup> Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 418.

<sup>11</sup> Милль Дж.Ст. Представительное правление: публицистические очерки. С.-Петербург, 1897. С. 124.

<sup>12</sup> Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики) : курс лекций. М., 2010. С. 208.

<sup>7</sup> Монтескье Ш. О духе законов // Гражданское общество в России. С. 11.

<sup>8</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899. С. 5.

избирателей депутатам и представительным органам государственной власти. Таким образом, институт наказов как бы вливается в русло представительной демократии»<sup>13</sup>. Автор отмечал, что: «... исторически наказы использовались для установления диктатуры рабочего класса, а после ее победы — для упрочнения социалистической государственности, улучшения работы государственного аппарата»<sup>14</sup>. Вместе с тем В.Ф. Коток подчеркивал: «Наказы избирателей сохранили свое громадное значение и в условиях победившей социалистической революции. Партия большевиков широко использовала этот институт для руководства советскими представительными органами, направления их деятельности по руслу решения задач социалистического строительства. В первые годы Советской власти партийные органы выработали Наказы Советам, которые обсуждались, дополнялись и принимались на собраниях избирателей. В результате Наказы партийных органов превращались в наказы избирателей, воля партии сливалась с волей широких масс рабочих и крестьян»<sup>15</sup>.

Рассмотрение и учет наказов избирателей действительно являлись обязанностями советских депутатов, но при осуществлении своих полномочий депутаты должны были руководствоваться общегосударственными интересами. В частности, данное положение было закреплено в ст. 2 Закона СССР от 20 сентября 1972 г. № 3352-VIII «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР». В статье 103 Конституции СССР 1977 г. и вовсе было закреплено, что депутаты являются полномочными представителями народа в Советах народных депутатов. Действительно, советские депутаты, наделенные обширным перечнем обязательств по взаимодействию с избирателями, тем не менее, не были непосредственно связаны с их волей. В условиях политического и идеологического доминирования одной партии механизм предполагал закрепление и навязывание единой воли, сформированной руководством коммунистической партии. В свою очередь многоступенчатая система Советов придавала этой партийной воле общеобязательный характер в виде законов. Таким образом, советские депутаты, обязанные принимать во внимание наказы избирателей, были связаны с волей Коммунистической партии и ее марксистско-ленинской идеологией, но никак не волей избирателей.

Следующий важный элемент — подотчетность депутатов перед своими избирателями. Здесь целесообразно отметить, что, следуя логике законодательства того периода, если наказы должны были быть учтены и рассмотрены, но не имели ключевой роли для законодательной деятельности, то, соответственно, предполагалось, что депутат должен отчитываться о собственной работе в целом, а не только об исполнении наказов. Императивный мандат же предполагает именно прямую зависимость. В то же время для свободного мандата данный инструмент так же не чужд, в силу того, что позволяет народному избраннику поддерживать связь с собственным электоратом.

Другим важным элементом императивного мандата является право отзыва депутатов избирателями. Однако и это право необходимо рассматривать именно во взаимосвязи с невыполнением депутатами прямых предписаний избирателей. Впервые право отзыва избранных лиц в советский период отечественной истории было закреплено Декретом ВЦИК «О праве отзыва

делегатов» от 21 ноября (4 декабря) 1917 г., согласно которому «какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных. Это основное принципиальное положение истинного демократизма, относясь ко всем без исключения собраниям представителей, относится также и к Учредительному Собранию». Природа этого акта проистекала из сложившейся политической обстановки. В.И. Ленин, являясь автором вышеуказанного декрета, несомненно, понимал, что этот механизм позволит очистить политическое пространство от представителей оппозиционных к большевикам политических сил, в первую очередь в Учредительном собрании, но это право никак не было связано с невыполнением наказов — прямых предписаний избирателей.

В дальнейшем право отзыва депутатов избирателями последовательно закреплялось в советских конституциях и соответствующих законах, на основании неоправдания доверия избирателей или совершения действий, не достойных высокого звания депутата. Как отмечал В.Ф. Коток, «если в период становления советского типа государственности и народного представительства право отзыва служило средством “очищения” Советов от “классово чуждых” элементов, то в последующем главным основанием отзыва стали плохое выполнение депутатских обязанностей и совершение действий, недостойных высокого звания депутата (преступление, серьезный административный проступок, грубое нарушение норм социалистической морали)»<sup>16</sup>.

Подводя итог вышесказанному, следует сделать вывод о том, что существование императивного мандата в СССР является спорным. Действительно, элементы, присущие такого рода мандату, были законодательно закреплены, но их взаимосвязь не очевидна и не связана с механизмом волеобразования в государстве.

На сегодняшний день вопрос о природе депутатского мандата является одним из актуальных и наиболее дискуссионных в отечественной конституционно-правовой науке. В Конституции Российской Федерации отсутствует норма, напрямую указывающая на природу действующего депутатского мандата. В то же время существует правовая позиция, изложенная в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края», согласно которой «... депутаты связаны лишь Конституцией и своей совестью (так называемый принцип свободного мандата)»<sup>17</sup>.

Кроме того, в практике Конституционного Суда Российской Федерации встречается другая правовая

<sup>13</sup> Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. М., 1967. С. 11.

<sup>14</sup> Там же. С. 9.

<sup>15</sup> Там же. С. 25.

<sup>16</sup> Там же. С. 25.

<sup>17</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края» // СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1601.



позиция, которая также свидетельствует о признании свободного депутатского мандата, но трактуется представителями научного сообщества с противоположных точек зрения. Так, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» был рассмотрен вопрос о конституционности закрепления законом субъекта Российской Федерации института отзыва депутата, который, как известно, является одним из элементов императивного мандата. Следует отметить, что к моменту рассмотрения обращения в Российской Федерации не был принят федеральный закон, устанавливающий основные принципы организации органов государственной власти. В связи с чем судом была изложена следующая правовая позиция: «Согласно статье 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Следовательно, субъект Российской Федерации в отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти вправе учредить институт отзыва депутата представительного органа, рассматриваемый им в качестве одной из форм непосредственной демократии. Установление в законах субъектов Российской Федерации института отзыва депутата до принятия такого федерального закона не нарушает предусмотренное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и не может квалифицироваться как ограничение прав и свобод человека и гражданина»<sup>18</sup>. Признание Конституционным судом права субъектов Российской Федерации устанавливать институт отзыва депутата до принятия федерального закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации привело к предположению об ограничении свободного депутатского мандата. Такая позиция могла бы быть справедлива, но в этом же постановлении была приведена существенная оговорка, которая совершенно четко позволяет понять, что на территории Российской Федерации признается свободный депутатский мандат: «По смыслу Конституции Российской Федерации, закрепляющей принципы демократического правового государства, в том числе принципы идеологического и политического многообразия, многопартийности, основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т.п.»<sup>19</sup>.

Следует отметить, что Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установлен закрытый перечень оснований для досрочного прекращения полномочий депутата нижней палаты парламента, при этом отзыв депутата избирателями не предусмотрен. В то же время ч. 3.1 ст. 8 указанного

федерального закона гласит, что полномочия депутата Государственной думы могут быть прекращены досрочно решением Государственной думы по инициативе фракции, в которой он состоит, или по инициативе комитета, членом которого он является, в случае неисполнения депутатом в течение 30 и более календарных дней своих непосредственных обязанностей.

Однако в научном сообществе имеется и иная точка зрения, которая довольно популярна и заключается в том, что де-факто современное отечественное законодательство устанавливает полусвободный, или иначе называемый партийный императивный, мандат. Так, по мнению М.В. Баглая, «свободный мандат не означает полную свободу действий парламентария, он зависит от установок своего партийного руководства во фракции, связан желанием снова баллотироваться на предстоящих выборах в парламент в своем избирательном округе. Однако юридически его право голосовать при решении того или иного вопроса ничем не ограничено»<sup>20</sup>. А.И. Лукьянов связывает установление императивного партийного мандата с введением в 2007 г. пропорциональной системы выборов: «...в Думе теперь не может быть беспартийных или независимых депутатов. А это значит, что на каждого депутата распространяется императивный мандат, связанный не с его отношениями с избирателями, а с тем, насколько точно он выполняет директивы своей партии, пославшей его в парламент»<sup>21</sup>.

По мнению М.В. Варлен, «мандат депутата имеет смешанную конституционно-правовую природу, которая заключается в сочетании императивных и свободных свойств поручения народа осуществлять отдельные властные полномочия и публично-значимые функции от его имени и в его интересах. Концепция свободного мандата не может рассматриваться как аксиома демократии, конституционализма и парламентаризма в той же мере, какой концепция императивного мандата»<sup>22</sup>. Основанием для таких выводов послужила следующая аргументация: «Конституция Российской Федерации 1993 г. прямо не определяет природу депутатского мандата. Вместе с тем мандат депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ в целом можно охарактеризовать как свободный, хотя и с определенными оговорками, учитывающая обязанности депутата как члена партийной фракции, а также принимая во внимание юридические обязанности перед избирателями. Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" определяет депутата Государственной Думы как представителя народа, уполномоченного осуществлять в Государственной Думе законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и указанным Федеральным законом. Однако при этом лишает его возможности сохранить мандат представителя народа в Государственной Думе в случае выхода из фракции, перехода из одной фракции в другую»<sup>23</sup>.

Резюмируя вышесказанное, следует вывод о том, что основанием, не позволяющим признать депутатский мандат свободным в полной мере, является зависимость депутата от воли фракции и партии, под угрозой лишения поддержки и возможности

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 года» // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. С. 587.

<sup>21</sup> Лукьянов А.И. Указ. соч. С. 215.

<sup>22</sup> Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы. М., 2014. С. 58.

