

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2019—№ 2

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

Реут Д.А. Право на власть в контексте всеобщей цифровизации 3

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

Босова Е.Н. Избирательный кодекс Российской Федерации: резервы и риски систематизации 8

Долгих Ф.И. Муниципальный фильтр на региональных выборах: проблемные точки и правовые параметры оптимизации 15

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Головина А.А. Электронное голосование и трансформация права в современную цифровую эпоху 20

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Борисова П.А. О некоторых аспектах конституционного измерения справедливости выборов 24

Дегтерев А.А. Уголовно-правовая неопределенность обмана, принуждения, насилия или угрозы его применения избирателей как условие совершения преступления, посягающего на легитимность государственной власти 28

ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Лафитский В.И. Референдумы и народные инициативы в современной социально-экономической жизни Швейцарии 33

ИЗ ИСТОРИИ ВЫБОРНЫХ ИНСТИТУТОВ

Берлявский Л.Г., Бондарев В.А. Категория «лишенец» в советском избирательном праве 37

Митюков М.А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам соотношения референдума и выборов (в контексте Постановления Конституционного Суда от 11 июня 2003 г.) 41

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., заслуженный юрист РФ, д.ю.н., профессор

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И., Бельх В.С., Платонова О.Ф., Ренов Э.Н., Трунцевский Ю.В.

ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ:

Объединенный каталог. Пресса России – 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 30.04.2019 г. Выход в свет 11.06.2019 г.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа», 248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Физ. печ. л. – 6,0. Усл. печ. л. – 6,0.

Общий тираж 2 000 экз. Цена свободная

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по юридическим дисциплинам.

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

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., Honored Lawyer of the Russian
Federation, 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.

SUBSCRIPTION TO RUSSIA:

Unified Catalogue. Russian Press – 93647

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 30.04.2019. Issue is printed 11.06.2019.

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 | 2019–No. 2

Published 4 times per year

CONTENTS

ELECTIONS AND SOCIETY

Reut D.A. The Right to Power within the Framework of Global
Digitization.....3

ELECTORAL LAWS: ISSUES AND NOVELTIES

Bosova E.N. The Electoral Code of the Russian Federation:
Reserves and Systematization Risks.....8

Dolgikh F.I. The Municipal Filter on Regional Elections:
Challenging Points and Legal Parameters of Optimization..... 15

ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

Golovina A.A. Electronic Voting and Law Transformation
in the Modern Digital Epoch..... 20

LAW ENFORCEMENT PRACTICE AND CASE LAW

Borisova P.A. On Some Aspects of the Constitutional
Measurement of Fairness of Elections..... 24

Degterev A.A. The Criminal Law Uncertainty of Deception,
Coercion, Violence or a Threat of Violence in Respect
of Voters as a Condition for Perpetration of a Crime
Encroaching upon the Government Legitimacy..... 28

ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Lafitskiy V.I. Referendums and Popular Initiatives
in the Modern Socioeconomic Life of Switzerland..... 33

FROM THE HISTORY OF ELECTORAL INSTITUTIONS

Berlyavskiy L.G., Bondarev V.A. The "Non-Voter"
Category in the Soviet Electoral Law 37

Mityukov M.A. Legal Positions of the Constitutional
Court of the Russian Federation on the Issues
of the Correlation between a Referendum and Elections
(within the Framework of the Ruling of the Constitutional
Court of June 11, 2003) 41

The journal is recommended by the Higher Assessment Commission of the Ministry of Education for the publication of the main results of theses for the degree of candidate and doctoral degrees in legal disciplines. Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index eLIBRARY.ru

Право на власть в контексте всеобщей цифровизации

РЕУТ ДМИТРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ,
член Московской городской избирательной комиссии,
кандидат юридических наук
floryan@yandex.ru

Введенный в научный оборот К. Марксом постулат о том, что не сознание людей определяет их бытие, а, наоборот, их общественное бытие определяет их сознание¹, представляется чрезвычайно актуальным для исследователей в различных областях науки, не исключая и юриспруденцию.

Окончательно закрепленное и введенное в научный оборот А. Богдановым понятие общественного сознания как характеристики состояния конкретного общества, отражения общественного бытия, совокупности коллективных представлений, присущих определенной эпохе, безусловно, включает в себя и сформировавшееся в обществе правовопонимание². Как отмечают последователи теории исторического материализма, если в ранние периоды человеческой истории общественное сознание формировалось только как непосредственное порождение материальных отношений людей, то в последующем само общественное сознание стало оказывать существенное влияние на сознание индивидов через такие общественные институты, как государство и

государственный строй, правовые и политические отношения³.

Вместе с тем М. Полани обратил внимание на закономерность влияния социальных факторов на содержание научной деятельности, на зависимость научной рациональности непосредственно от культурно-исторического контекста⁴. Отсюда следует, что качественно новый научный взгляд на постоянное встраивание в общественную жизнь достижений научно-технического прогресса, включая развитие «электронной» демократии и внедрение пока еще ее отдельных элементов в избирательный и референдумный процесс, необходимо делать также с учетом социокультурных особенностей современного общества.

Из вышесказанного прямо следует, что социальные явления в современном мере, условно относимые к категории «общественное бытие», среди которых числится и технический прогресс, достижениями которого мы все в той или иной степени пользуемся в повседневной жизни, определяют и меняют общественное сознание, в том числе и правосознание. И этот факт, в свою очередь, требует смены типа

¹ См.: Маркс К. К критике политической экономии // Маркс К. Соч., 2-е изд. М.: Политиздат, 1959. Т. 13. С. 7.

² Подробнее об этом см.: Богданов А. Наука об общественном сознании (Краткий курс идеологической науки в вопросах и ответах). М.: Книгоизд-во писателей, 1914. С. 101.

³ См.: Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 4-е изд. М.: Политиздат, 1981. С. 305.

⁴ Подробнее об этом см.: Полани М. Личностное знание. М.: Прогресс, 1985. С. 89.

Общезвестный факт, что научно-технический прогресс оказывает влияние на все сферы общественной жизни, включая не только производственные отрасли, но и право, позволяет по-новому рассмотреть юридические аспекты внедрения современных информационных технологий в избирательный процесс. Тридцать лет назад трудно было представить себе возможность использования для подсчета голосов избирателей автоматизированных комплексов либо предположить возможность широкого использования информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования для совершения юридически значимых действий, а сегодня эти явления являются нормой нашей обыденной жизни. Применительно к избирательному процессу праву предстоит упорядочить те общественные отношения, которые возникли применительно к выборам и благодаря достижениям технического прогресса фактически меняют правосознание избирателя.

Ключевые слова: цифровизация, избирательный процесс, общественные отношения, технический прогресс, выборы, избиратель.

The Right to Power within the Framework of Global Digitization

Reut Dmitry A., Member of the Moscow City Electoral Commission, Candidate of Legal Sciences

The generally known fact that the scientific and technological progress affects all public spheres including not only production sectors, but also law, gives a possibility to review from the new angle the legal aspects of introduction of the modern information technology in the electoral process. Thirty years ago, it was hard to imagine the possibility of using automated complexes for vote counting or admit an opportunity of wide use of public information and telecommunication networks to perform legally important acts, and today these phenomena are a part of our everyday life. Speaking of the electoral process, the law has yet to arrange public relations, which have originated in connection with elections and actually change the voter's legal consciousness thanks to the achievements of the technical progress.

Keywords: digitization, electoral process, public relations, technical progress, elections, voter.

научной рациональности, новой научной картины мира.

Применительно к четвертой научно-технической революции и повальной диджитализации как повседневной жизни, так и сферы государственных отношений, а также воздействию этого фактора на право Т.Я. Хабриева и Н.И. Черногор констатируют заметное влияние «цифровизации» на сферу правового регулирования, важность этого фактора для динамики правового регулирования, обусловленной в том числе и возникновением новых общественных отношений, прежде не существовавших либо не требующих правового регулирования или не подлежащих ему; возникновение в качестве субъекта правоотношений виртуальной или «цифровой» личности, возникающих в связи с реализацией прав человека в виртуальном пространстве новых «цифровых» прав; встраивание в правоотношения неодушевленного предмета — машины, искусственного интеллекта, и как следствие всего этого — необходимость с точки зрения юридической науки в осмыслении понятия виртуальной вещи⁵.

В наши дни подобные явления формируют следующий системный вызов юридической науке: в какой степени человек благодаря достижениям научно-технического прогресса может непосредственно не участвовать в функционировании институтов государственной власти? Можно ли доверить машине (пусть и с соблюдением заданных параметров, и при условии обеспечения безопасности) принятие решений за человека, тем более решений, имеющих юридические последствия?

Представим себе гипотетическую ситуацию, при которой результаты выборов определяет некая нейросеть, компьютер, при том что сделать это с технической точки зрения представляется возможным если и не в наше время, то в недалеком будущем. Предположим, компьютер анализирует множество параметров, таких как общественное мнение, популярность среди населения тех или иных политиков или политических партий, положения их предвыборных программ, послужной список и деловые качества кандидатов, отсутствие ограничений пассивного избирательного права и множество других показателей. При подобном раскладе уже не потребуется сложной процедуры выдвижения и регистрации кандидатов, не нужны будут избирательные комиссии и избирательные бюллетени, будет полностью исключен человеческий фактор при принятии решений и подсчете голосов, избраны будут формально достойнейшие кандидаты и т.д. Экономическая выгода такой конструкции очевидна, подобные предложения в настоящее время рассматриваются, например, в отношении внедрения электронного правосудия в России⁶.

⁵ См.: Хабриева Т.Я., Черногор Н.И. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 10, 11.

⁶ См., например: Денисов И.А. Развитие электронного правосудия в России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 1 (77). С. 101–104; Момотов В.В. Экономика правосудия: о благе государства и пользе частного лица // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 3 (64). С. 5–17.

В еще более открытом ключе данный вопрос рассматривается в Европейском союзе. Принятая в декабре 2018 г. Европейской комиссией по эффективности правосудия (ЕКЭП) Совета Европы Хартия об этических принципах применения искусственного интеллекта в судебных системах⁷ гласит: применение искусственного интеллекта в области правосудия может способствовать повышению эффективности и качества работы судов, должно осуществляться ответственно, в соответствии с основными правами, гарантированными, в частности, Европейской конвенцией о правах человека и Конвенцией Совета Европы о защите личных данных, оставаться инструментом на службе общего интереса и уважать индивидуальные права. Данный документ предполагает расширение возможностей использования искусственного интеллекта при отправлении правосудия, не исключая и качественное увеличение степени влияния автоматизированных систем на правовую судьбу рассматриваемых судами споров.

Вместе с тем при всей ее экономической целесообразности подобная модель не имеет возможности учитывать следующий краеугольный фактор: компьютер, лишенный в принципе психоэмоционального состояния, никогда не сможет понять нормы морали и справедливости, являющиеся консолидирующими для российского общества. Понятие этой особенности российского правосознания прекрасно сформулировал И.А. Ильин: «...европейское правосознание формально, черство и уравнительно; русский человек, наоборот, ждет от человека прежде всего доброты, совести и искренности... русский человек всегда... ценил свободу духа выше формальной правовой свободы...»⁸ Эту мысль продолжил В.И. Фадеев, говоря о том, что народное представительство имеет духовные, нравственные начала⁹.

Великий Руссо, рассуждая об общественном договоре, писал, что народу принадлежат воля и сила. При этом воля народа (т.е. народный суверенитет. — Д.Р.) неотчуждаема и не может передаваться, а делегирована может быть лишь сила, реализуемая органами исполнительной и судебной власти¹⁰. В наши дни Конституционный Суд РФ отмечает, что право на голосование является элементом публично-правового института выборов, в нем сочетается как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, выражающийся в формировании на основе объективных итогов выборов органов государственной власти¹¹.

⁷ Официальный сайт ЕКЭП. URL: <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c> (дата обращения: 08.04.2019).