<sup>23</sup> Там же.

выдвижения депутата в качестве кандидата от политической партии на будущих выборах как по партийным спискам, так и в одномандатном избирательном округе. Такие аргументы вполне можно считать обоснованными, но противопоставление депутата и фракции политической партии, в которой он состоит, не выглядит оправданным. Авторы не предлагают критериев, позволяющих отделить ситуации, в которых воля депутата является свободной и при этом совпадает с позицией фракции, от тех, в которых воля депутата замещается волей фракции. Если проводить аналогию с императивным мандатом, для которого такие критерии вполне осязаемы и выражены в невыполнении или игнорировании наказов избирателей, это является основанием для отзыва депутата. В случае же если депутат, наделенный повелительным мандатом, действует строго в соответствии с инструкцией, то он выражает не собственные убеждения, а волю его непосредственных избирателей и избирательного округа.

Второй аргумент в пользу полусвободного мандата — это запрет на выход из состава фракции под угрозой лишения депутатского мандата. Здесь следует отметить, что прекращение депутатских полномочий в связи с выходом депутата из состава фракции и/или переходом в состав другой имеет свои вполне логически обоснованные аргументы и берет свои истоки из самой системы формирования нижней палаты Федерального собрания. Как известно, V и VI созывы избирались по пропорциональной системе выборов, то есть голосование проводилось по партийным спискам. Таким образом, голоса избирателей отдавались за ту или иную политическую силу, что в итоге отражалось на результатах выборов пропорциональным распределением мест в составе палаты между победившими политическими партиями. Переход члена одной фракции в стан конкурирующей привел бы к нарушению представительства партий в законодательном органе, а значит, и к нарушению непосредственной воли народа, выраженной в результате проведенных выборов. При этом следует отметить, что выход из состава членов политической партии не является основанием для прекращения депутатских полномочий. Таким образом, указанное выше ограничение никаким образом не влияет на волеизъявление депутата при осуществлении собственных полномочий.

Свободный депутатский мандат является важным элементом в механизме российской представительной демократии. По мнению Б.С. Эбзеева: «...свободный мандат служит достижению по меньшей мере двух целей: во-первых, он призван гарантировать свободу депутата в его отношениях с партией или фракцией, способствует развитию внутрипартийной демократии как основы функционирования многопартийности, являющейся атрибутом демократического консти-

туционного строя; во-вторых, служит развитию политического процесса, в частности, формированию общей воли в рамках конституционного строя»<sup>24</sup>. Государственная дума, формируемая исходя из принципов идеологического и политического многообразия, выраженных в закреплении многопартийной системы, является концентрированным отражением всего многонационального народа в его политическом проявлении. При этом цель нижней палаты Федерального собрания заключается в формировании надпартийной общей воли народа путем поиска компромиссов, которые будут отражать интересы не только большинства, но и меньшинства. Достижение указанной цели без свободного депутатского мандата будет невозможно. В связи с этим Б.С. Эбзеев выделяет две основные функции свободного депутатского мандата: «...во-первых, он обеспечивает взаимодействие и сотрудничество партий в парламенте в процессе выработки его решений, поскольку не связывает их, в том числе, предвыборными программами самих партий или обещаниями депутатов, избранных по их спискам. Вне такого взаимодействия и сотрудничества, требующего компромисса и уступок, за исключением случаев, когда одна из представленных в парламенте партий обладает абсолютным большинством голосов, функционирование плюралистической демократии невозможно.

Во-вторых, свободный мандат, не ставя под сомнение связь депутатов со своими партиями и их добровольное подчинение решениям партии или ее фракции в парламенте, исключает из этих отношений юридическую ответственность за поведение, не согласующееся с позицией партии или фракции. Речь идет о невозможности правового принуждения депутата к солидарному с фракцией голосованию, что, в свою очередь, является гарантией демократического развития политической партии»<sup>25</sup>.

На основе вышесказанного следует сделать вывод о важности признания свободного депутатского мандата в качестве основополагающего принципа плюралистической представительной демократии. Следует отметить, что в европейских государствах эта норма закреплена конституционно. В частности, согласно ст. 27 Конституции Франции любой императивный мандат признается недействительным. В статье 38 основного закона ФРГ установлено, что депутаты Бундестага являются представителями всего народа, не связаны наказами и указаниями и подчиняются лишь своей совести. Таким образом, представляется целесообразным закрепление этого принципа в Конституции Российской Федерации.

<sup>24</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд. М., 2016. С. 443.

<sup>25</sup> Там же. С. 443.

#### Литература

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. 783 с.
2. Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы / М.В. Варлен. М.: Проспект, 2014. 185 с.
3. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги. М.: Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1908. 957 с.
4. Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве / В.Ф. Коток. М.: Наука, 1967. 135 с.
5. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций / А.И. Лукьянов. М.: Норма, 2010. 303 с.
6. Миль Дж.Ст. Представительное правление: публицистические очерки / Дж.Ст. Миль. СПб.: Изд. Ф. Павленкова, 1897. 192 с.
7. Монтескье Ш. О духе законов / Ш. Монтескье; сост., пер. и коммент., примеч. авт. А.В. Матешук. М.: Мысль, 1999. 672 с.
8. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права / Ж.-Ж. Руссо. М.: Соцэкгиз, 1938. 124 с.
9. Тахтарев К.М. От представительства к народовластию: К изучению новейших стремлений политического развития современного общества / К.М. Тахтарев. 2-е изд. М.: URSS: ЛЕНАНД, 2015. 228 с.
10. Чичерин Б.Н. О народном представительстве / Б.Н. Чичерин. М.: Тип. Тов-ва И.Д. Сытина, 1899. 810 с.
11. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеев. 2-е изд. М.: Проспект, 2013. 656 с.

# Электронное голосование как имиджевый донор: случай Кыргызстана

**ФЕДОРОВ ВЛАДИСЛАВ ИВАНОВИЧ,**

аспирант факультета политологии Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова

[vladislavfedorov.t@gmail.com](mailto:vladislavfedorov.t@gmail.com)

Переход Кыргызстана на электронное голосование во многом стал реакцией общества и политической элиты на кризис, вызванный серьезными избирательными спорами на парламентских выборах 2005 г. и президентских выборах 2009 г., которые дискредитировали результаты этих выборов. Череда революций подтолкнула властную элиту к обновлению политической системы. Как отмечал политолог Азис Эсенбаев, изучавший выборы в Кыргызстане до перехода на электронное голосование, «анализ проведенных парламентских выборов позволяет сделать вывод о том, что вырос фактор влияния власти на электоральное поведение. Выборы продемонстрировали также сохранение влияния сильных лидеров на ход избирательной кампании. Широкое использование в избирательных кампаниях административного ресурса всех уровней дискредитирует принципы организации свободных демократических выборов, превращая их в формальность, поскольку происходят практически «выборы без выбора»<sup>1</sup>.

На законодательном уровне это выразилось в принятии новой Конституции 2010 г., конституционного закона о выборах президента и парламента, закона о биометрической регистрации граждан. Новый основной закон республики существенно ограничил политические возможности института президента и создал условия для усиления власти парламента. Такое решение было продиктовано желанием предупредить новые попытки узурпации власти, которые ранее предпринимались всеми киргизскими президентами.

В электоральном измерении новые власти Кыргызстана приняли решение о переходе на электронное голосование с обязательной биометрической идентификацией избирателей. Этот шаг был реакцией на

обвинения политиков, экспертов и журналистов в фальсификации итогов голосования на уровне участковых избирательных комиссий. Фактором, дополнительно стимулирующим применение технических средств подсчета голосов, явилось использование пропорциональной избирательной системы, в силу своих параметров крайне чувствительной к малейшим искажениям при подсчете голосов и трансформации в ходе подсчета в депутатские мандаты.

**Справочно:** Население Кыргызской Республики составляет 6 млн человек, корпус избирателей — 2,85 млн человек. В административно-территориальном делении выделяются два города республиканского подчинения (Бишкек и Ош) и семь областей (Баткенская, Джалал-Абадская, Иссык-Кульская, Нарынская, Ошская, Таласская, Чуйская). Урбанизация составляет 35,7%. Сеть Интернет пользуются 28,3% населения.

Правовую основу для проведения выборов и референдумов в Кыргызстане составляют Конституция Кыргызской Республики, Конституционный закон «О референдуме Кыргызской Республики», Конституционный закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», Закон «О выборах депутатов местных кенешей», Закон «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики».

В 2015 году 120 депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики избирались на пять лет по пропорциональной системе по единому избирательному округу. В выборах принимали участие 14 партий. Для попадания в парламент политической партии было необходимо преодолеть 7%-ный барьер по единому округу и 0,7%-ный барьер во всех областях и городах республиканского значения. По результатам распределения мандатов одной партии могло быть предоставлено не более 65 мест.

<sup>1</sup> Эсенбаев А.Э. Политическая система Кыргызстана и особенности ее влияния на институт выборов (1995–2005 гг.) // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2015. № 1. С. 40–50.

В статье рассматриваются особенности использования электронного голосования на стационарных избирательных участках на выборах в Кыргызской Республике. Выделяются основные причины перехода от бумажного к электронному голосованию в отдельно взятом государстве, переживающем кризис легитимности власти.

**Ключевые слова:** электронное голосование, выборы, Кыргызская Республика.

## Electronic Voting as an Image Donor: A Case in Kyrgyzstan

Fedorov Vladislav I., Postgraduate Student of the Faculty of Political Studies of the Lomonosov Moscow State University (MSU)

The article reviews peculiarities of the use of electronic voting at fixed voting stations during elections in the Kyrgyz Republic. The author singles out the main reasons for transfer from paper to electronic voting in a one particular state suffering the crisis of legitimacy of power.