⁸ См.: Ильин И.А. Национальная Россия. Наши задачи. М.: Алгоритм, 2017. С. 85.

⁹ См.: Фадеев В.И. Народное представительство. Ч. 1: Историко-теоретические корни: монография. М.: Проспект, 2015. С. 5.

¹⁰ См.: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты: пер. с фр. М.: КАНОН-пресс, Кучково поле, 1998. С. 79, 178–199.

¹¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного са-

Делегация такого права искусственному интеллекту по сути означала бы подмену самого источника права на власть, отрыв «воли» от ее обладателя.

Справедливости ради необходимо отметить, что пока подобные предложения напрямую не высказываются, скорее, выдвигаются более осторожные гипотезы об усовершенствовании избирательного процесса на основе современных информационных технологий. Например, Я.В. Антонов, исследуя электронное голосование, говорит о нем как о процедуре, обеспечивающей выражение политической воли избирателей и установление результатов такого волеизъявления с использованием современных информационных технологий непосредственно в процессе голосования и подсчета голосов¹². А.П. Уханова справедливо полагает, что сам факт широкого внедрения в избирательный процесс современных избирательных технологий, без которых проведение выборов в современном мире уже не видится, и развитие правового регулирования их применения обусловили необходимость пересмотра и актуализации понимания структуры технологического аспекта выборов, включение в правовую оценку электронной практики такого компонента, как ресурсное обеспечение выборов¹³.

В современной России новые информационные технологии внедрялись в избирательный процесс постепенно и были совсем неоднозначно восприняты обществом. Высказывались разные точки зрения: кто-то горячо поддерживал такое нововведение, как технические средства подсчета голосов — комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), впервые появившиеся в середине 90-х годов прошлого века, другие, напротив, подвергли эти устройства резкой критике. При этом никто не оспаривал явные преимущества подобной техники: моментальный подсчет голосов и изготовление протокола об итогах голосования, исключение человеческого фактора при подсчете голосов, предотвращение непреднамеренных ошибок.

В дальнейшем новой ступенью автоматизации процесса участия в выборах послужили комплексы электронного голосования (КЭГ), голосование на которых проводится без использования бумажного избирательного бюллетеня.

Настоящим прорывом в деле усовершенствования избирательного процесса по пути развития системы гарантирования активного избирательного права стало введение порядка голосования по месту нахождения или системы «мобильный избиратель». Впервые этот институт был широко использован на выборах Президента Российской Федерации

в 2018 г.¹⁴ Тогда почти 5,7 млн избирателей смогли выполнить свой гражданский долг и принять участие в выборах благодаря именно этой системе¹⁵.

Именно благодаря «мобильному избирателю» стало возможным создание совершенно нового, уникального правового механизма, позволяющего москвичам, которые в день голосования будут находиться за пределами территории города, проголосовать на выборах Мэра Москвы 9 сентября 2018 г.¹⁶

Во всех перечисленных технических нововведениях, в динамике их появления в повседневной практике избирательного процесса прослеживается идея о необходимости обеспечения возможности реализации активного избирательного права, создания удобных условий для голосования избирателя. Эта идея позитивно выражена в науке, например, В.А. Черепанов пишет об обязанности государства создавать условия для реализации конституционного права на участие в выборах вне зависимости от того, где гражданин находится в день голосования¹⁷.

В начале 2019 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен законопроект № 654402-7 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»¹⁸. В контексте всего вышесказанного попробуем смоделировать предполагаемые условия и порядок дистанционного электронного голосования на выборах в 2019 г., рассматриваемого в настоящей статье прежде всего в качестве научного эксперимента.

Для организации дистанционного электронного голосования (далее — ДЭГ) необходимо определить избирательный округ или избирательные округа для проведения эксперимента. Хотя выбор нескольких округов, возможно, и даст более репрезентативные результаты, полагаем, с учетом новаторства и смелости данного замысла проявить осторожность и провести эксперимент в одном одномандатном избирательном округе по выборам депутата Мосгордумы. Избирательный округ должен быть выбран Московской городской избирательной комиссией как комиссией, организующей выборы депутатов Мосгордумы.

моуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.

¹² См.: Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2015. С. 9.

¹³ См.: Уханова А.П. Информационное обеспечение выборов как гарантия реализации избирательных прав граждан в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Петрозаводск, 2015. С. 9.

¹⁴ См.: Постановление ЦИК России от 1 ноября 2017 г. № 108/900-7 «О Порядке подачи заявления о включении избирателя в список избирателей по месту нахождения на выборах Президента Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. 2017. № 11.

¹⁵ Официальный сайт ИА ИТАР-ТАСС. URL: <https://tass.ru/politika/5089746> (дата обращения: 08.04.2019).

¹⁶ Подробнее об этом см.: Реут Д.А. К вопросу о «мобильном избирательном участке» // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 3. С. 40–42.

¹⁷ См.: Черепанов В.А. Можно ли отменить в России «крепостное» избирательное право? // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 117.

¹⁸ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/654402-7> (дата обращения: 08.04.2019).

Безусловно, должна быть сохранена централизованная иерархическая система избирательных комиссий, установленная Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». С этой целью Мосгоризбирком определяет номер специальной участковой избирательной комиссии по дистанционному электронному голосованию (далее — УИК по ДЭГ), определяет в качестве вышестоящей территориальной избирательной комиссии территориальную комиссию одного из районов, входящих в избирательный округ. Затем вышестоящая территориальная комиссия образует соответствующий избирательный участок и формирует состав УИК по ДЭГ в общем порядке.

Возможность ДЭГ должна быть предоставлена на выбор избирателю в качестве альтернативы традиционному способу голосования, который также применяется. Для этого необходимо установить порядок подачи соответствующего заявления и предусмотреть следующее: заявление подается в электронной форме через Портал государственных и муниципальных услуг (далее — ПГУ) зарегистрированными на нем избирателями; сроки подачи заявления целесообразно по времени приравнять к уже опробованным на практике срокам подачи заявлений в рамках системы «мобильный избиратель» — за 45–3 дня до дня голосования (что необходимо также для проведения работы по исключению двойного учета избирателей); целесообразно также предусмотреть в указанные сроки возможность отзыва избирателем заявления о ДЭГ.

Само голосование должно проводиться в день выборов в течение времени голосования с использованием ПГУ. Аппаратно-программный комплекс ДЭГ должен отвечать самым строгим требованиям безопасности и обеспечивать следующее: установление и подтверждение личности голосующего, тайну голосования, невозможность внесения изменений в поступающие данные (блокчейн).

По окончании времени голосования протокол об итогах голосования формируется на основании поступивших в УИК по ДЭГ данных, распечатывается и подписывается членами УИК по ДЭГ, передается в вышестоящую территориальную комиссию по стандартной процедуре.

Подготовка к эксперименту потребует от Мосгоризбиркома принятия ряда правовых актов, таких как требования к аппаратно-программному комплексу ДЭГ и оборудованию УИК по ДЭГ; порядок подачи заявления избирателя об участии в ДЭГ; порядок составления списка избирателей по избирательному участку для ДЭГ и иные решения.

В качестве эксперимента, деятельность прихода которого как эмпирического исследования проявляется в искусственном, созданном человеком реальном действии¹⁹, ДЭГ позволит оценить перспективу внедрения рассматриваемой технологии в избирательный процесс; создать дополнительные возможности для обеспечения конституционного

права избирателей на участие в выборах; обеспечить дальнейшее развитие системы «мобильный избиратель»; выявить проблемные моменты при организации и проведении дистанционного электронного голосования; установить степень заинтересованности избирателей в такой форме голосования.

Вместе с тем, как любой научный эксперимент, эксперимент по ДЭГ не лишен ряда сложных моментов. Так, пессимисты могут завить о потенциальной опасности данной системы в части хранения и передачи данных. Оптимисты на это ответят отсылкой на повсеместное использование интернет-банкинга для совершения денежных переводов, а также на востребованность ПГУ у миллионов людей. Конечно, об этом вправе заявлять и те, и другие, однако в случае с порталом ПГУ человек, используя этот портал для получения государственных услуг, использует его исключительно в личных целях только в отношении себя самого. В рассматриваемом же эксперименте ПГУ, возможно, будет использован как инструмент для принятия юридически значимого решения, имеющего публично-правовое значение и напрямую влияющего на итоги голосования и результаты выборов. Поэтому и требования к условиям проведения эксперимента должны быть повышенными.

С большой долей вероятности можно заключить, что дистанционный способ голосования будет востребован в основном среди избирателей, являющихся постоянными пользователями сети «Интернет». Учитывая традиционный, достаточно консервативный уклад российского общества, большую работу необходимо будет проделать по разъяснению участникам избирательного процесса порядка работы новой системы, ее преимуществ и безопасности. В этой связи расширение возможностей наблюдения за процессом электронного голосования будет способствовать повышению доверия людей к такой форме участия в выборах, окажет плодотворное влияние на качественное укрепление института общественного контроля в избирательном процессе, названного С.С. Алексеевым одним из главных принципов права на пути обеспечения баланса по отношению к власти и ее «сокровенной составляющей — всевластию»²⁰. Развивая эту идею, на обязанность государства по реализации вышеупомянутого принципа в целях обеспечения прозрачности своих действий также обращает внимание Г.А. Марзак²¹.

Полагаем, что для достижения этих целей при подготовке к эксперименту по ДЭГ следует организовать широкоформатное экспертно-общественное обсуждение предполагаемого порядка ДЭГ, его аппаратно-программного комплекса, привлечь к наблюдению представителей общественных, правозащитных организаций, не являющихся субъектами избирательного процесса, предусмотреть возможность публичной контрольной перепровер-

¹⁹ Подробнее об этом см.: Степин В.С. История и философия науки. 3-е изд. М.: Академический проспект, 2014. С. 205.

²⁰ См.: Алексеев С.С. Линия права. М.: Статут, 2006. С. 125.

²¹ См.: Марзак Г.А. Общественный контроль как форма взаимодействия гражданского общества и государства // Известия МГТУ «МАМИ». 2014. № 1 (19). С. 203.

ки итогов голосования. Более того, целесообразным видится рекомендовать участникам выборов направить на избирательный участок по ДЭГ в качестве наблюдателей избирателей, проживающих в соответствующем избирательном округе, с тем чтобы они смогли проголосовать в рамках эксперимента и непосредственно проконтролировать работу УИК по ДЭГ.

Существует и еще один фундаментальный научный вопрос, носящий нравственный характер. Сегодня можно с уверенностью говорить о том, что современная техногенная цивилизация обусловила проблему выживаемости человечества. Это становится очевидно заметным не только в отношении ухудшения состояния окружающей среды или истощения запасов природных ресурсов. Другая не менее насущная проблема — это истощение

потенциала живого человеческого общения как обратная сторона всеобщей цифровизации, чему, к сожалению, способствует всеобщая склонность к замещению такого общения социальными сетями, гаджетами, виртуальными играми с использованием «цифрового» лица, которое уже в наше время претендует на статус самостоятельного субъекта права. Применительно к праву, к избирательному процессу представляется, что исключение человека из процесса принятия правоустанавливающих для общества решений только лишь усугубит эту тенденцию. А потому пределы информатизации электоральных процессов видятся не более чем в технической оптимизации этого механизма как способа передачи избираемым представителям народа права на власть, но никак не в отчуждении от этого процесса самого человека.

Литература

1. Алексеев С.С. Линия права / С.С. Алексеев. М. : Статут, 2006. 461 с.
2. Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Я.В. Антонов. М., 2015. 27 с.
3. Богдановъ А. Наука объ общественномъ сознаниі (Краткій курсъ идеологической науки въ вопросахъ и ответахъ) / А. Богдановъ. М. : Книгоизд-во писателей, 1914. 203 с.
4. Денисов И.А. Развитие электронного правосудия в России / И.А. Денисов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 1 (77). С. 101–104.
5. Ильин И.А. Национальная Россия. Наши задачи / И.А. Ильин. М. : Алгоритм, 2017. 464 с.
6. Марзак Г.А. Общественный контроль как форма взаимодействия гражданского общества и государства / Г.А. Марзак // Известия МГТУ «МАМИ». 2014. № 1 (19). С. 199–203.
7. Маркс К. К критике политической экономии / Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. 2-е изд. М. : Политиздат, 1959. Т. 13. 771 с.
8. Момотов В.В. Экономика правосудия: о благе государства и пользе частного лица / В.В. Момотов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 3 (64). С. 5–17.
9. Полани М. Личностное знание / М. Полани. М. : Прогресс, 1985. 344 с.
10. Реут Д.А. К вопросу о «мобильном избирательном участке» / Д.А. Реут // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 3. С. 40–42.
11. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты : пер. с фр. / Ж.-Ж. Руссо ; М. : КАНОН-пресс; Кучково поле, 1998. 416 с.
12. Степин В.С. История и философия науки / В.С. Степин. 3-е изд. М. : Академический проспект. 2014. 424 с.
13. Уханова А.П. Информационное обеспечение выборов как гарантия реализации избирательных прав граждан в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А.П. Уханова. Петрозаводск, 2015. 187 с.
14. Фадеев В.И. Народное представительство. Ч. 1: Историко-теоретические корни : монография / В.И. Фадеев. М. : Проспект, 2015. 168 с.
15. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 4-е изд. М. : Политиздат, 1981. 445 с.
16. Хабриева Т.Я. Право в условиях цифровой реальности / Т.Я. Хабриева, Н.И. Черногор // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 85–102.
17. Черепанов В.А. Можно ли отменить в России «крепостное» избирательное право? / В.А. Черепанов // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 116–127.

Уважаемые авторы!

Просим вас тщательно проверять перед отправлением в редакцию общую орфографию статей, а также правильность написания соответствующих юридических терминов, соблюдение правил научного цитирования и наличие необходимой информации. Обращаем ваше внимание на то, что автор несет личную ответственность за оригинальность текста, а также за достоверность приведенных данных и точность цитируемых текстов.

Избирательный кодекс Российской Федерации: резервы и риски систематизации

БОСОВА ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА,

доцент кафедры государственного права
Восточной экономико-юридической
гуманитарной академии (Академия ВЭГУ),
кандидат юридических наук, доцент
bosova_elena@mail.ru

Процесс обновления федеральных и региональных законов о выборах уже давно стал привычным делом законодателей. По сути, запущенный в конце 80-х годов прошлого века механизм формирования избирательного законодательства еще далек от завершения. В последнее время члены избирательных комиссий всех уровней, политические партии, ученые и другие заинтересованные организации и лица обсуждают не просто очередное обновление избирательного законодательства, а его кодификацию, результатом которой должен стать Избирательный кодекс Российской Федерации.

Председатель ЦИК РФ Э. Памфилова отмечает, что в России «назрела необходимость» формирования избирательного кодекса: «... то есть собрать все это сложное, иногда противоречивое законодательство в один стройный, четкий, связанный единой логикой документ в виде избирательного кодекса»¹.

Можно отметить, что сегодня как никогда идея разработки избирательного кодекса Российской Федерации близка к воплощению. В июле 2018 г. Российский фонд свободных выборов принял решение разработать данный проект на базе учебного заведения, а именно факультета политологии МГУ

имени М.В. Ломоносова. По мнению руководителя данного фонда М. Лескова, эту работу можно назвать «реновацией в сфере избирательного права»². В дальнейшем разработанный проект по большей доле вероятности составит основу законопроекта для внесения в Государственную Думу РФ.

России, как и другим странам континентального права, присуще наличие кодекса, в отличие от стран англосаксонской правовой семьи, где в силу преобладания норм общего права, права справедливости и прецедентного права такие правовые акты не характерны. Действительно, кодекс компактен по сравнению с разрозненными правовыми актами и правовыми нормами, регулирующими однородную область общественных отношений в силу его удобства использования, все находится в одной «книжке».

Тем не менее за двадцатипятилетний период становления и развития современного избирательного законодательства Российской Федерации на федеральном уровне кодекс так и не был принят. Очевидно, что здесь есть определенные сложности объективного характера.

¹ Капустин А. Выборы по кодексу. Интернет-ресурс: «Политика. Общество. Власть. Закон». URL: <http://rusplt.ru/policy/vyiboryi-kodeksu-28651.html> (дата обращения: 07.03.2018).

² Официальный сайт «Российский фонд свободных выборов». URL: <http://www.rfsv.ru/practice/itogi-otsenki-vyvody/kodeksu-zakonov-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rossii-byt> (дата обращения: 09.08.2018).

Рассматривается перспектива разработки и принятия Избирательного кодекса РФ. Анализируются различные точки зрения ученых, зарубежная практика кодификации правового регулирования выборов. Характеризуются различные варианты объединения имеющихся правовых актов в единый правовой акт, в том числе законодательства о референдуме, отзыве депутата, не прямых выборах. Автор приходит к выводу о том, что хотя на сегодняшний день еще много нерешенных вопросов, связанных с кодификацией избирательного законодательства, но работа ученых по кодификации поможет сделать более удобным правоприменение и будет способствовать развитию избирательного права.

Ключевые слова: выборы, законодательство, закон, кодекс, избирательный кодекс.

The Electoral Code of the Russian Federation: Reserves and Systematization Risks

Bosova Elena N., Associate Professor of the Department of State Law of the Eastern Academy of Economics, Law and Humanities (Academy VEGU), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

The prospect of the development and adoption of the Electoral Code of the Russian Federation is reviewed. Various standpoints of scientists, the foreign practice of codification of the legal regulation of elections are analyzed. Different options of uniting the existing legal acts in a single legal act are characterized, including the law on referendum, deputy recall, indirect elections. The author concludes that although there are still a lot of unsolved issues related to codification of electoral laws, the work of scientists in the codification sphere will help making law enforcement more convenient and facilitate the electoral law development.

Keywords: elections, legislation, law, code, electoral code.

Немного истории об идее избирательного кодекса. В период работы Государственной Думы Федерального Собрания РФ первого созыва ставилась задача: заменить президентские «Положения в выборах», по которым проводились выборы, на законы, принятые в соответствии с Конституцией РФ. Законодателям необходимо было определиться с формой создаваемого законодательства о выборах Российской Федерации. Одним из первоначальных вариантов предполагалось начать разработку единого кодификационного федерального избирательного акта (кодекса), «который регулировал бы процессы формирования федеральных органов государственной власти, а также содержал бы общие положения о выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления»³.

Первоначально еще в 1992–1993 гг. в рамках Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию местного самоуправления парламентарии попытались создать закон «Об основах избирательного процесса», по проекту которого были проведены парламентские слушания. В 1994 г. группа депутатов из фракции «Яблоко» разработала и внесла в Государственную Думу проект избирательного кодекса. Но единодушного одобрения эта идея в то время не получила. Законодатели сошлись во мнении о разработке отдельных законов о выборах, а создание единого избирательного кодекса РФ отложить до периода, пока не будет устоявшееся законодательство.

Вопрос о кодификации избирательного законодательства и создании избирательного кодекса РФ стал вновь обсуждаем в начале 2000-х годов. В докладе Центризбиркома, опубликованном в октябре 2000 г., отмечалось, что после прохождения очередного избирательного цикла (т.е. после 2004 г.) можно будет решить вопрос о кодификации избирательного законодательства. Однако реально к работе над кодексом никто не приступил. В 2004 г. Центральная избирательная комиссия утвердила программу исследований Научно-методического совета, которая включала разработку концепции избирательного кодекса РФ со сроком исполнения — второе полугодие 2006 г. В 2007 г. была принята новая программа, в которой подготовка концепции и структуры избирательного кодекса РФ запланирована на IV квартал 2008 г. И вновь, как отмечал тогда А.Е. Любарев, активности со стороны Научно-методического совета не видно⁴.

Впрочем, идея кодификации избирательного законодательства была воплощена в конкретном проекте. Проект избирательного кодекса разрабатывался общественными организациями: в 2010 г. Ассоциация некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей “ГОЛОС”» подготовила свой

проект. Отдельные ученые также разрабатывали свои проекты Избирательного кодекса Российской Федерации, но законодателями ни те, ни другие проекты не обсуждались⁵. В 2017 г. на Межпарламентской ассамблее стран СНГ И. Борисов представлял проект Концепции Модельного избирательного кодекса для государств — участников СНГ⁶.

В преддверии разработки проекта избирательного кодекса РФ на факультете политологии МГУ имени М.В. Ломоносова Центр ПРИСП (прикладных исследований и программ) опубликовал комментарии юристов, политиков, общественных деятелей о своевременности и необходимости разработки кодекса, исполнители и ожидаемых последствиях, назвав его «8 мнений об Избирательном кодексе»⁷. Мнение о необходимости и своевременности кодекса, как и водится, не было единодушным и разделилось следующим образом.

«Действующий закон о выборах вследствие многочисленных изменений содержит значительное количество формальных требований и спорных норм, которые необходимо менять» (М. Прокопьев, электоральный юрист)⁸.

«Попытку “Российского фонда свободных выборов” создать современный и прогрессивный единый кодекс стоит приветствовать» (А. Рудаков, политический юрист, руководитель проекта Судебный индекс: политюристы, эксперт центра ПРИСП)⁹.

«Кодификация на федеральном уровне не устранил имеющихся пробелов и противоречий в законодательстве на разных уровнях. Кодификация сама по себе — всего лишь придание формы», — считает О. Мержанова (электоральный юрист, эксперт Центра ПРИСП)¹⁰.

«Наша беда в том, что мы не готовы проводить качественный аудит и не приводим в порядок уже существующие нормы и законы. Поэтому часто приходится сталкиваться с тем, что одно противоречит другому и оспаривает третье. ... В любом случае, пока это заявление похоже на делание ради делания» (Р. Абдулина, политконсультант)¹¹.

По ожидаемому результату от кодификации эксперты почти единодушно высказались не только как о предстоящей работе юрико-технического характера, но и об обновлении содержания законов, включая и новеллы. Здесь кодификация воспринята как «процесс ревизии законодательства и практики его применения» (А. Игнатов, эксперт по избирательному праву)¹².

⁵ Там же.

⁶ Член совета Игорь Борисов подготовил проект избирательного кодекса Межпарламентской ассамблеи стран СНГ. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/4233/> (дата обращения: 01.03.2019).

⁷ 8 мнений об Избирательном кодексе. Официальный сайт: Центр ПРИСП. URL: <http://www.prisp.ru/opinion/837-rumyan-zaslav-prokof-rud-merzh-abdul-ignat-ivanov-1407> (дата обращения: 04.03.2019).

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

³ Лысенко В.И. Новая избирательная политика, право и реформа системы выборов в России: опыт и перспективы // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995. С. 109.

⁴ Любарев А.Е. О концепции избирательного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7. С. 46–54.

«Это позволит провести серьезную системную работу по совершенствованию избирательного законодательства, отработать в деталях правила и процедуры на всех уровнях выборов с учетом опыта правоприменительной практики и обновления системы законодательства в последние годы» (С. Заславский, научный руководитель Центра общественно-политических проектов и коммуникаций)¹³.

О. Иванов, руководитель Центра урегулирования социальных конфликтов, председатель коллегии медиаторов при Торгово-промышленной палате Московской области: «В настоящее время есть несколько довольно объемных федеральных законов, в которые очень часто вносятся изменения. Очевидно, что и специалистам, и обычным гражданам гораздо проще и удобнее будет пользоваться единым сводом законов»¹⁴.

В позиции А. Рудакова высказано конструктивное предложение по совершенствованию избирательного законодательства Российской Федерации. Он отмечает: «...устройство нашего государства федеративное, соответственно нюансы и важные моменты избирательного процесса могут существенно отличаться от субъекта к субъекту. В некоторых регионах уже существуют кодексы, от содержания которых коллеги, мягко скажем, совсем не в восторге. Отсюда более логичным и простым решением по систематизации является консолидация. Это быстрее, эффективнее и проще»¹⁵.