**Keywords:** electronic voting, elections, the Kyrgyz Republic.

Учитывая низкий уровень проникновения сети Интернет в Кыргызстане (28,3%) и низкую урбанизацию (35,7%), использование дистанционного электронного голосования на общенациональных выборах изначально не представлялось возможным в техническом отношении. В этой связи власти приняли решение использовать электронное голосование на стационарных избирательных участках. В похожей ситуации ранее оказались власти Королевства Бутан, которые используют на своих выборах индийские машины для электронного голосования<sup>2</sup>. Характерно, что в этой азиатской стране урбанизация составляет 38,6%, а проникновение сети Интернет 34,4%.

Впервые электронные машины для голосования на общенациональных выборах в Кыргызстане были применены 4 октября 2015 г. Этому предшествовал эксперимент на муниципальных выборах в мае 2015 г., когда электронные машины использовались на 50 избирательных участках.

В Кыргызстане применяются оптические машины сканирования бумажных бюллетеней южнокорейской компании Miry Systems. На парламентских выборах 2015 г. 2374 избирательных участка были оборудованы 3695 электронными машинами. Техника распознает отметки, сделанные избирателем в бюллетене, ведет подсчет голосов и распечатывает протокол об итогах голосования. Но итоги голосования на избирательном участке утверждаются только после ручного пересчета голосов избирателей, который проводят члены избирательных комиссий.

На выборах в Кыргызстане внедрены биометрические технологии идентификации избирателей. Для участия в выборах гражданам нужно пройти дактилоскопию и фотографирование. Только в этом случае гражданин регистрировался в реестре избирателей. Таким образом, проголосовать можно было только при наличии биометрических сведений об избирателе. Отметим, что в реестр избирателей не были включены более 500 тыс. граждан страны, находящихся в России, потому что они не прошли биометрическую идентификацию. Бумажные бюллетени печатаются на киргизском и русском языках. По данным Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики<sup>3</sup>, явка на парламентских выборах 2015 г. составила 59,03%. Семипроцентный заградительный барьер преодолели 6 политических партий (см. таблицу).

Таблица

**Итоги выборов депутатов парламента Кыргызстана VI созыва**

Политическая партия	Результат на выборах, %	Количество мандатов
«Социал-демократическая партия Кыргызстана»	27,56	38
«Республика — Ата Журт»	20,26	28

<sup>2</sup> Федоров В.И. Выборы в Королевстве Бутан: индийские электронные машины для голосования на службе демократии // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 3. С. 35–38.

<sup>3</sup> Подведены итоги выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики // ЦИК Кыргызстана. URL: [http://old.shailoo.gov.kg/index.php?module=news&page=Podvedeny\\_itogi\\_vyborov\\_deputatov\\_jogorku\\_kenesha\\_kyrgyzskoy\\_RespublikiKyrgyz\\_Respublikasynyn\\_Jogorku\\_Keneshinin\\_deputattaryn\\_shayloonun\\_jyyntygy\\_chygaryldy&pagelang=ru](http://old.shailoo.gov.kg/index.php?module=news&page=Podvedeny_itogi_vyborov_deputatov_jogorku_kenesha_kyrgyzskoy_RespublikiKyrgyz_Respublikasynyn_Jogorku_Keneshinin_deputattaryn_shayloonun_jyyntygy_chygaryldy&pagelang=ru) (дата обращения: 11.10.2018).

«Кыргызстан»	13,07	18
«Онугуу-Прогресс»	9,39	13
«Бир Бол»	8,59	12
«АтаМекен»	7,8	11

Переход на электронное голосование не только не привел к снижению числа избирателей, принявших участие в выборах, но, напротив, хотя и незначительно, увеличил явку. Чем объяснить рост электоральной активности? С одной стороны, избиратели выбирали депутатов, которые будут играть важную роль в формировании правительства, а с другой — избиратели уже потратили свое время на прохождение биометрической идентификации и захотели воспользоваться своей привилегией (см. рисунок).



**Рисунок.** Изменение явки избирателей на парламентских выборах в Кыргызстане в 1995–2015 гг., %

Международное наблюдение за выборами осуществляли миссии наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ, СНГ и ШОС. Наблюдатели признали результаты выборов легитимными и не вызывающими сомнения, отметив усилия властей страны по проведению честных и свободных выборов. В части электронного голосования миссия наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ в итоговом отчете отметила необходимость сделать прозрачнее механизм проверки работы оборудования, условия соблюдения тайны голосования, расширить число избирателей, прошедших биометрическую идентификацию<sup>4</sup>.

Об опыте электронного голосования в Кыргызстане мы побеседовали с экспертами, которые были участниками делегации ЦИК России в составе Миссии наблюдателей от СНГ для наблюдения за выборами депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Опрошенные эксперты в целом позитивно оценили опыт применения электронных технологий голосования на выборах в Кыргызстане, подчеркнув, что все политические силы страны выступили с поддержкой электронного голосования. Организаторы выборов минимизировали время подсчета результатов голосования, снизили влияние «человеческого фактора», обеспечили прозрачную процедуру проверки работы машин, тем самым создали условия для легитимации выборов. Также отмечалась простота конструкции технических устройств, не требующих специальной подготовки для оператора. По отзывам экспертов, си-

<sup>4</sup> Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами в Кыргызской Республике 4 октября 2015 г. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true> (дата обращения: 04.03.2017).



туация, в которой благодаря техническим устройствам результаты голосования на конкретном избирательном участке становятся достоянием наблюдателей буквально через 5 мин. после окончания голосования, устраивает всех.

Вместе с тем «электронные» выборы не были лишены недостатков, повторение которых необходимо предупредить в будущем. Так, данные об итогах голосования на УИК нельзя передавать по незащищенным каналам связи. В эпоху кибератак результаты выборов могут быть легко сфальсифицированы. Кроме того, на ряде участков члены избирательных комиссий допускали нарушения порядка подключения электронных машин для голосования к сети Интернет.

По мнению киргизских специалистов по избирательному праву Ж.М. Орозбаевой и Ш.М. Бакировой<sup>5</sup>, на современном этапе Кыргызстан переживает период радикальных политических реформ, которые призваны построить эффективные демократические институты власти. Исследователи отмечают, что парламентские выборы 2015 г. в целом прошли прозрачно и на достаточно высоком уровне, но первый опыт электронного голосования не был лишен недостатков (очень много людей не нашли себя в списках, кое-где не сработала биометрия), которые предстоит устранять в будущем.

Подводя итоги, необходимо отметить, что на примере Кыргызстана мы увидели, как политический ре-

жим, переживающий кризис легитимности, обратился к электронному голосованию как дополнительному способу легитимации выборов. В XXI веке для государств, где итоги выборов или референдумов, проводившихся при помощи традиционного бумажного голосования, были скомпрометированы фальсификациями, универсальным рецептом повышения их легитимности может быть переход к электронному голосованию. В результате взаимодействия общества и государства в Бразилии, Индии, на Филиппинах и в Кыргызстане было принято согласованное решение о переходе на электронное голосование. В этих странах электронное голосование рассматривается как имиджевый донор для политической системы и залог ее легитимности.

Новые технологии голосования способны обеспечить полноту реализации избирательных и референдумных прав граждан, рост конвенционального политического участия, признание результатов выборов ключевыми политическими акторами. Кыргызское общество является носителем транзитного типа политической культуры, который определяется отсутствием традиций электоральной модели демократии, неустойчивостью ценностей политической конкуренции и политического участия, поиском идентичности и образцов развития. Если «бумажные» выборы дискредитируют себя фальсификациями, то общество формулирует запрос на поиск нового механизма обеспечения честного волеизъявления. Таким механизмом в XXI в. все чаще становится электронное голосование. Кыргызстан служит эмпирическим подтверждением этого сценария.

<sup>5</sup> Орозбаева Ж.М., Бакирова Ш.М. Развитие избирательной системы в Кыргызстане // Наука, новые технологии и инновации. 2015. № 12. С. 105–109.

#### Литература

1. Орозбаева Ж.М. Развитие избирательной системы в Кыргызстане / Ж.М. Орозбаева, Ш.М. Бакирова // Наука, новые технологии и инновации. 2015. № 12. С. 105–109.
2. Федоров В.И. Выборы в Королевстве Бутан: индийские электронные машины для голосования на службе демократии / В.И. Федоров // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 3. С. 35–38.
3. Эсенбаев А.Э. Политическая система Кыргызстана и особенности ее влияния на институт выборов (1995–2005 гг.) / А.Э. Эсенбаев // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2015. № 1. С. 40–50.

# «Конституция гражданской войны»: 100 лет Конституции РСФСР 1918 года

**БЕРЛЯВСКИЙ ЛЕОНИД ГАРРИЕВИЧ,**

профессор кафедры конституционного и муниципального права  
юридического факультета Ростовского государственного экономического университета (РИНХ),  
доктор исторических наук, кандидат юридических наук  
berlg@yandex.ru

Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1918 г. стала первой советской конституцией и второй российской — после Основных государственных законов Российской империи 1906 г. Один из первых советских правоведов П.И. Стучка назвал Конституцию РСФСР «конституцией гражданской войны», так как она открыто вставала на классовые позиции в вопросе принадлежности и реализации основных гражданских и политических прав и свобод<sup>1</sup>.

Исследованию Конституции РСФСР посвящен целый ряд работ историков и юристов: А.И. Лепешкина, Г.С. Калинина, Ю.С. Кукушкина, В.П. Портнова, М.М. Славина, Л.Г. Берлявского, И.А. Коноховой, А.П. Угроватова, С.А. Авакьяна, О.И. Чистякова, И.П. Климова и др.<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Стучка П.И. Двенадцать лет революции государства и права // Революция права. 1929. № 6. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Гурвич Г.С. История Советской Конституции. М., 1923; Лепешкин А.И. Курс советского государственного права. Т. 1. М., 1961. С. 158–162; Калинин Г.С. Великая Октябрьская социалистическая революция и создание Советского государства. М., 1959; Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1980; Чистяков О.И. Развитие Конституции Российской Федерации. М., 1980; Портнов В.П., Славин М.М. Этапы развития Советской Конституции (историко-правовое исследование). М., 1982; Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 г. М., 2003; Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. М., 2006. С. 194–196; Берлявский Л.Г. Конституция РСФСР 1918 года: проблемы изучения // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2008. № 3. С. 14–24; Памятники российского права : в 35 т. Т. 24: Конституции СССР и РСФСР / под ред. Р.Л. Хачатурова. М.,

Актуальность изучения Конституции РСФСР 1918 г. объясняется тем, что в основу содержания всех советских конституций (с небольшими отступлениями) положены идеи, впервые сформулированные в Конституции РСФСР 1918 г.: идеал классового государства; вся конструкция власти на общенациональном и иных территориальных уровнях была возложена на особые представительные органы власти — Советы, которые в каждом их звене провозглашались высшей формой власти; Советы как универсальные органы власти состояли из депутатов, не являвшихся профессиональными политиками; установление партийного (коммунистическая партия) характера государства; отрицание частной собственности, признание государственной и коллективных форм собственности в качестве основ экономической организации государства и общества, господствующих форм хозяйства в СССР и РСФСР<sup>3</sup>.

На заседаниях конституционной комиссии (апрель — август 1918 г.) обсуждались различные предложения по проекту конституции, которые, к сожалению, в юридической литературе последнего времени анализировались крайне фрагментарно. Между тем левые эсеры в этой комиссии предлагали объявить любую область «федеративной республикой» и предоставить ей неограниченные права, вплоть до осуществления самых широких «законодательных» функций;

2016. С. 92–120; Климов И.П. Первая советская Конституция в современной отечественной научно-исследовательской литературе (к 100-летию юбилею Конституции РСФСР 1918 г. // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 13–15; и др.

<sup>3</sup> См.: Овсянян Ж.И. Лекции о конституциях России : учебный курс. Ростов-на-Дону, 2016. С. 146–157.

На процесс создания первой советской Конституции оказывала влияние политика «военного коммунизма», предполагавшая отказ от принципа разделения властей. Разработка первой советской Конституции проходила в процессе острых дискуссий с оппонентами большевиков из социалистического лагеря. В содержании Конституции РСФСР 1918 года переплетались черты социально-политической программы (Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа) и конституционных установлений, выдержанных в духе юридического позитивизма.

**Ключевые слова:** Конституция РСФСР, Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, гражданская война.

## The Constitution of the Civil War: The 100th Anniversary of the Constitution of RSFSR of 1918

**Berlyavskiy Leonid G.**, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Rostov State University of Economics (RSUE), Doctor of History, Candidate of Legal Sciences

The military communism policy stipulating abandonment of the principle of separation of powers affected the creation of the first Soviet Constitution. The first Soviet Constitution was developed in course of heated discussions with Bolsheviks' opponents from the communist block. The traits of the social and political program (the Declaration of Rights of the Working and Exploited People) and the constitutional principles inspired by legal positivism were intertwined in the Constitution of RSFSR of 1918.

**Keywords:** the Constitution, RSFSR, the Declaration of Rights of the Working and Exploited People, civil war.

ликвидировать Совет народных комиссаров, заменив наркоматы отделами при ВЦИК. Эсеры-максималисты предлагали исключить из названия государства РСФСР указание на его социалистический характер, а также немедленно уничтожить всякую собственность, в том числе личную, обобществить предметы личного пользования, уничтожить деньги, торговлю<sup>4</sup>.

«Через несколько лет, уже в эмиграции левый эсер А. Шрейдер назовет Конституцию 1918 г. “диспозицией большевистской атаки”. Список вопросов, подлежавших ведению большевистского центра, левые эсеры посчитают непомерно большим. Они разработают свой проект с разделами “О пределах власти и об обязанностях местных и центральных органов власти” и “О предметах ведения центральной власти”, придут к пониманию того, что власть — это не право командования, а возможность исполнения обязанностей перед народом и что всякая политическая и административная конкуренция в этом деле идет только на пользу. Но тогда, в 1918 г. эсеры еще плохо понимали, чем может обернуться демократия в стране с недемократической культурой, и переломить ситуацию в Конституционной комиссии особенно не пытались»<sup>5</sup>.

На процесс создания первой советской конституции оказывала влияние политика военного коммунизма, предполагавшая отказ от принципа разделения властей. В частности, с октября 1917 до июля 1918 г. (до принятия Конституции) ВЦИК принял более 100 декретов, постановлений и других актов. За этот же период СНК принял около 600 правовых актов. Законодательная деятельность СНК часто подвергалась критике со стороны оппозиции: левые эсеры и представители других партий настаивали на ограничении этой функции СНК и усилении контроля над ней со стороны ВЦИК. Однако в начале ноября ВЦИК подтвердил законодательные полномочия правительства<sup>6</sup>.

Конституция РСФСР 1918 г. включала в себя шесть разделов<sup>7</sup>. Раздел первый «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа»<sup>8</sup> состоял из четырех глав. Глава первая имела учредительный характер: в п. 1 Россия объявлялась Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Российская Советская Республика учреждалась «на основе свободного союза свободных наций, как федерация Советских национальных республик» (п. 2).

Глава вторая декларации выполняла программно-целевые функции. В качестве основных задач были определены радикальные меры социалистического характера, намеченные III Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов: уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, «установление социалистической организации общества и победа социализма во всех странах» (п. 3).

В частности, в осуществление социализации земли частная собственность на землю подлежала отмене

и весь земельный фонд объявлялся общенародным достоянием и передавался трудящимся без всякого выкупа, на началах уравнительного землепользования (подп. «а» п. 3)<sup>9</sup>.

Согласно подп. «б» п. 3 декларации, все леса, недра и воды общегосударственного значения, а равно и весь живой и мертвый инвентарь, образцовые поместья и сельскохозяйственные предприятия объявлены национальным достоянием<sup>10</sup>.

Как первый шаг к полному переходу фабрик, заводов, рудников, железных дорог, прочих средств производства и транспорта в собственность РСФСР подтвержден «Советский закон о рабочем контроле и о Высшем Совете Народного Хозяйства в целях обеспечения власти трудящихся над эксплуататорами» (подп. «в» п. 3 декларации)<sup>11</sup>.

Согласно подп. «г» и «д» п. 3 декларации подтверждался «Советский закон об аннулировании (уничтожении) займов, заключенных правительством царя, помещиков и буржуазии, как первый удар международному банковому, финансовому капиталу», а также переход всех банков в собственность Рабоче-Крестьянского государства «как одно из условий освобождения трудящихся масс из-под ига капитала»<sup>12</sup>.

В целях уничтожения паразитических слоев общества и организации хозяйства была введена всеобщая трудовая повинность.

На основании подп. «ж» п. 3 декларации в интересах обеспечения всей полноты власти за трудящимися массами и устранения всякой возможности восстановления власти эксплуататоров декретировалось «вооружение трудящихся, образование

<sup>9</sup> Принимая аграрную программу социализации земли, разработанную изначально партией левых социалистов-революционеров (ПЛСР), большевистское политическое руководство пошло навстречу требованиям крестьян — основной массы населения тогдашней России. Во исполнение данного установления 9 февраля (27 января) 1918 г. был принят Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета «О социализации земли». См.: СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.

<sup>10</sup> В данной норме нашли отражение положения Декрета II Всероссийского съезда Советов «О земле», в частности, п. 1–3 «Крестьянского наказа о земле», ставшего неотъемлемой частью указанного декрета. См.: СУ РСФСР. 1917. № 7. Ст. 3. В соответствии с постановлением от 13 декабря (30 ноября) 1917 г. Совета Народных Комиссаров «О монопольном распоряжении государства сельскохозяйственными машинами и орудиями» распределение этих машин и орудий должно производиться на основании правил, «которые будут особо изданы через органы Советской власти, земельные комитеты и другие демократические организации». См.: СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 73.

<sup>11</sup> Положение о рабочем контроле, принятое ВЦИК 29 (16) ноября 1917 г., предусматривало, что в интересах планомерного регулирования народного хозяйства во всех промышленных, торговых, банковых, сельскохозяйственных, транспортных, кооперативных, производительных товариществах и проч. предприятиях, имеющих наемных рабочих или же дающих работу на дом, «вводится Рабочий Контроль над производством, куплей, продажей продуктов и сырых материалов, хранением их, а также над финансовой стороной предприятий». См.: СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 35.

<sup>12</sup> Декретом ВЦИК от 30 (17) декабря 1917 г. «О национализации банков» банковское дело объявлялось государственной монополией, однако п. 6 декрета устанавливал, что «интересы мелких вкладчиков будут целиком обеспечены». См.: СУ РСФСР. 1917. № 70. Ст. 150.

<sup>4</sup> См.: История государства и права. Ч. 2 (советский период) / отв. ред. Г.С. Калинин. М., 1966. С. 83–84.

<sup>5</sup> Земцов Б.Н. Конституционные основы большевистской власти (первая советская Конституция 1918 г.) // Российская история. 2006. № 5. С. 68.

<sup>6</sup> См.: Исаев И.А. История государства и права России. М., 1998. С. 386–387, 422–423.

<sup>7</sup> СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

<sup>8</sup> СУ РСФСР. 1918. № 15. Ст. 215.