Все это, на наш взгляд, лишь подчеркивает необходимость рассматриваемой проблемы, поскольку необходимость в создании стройного, удобного, непротиворечивого избирательного законодательства в виде кодифицированного акта вряд ли можно оспаривать.

Обращение к мировому опыту по изучению данного вопроса позволило выявить разнообразие форматов правового регулирования избирательного процесса. Проведя исследование Европейского континента, В. Лысенко выделил следующие модели¹⁶:

1. Модель правового регулирования выборов в формате избирательного кодекса (применяется в 12 из 57 государствах — участниках ОБСЕ, например: Албания, Азербайджан, Армения, Беларусь, Бельгия, Болгария, Грузия, Македония, Молдова, Туркменистан, Франция, некоторые провинции Канады, в частности провинция Онтарио).

2. Модель в формате фактического кодифицированного регулирования выборов (проведение выборов регулирует Конституция страны и ряд законов, применяются в Андорре, Казахстане, Люксембурге, Монако, Польше).

3. Модель правового регулирования выборов в формате законодательного акта повышенного статуса (фактически кодифицированного законо-

дательства, применяется в Испании, Кыргызстане, Чехии).

4. Модель симбиозного (законодательно-кодифицированного) правового регулирования национальных и наднациональных выборов (например: Мальта, Нидерланды, с одной стороны, имеется конкретный закон о парламентских выборах, с другой стороны, кодифицированный законодательный акт о парламентских и иных видах выборов, в том числе выборах депутатов Европейского парламента от государства — участника Европейского союза).

5. Модель правового регулирования выборов в формате обычных законов.

В целом, отмечает В. Лысенко, «в 40 государствах (из 193 членов ООН) приняты кодифицированные акты о выборах: на Европейском континенте (ОБСЕ) избирательные кодексы или приравненные к ним кодифицированные законодательные акты приняты в 17 государствах, на Американском континенте — в девяти государствах, в Азиатско-Тихоокеанском регионе — в одном государстве, на Африканском континенте — в 13 государствах»¹⁷.

В странах СНГ избирательные кодексы приняты в Азербайджане, Армении, Белоруссии, Киргизии, и кодификация избирательного законодательства продолжается, очередной избирательный кодекс принят в Узбекистане¹⁸.

В отсутствие в России федерального избирательного кодекса ситуация схожа с пятой моделью, выделенной В. Лысенко, но все не так однозначно, поскольку уже сейчас фактически кодификация проведена. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регулирует все стадии избирательного процесса всех уровней выборов в Российской Федерации и одновременно и референдумный процесс. А.Е. Любарев отмечает: «...в российском законодательстве уже 12 лет действует федеральный закон, который регулирует региональные и муниципальные выборы в той же степени, в какой на это регулирование претендует будущий Избирательный кодекс»¹⁹.

Это вызывает в правоприменительной практике некоторые противоречия, поскольку сам закон устанавливает свое верховенство в системе избирательного законодательства в Российской Федерации: федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить данному федеральному закону (ст. 1). Как отмечает М.В. Гришина, «закрепление приоритета одного федерального закона над другим (например, изданным позднее) весьма сомнительно»²⁰.

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

¹⁵ 8 мнений об Избирательном кодексе.

¹⁶ Лысенко В. Избирательный кодекс: зарубежный опыт. Официальный сайт «Российский фонд свободных выборов». URL: <http://www.rfsv.ru/law/normy-i-printsipy/izbiratelnyy-ko-deks-zarubezhnyi-opyt> (дата обращения: 09.08.2018).

¹⁷ Там же.

¹⁸ См.: Сенат одобрил Избирательный кодекс. Газета.uz. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2019/02/28/election-code/> (дата обращения: 04.03.2019).

¹⁹ Любарев А.Е. О концепции избирательного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7. С. 46–54.

²⁰ Гришина М.В. Законодательное обеспечение избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ:

Поэтому необходимо наделить этот закон статусом федерального конституционного закона либо же в дальнейшем придать ему форму кодекса.

Прежде всего основной вопрос, который волнует разработчиков кодекса, — это его формат. По этому поводу в научной юридической литературе²¹ сформулировано несколько вариантов:

1) разработать и принять избирательный кодекс Российской Федерации только на основе Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

2) разработать избирательный кодекс на основе кодификации только специальных федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы и о выборах Президента Российской Федерации, который, соответственно, будет распространяться только на федеральные выборы;

3) систематизировать все избирательные законы и на их основе принять избирательный кодекс России, регулирующий исчерпывающим образом все выборы.

По первому варианту — это то, что имеется уже сейчас, но без статуса кодекса. Скорее всего, именно данный правовой акт будет положен в основу будущей кодификации правового регулирования выборов и референдума.

Второй вариант мало вероятен для реализации, поскольку то удобство, о котором говорит Э. Памфилова и др., здесь не достигнуть, так как в таком виде кодекс не отменяет действие Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающего гарантии избирательных прав граждан на всех уровнях выборов (федеральном, региональном, муниципальном).

Если рассматривать будущий избирательный кодекс России с точки зрения удобства применения во всех избирательных кампаниях, проводимых в Российской Федерации, то наиболее удачным представляется третий вариант, и именно он чаще всего упоминается в исследованиях в данной области и в официальных документах Государственной Думы и Центральной избирательной комиссии РФ. Но он является наиболее спорным, а причина тому — разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации, закрепленное в п. «н» ст. 72 Конституции РФ.

Сегодня уже есть практика федерального правового регулирования вопросов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ — Кодекс РФ об административных правонарушениях, Градостроительный кодекс. Но надо отметить, что избирательное законодательство в большей степени политизировано, что, несомненно, отражается на содержании законов о выборах, поэтому сравнительный аспект здесь не срабатывает.

Именно сложившееся сегодня в России двухуровневое избирательное законодательство осложняет проведение кодификации. По одной из версий, осуществить эту задачу можно будет лишь при условии изменения Конституции РФ в части разграничения предметов ведения, передав полномочия по регулированию всех видов выборов на федеральный уровень.

Для того чтобы провести сегодня полную систематизацию избирательного законодательства федерального и регионального уровней, нужно применять более масштабный правовой акт, такой как Свод законов РФ.

Видимо, не случайно трудности законодательного регулирования отразились на том, что «наличие избирательного кодекса характерно для унитарных государств, в федеративных государствах их намного меньше. Избирательный кодекс принят в одном федеральном государстве — Бельгии, а также в нескольких национально-государственных образованиях федеративных государств; при этом в целом в таком федеративном государстве национальные избирательные кодексы отсутствуют (за исключением Бразилии и Мексики)»²².

Кодификация законодательства о выборах успешно реализовалась в некоторых субъектах РФ. Первый избирательный кодекс был принят в Воронежской области в 1995 г., сегодня кодексы действуют в 15 субъектах РФ. Однако некоторое время назад региональных избирательных кодексов было больше. Избирательные кодексы были отменены, и вместо них приняты отдельные законы о выборах. Так было в Республике Коми, Вологодской и Амурской областях, в бывших субъектах РФ — Читинской области и Коми-Пермяцком автономном округе. Также в ряде субъектов Российской Федерации, среди которых Республика Марий Эл, Удмуртская Республика, Ивановская область, предпринимали попытки разработки кодифицированных актов о выборах, однако отказались от принятия таких актов²³.

Сегодня в России основой кодекса, по мнению А.Н. Чашина, следует рассматривать Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» «как оптимальную для включения в себя основных положений с добавлением особенной части, состоящей из двух глав, посвященной особенностям организации выборов Президента РФ и депутатов ГД ФС РФ»²⁴. Данные суждения автора основаны на том, что «структуры всех трех федеральных законов легко сопоставимы между собой, а федеральные законы о выборах президента и выборах депутатов ГД ФС РФ имеют практически равное количество глав аналогичного содержания и количество статей»²⁵.

²² Лысенко В. Избирательный кодекс: зарубежный опыт.

²³ См.: Босова Е.Н. Система, системность, систематизация избирательного законодательства Российской Федерации: состояние и перспективы развития : монография. Уфа : БАГСУ, 2014. 131 с.

²⁴ Чашин А.Н. Кодификация российского законодательства. М.: Дело и сервис, 2015. С. 92.

²⁵ Там же.

тенденции и перспективы развития // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 9. С. 54.

²¹ См.: Ануфриева Н.П. Проблемы избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 27–32.

В ряде стран избирательный кодекс может объединить сразу несколько форм непосредственной демократии, наряду с выборами также референдум и отзыв выборных лиц.

Избирательный кодекс Азербайджанской Республики (от 27 мая 2003 г.)²⁶ устанавливает: «Настоящим Кодексом определяются правила организации и проведения выборов депутатов Милли Меджлиса парламента Азербайджанской Республики, Президента Азербайджанской Республики и муниципалитетов, а также всеобщего голосования — референдума».

Избирательный кодекс Республики Беларусь (от 11 февраля 2000 г.)²⁷ регулирует отношения, возникающие при подготовке и проведении выборов, отзыва депутатов и референдума.

Все же такое сочетание создает громоздкость формулировок закона, что отрицательно сказывается на доступности обращения с законом.

Это хорошо видно на примере Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», где в качестве единого предмета регулирования выступают общественные отношения, связанные с выборами и референдумами, что привело к значительному увеличению объема статей. О том, что дочитать до конца даже специалисту бывает сложно, не говоря уже об обычных гражданах, уже говорили не раз.

Несмотря на схожесть и совпадение некоторых процедур, теоретически выборы и референдумы необходимо отделять, поэтому хорошо было бы создать отдельное законодательство о референдуме.

Следует обратить внимание на то, что институт отзыва депутатов и выборных должностных лиц органов местного самоуправления, предусмотренный Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не относится к предмету регулирования избирательного законодательства. Хотя отзыв имеет сходство с рядом выборных процедур, он все же охватывает совершенно другие отношения, а именно — отношения между депутатами, выборными должностными лицами, имеющими определенные обязательства перед избирателями. Содержанием права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления «охватывается только процесс избрания, а не последующие отношения между депутатами и избирателями» — было отмечено в Постановлении Конституционного Суда от 24 декабря 1996 г.²⁸ Поэтому процедуры

отзыва должны быть урегулированы специальными нормативными актами и не включаются в содержание избирательного кодекса. Как это, например, закреплено в избирательных кодексах некоторых субъектов РФ. Избирательный кодекс Владимирской области устанавливает механизмы подготовки и проведения референдума Владимирской области, местного референдума, выборов губернатора области, отзыва губернатора области, выборов депутатов Законодательного Собрания области, депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, голосования по отзыву депутатов представительных органов и глав муниципальных образований²⁹.

Также нет ясности в вопросе не прямых выборов, включать ли их в структуру избирательного кодекса. По мнению автора, в этом нет необходимости, поскольку процедурно это с голосованием избирателей не связано. Как отмечает А. Любарев, это «может иметь смысл лишь в том случае, если избрание депутата или должностного лица на втором этапе должно быть каким-либо образом связано с итогами голосования избирателей (на первом этапе)»³⁰. Пока в избирательном законодательстве Российской Федерации многоэтапные избирательные процедуры не установлены, а при сегодняшнем состоянии дела в этом нет необходимости.

Сдерживающим фактором для кодификации избирательного законодательства является динамичность изменений, вносимых в действующие законы о выборах. Каждая следующая избирательная кампания в России, по сути, проводится по обновленному закону о выборах президента, парламента, основных гарантиях избирательных прав.