Социалистической Красной Армии рабочих и крестьян и полное разоружение имущих классов»<sup>13</sup>.

В пункте 7 декларации провозглашалось, что «теперь, в момент решительной борьбы народа с его эксплуататорами, эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти»<sup>14</sup>.

Важной проблемой является соотношение Конституции РСФСР 1918 г. и предварявшей ее Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятой на III Всероссийском съезде Советов в январе 1918 г. В частности, в научной литературе Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа характеризуется как ключевой правовой документ первых месяцев большевистской власти. При этом отмечается, что в высшем большевистском руководстве имели юридическое образование и до революции работали по специальности только В.И. Ленин и Н.Н. Крестинский. Л.Б. Каменев учился на юридическом факультете менее двух семестров, Г.Е. Зиновьев и А.И. Рыков — меньше одного. Юридическое образование имели также М.С. Урицкий и П.И. Стучка. «Если учесть, какое значение имел указанный выше документ, то становится понятным, почему автором Декларации стал сам лидер большевиков и глава советского правительства»<sup>15</sup>.

Во втором разделе «Общие положения Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики» были закреплены правовые основы государственного строя. Первая советская конституция имела явно выраженный классовый характер. Во-первых, в ст. 9 указывалась ее основная задача — «установление диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в виде мощной Всероссийской Советской власти». Во-вторых, цель диктатуры пролетариата также прописывалась максимально четко — полное подавление буржуазии, уничтожение эксплуатации человека человеком и водворение социализма. При этом социализм толковался в данной статье как общество, в котором «не будет ни деления на классы, ни государственной власти».

Как считает Б.А. Страшун, подлинной конституцией этот документ не был, так как действительный смысл существования конституции заключается в том, чтобы оградить права человека от произвола государственной власти и разделить власть между ее независимы-

ми друг от друга ветвями с подчинением их тому же закону, которому подчиняется любой гражданин; к тому же он с самого начала не соблюдался властями ни в центре, ни на местах»<sup>16</sup>.

С точки зрения французских правоведов-компаративистов, работа, проделанная в период военного коммунизма, носила отпечаток чего-то нереального; складывается впечатление, что хотели сразу перейти к коммунистическому обществу, минуя предсказанный Марксом социализм. В первой Конституции РСФСР 1918 г. нет даже слова «государство»<sup>17</sup>. Дословно в ст. 10 устанавливалось, что «Российская Республика есть свободное социалистическое общество всех трудящихся России».

По мнению Я. Ваславского, нормы, заложенные в этом документе, выходили за рамки определения внутригосударственного устройства: это был едва ли не первый основной закон в мире, в который были включены формулировки внешнеполитического характера: «...Ставя своей основной задачей уничтожение всякой эксплуатации человека человеком... и победы социализма во всех странах...»<sup>18</sup>.

Основной Закон 1918 г. закреплял общественные отношения, общественный и государственный строй, сложившиеся в результате Октябрьской революции 1917 г. Вместе с тем особенностью первой советской Конституции было провозглашение и определенных программных положений: уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы (ст. 3), создание действительно свободного, полного и прочного союза трудящихся всех наций России (ст. 8) и др.

Конституция предоставляла гражданам рядличных и политических прав и свобод: свободу слова и печати (ст. 14), свободу собраний (ст. 15), свободу объединения во всякого рода союзы (ст. 16); обеспечение за трудящимися «действительной свободы выражения своих мнений» (ст. 14); «в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы совести церковь отделяется от государства и школа от церкви» (ст. 13).

Наряду с правами и свободами, в Конституции были упомянуты некоторые обязанности: всеобщая обязанность трудиться (ст. 18), всеобщая воинская обязанность (ст. 19).

Юридическое оформление однопартийной политической системы в РСФСР было осуществлено на основании постановления ВЦИК «Об исключении из состава Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов и местных советов представителей контрреволюционных партий — социалистов-революционеров (правых и центра) и Российской Социал-Демократической Рабочей Партии (меньшевиков)» от 14 июня 1918 г.<sup>19</sup>.

Статья 23 раздела 4 «Активное и пассивное избирательное право» Конституции РСФСР 1918 г. устанавливала, что, руководствуясь интересами рабочего класса в целом, РСФСР лишает отдельных лиц и

<sup>13</sup> При этом уже в Декрете СНК от 28 (15) января 1918 г. «О Рабоче-Крестьянской Красной Армии» наблюдалось отступление от идеи вооружения трудящихся: для вступления в ряды Красной Армии были необходимы рекомендации войсковых комитетов или общественных демократических организаций, стоящих на платформе советской власти, партийных и профессиональных организаций или по крайней мере двух членов этих организаций. При вступлении целыми частями требовались круговая порука всех и поименное голосование. См.: СУ РСФСР. 1918. № 17. Ст. 245.

<sup>14</sup> Постановлением ВЦИК от 18 (5) января 1918 г. «О признании контрреволюционным действием всех попыток присвоить себе функции государственной власти» устанавливалось, что «всякая попытка со стороны кого бы то ни было или какого бы то ни было учреждения присвоить себе те или иные функции государственной власти будет рассматриваться как контрреволюционное действие. Всякая такая попытка будет подавляться всеми имеющимися в распоряжении Советской власти средствами, вплоть до применения вооруженной силы». См.: СУ РСФСР. 1918. № 14. Ст. 202. 22 (9) января 1918 г. был принят Декрет ВЦИК «О роспуске Учредительного Собрания». См.: СУ РСФСР. 1918. № 15. Ст. 210.

<sup>15</sup> Земцов Б.Н. Указ. соч. С. 67.

<sup>16</sup> См.: Страшун Б.А. Историко-правовой комментарий // Конституция Российской Федерации. М., 2004. С. 87–88.

<sup>17</sup> См.: Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1997. С. 129.

<sup>18</sup> Ваславский Я. Конституционные условия для демократии: сравнительный анализ. М., 2008. С. 160–161.

<sup>19</sup> В данном нормативном акте утверждалось, что «присутствие в Советских организациях представителей партий, явно стремящихся дискредитировать и низвергнуть власть Советов, является совершенно недопустимым». См.: СУ РСФСР. 1918. № 44. Ст. 536.



отдельные группы прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции. При этом лишались избирательных прав лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, живущие на нетрудовые доходы, частные торговцы, торговые и коммерческие посредники, некоторые другие категории населения (ст. 65).

Общее количество лишенцев в СССР было сравнительно невелико — максимум 8,5% в городах и 4,1% в сельской местности (к 1929 г.). Причем процент лишенных права голоса существенно менялся от одной выборной кампании к другой. Однако особенностью положения лишенцев была не только потеря ими активного и пассивного избирательного права.

Вместе с потерей избирательных прав они лишались серьезных перспектив в продвижении по социальной лестнице: их не принимали на работу в государственные учреждения и на промышленные предприятия; им ограничивали доступ в средние и высшие учебные заведения; они не могли служить в Красной Армии; эти граждане лишались социальной поддержки государства, их лишали пенсий, пособий, отказывали в социальном страховании; они не имели права на «заборную книжку», ставшую основным документом на получение продуктов питания после введения в конце 1928 г. карточной системы<sup>20</sup>.

Относительно лишенцев административная практика пошла по пути создания «исключений из исключений», которые были необходимы. Эта необходимость диктовалась, во-первых, тем, что дореволюционные «враждебные» элементы постепенно исчезли и когда-то нежелательные группы населения были консолидированы в социалистическое общество, а во-вторых, экономическими потребностями периода нэпа. Если член профсоюза был лишен избирательного права за принадлежность к одному из исключенных классов, он мог обратиться в Центральную избирательную комиссию с просьбой восстановить его в избирательных правах. Если крестьянин был болен в период уборки урожая, он мог воспользоваться наемным трудом для сбора урожая. Существовал еще целый ряд подобных «исключений из исключений»<sup>21</sup>.

В частности, советское руководство в лице Президиума ЦИК СССР пошло навстречу основной массе населения — крестьянству, активно вовлеченному в процесс восстановления сельского хозяйства в условиях нэпа, установив в примечании 1 к п. 20 постановления Президиума ЦИК СССР от 16 января 1925 г. «Об инструкции о перевыборах в советы», что лица, занимающиеся сельским хозяйством и пользующиеся наемным трудом в порядке, устанавливаемом соответствующими статьями земельных кодексов союзных республик, избирательного права не лишаются, если они не лишены избирательного права на основании других данных согласно конституциям союзных республик и вышеуказанной инструкции<sup>22</sup>.

В статье 64 Конституции РСФСР был установлен революционно низкий двуединый активно-пассивный возрастной ценз: «Правом избирать и быть избранными в Советы пользуются, независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т.п., следующие обоюбого пола граждане Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, коим ко дню

выборов исполнилось восемнадцать лет...» Причем местные советы могли «с утверждения Центральной власти» понижать данную возрастную норму.

Одновременно в этой же статье Конституции предусматривался трудовой ценз, поскольку активное и пассивное избирательное право распространялось исключительно на следующие категории граждан:

а) все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и проч., крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли;

б) солдаты Советской армии и флота;

в) граждане, входящие в категории, перечисленные в п. «а» и «б», потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность.

Ценз гражданства на выборах фактически отменялся нормой примечания 2 к ст. 64 о том, что «из лиц, не вступивших в число российских граждан, пользуются активным и пассивным избирательным правом также лица, указанные в ст. 20».

В свою очередь, ст. 20 предусматривала: «Исходя из солидарности трудящихся всех наций, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика предоставляет все политические права российских граждан иностранцам, проживающим на территории Российской Республики для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству, и признает за местными Советами право предоставлять таким иностранцам, без всяких затруднительных формальностей, права российского гражданства».