При высоком динамизме изменений и дополнений, вносимых в законы Российской Федерации о выборах, вряд ли мы сможем провести по данному кодексу более одной избирательной кампании, например президентской. Если говорить о сроках создания такого акта, то на это может уйти не один год, предположительно до пяти лет, и за это время уже на стадии проекта может устареть. Тогда как на создание проекта избирательного кодекса Российской Федерации заказчики отводят разработчикам, а именно факультету политологии МГУ имени М.В. Ломоносова, один год. Примерно он должен появиться до конца июня 2019 г. Как представляется, для создания такого большого правового акта это нереально короткий срок.

Для проведения избирательных кампаний в работе избирательных комиссий для удобства пользования основными положениями закона хо-

²⁶ Избирательный кодекс Азербайджанской Республики (утв. Законом Азербайджанской Республики от 27 мая 2003 г. № 461-III по состоянию на 18 декабря 2018 г.) // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2003. № 6. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30420183#pos=6;-245

²⁷ Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. № 370-3 по состоянию на 4 июня 2015 г.) // Ведымадзі Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 2000. № 6. Ст. 47. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30414797#pos=6;-245

²⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституцион-

ности 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 РФ» // Российская газета. 1997. 14 января.

²⁹ Закон Владимирской области от 13 февраля 2003 г. № 10-ОЗ (в ред. от 31 октября 2018 г.) «Избирательный кодекс Владимирской области». Официальный сайт избирательной комиссии Владимирской области. URL: <http://www.vladimir избирком.ru>

³⁰ Аркадий Любарев о проекте концепции Избирательного Кодекса РФ. URL: <http://www.rfsv.ru/law/pravovye-innovatsii/arkadii-liubarev-o-proekte-kontseptsii-izbiratel'nogo-kodeksa-rf> (дата обращения: 02.03.2019).

рошо зарекомендовал себя рабочий блокнот, члены участковых комиссий, по сути, получают краткие выдержки из закона о выборах и смежных законах, устанавливающих ответственность за нарушение избирательных прав граждан, по организации избирательного процесса.

Избирательный процесс также регулируется подзаконными актами. Впервые появившаяся в 2002 г. ст. 11 «Законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах» в Федеральном законе «Об основных гарантиях...», определяя круг нормативных актов, регулирующих выборы и референдумы в Российской Федерации, включает наряду с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах³¹.

Эта норма дает нормотворческим органам возможность регулировать подзаконными актами различные аспекты избирательных отношений. Принятие некоторых из этих актов предусмотрено непосредственно федеральными законами. Но постановления ЦИК России раскрывают лишь детали избирательных процедур, а подзаконные акты исполнительных органов власти вообще не поддаются кодификации, поскольку в подавляющем большинстве случаев не обладают нормативностью. Вместе с тем отдельные положения подзаконных актов, доказавшие свою устойчивость и важность, могут быть при условии их редакционной доработки выведены с подзаконного на законодательный уровень и трансплантированы в ткань кодифицированного правового акта.

Конечно, необходимо стремиться к доступности избирательного законодательства, прежде всего для избирателя, но вряд ли этому может способствовать избирательный кодекс, изменяющийся к очередной избирательной кампании. В этом случае возможно рассмотреть форму избирательного кодекса Российской Федерации, который не будет отрицать наличие и других законов о выборах. Например, такое положение дел во Франции. То есть кодекс содержит общие положения о выборах, а процедурные вопросы, имеющие место на каждой стадии избирательного процесса, регулируются отдельным законом или законами и подзаконными актами. Как видно, здесь есть еще над чем подумать, и прежде всего над концепцией избирательного законодательства.

Есть и ряд теоретических проблем, сдерживающих кодификацию.

1. Нет законодательного определения понятий «законодательство» и «избирательное законодательство». Термин «законодательство» в отсутствие его официальной трактовки употребляется как в широком, так и в узком смысле. В первом случае как совокупность законов и подзаконных актов, во втором — как совокупность собственно законов. Термин «избирательное законодательство» без официального определения бесосновательно

отождествляют с понятием «законодательство о выборах», хотя оно образует лишь часть (хотя и наиболее значительную) избирательного законодательства, но не охватывает нормы, посвященные регламентации избирательных отношений, не связанных с организацией и проведением выборов. Избирательное законодательство охватывает правовое регулирование, выходящее за рамки избирательных кампаний, а именно регулирование статуса избирательных объединений (федеральные законы «О политических партиях», «Об общественных объединениях»), установление ответственности (Уголовный кодекс РФ, КОАП РФ). Это имеет значение для определения количества правовых актов, подлежащих кодификации. То есть под кодификацию попадают только законы или все же и подзаконные акты? Будут взяты только законы о выборах или кодифицировать с нормами, в собственном смысле слова не являющимися избирательными, но которыми регулируются отдельные институты избирательного права? В данном случае вполне уместно применить наименование не «Избирательный кодекс», а «Кодекс Российской Федерации о выборах».

2. Юридическая сила кодекса в отсутствие федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» официально не установлена. Поэтому кодекс не может занять более высокое иерархическое положение в системе правовых актов по отношению к другому федеральному закону. Это изложено в правовой позиции Конституционного Суда РФ (Определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2000 г.)³². Но проблема будет решена только после принятия указанного федерального закона, поскольку сегодня кодексы, действующие в Российской Федерации, определяют юридическую силу, устанавливая, что ни один федеральный закон или нормативный правовой акт не может противоречить нормам кодекса (Гражданский кодекс, Налоговый кодекс, Уголовный кодекс, Бюджетный кодекс и т.д.). Эта формула в разных кодексах имеет разную формулировку и отражает развитие юридической техники³³.

Избирательный кодекс будет более удобен для использования в организации избирательного процесса членам избирательных комиссий, если все выборы собрать в одной «книге», им не нужно будет обращаться к различным законам в рамках проводимой избирательной кампании. Также и другим участникам избирательного процесса: кандидатам, избирательным объединениям, политическим партиям, наблюдателям и др. кодекс будет более удобен для применения. Соответственно, необходимы быстрый доступ к искомым положениям и понимание норм, регулирующих избирательные

³¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» / отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2003. С. 131.

³² Определение Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2000 г. № 22-О «По запросу Питкярантского городского суда Республики Карелия «О проверке конституционности статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» // СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1532.

³³ Авдеенкова М.П. Кодификация законодательства России: проблемы и перспективы. Ежегодник истории права и правоведения. Выпуск 3. М.: МГЛУ, 2002. С. 85.

процедуры. При этом необходимо учитывать интересы избирателя, поскольку кодификация способна обеспечить не только удобное использование кодекса, но и способствовать повышению электоральной правовой культуры. Рядовым избирателям также потребуются освоить кодифицированный акт, и для этого структуру кодекса, как и его содержание, необходимо тщательно проработать, сделав понятным и доступным для понимания вне зависимости от степени вовлеченности граждан в избирательный процесс.

При всей очевидности того, что кодексом пользоваться гораздо удобнее, чем несколькими законами, в отношении избирательного законодательства ситуация неоднозначна. Прежде всего потому, что есть сомнения в возможности сегодня создать единый документ, регулирующий все выборы в Российской Федерации. *Помимо необходимости кодификации разноплановых по предмету право-*

вого регулирования актов, решение данной задачи дополнительно усложняет цифровизация избирательных технологий и процедур, эксперименты по проведению дистанционных форм голосования по Интернету и на цифровых участках. Существует вполне обоснованный риск, что систематизация законодательства без учета позитивного опыта электоральных инноваций последних месяцев отразит опыт правового регулирования выборов, проводимых на морально устаревшей технологической платформе и не достигнет поставленной цели.

Но тем не менее систематизировать избирательное законодательство необходимо. Главное — получить желаемый результат, не превратив его в профанацию, кодификация должна сопровождаться большой научной работой и стать важным этапом в развитии российского избирательного права.

Литература

1. Авдеенкова М.П. Кодификация законодательства России: проблемы и перспективы / М.П. Авдеенкова // Ежегодник истории права и правоведения / ред.-сост. О.А. Омельченко. Вып. 3. М.: МГНУ, 2002. С. 83–94.
2. Ануфриева Н.П. Проблемы избирательного кодекса России / Н.П. Ануфриева // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 27–32.
3. Босова Е.Н. Система, системность, систематизация избирательного законодательства Российской Федерации: состояние и перспективы развития : монография / Е.Н. Босова. Уфа : БАГСУ, 2014. 131 с.
4. Гришина М.В. Законодательное обеспечение избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ: тенденции и перспективы развития / М.В. Гришина // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 9. С. 51–56.
5. Лысенко В. Избирательный кодекс: зарубежный опыт / В. Лысенко // Российский фонд свободных выборов. 2 июля 2018 г. URL: <http://www.rfsv.ru/law/normy-i-printsipy/izbiratelnyi-kodeks-zarubezhnyi-opyt> (дата обращения: 09.08.2018).
6. Лысенко В.И. Новая избирательная политика, право и реформа системы выборов в России: опыт и перспективы / В.И. Лысенко // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы : сб. ст. / отв. ред. В.И. Лысенко. М.: ИГиП РАН, 1995. 155 с.
7. Любарев А.Е. О концепции избирательного кодекса Российской Федерации / А.Е. Любарев // Государство и право. 2010. № 7. С. 46–54.
8. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Рос. фонд свобод. выборов : Рос. центр обучения избират. технологиям при Центр. избир. комис. Рос. Федерации, 2003. 880 с.
9. Чашин А.Н. Кодификация российского законодательства / А.Н. Чашин. М.: Дело и сервис, 2015. 160 с.

Уважаемые читатели!

Чтобы облегчить поиск интересующих вас материалов в выпущенных Издательской группой «Юрист» журналах, подготовлен библиографический указатель всех публикаций за период с 2013 по 2018 г. Настоящее издание является продолжением библиографического указателя статей, вышедших в свет в журналах Издательской группы «Юрист» за период с 1993 по 2013 г. Статьи приведены по изданиям, в которых они опубликованы и размещены в алфавитном порядке по фамилиям авторов, что значительно упрощает процедуру поиска необходимой информации.

С содержанием сборника и перечнем публикаций можно ознакомиться на сайте Издательской группы «Юрист» в разделе «Книги» и в электронной библиотеке научных публикаций РИНЦ.

Муниципальный фильтр на региональных выборах: проблемные точки и правовые параметры оптимизации

ДОЛГИХ ФЕДОР ИГОРЕВИЧ,

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

Одной из основных целей политических партий является участие в выборах. В настоящее время в России политические партии являются единственным видом общественных объединений, обладающих правом выдвижения кандидатов на выборы в органы государственной власти, включая выдвижение кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Федерации. Выборы, выступая «важнейшим инструментом демократического обновления и воспроизводства власти»¹, также являются оптимальным способом оценки уровня поддержки избирателями той или иной политической партии. От того, в какой мере будет обеспечена возможность участия в выборах всех зарегистрированных политических партий, зависит, насколько демократической будет политическая система, насколько развитой будет политическая конкуренция.

В проблемном поле современной публичной политики важнейшее значение приобретают прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. В условиях завершения федерального цикла выборов 2016–2018 гг. воспроизводство и обновление политической элиты на выборах глав российских регионов, с одной стороны, является наиболее достоверным и точным индикатором общественно-политических настроений, с другой стороны, выявляет проблемы политической повестки, формирует новые тренды политического управления

и стиль политического лидерства на ближайшую и среднесрочную перспективу. И вопрос оптимизации правовых параметров прямых выборов глав российских регионов во многом определяет эффективность выборов как политического института.

В современной России прямые выборы высших должностных лиц субъектов Федерации проводились в отдельных субъектах начиная с 1991 г., а в 1996–1999 гг. данный порядок избрания был распространен практически на все субъекты Федерации (кроме Республики Дагестан). В 2004 г. порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации был изменен — его кандидатура стала наделяться полномочиями решениями региональных законодательных собраний по предложению Президента РФ. В 2012 г. институт прямых выборов глав регионов был восстановлен: в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² были внесены изменения, в соответствии с которыми глава региона, высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) по общему правилу вновь стал избираться

¹ Заславский С.Е., Зотова З.М. Правовые основы участия политических партий в выборах. М.: РЦОИТ, 2006. С. 3.

² Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

В статье рассматриваются проблемы, связанные с использованием процедуры сбора подписей муниципальных депутатов на выборах на должность высшего должностного лица субъекта Федерации. Приводятся взгляды различных авторов на муниципальный фильтр, рассматриваются отдельные аспекты, связанные с практикой его применения, оцениваются преимущества и недостатки муниципального фильтра, содержатся предложения по его реформированию.

Ключевые слова: муниципальный фильтр, политическая конкуренция, политические партии, выборы, высшее должностное лицо субъекта Федерации.

The Municipal Filter on Regional Elections: Challenging Points and Legal Parameters of Optimization

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

The article reviews the issues related to the use of the procedure for collection of signatures of municipal deputies at elections of the supreme official of a constituent entity of the Russian Federation. The publication gives views of various authors on the municipal filter, reviews some aspects of its application practice, assesses municipal filter advantages and shortcomings, contains proposals for its reformation.

Keywords: municipal filter, political competition, political parties, elections, supreme official of a constituent entity of the Russian Federation.

посредством прямых выборов. Непрямые выборы с избранием глав регионов законодательными органами власти субъектов Федерации на политической карте страны сегодня сохранились лишь там, где такой порядок избрания объясним уникальным многонациональным составом населения (ряд республик Северного Кавказа), сложноустроенным характером субъектов Федерации (автономные округа, входящие в состав края или области) либо иными существенными обстоятельствами недавней политической истории (Республика Крым).

В то же время требования к выдвижению кандидатов на данную должность были существенно скорректированы за счет установления необходимости сбора подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований. По замыслу инициаторов его введения, муниципальный фильтр должен создавать надежный механизм защиты «от проникновения во власть кандидатов с радикальными, криминальными или сепаратистскими взглядами»³, а также препятствовать участию в выборах кандидатов, по своим деловым, моральным качествам явно не соответствующих требованиям, которым должны отвечать высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, с учетом функций, которые на них возлагаются. При проектировании нормы был учтен и не вполне удачный опыт прошлых лет по «хождению во власть» лиц, обладавших личной популярностью, в совершенстве владеющих коммуникативными технологиями, но не сумевших сформировать эффективную команду и реализовать свои предвыборные обещания (не в последнюю очередь по причине отсутствия у них поддержки на местном уровне).

В рамках, применяемой на всех выборах глав регионов мажоритарной системы абсолютного большинства, муниципальный фильтр фактически является одним из немногих вариативных параметров избирательной системы субъекта Федерации, где базовые параметры заданы на общедоуправляемом уровне, а тонкая настройка ряда из них оставлена на усмотрение регионального законодателя.

Действующее федеральное законодательство предусматривает, что кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Федерации должен представить в свою поддержку от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований. В субъектах Федерации, в которых не имеется избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов или избранных на муниципальных выборах глав внутригородских муниципальных образований, поддержка кандидата осуществляется депутатами представительных органов указанных муниципальных образований. Конкретное процентное соотношение в указанных пределах устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Количество подписей депутатов варьируется от 5% (Белгородская, Кировская, Ярославская области) до 10% (Новгородская, Томская области, Санкт-Петербург и Севастополь). При этом в числе лиц, поддержавших кандидата, должны быть от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов

и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Федерации.

Депутаты представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, а также депутаты представительного органа городского округа с внутригородским делением, формируемого путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов этого городского округа, учитываются только один раз.

Таким образом, для большинства субъектов Федерации муниципальный фильтр является двухуровневым: необходимо одновременно выдержать общий процент и обеспечить представительство на уровне районов и городских округов. Одноуровневый характер фильтра имеет лишь в городах федерального значения — не менее чем в трех четвертях, необходимое для поддержки кандидата (от 5 до 10%), определяется в процентном отношении от общего числа депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований.

Еще одним параметром фильтра является зональный охват поддержки кандидата: он должен быть поддержан указанными выше лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Федерации, а применительно к городам федерального значения — не менее чем в трех четвертях внутригородских муниципальных образований.

Важным мотивом введения муниципального фильтра являлось стремление создать стимул для политических партий к активному участию в муниципальных выборах, к их укоренению на муниципальном уровне. Поскольку восстановление прямых выборов глав регионов совпало по времени с либерализацией требований к созданию политических партий и бурным всплеском партийного строительства, новелла должна была мотивировать политические партии к более активному участию в выборах в органы местного самоуправления.

В процессе сбора подписей муниципальных депутатов и глав муниципальных образований кандидат на пост высшего должностного лица субъекта Федерации получает дополнительный стимул к выстраиванию отношений с органами местного самоуправления, мотивируется на взаимодействие с ними, в рамках которого потенциальный губернатор имеет возможность более детально ознакомиться с проблемами субъекта Федерации и в случае избрания более грамотно определить приоритетные направления региональной политики. Муниципальный фильтр подталкивает кандидата на пост высшего должностного лица к конструктивному взаимодействию с органами местного самоуправления, что в будущем позволит предотвратить или, по крайней мере, смягчить ряд возможных внутрирегиональных конфликтов. С учетом того что многие субъекты Федерации являются многонациональными и многоконфессиональными, включающими территории с различным уровнем экономического развития, города и сельские местности, необходимость преодоления муниципального фильтра путем получения поддержки муниципальных депутатов из трех четвертей муниципальных образований позволит обеспечить учет интересов будущей главой субъекта Федерации как можно более широкого круга жителей региона.

Но использование муниципального фильтра имеет и ряд узвизимостей, и главным образом это связано

³ Цит. по: Нагорных И. Муниципальный фильтр слишком мало пропускает // Коммерсантъ. 28 августа 2017 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3395829>

с тем, что его недостаточно просчитанные в конкретном региональном контексте количественные правовые параметры могут сдерживать развитие политической конкуренции либо, напротив, не обеспечить своей защитной роли. Также некоторыми авторами муниципальный фильтр рассматривается в качестве ограничения пассивного избирательного права⁴.

М.А. Прокофьев выделяет следующие связанные с ним противоречия. Первое связано с тем, что муниципальный депутат либо глава муниципального образования вправе поставить свою подпись в поддержку лишь одного кандидата, что влечет объективное ограничение количества участников избирательной кампании и нередко делает невозможным совершение отдельными кандидатами набора избирательных действий, необходимых для прохождения процедуры регистрации. Второе противоречие создает возможность для злоупотребления правом со стороны участников избирательного процесса, когда располагающие административным ресурсом организаторы избирательного процесса «могут предварительно распределить подписи муниципальных депутатов и глав между основным кандидатом от власти и его техническими конкурентами»⁵. В этой ситуации реальному претенденту может, как и в первом случае, просто не хватить необходимого количества подписей. Третье противоречие обусловлено тем, что кандидаты-конкуренты нередко собирают подписи со значительным запасом.

Д.И. Орлов, считая муниципальный фильтр «важным политическим механизмом, действие которого позволяет нейтрализовать радикальных и периферийных игроков, а с правовой точки зрения — тех, кто не располагает поддержкой на местах и не в состоянии привлечь на свою сторону необходимое количество муниципальных депутатов»⁶, признает и наличие проблем, вызванных существованием данного фильтра. Самой заметной, с точки зрения данного автора, является «стремление части губернаторов минимизировать конкуренцию на выборах, не допустив участия наиболее опасных соперников»⁷.

Оборотной стороной становится зависимость кандидата в губернаторы от субъективной оценки муниципальных депутатов, глав муниципальных образований. В законе не определены критерии, по которым муниципальный депутат, глава муниципального образования осуществляет поддержку выдвижения кандидата либо отказывает в ней. Поэтому отказ в поддержке может быть обусловлен любой причиной, в том числе и иной партийной принадлежностью кандидата, вне зависимости от наличия либо отсутствия тех или иных деловых и моральных качеств.

Муниципальный депутат либо глава муниципального образования, который уже поставил свою

подпись, при обращении к нему любого иного кандидата имеет все основания отказать последнему в связи с тем, что его подпись уже была подана за иного кандидата. Более того, даже при получении подписи указанных лиц кандидат не может быть уверен в том, что отданная в его поддержку подпись была первой⁸.

Несмотря на то что закон четко и определенно разрешает поставить подпись лишь в поддержку одного кандидата, в практике проведения выборов нередко имеют место ситуации, когда муниципальный депутат отдает свою подпись в поддержку нескольких кандидатов. В подобных случаях засчитывается подпись, которая по времени была представлена раньше⁹. Ситуация с двойными подписями повторяется от выборов к выборам¹⁰. Так, на выборах высших должностных лиц субъектов Федерации, проводившихся 10 сентября 2017 г., двум кандидатам было отказано в регистрации в связи с тем, что ими были представлены ряд подписей муниципальных депутатов и избранных глав муниципальных образований, которые ранее были представлены в поддержку иных кандидатов на данных выборах или были признаны недостоверными¹¹. При этом одному из кандидатов для преодоления муниципального фильтра не хватило всего одной подписи¹².

Еще одним примером негативной практики является сбор штабами кандидатов подписей про запас, чтобы они не достались конкуренту. Здесь необходимо констатировать наличие определенных мер, направленных на недопущение злоупотреблений. Так, Конституционный Суд РФ, признавая использование муниципального фильтра на выборах не противоречащим Конституции РФ, отметил «недопустимость создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов путем сбора подписей выборных лиц местного самоуправления в количестве большем, чем определенное законом субъекта Российской Федерации число подписей, необходимое для регистрации кандидата, превышенное на 5 процентов»¹³. Но проблема заключается в том, как добиться эффективного обеспечения соблюдения данного положения.

Также необходимо отметить, что применение муниципального фильтра актуализирует комплексную проблему допустимости и приемлемости механизмов взаимодействия различных уровней публичной власти в вопросах формирования губернаторского

⁸ Прокофьев М.А. Указ. соч. С. 40–41.

⁹ Пункт 20 ст. 37 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁰ Лушникова Т.А. Муниципальный фильтр — недостатки существующей системы и возможные пути усовершенствования процесса // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 4. С. 20.

¹¹ Региональные выборы: партийная динамика. Информационно-аналитический бюллетень. Выпуск четырнадцатый / под общ. ред. Е.А. Шевченко. М., 2017. С. 53–54.

¹² Там же.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.

⁴ Гришин Н.В. Институты ограничения пассивного избирательного права в современной России: перспективы оптимизации // Известия Алтайского государственного университета. 2013. № 4-2. С. 261 ; Черепанов В.А. Поддержка выдвижения кандидатов: исторический контекст, проблемные вопросы и поиск решения // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 29.

⁵ Прокофьев М.А. Муниципальный фильтр: легитимные противоречия и возможные изменения // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 1. С. 40.

⁶ Орлов Д.И. Итоги выборов глав регионов 2017 года: политический опыт и возможные коррективы избирательного законодательства // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 4. С. 10.

⁷ Там же.

корпуса. В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Предназначение местного самоуправления — решать вопросы местного значения¹⁴. Существование же муниципального фильтра неизбежно вовлекает муниципальных депутатов и глав муниципальных образований в орбиту политического противостояния. К тому же наличие муниципального фильтра способствует тому, что ряд политических сил участвуют в муниципальных выборах в первую очередь с целью обеспечить себе возможность «завоевания власти на более высоких уровнях»¹⁵, т.е. рассматривают представительство в органах местного самоуправления не как инструмент решения вопросов местного значения, а как плацдарм для будущих региональных выборов.

Кроме того, муниципальные депутаты и главы муниципальных образований также могут оказаться связанными партийной дисциплиной и получить запрет выдвинувшей их политической партии поддерживать иных кандидатов, кроме представителя данной партии¹⁶. Основанием для критики выступает также и то обстоятельство, что применение муниципального фильтра означает необходимость кандидата на должность главы субъекта Федерации «дважды доказывать доверие и поддержку избирателей»¹⁷.

Анализ динамики партийно-политического представительства показывает¹⁸, что уже до начала избирательной кампании по выборам высших должностных лиц ряда субъектов РФ складываются ситуации, когда сам факт преодоления муниципального фильтра как одного из ключевых условий регистрации кандидатов оказывается в значительной мере зависим от позиции одной, а в лучшем случае — двух-трех политических партий. В результате ресурсные политические партии вынуждены в целях поддержки высокого уровня конкуренции и обеспечения легитимности выборов делиться подписями своих депутатов с иными партиями, т.е., по сути, заниматься политической благотворительностью. Но подобное поведение, с одной стороны, плохо вписывается в логику политической конкуренции, а с другой — плодит обвинения в «спойлерстве», чаще всего исходящие от оппонентов, которым подобной поддержки оказано не было.

Необходимо учитывать и то, что муниципальные депутаты, выборные должностные лица местного самоуправления избираются на срок от двух до пяти лет¹⁹. Поэтому временной промежуток между избранием депутатов представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований и началом избирательной кампании по выборам высшего должностного лица субъекта

Федерации может быть значительным, составлять год или даже несколько лет. За этот период политические предпочтения избирателей могут измениться, но муниципальный фильтр может послужить сдерживающим фактором для реализации их воли, не давая возможности регистрации кандидатам, пользующимся поддержкой у населения, но, предположим, принадлежащим к иным политическим партиям, идеология которых может быть неприемлема для муниципальных депутатов. К тому же, отдавая свои голоса на муниципальных и региональных выборах, избиратели могут руководствоваться разными критериями.

Муниципальный фильтр зачастую не коррелирует с уровнем поддержки кандидатов избирателями. Так, на повторных губернаторских выборах в Приморском крае 2018 г. кандидат А.С. Ищенко, не сумевший пройти через «фильтр», получил отказ в регистрации. Не вдаваясь в детали данного решения, отметим лишь, что это был отказ в регистрации кандидату на пост губернатора, который за два месяца до этого получил поддержку 48,06% избирателей в этом же регионе. Также не вполне логичным, на наш взгляд, является и обязанность проходить муниципальный фильтр для депутатов Госдумы, избранных по одномандатному округу в этом субъекте Федерации, т.е. уже получивших поддержку избирателей региона, достаточную для представительства на федеральном уровне.

В 1990-х и начале 2000-х годов имели место случаи, когда на отдельных выборах различных уровней большинство голосов избирателей подавалось за лиц, связанных с криминальными структурами. Но муниципальный фильтр не является стопроцентной гарантией, позволяющей предотвратить участие подобных лиц в губернаторских выборах. К сожалению, практика уже знает случаи и привлечения к уголовной ответственности глав регионов, избранных с использованием муниципального фильтра. Также не исключена возможность воздействия каким-либо образом — угрозами, подкупом и т.п. — на муниципальных депутатов.

Муниципальный фильтр приводит к увеличению капиталоемкости избирательных кампаний. В частности, появляется дополнительная статья расходов — на нотариальное заверение подписей муниципальных депутатов, глав муниципальных образований. А это, в свою очередь, усиливает зависимость кандидата от внешнего финансирования. Таким образом, преимущества получают кандидаты, выдвинутые политическими партиями, получающими государственное финансирование либо достаточно крупные размеры пожертвований, что благоприятствует крупным политическим партиям и снижает шансы остальных партий.

Резюмируя, можно утверждать, что при всех отмеченных выше положительных качествах муниципального фильтра в современном виде характеризуется негибкостью и усложненностью правовых параметров, с чем соглашаются и представители парламентских партий, и представители Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, выступая за необходимость его реформирования²⁰.

Очевидным направлением представляется обсуждаемая необходимость его существенного снижения. Данная мера, во-первых, чисто математически увеличит возможности участия в выборах высшего должностного лица субъекта Федерации большего числа

¹⁴ Байнова М.С. Муниципальный фильтр: современные проблемы региональных выборов // Государственный советник. 2017. № 2. С. 12.

¹⁵ Ежов Д.А. Единый день голосования — 2017 в Москве: особенности, итоги, возможные последствия // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 4. С. 32.

¹⁶ Прокофьев М.А. Указ. соч. С. 41.

¹⁷ Байнова М.С. Муниципальный фильтр: современные проблемы региональных выборов. С. 11.

¹⁸ Региональные выборы: партийная динамика. Информационно-аналитический бюллетень. Вып. 15 / под общ. ред. Е.А. Шевченко. М., 2018. 219 с.

¹⁹ Пункт 2 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁰ ЦИК РФ потребовал поменять норму о «муниципальном фильтре». URL: <https://www.interfax.ru/russia/627016>

кандидатов, во-вторых, облегчит выполнение задачи по сбору подписей муниципальных депутатов и глав муниципальных образований, что будет способствовать развитию политической конкуренции. При этом такое снижение должно быть увязано с необходимостью обеспечения зонального охвата трех четвертей муниципальных образований.

Проблема муниципального фильтра обсуждалась на заседании рабочей группы по совершенствованию избирательного законодательства при Администрации Президента РФ в феврале 2019 г. Участники, включая представителей политической партии «Единая Россия», пришли к мнению о возможности снижения максимального количества подписей муниципальных депутатов в два раза — с 10 до 5% от общего числа депутатов и 7% на уровне районного звена²¹. Представители же парламентской оппозиции выступают либо за полную отмену муниципального фильтра²², либо инициируют иные варианты снижения фильтра. Отсутствие согласованной позиции в этом вопросе существенно замедлило решение данного вопроса на федеральном уровне. Однако у субъектов Федерации до начала выборов в единый день голосования 2019 г. сохраняется возможность корректировки муниципального фильтра решением регионального законодателя.

Возможности участия в выборах большего числа кандидатов может способствовать и предоставление муниципальным депутатам и главам муниципальных образований права осуществлять поддержку выдвижения не одного, а двух кандидатов. Вместе с тем реализация подобного предложения на практике может привести к размыванию партийно-политической системы, игнорированию муниципальными депутатами требований партийной дисциплины, а также к возрастанию рисков коррупционного поведения, что обесценит защитную составляющую муниципального фильтра. Наличие столь существенных побочных по-

следствий заставляет отнестись к такому предложению со значительной осмотрительностью. В любом случае его реализация должна как минимум предусматривать обязательность согласия политической партии на второе предпочтение своего однопартийца и создание дополнительных механизмов антикоррупционной направленности, препятствующих скупке подписей муниципальных депутатов отдельными недобросовестными кандидатами.

В перспективе сократить затраты кандидатов на избирательную кампанию мог бы позволить переход от нотариального заверения подписей муниципальных депутатов и глав муниципальных образований к заверению их в органе местного самоуправления либо в избирательной комиссии на безвозмездной основе. В целях упрощения процедуры сбора подписей представляется целесообразным создание на уровне избирательных комиссий «открытой системы фиксации голосов депутатов в поддержку соответствующих кандидатов»²³. Эта фиксация возможна с использованием интернет-сайта избирательной комиссии, что решило бы проблему отказа в регистрации кандидата по причине незначительности подписи муниципального депутата (главы муниципального образования) в случае, если он ранее поддержал другого кандидата.

Также достаточно рационально предлагаемое Т.А. Лушниковой формирование на основе ГАС «Выборы» реестра муниципальных депутатов, в котором содержались бы сведения о поддержке кандидатов с удалением из общедоступного реестра муниципального депутата сразу же после того, как он поставил свою подпись в поддержку выдвижения кандидата и блокированием возможности сбора подписей сверх того количества, которое необходимо с учетом всех требований для прохождения муниципального фильтра²⁴. В контексте развития цифровых технологий подобное предложение, на наш взгляд, заслуживает внимания.

²¹ «Единая Россия» поддержала идею снижения «муниципального фильтра» в два раза. URL: <https://www.interfax.ru/russia/651205>

²² Думская оппозиция решила настаивать на полной отмене муниципального фильтра. URL: <https://www.interfax.ru/russia/652464>

²³ Соловьев С.Г. К вопросу о потенциале правовой конструкции муниципальной поддержки кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации для развития местного самоуправления // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 9. С. 74.

²⁴ Лушникова Т.А. Указ. соч. С. 20.

Литература

1. Байнова М.С. Муниципальный фильтр: современные проблемы региональных выборов / М.С. Байнова // Государственный советник. 2017. № 2. С. 10–14.
2. Гришин Н.В. Институты ограничения пассивного избирательного права в современной России: перспективы оптимизации / Н.В. Гришин // Известия Алтайского государственного университета. 2013. № 4-2. С. 259–262.
3. Ежов Д.А. Единый день голосования — 2017 в Москве: особенности, итоги, возможные последствия / Д.А. Ежов // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 4. С. 31–32.
4. Заславский С.Е. Правовые основы участия политических партий в выборах / С.Е. Заславский, З.М. Зотова. М.: РЦИОИТ, 2006. 240 с.
5. Костенко С.Ю. Технологии организации выборов: региональный опыт / С.Ю. Костенко, Н.С. Тюрина // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 4. С. 42–45.
6. Лушникова Т.А. Муниципальный фильтр — недостатки существующей системы и возможные пути совершенствования процесса / Т.А. Лушникова // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 4. С. 18–21.
7. Орлов Д.И. Итоги выборов глав регионов 2017 года: политический опыт и возможные коррективы избирательного законодательства / Д.И. Орлов // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 4. С. 10–11.
8. Прокофьев М.А. Муниципальный фильтр: легитимные противоречия и возможные изменения / М.А. Прокофьев // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 1. С. 40–43.
9. Региональные выборы: партийная динамика. Информационно-аналитический бюллетень. Вып. 14 / под общ. ред. Е.А. Шевченко. М., 2017. 158 с.
10. Региональные выборы: партийная динамика. Информационно-аналитический бюллетень. Вып. 15 / под общ. ред. Е.А. Шевченко. М., 2018. 219 с.
11. Соловьев С.Г. К вопросу о потенциале правовой конструкции муниципальной поддержки кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации для развития местного самоуправления / С.Г. Соловьев // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 9. С. 69–74.
12. Черепанов В.А. Поддержка выдвижения кандидатов: исторический контекст, проблемные вопросы и поиск решения / В.А. Черепанов // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 23–32.

Электронное голосование и трансформация права в современную цифровую эпоху*

ГОЛОВИНА АННА АЛЕКСАНДРОВНА,

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

Трансформация современного общества проходит под знаком цифровизации. «Оцифровываются» человеческие отношения, культурные ценности, экономика, государственная власть, правотворчество и право, порождая такие явления наступившего на наших глазах будущего, как «сетевое государство» и «сетевое право»¹. Не случайно современные ученые рассуждают о таком феномене, своего рода новой ступени эволюции человека (хотя и со значительной долей условности), как «человек печатаю-

щий»². Как отмечает Т.Я. Хабриева, «цифровизация оказывает заметное воздействие на право не только как на систему общеобязательных правил поведения, установленных государством, но и как на процесс и результат его деятельности, правовой порядок с реальными правоотношениями, действиями субъектов права и видами юридической деятельности. Она становится важным фактором, обуславливающим динамику права»³.

Неотъемлемым компонентом происходящих в праве изменений становится *электронная демократия*, задающая новый вектор развития электоральных процессов, под которой в науке предлагается понимать «такую форму взаимодействия народа и власти, при которой процессы информирования и вовлечения граждан в политику, голосование, совместное обсуждение и принятие решений, контроль

¹ См. также более подробно: Головина А.А. Актуальные тенденции развития правотворчества в условиях современных информационных технологий // Правотворчество как индикатор правовых ценностей: внутригосударственное, наднациональное и международное измерения : кол. монография / под ред. И.Л. Честнова. СПб. : Астерион, 2018. С. 244–251 ; Ее же. Правоприменение в фокусе становления электронного государства: вызовы «новой реальности» // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4. С. 191–194 (в соавт. с Н.Н. Черногором, Ю.Н. Кашеваровой, А.А. Стратюк).