Принятый незадолго до вступления в силу Конституции РСФСР 1918 г. Декрет ВЦИК о праве отзыва делегатов устанавливал, что «пропорциональная система выборов исходит из партийных группировок населения и осуществление выборов предоставляет организованным партиям»<sup>23</sup>. К сожалению, данная норма потеряла актуальность как после запрета кадетской партии, так и вследствие прекращения коалиции большевиков с левыми эсерами в июле 1918 г.

Закрепленные в Конституции РСФСР институт лишения политических прав наряду с принципом исключительно классового демократии способствовали разжиганию кровопролитной, многолетней гражданской войны, порожденной отрицанием возможности социально-политических компромиссов, поскольку фактически отказывали громадной части населения — так называемым «бывшим» в праве на равноправный юридический статус, а зачастую и в праве на жизнь. Право на жизнь — первое из возможных личных прав человека не было зафиксировано в Конституции РСФСР даже применительно к представителям трудящихся классов.

Современные оценки Конституции РСФСР 1918 г. весьма различны. Видный историк Советского государства и права О.И. Чистяков был склонен выделять среди ее основных черт интернационализм, равноправие женщины с мужчиной, последовательность советской демократии, гарантированность советской демократии, сочетание прав граждан с их обязанностями. Е.М. Ковешников считает, что это была первая

<sup>20</sup> См.: Памятники русского права : в 35 т. Т. 24: Конституции СССР и РСФСР. С. 158–159.

<sup>21</sup> См.: Головин А.Г. Избирательное право России. М., 2007. С. 49.

<sup>22</sup> СЗ СССР. 1925. № 6. Ст. 55.

<sup>23</sup> СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 49.

Конституция в России; она закрепила установление в стране рабоче-крестьянской власти<sup>24</sup>.

В отличие от данных авторов, М.В. Баглай уверен в том, что гл. 13 Конституции РСФСР 1918 г. установила откровенную дискриминацию, а новая система власти практически исключила свободу выборов. Многоступенчатая система выборов практически лишала рядовых граждан<sup>25</sup>. С точки зрения С.И. Некрасова, Конституция РСФСР 1918 г., как и декреты первого советского правительства, положила начало формированию тоталитарного государственного права<sup>26</sup>.

И.А. Конохова, А.П. Угроватов и другие авторы считают, что Конституция РСФСР 1918 г. имела ярко выраженный классовый, дискриминационный в отношении имущих слоев и крестьян характер, содержала в себе ряд существенных противоречий. Ее достоинством являлось то, что большевики не скрывали своих целей и социалистической перспективы, которой должна быть подчинена законодательная и другая правозащитная деятельность, работа государственных органов<sup>27</sup>.

Видный специалист по конституционному праву С.А. Авакьян уверен в том, что Конституция РСФСР 1918 г. была продуктом своей эпохи и служила возникшему в России строю, оформляла его<sup>28</sup>.

Изучение первого советского Основного Закона позволяет сделать следующие выводы:

1. Разработка первой советской Конституции проходила в процессе острых дискуссий с оппонентами большевиков из социалистического лагеря, так как у власти в это время находилась коалиция большевиков и левых эсеров. Последние входили до марта 1918 г. в состав Совнаркома, а до июля 1918 г. в систему советов. Это был единственный в истории советского государственного права случай обсуждения проектов Конституции политическими оппонентами.

2. В содержании Конституции РСФСР 1918 г. переплетались черты социально-политической программы (Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, ст. 9, 10) и конституционных установлений, выдержанных вполне в духе юридического позитивизма (разделы 3–5).

3. Конституция РСФСР 1918 г. отразила на себе идеологию гражданской войны: классово выдержанное подразделение на «своих» и «чужих», юридическое закрепление политических установок военного коммунизма, институт лишения политических прав. Данный Основной Закон закреплял политический режим диктатуры пролетариата, который в силу малочисленности последнего (по разным оценкам, рабочие составляли тогда не более 8–15% населения) неизбежно трансформировался в диктатуру партийно-советской бюрократии.

4. По замыслу своих создателей эта Конституция имела переходный к обществу безгосударственного социализма характер. Не случайны отсутствие в ее тексте указаний на республиканскую форму правления, достаточно противоречивая характеристика формы государственного устройства (федерация с автономными образованиями). В Конституции РСФСР идет речь об обществе, а не о государстве.

5. Конституция РСФСР 1918 г. реализовывалась в сочетании с актами конституционного значения, дополнявшими и развивавшими ее установления: декретами Совета народных комиссаров о суде, декретами ВЦИК и СНК о социальных правах трудящихся и др.

6. Конституция РСФСР действовала в 1918–1924 гг., в условиях становления однопартийной политической системы, во время осуществления как политики военного коммунизма, так и первого этапа новой экономической политики. В 1920 году на VIII съезде Советов В.И. Ленин объяснял: «До сих пор мы работали в Совете труда и обороны без всякой конституции. Рамки ведения Совнаркома и Совета труда и обороны были плохо определены; иногда мы выходили за пределы и поступали как законодательное учреждение. Но на этой почве ни разу не было конфликтов. Мы решали эти случаи немедленным перенесением их в Совнарком»<sup>29</sup>. Народный комиссар просвещения А.В. Луначарский пришел к выводу, что «законы Конституции не распространяются на ЦК»<sup>30</sup>.

7. В течение срока действия Конституции РСФСР все предложения об ее изменении отвергались лидерами правящей партии. В частности, в начальный период реализации новой экономической политики, в декабре 1921 г., видный советский деятель — заместитель председателя ВСНХ, член Президиума и секретарь ВЦИК (до 1924 г.), председатель Малого Совнаркома Т.В. Сапронов в обращении к В.И. Ленину предупреждал, что в случае двух-трех лет хорошего урожая мужик как следует встанет на ноги и «неизбежно будет требовать свои права в вопросах государственного строительства». По сути, им были предложены конституционные поправки: по его словам, это игра в парламентаризм, «куда должна быть допущена мелкая буржуазия»: «десяток другой (до 20), а может быть, и три десятка (из трехсот) бородатых мужиков мы бы могли посадить во ВЦИК. Это и было бы представительство мелкой буржуазии деревни». После слов Сапронова об игре, если хотите в парламентаризм, В.И. Лениным четко записано: «не хочу»<sup>31</sup>.

В период действия Конституции РСФСР, даже после окончания гражданской войны, с провозглашением новой экономической политики лидеры советского однопартийного государственного режима не желали даже обсуждать возможность каких-либо политических уступок и компромиссов основной массе населения страны — крестьянам, не говоря уже об интеллигенции. Монополия на истину и власть станет впоследствии самой характерной чертой советской государственно-правовой системы.

<sup>24</sup> См.: Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации. М., 2000. С. 7.

<sup>25</sup> См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2007. С. 60.

<sup>26</sup> См.: Некрасов С.И. Конституционное право РФ. М., 2006. С. 18, 19.

<sup>27</sup> См.: Конохова И.А. Конституционное право Российской Федерации: Вводный курс лекций. М., 2003. С. 131; Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII–XX веков / сост. А.П. Угроватов. Новосибирск, 2000. С. 19; и др.

<sup>28</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. М., 2006. С. 196.

<sup>29</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 155.

<sup>30</sup> Луначарский А.В. Письмо Ленину от 13 января 1922 г. // Власть и интеллигенция. Документы ЦК РКП(б) — ВКП(б). ВЧК — ОГПУ — НКВД о культурной политике. М., 1999. С. 33.

<sup>31</sup> Сапронов Т.В. Ленину В.И. 2.12.1921 г. // Правда. 1991. 22 апреля.

**Литература**

1. Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие. В 2-х т. Т. 1 / С.А. Авакьян. М. : Юристъ, 2006. 719 с.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. М. : Норма, 2007. 783 с.
3. Берлявский Л.Г. Конституция РСФСР 1918 года: проблемы изучения / Л.Г. Берлявский // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2008. № 3. С. 14–24.
4. Ваславский Я. Конституционные условия для демократии : сравнительный анализ / Я. Ваславский. М. : МГИМО-Ун-т, 2008. 191 с.
5. Головин А.Г. Избирательное право России : курс лекций / А.Г. Головин. М. : Норма, 2007. 335 с.
6. Гурвич Г.С. История Советской Конституции / Г.С. Гурвич. М. : Издание Социалистической Академии, 1923. 2016 с.
7. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. М. : Международные отношения, 1997. 398 с.
8. Земцов Б.Н. Конституционные основы большевистской власти (первая советская Конституция 1918 г.) / Б.Н. Земцов // Российская история. 2006. № 5. С. 65–74.
9. Исаев И.А. История государства и права России / И.А. Исаев. М. : Юрист, 1998. 608 с.
10. История государства и права СССР. Ч. 2: Советский период / отв. ред. Г.С. Калинин. М. : Юридическая литература, 1966. 512 с.
11. Калинин Г.С. Великая Октябрьская социалистическая революция и создание Советского государства / Г.С. Калинин. М. : [б. и.], 1959. 160 с.
12. Климов И.П. Первая советская Конституция в современной отечественной научно-исследовательской литературе (к 100-летию юбилею Конституции РСФСР 1918 г.) / И.П. Климов // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 13–15.
13. Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации : краткий курс лекций / Е.М. Ковешников. 2-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2000. 231 с.
14. Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII–XX веков : хрестоматия / сост. А.П. Угроватов. Новосибирск : ЮКЭА, 2000. 680 с.
15. Конохова И.А. Конституционное право Российской Федерации : вводный курс лекций. М. : Экзамен, 2003. 320 с.
16. Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции / Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков. М. : Политиздат, 1980. 160 с.
17. Ленин В.И. Полное собрание сочинений : в 55 т. Т. 42: Ноябрь 1920 — март 1921 / В.И. Ленин. 5-е изд. М. : Изд-во полит. лит-ры, 1970. 606 с.
18. Лепешкин А.И. Курс советского государственного права: в 2 т. Т. 1 / под общ. ред. А.И. Лепешкина. М. : Госюриздат, 1961. 559 с.
19. Луначарский А.В. Письмо Ленину от 13 января 1922 г. / А.В. Луначарский // Власть и художественная интеллигенция : Док. ЦК РКП(б) — ВКП(б), ВЧК — ОГПУ — НКВД о культурной политике. 1917–1953 / сост. А. Артизов и О. Наумов. М. : Демократия, 1999. 868 с.
20. Некрасов С.И. Конституционное право Российской Федерации : пособие для сдачи экзамена / С.И. Некрасов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2006. 205 с.
21. Овсепян Ж.И. Лекции о конституциях России : учебный курс / Ж.И. Овсепян. Ростов-на-Дону : Феникс, 2016. 398 с.
22. Памятники российского права : в 35 т. Т. 24: Конституции СССР и РСФСР / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова М. : Юрлитинформ, 2016. 341 с.
23. Портнов В.П. Этапы развития Советской Конституции: историко-правовое исследование / В.П. Портнов, М.М. Славин. М. : Наука, 1982. 310 с.
24. Сапронов Т.В. Ленину В.И. 2.12.1921 г. / Т.В. Сапронов // Правда. 1991. 22 апреля.
25. Страшун Б.А. Историко-правовой комментарий / Б.А. Страшун // Конституция Российской Федерации : принята всенарод. голосованием 12 дек. 1993 г. М. : ИНФРА-М, 2004. С. 87–88.
26. Стучка П.И. Двенадцать лет революции государства и права / П.И. Стучка // Революция права. 1929. № 6. С. 3–10.
27. Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года : учебное пособие для студентов вузов / О.И. Чистяков. М. : Зерцало-М, 2003. 215 с.
28. Чистяков О.И. Развитие Конституции Российской Федерации / О.И. Чистяков. М. : О-во «Знание» РСФСР, 1980. 39 с.

**Центр редакционной подписки:**  
**(495) 617-18-88 — многоканальный**  
**8-800-333-28-04 (по России бесплатно)**

# Учебник «Актуальные проблемы избирательного права»

(под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова.  
М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2018. 423 с.)

**ЕЖОВ ДМИТРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ,**

старший научный сотрудник Центра политологических исследований  
Департамента политологии и массовых коммуникаций  
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,  
кандидат политических наук, доцент  
*president@lenta.ru*

Перманентно возникающие потребности в вопросах совершенствования избирательного законодательства ввиду распространения новых тенденций в электоральных практиках значительно повышают актуальность появления учебной литературы, освещающей узловые проблемы избирательного права и процесса. Одним из заслуживающего внимания примеров подобного рода изданий является вышедший свет в 2018 г. учебник «Актуальные проблемы избирательного права», выпущенный под редакцией Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова и предназначенный для магистрантов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция».

Содержание издания представляет собой систематизированное изложение наиболее дискуссионных вопросов избирательного права. Структурно учебник состоит из четырех разделов: «Актуальные проблемы теории избирательного права», «Актуальные проблемы типологии и система избирательной власти в России», «Актуальные проблемы избирательного процесса» и «Актуальные проблемы юридической ответственности в избирательном процессе». Факт концентрации внимания авторского коллектива на проблемном подходе в ходе обобщения материалов учебного курса заслуживает отдельного интереса со стороны читателей за счет своего новаторства и фактического формирования теоретической базы для дальнейшего изучения поднимаемых вопросов целевой аудиторией издания. Так, отмечается, что курс «Актуальные проблемы избирательного права» является важным средством освоения как мирового, так и отечественного опыта в области публично-правовых отношений, а его изучение дает возможность приобрести необходимые знания в области избирательных правоотношений, усвоить общие методологические закономерности электорально-правовой культуры, позволяющие самостоятельно анализировать важнейшие проблемы избирательного права, различные формы проявления избирательных

технологий в практической организации выборного процесса<sup>1</sup>.

В первом разделе учебника систематизируются теоретико-методологические основы науки избирательного права. Освещая спектр трактовок предмета избирательного права в учебной литературе, авторы издания подчеркивают их неоднозначный характер, что в целом представляется оправданным ввиду наметившейся тенденции к сужению спектра выборных отношений. В вопросе определения метода дифференцируются «метод науки избирательного права» и «метод правового регулирования избирательного права». Следует отметить, что уточнение методологических основ курса «Актуальные проблемы избирательного права» представляется весьма значимым по причине объективной необходимости стимулирования исследовательского потенциала магистрантов, на которых и ориентирован рецензируемый учебник. В понятийно-категориальном отношении существенную практическую значимость приобретают уточнение и концептуализация понятий «избирательное право», «электоральное право» и «выборное право». В частности, авторский коллектив производит акцент на разнице в предметной области между указанными понятиями, а также том факте, что именно категория «избирательное право» дефинитивно закреплена в законодательстве. В вопросе уточнения понятия «избирательная система» вполне оправданна примененная в издании апелляция к универсальному принципу системности, влекущая его рассмотрение на соответствующем уровне по аналогии с такими понятиями, как «политическая система», «экономическая система», «духовная система» и др. Отдельное внимание в рецензируемом издании уделяется принципам проведения выборов в Российской Федерации. В данном контексте отмечается, что «принципы

<sup>1</sup> Актуальные проблемы избирательного права / под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2018. С. 9–10.

**Textbook Relevant Issues of Electoral Law / edited by B.S. Ebzeev, E.N. Khazov, A.L. Mironov. Moscow : YUNITI-DANA, 2018. 423 s.**  
Ezhov Dmitriy A., Senior Research Scientist of the Center for Political Research of the Department of Political Science and Mass Communications of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Candidate of Political Sciences, Associate Professor



избирательного права» и «принципы избирательного процесса» — явления хоть и совпадающие, но не тождественные, поскольку «избирательное право» и «избирательная система» представляют собой абсолютно разные правовые явления, органично связанные между собой<sup>2</sup>. Уместным и значимым в исследовательском отношении представляется замечание, что в настоящее время проблема классификации принципов избирательного права находится на стадии разработки<sup>3</sup>. Заслуживает внимания уточнение понятия «источник права», рассматриваемого авторским коллективом в материальном и формальном смыслах<sup>4</sup>. Также в разделе систематизируются подходы к понятию и классификации норм избирательного права; рассматривается специфика избирательных правоотношений. На фоне изложенного, апеллируя к теории демократического управления, стоит сделать акцент на том, что избирательное право есть не что иное, как часть механизма делегирования властных полномочий формируемым в процессе выборов органам государства и местного самоуправления.

Во втором разделе издания обобщаются актуальные проблемы типологии и система избирательной власти в России. В частности, в вопросе затрагиваемых в издании критериев классификации избирательных систем обращают на себя внимание доводы, сводящиеся к ошибочности общепринятой идентификации избирательной системы, введенной в России в 1993 г., просуществовавшей до 2006 г. и введенной вновь в откорректированном виде в 2014 г. как «смешанной». Так, авторы учебника полагают, что название системы «смешанная» было ошибочным, поскольку по факту она таковой не являлась, не имея ничего общего с традиционной смешанной системой выборов, являющейся, в свою очередь, разновидностью пропорциональной системы, где действуют закономерности, присущие последней. Предлагаемое в учебнике название «плюсная система» обусловлено функционированием в заданных рамках двух самостоятельных типов избирательных систем в их крайней антагонистичности, задающей ход противоположным колебаниям маятника, по сегменту которого вырисовывается весь спектр существующих на сегодня разновидностей избирательных систем<sup>5</sup>. Система избирательной власти в России в рецензируемом издании интерпретируется посредством описания функционирования системы избирательных комиссий, чему посвящена отдельная глава<sup>6</sup>. Особое внимание в рамках раздела авторский коллектив уделяет рассмотрению Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»), а также порядка финансирования выборов, в том числе в части проблемы совершенствования последнего.

В третьем разделе освещаются актуальные проблемы избирательного процесса. В первую очередь авторами совершенно оправданно замечается, что федеральное законодательство не содержит определения избирательного процесса, в то время как в законодательстве некоторых субъектов Российской

Федерации такое определение приводится<sup>7</sup>. Сложно не согласиться с утверждением, что «избирательный процесс — это технологический процесс проведения выборов и, по образному выражению авторов, инфраструктура... т.е. явление, нейтральное к процессу самих выборов, протекающее по определенной схеме, разработанной законодателем, и включающее порядок последовательных действий при формировании представительных органов власти»<sup>8</sup>. Уточнение понятия «избирательный процесс», понимаемого в качестве «совершаемой в рамках временного этапа и в установленном порядке определенной последовательности действий субъектов избирательного права по подготовке и проведению выборов»<sup>9</sup>, в большей степени тяготеет к восприятию избирательного процесса как субпроцесса в политике, широко распространенному в политической науке, что совершенно оправданно. В междисциплинарном русле концептуализируются такие понятия, как «стадии избирательного процесса», «избирательные процедуры», «избирательные действия»; в условиях современных научных представлений о многофункциональности выборов классифицируются субъекты избирательного процесса. Отдельное внимание авторского коллектива концентрируется вокруг практических проблем, обусловленных организационными основами избирательного процесса в России. Так, последовательно обобщаются особенности нормативной и территориальной основ действующей модели выборов на уровне образования избирательных округов, принципы информационного обеспечения выборов и предвыборной агитации, вопросы правового регулирования порядка голосования и особенности подсчета голосов. Заметим, что методики подсчета голосов и определения результатов выборов на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации, рассматриваемые в рецензируемом издании, отвечают современным нормам избирательного законодательства и актуальным политическим реалиям, предполагающим пропорциональное распределение депутатских мандатов по формуле Т. Хэйра.

Заключительный, четвертый раздел учебника посвящен проблеме юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства. На взгляд рецензента, обращение к подобной проблематике как в учебнике, так и в соответствующем курсе чрезвычайно важно и актуально в контексте относительно недавних событий в региональной электоральной практике (речь идет, в частности, о фоне, сопровождавшем выборы губернатора Приморского края в день единого голосования 9 сентября 2018 г.). Отталкиваясь от понимания юридической ответственности как разновидности социальной ответственности, авторы прибегают к анализу теоретических представлений о сущности юридической ответственности в избирательном праве, уделяя при этом внимание научной полемике, характерной для историко-правовой традиции. Авторские суждения о юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства подкрепляются конкретными примерами. Так, упоминаются факты расформирования окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Астраханского областного представительного

<sup>2</sup> Там же. С. 49.

<sup>3</sup> Там же. С. 59–61.

<sup>4</sup> Там же. С. 63.

<sup>5</sup> Там же. С. 133.

<sup>6</sup> Там же. С. 165–168.

<sup>7</sup> Там же. С. 247.

<sup>8</sup> Там же. С. 248.

<sup>9</sup> Там же. С. 250.

собрания по Харабалинскому одномандатному избирательному округу № 4 (2003 г.), Избирательной комиссии Красноярского края (2003 г.), роспуска Климовской территориальной комиссии Московской области (2007 г.), принятия мер со стороны ЦИК России в отношении избирательной комиссии сельского поселения Барвихинское Одинцовского муниципального района Московской области в связи с нарушениями при проведении досрочных выборов депутатов Совета депутатов сельского поселения Барвихинское (2016 г.)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Там же. С. 350–351.

В заключение необходимо признать своевременность выхода рецензируемого учебника в свет по причине явного недостатка учебных изданий в области избирательного права, изложение в которых построено на проблемном подходе. Присущая изданию проблемная многогранность, степень полноты материала и стилистика его подачи авторским коллективом не только способствуют формированию интереса со стороны обучающихся к углубленному изучению курса «Актуальные проблемы избирательного права», но и обеспечивают интерес для более широкой читательской аудитории, в том числе для ученых-исследователей в области избирательного права и процесса.

### Литература

1. Актуальные проблемы избирательного права / под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. 423 с.

---

ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА «ЮРИСТ» —  
ЭТО ЛИДЕР ЮРИДИЧЕСКОЙ ПЕРИОДИКИ  
В РОССИИ И СТРАНАХ СНГ, КОТОРАЯ ОБЪЕДИНЯЕТ  
БОЛЕЕ 60 НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ ИЗДАНИЙ  
ПО РАЗНЫМ ОТРАСЛЯМ ПРАВА

# Рецензия на монографию: Реут Д.А. Информирование избирателей как гарантия реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации (М. : Проспект, 2018)

## **ЛЫСЕНКО ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ,**

главный советник Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук  
vlysenko@cikrf.ru

## **НЕЧИПОРЕНКО ТАИСИЯ ВЛАДИМИРОВНА,**

заместитель начальника Управления международного сотрудничества и информации Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук  
nechiporenko@cikrf.ru

Монографическое исследование Д.А. Реута посвящено важным в теоретическом плане и актуальным в практическом отношении вопросам реализации одной из высших конституционных форм непосредственного народовластия — свободным выборам.

Вопросы информационного обеспечения выборов традиционно вызывают наибольшее количество споров как среди теоретиков конституционного права, так и среди участников избирательного процесса, что явилось предпосылкой для проведения глубокого научного анализа проблем данного института и выработки практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования и правоприменительной практики.

Рассмотренная автором тема представляется весьма актуальной также по причине multifunctionality института информирования избирателей, являющегося, наряду с другими, одним из главных факторов заинтересованности избирателей в участии в выборах как непосредственной форме демократии.

Монографическое исследование является целостным, завершенным научным трудом, выполненным на высоком профессиональном уровне, основанным в том числе на личном многолетнем опыте работы

автора в качестве члена Московской городской избирательной комиссии с правом решающего голоса.

В первой главе монографии проведено теоретико-правовое исследование конституционно-правовых основ информирования избирателей, роли данного института в механизме реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации.

Институт информирования избирателей рассмотрен во взаимосвязи с многозадачностью избирательного процесса, на основе глубокого и всестороннего анализа сделан вывод о том, что правовой характер информирования избирателей принципиально произведен от конституционно-правового предназначения выборов как высшего непосредственного выражения власти народа — одной из высших форм народовластия и реализации народного суверенитета, его задач и функций, принципов организации и проведения выборов.

Д.А. Реутом обосновано, что активное избирательное право реализуется на основе информации, качеством которой в значительной мере предопределяется качество волеизъявления избирателей, в том числе — свобода их выбора.

## **A Review of the Monograph Informing of the Electorate as a Guarantee of Exercising of the Active Electoral Right of Citizens in the Russian Federation by D.A. Reut. Moscow : Prospect, 2018**

**Lysenko Vladimir I.**, Chief Advisor of the Russian Center for Electoral Technology Studies under the Central Electoral Commission of the Russian Federation, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation

**Nechiporenko Taisia V.**, Deputy Head of the Department of International Cooperation and Information of the Administrative Office of the Central Electoral Commission of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences

Рассматривая информирование избирателей в системе основных гарантий реализации активного избирательного права граждан в разрезе стадий избирательного процесса, автор выделяет среди таковых (т.е. стадий): предварительные выборы (праймериз) (хотя их проведение пока законодательно не закреплено, но в инициативном порядке на протяжении ряда лет применяется рядом политических партий, в том числе при проведении выборов мэра Москвы и депутатов Московской городской Думы), избирательную кампанию (со дня официального опубликования решения о назначении выборов до дня представления итогового финансового отчета соответствующей избирательной комиссии о проведении выборов в соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти) и период после избирательной кампании, связанный, в частности, с разрешением избирательных споров в судебном порядке.

Автором исследовано соотношение информирования избирателей и предвыборной агитации как составных частей института информационного обеспечения выборов, разработаны новые, более точные, критерии разграничения указанных понятий.

Д.А. Реутом проведено комплексное исследование проблем информирования избирателей как гарантии реализации активного избирательного права в рамках текущего законодательного регулирования, в том числе с использованием в субъектах Российской Федерации такой формы правового регулирования, как кодифицированные законодательные акты о выборах и референдумах, а также в части возможного перехода к подготовке федерального кодифицированного акта о выборах и референдумах (Кодекса о выборах и референдумах в Российской Федерации).

Вторая глава монографического исследования посвящена совершенствованию правового регулирования информационных гарантий реализации активного избирательного права.

Особое внимание автором уделено информационным гарантиям, обеспечивающим осознанность и ответственность волеизъявления избирателей, свободу выбора, к которым справедливо, как представляется, отнесена в том числе предвыборная программа (платформа) политической партии, кандидата.

Чрезвычайно интересным представляется рассмотрение автором института информирования избирателей в качестве условия осуществления общественного контроля в избирательном процессе, в том числе в условиях законодательного расширения его субъектного состава и организационно-правовых возможностей осуществления наблюдения, защиты избирательных прав участников выборов, избирателей.

Предпринятый в монографическом исследовании глубокий научный анализ различных аспектов вопросов информирования избирателей позволил автору выработать эффективные практические ре-

комендации, которые успешно используются в ходе подготовки и принятия нормативно-правовых актов избирательных комиссий, а также в их практической деятельности.

Автор, подчеркивая важность открытости и прозрачности избирательного процесса, справедливо увязывает содержание института информирования избирателей с качеством волеизъявления, достоверностью результатов выборов.

Новацией монографического исследования являются также сформулированные автором на основе его теоретических исследований и их практического применения ряд терминов и понятий, в том числе определение «информирование избирателей», неотъемлемой составляющей которого автор совершенно справедливо считает формирование ответственного отношения граждан к участию в выборах.

Д.А. Реут четко формулирует свою позицию по вопросу о замещении депутатских мандатов по партийным спискам, выражающуюся в недопустимости произвольного отказа от замещения выборного мандата или произвольной передачи выборного мандата на основании решения политической партии, а также предлагает ряд направлений совершенствования избирательного законодательства в рамках заявленной темы монографического исследования, в том числе с учетом положительных электоральных практик в зарубежных государствах.

Хотя, как и любая научно-исследовательская работа подобного рода, монография Д.А. Реута «Информирование избирателей как гарантия реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации» не лишена дискуссионных аспектов, в частности, предложения о содержательном критерии разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей в виде анализа характера распространенной информации на основе ее восприятия непосредственно избирателями, необходимо подчеркнуть несомненный индивидуальный вклад автора в области конституционного права.

Полученные автором результаты исследования, выводы, предложения, а также научно-практические рекомендации являются значимыми для дальнейших научных исследований и практических шагов в области избирательного права и избирательного процесса, в том числе в направлении гармонизации и унификации законодательства о выборах, возможно, более широкой его кодификации, преподавания ряда учебных дисциплин в высших учебных заведениях Российской Федерации, а также в правоприменительной практике при подготовке и проведении выборов различного уровня.

Монография Д.А. Реута представляет интерес для ученых, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, практикующих юристов, организаторов выборов, участников избирательного процесса.

**Журнал включен в базу данных  
Российского индекса научного цитирования  
(РИНЦ)**