² Маклюэн М. Галактика Гутенберга. Становление человека печатающего. М., 2013.

³ Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 10.

В настоящей статье рассматриваются некоторые аспекты трансформации права в современную цифровую эпоху сквозь призму внедрения электронной демократии, в том числе электронного голосования на выборах. Отмечаются актуальные направления совершенствования избирательного законодательства, связанные с проведением правовых экспериментов в сфере электронного голосования и введения цифровых избирательных участков в рамках реализации текущих законодательных инициатив, находящихся на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Подчеркиваются как преимущества, так и недостатки и возможные риски внедрения электронного голосования. Делаются выводы о последствиях расширения цифровизации избирательного права как для дальнейших перспектив развития непосредственной демократии, так и для институтов представительной демократии.
Ключевые слова: электронная демократия, электронное голосование, цифровой избирательный участок, электронный бюллетень, цифровое право, сетевое право.

Electronic Voting and Law Transformation in the Modern Digital Epoch

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

The article reviews some law transformation aspects in the modern digital epoch from the perspective of electronic democracy introduction including electronic voting at elections. The author notes relevant areas for improvement of electoral law related to carrying out of legal experiments in electronic voting and introduction of digital voting stations within the framework of the development of the current legislative initiatives considered by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Advantages, shortcomings and possible risks of electronic voting introduction are emphasized. The author draws conclusions as to the consequences of expansion of the electoral law digitization for further direct democracy development prospects as well as the representative democracy institutions.
Keywords: electronic democracy, electronic voting, digital voting station, electronic ballot, digital law, network law.

* Исследование выполнено при поддержке гранта РФФИ № 18-29-16219 мк.ф.

над их исполнением и т.д. осуществляются на основе новейших информационно-коммуникационных технологий»⁴.

Под влиянием широкомасштабных процессов цифровизации уже к настоящему моменту избирательное законодательство и избирательный процесс претерпели существенные изменения по сравнению с «доцифровой эпохой». Показательно в связи с этим, например, включение в 2005 г. в ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵ таких понятий, как «электронное голосование — голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС “Выборы” и электронный бюллетень — бюллетень, подготовленный программно-техническими средствами в электронном виде, применяемый при проведении электронного голосования»⁶.

Сегодня мы находимся на пороге очередной волны внесения изменений в избирательное законодательство, связанных с развитием механизмов электронной демократии.

Одной из значимых законодательных инициатив в данной сфере стал проект федерального закона № 654402-7 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»⁷. По состоянию на 20 апреля 2019 г. законопроект был принят в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (16 апреля 2019 г.). Согласно этому проекту, эксперимент проводится в одномандатном избирательном округе (одномандатных избирательных округах) города федерального значения Москвы, определяемом (определяемых) Московской городской избирательной комиссией. В целях проведения эксперимента в одномандатном избирательном округе соответствующая окружная избирательная комиссия формирует участковую избирательную комиссию по дистанционному электронному голосованию. Для участия в дистанционном электронном голосовании избиратель подает соответствующее заявление в порядке и сроки, установленные Московской городской избирательной комиссией. Подача избирателем этого заявления, а также участие избирателя в дистанционном электронном голосовании осуществляются с использованием специального программного обеспечения регионального портала государственных и муниципальных услуг города федерального значения Москвы. Подача избирателем такого заявления не лишает его права принять участие в голосовании в общем порядке в соответствии с правилами, ко-

торые установлены главой IX Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», при условии, если этот избиратель не принял участие в выборах посредством дистанционного электронного голосования.

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что он «разработан в целях тестового использования в процессе голосования современных технологий, которые позволят создать дополнительные условия и гарантии реализации избирательных прав граждан», при этом «результаты эксперимента позволят определить направления дальнейшей работы по совершенствованию правового регулирования избирательного процесса и внедрению в данный процесс современных технологий»⁸.

Помимо этого, по состоянию на 20 апреля 2019 г. в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассматривается законопроект «О создании в городе федерального значения Москве цифровых участков для голосования на выборах в субъектах Российской Федерации»⁹. Этот законопроект также был принят в первом чтении 16 апреля 2019 г. Законопроект был разработан с целью создания дополнительных условий для реализации активного избирательного права граждан Российской Федерации, находящихся в день голосования на выборах за пределами избирательного округа, в котором они обладают активным избирательным правом. Такие граждане Российской Федерации, согласно законопроекту, смогут реализовать указанное право путем голосования на цифровых участках.

Причем, по сути, на наш взгляд, создание цифровых избирательных участков можно рассматривать тоже как своего рода правовой эксперимент, поскольку оно планируется не на постоянной основе, а в качестве разового мероприятия, а именно — при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также ряда выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, проводимых 8 сентября 2019 г. (ст. 1 законопроекта).

Цифровым участком, согласно законопроекту, будет являться избирательный участок, образованный на территории города федерального значения Москвы в соответствии с п. 2 ст. 19 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», оснащенный техническими средствами, в том числе комплексами для электронного голосования, которые позволяют проводить голосование граждан Российской Федерации, находящихся в день голосования на выборах за пределами избирательного округа, в котором они обладают активным избирательным правом. Участковой комиссией цифрового участка станет участковая комиссия, образованная на избирательном участке, определенном в качестве цифрового участка. Для участия в день голосования в голосовании на цифровом участке избиратель должен будет не ранее чем за 45 дней и не позднее чем за 3 дня до дня голосования подать заявление

⁴ Омеличкин О.В. Электронная демократия: понятие, проблемы // Вестник КемГУ. 2014. № 1. Т. 2. С. 87.

⁵ Российская газета. 2002. 15 июня.

⁶ См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 26 июля.

⁷ См. текст законопроекта, размещенный в Системе обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/654402-7> (дата обращения: 20.04.2019).

⁸ Там же.

⁹ См. текст законопроекта, размещенный в Системе обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/655192-7> (дата обращения: 20.04.2019).

о включении в список избирателей на цифровом участке. Предусматривается, что такое заявление подается только с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Следует заметить, что внедрение механизмов электронного голосования в российскую электронную практику происходит в русле общемировых тенденций в развитии электронной демократии. Одним из первопроходцев в области электронного голосования считается Эстония, которая в 2005 г. первой в мире провела местные выборы с использованием электронного голосования. В 2007 г. интернет-голосование широко использовалось уже на выборах в эстонский парламент. И если в 2005 г. в сети «Интернет» проголосовало лишь около 2% эстонских избирателей, то на парламентских выборах 2011 г. эта цифра увеличилась до 24%. Показателен пример Исландии, в которой, по имеющимся данным, сеть «Интернет» пользуются 97,8% жителей и в которой прошло коллективное обсуждение проекта Конституции Исландии в социальных сетях: на сайт Конституционного совета поступило более 300 официальных предложений и 3600 комментариев. С их учетом проект Основного закона государства был представлен парламенту и общественности. Тем самым показаны широкие возможности по внедрению электронных технологий в механизмы не только непосредственной, но и представительной демократии¹⁰. Электронное голосование (E-Voting) в Австрии было введено новым избирательным законом 2007 г. При этом под термином «электронное голосование» понимается любая форма голосования вне избирательного участка с помощью сети «Интернет», СМС или какого-либо иного электронного средства¹¹.

Однако при очевидных плюсах, связанных с экономией бюджетных средств, времени, кадровых ресурсов, облегчением доступа граждан к демократическим процедурам (что в перспективе может помочь в борьбе с абсентеизмом), внедрение электронного голосования несет и весьма ощутимые риски, которые нельзя игнорировать.

Прежде всего, такие риски связаны с трудностью соблюдения ряда основополагающих принципов избирательного права. Так, например, обеспечение тайны голосования при таком способе голосования весьма проблематично, поскольку, скажем, голосование через портал государственных услуг с использованием персонального компьютера привязано к определенной учетной записи владельца на портале, которая позволяет его идентифицировать. Решением данной проблемы могла бы стать система автоматического шифрования и «перемешивания» поступающих данных, с тем чтобы было невозможно отследить, с какого именно компьютера или через личный кабинет какого гражданина на портале подан голос.

¹⁰ Лаврик Н.В. Электронная демократия: мировой опыт // Вестник Забайкальского государственного университета. 2017. № 2. С. 70.

¹¹ Современное зарубежное избирательное право: монография / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. М.: МГИМО-Университет, 2013. С. 268.

С другой стороны, довольно сложно отследить и факт личного голосования гражданина через портал, поскольку ввести логин и пароль, иным образом проголосовать через персональный компьютер гражданина может кто угодно при наличии необходимой идентифицирующей информации. Соответственно, открываются перспективы для использования различного рода манипулятивных избирательных технологий, включая возможность одного избирателя проголосовать несколько раз.

Наконец, следует иметь в виду, что любая система, основанная на использовании сети «Интернет», подвержена рискам взлома и хакерских атак, в отличие от автономных систем закрытого типа, подобных Государственной автоматизированной системе «Выборы», в которой консолидируется информация о результатах голосования на традиционных выборах.

Таким образом, внедрение электронного голосования при всей заманчивости открывающихся перспектив вынуждает к переоценке базовых, основополагающих аспектов всего избирательного процесса и поиску новых механизмов обеспечения гарантий избирательных прав граждан.

Вместе с тем уже сегодня российский законодатель и правоприменитель вынуждены об этом задумываться, поскольку прогресс трудно остановить, а все более широкий уход демократии «в цифру», по всей видимости, останется глобальным трендом на ближайшие десятилетия.

Основные принципы электронной демократии зафиксированы в таком важном международном документе, как Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/REC(2009)1 по электронной демократии. В Приложении к ним определены главные направления и стандарты в ее развитии. В кратком изложении они выглядят следующим образом¹².

Главная цель электронной демократии состоит в поддержке демократии и усилении демократических институтов и процессов. Она дополняет традиционные процессы и взаимодействует с ними, основана на демократических, человеческих и культурных ценностях общества. Является реализацией власти в электронной форме и включает в себя неформальную политику и неправительственных участников. Электронная демократия реализует фундаментальные свободы, включая свободу информации и доступ к ней, права человека. Она обеспечивает расширение политических дебатов и повышение качества принимаемых решений на всех уровнях управления. Электронная демократия может использоваться в различных типах демократии и на разных стадиях демократического развития.

Анализ тенденций в сфере цифровизации права и внедрения электронной демократии приводит также к размышлениям на тему дальнейших перспектив непосредственной и представительной демократии в их диалектической взаимосвязи.

Готов ли мир в целом к такой глобальной демократии, которая открывает путь к самым широким формам принятия решений непосредственно гражданами в сфере управления делами государства? Ведь, по сути, это возвращает нас на новом витке

¹² Цит. по: Омеличкин О.В. Электронная демократия: понятие, проблемы // Вестник КемГУ. 2014. № 1. Т. 2. С. 88.

спирали общественного развития к традициям непосредственного принятия решения сродни полисной и общинной демократии, когда буквально каждый гражданин, удовлетворяющий определенным цензам, мог участвовать в принятии государственно значимого решения.

Исторически представительная демократия возникла как закономерный итог укрупнения территориальных единиц, в границах которых осуществляется власть, вследствие чего больше не было физической возможности принимать общественно значимые решения всем жителям, имеющим право голоса. Потребовались выборы представителей, которые первоначально еще были связаны волей направивших их лиц (записки с «наказами», императивный мандат), однако позднее эта связь все больше слабела.

И вот теперь вновь, впервые за долгие века развития демократических процедур создаются предпосылки для стирания грани между непосредственной и представительной демократией, когда механизм принятия решения простым нажатием клавиши предельно его упростил и появилась физическая возможность узнать мнение каждого гражданина по тому или иному общественно значимому вопросу, подобно тому, как это делалось на вече.

В таких условиях важность экспериментов по электронным выборам особенно велика. В случае их успеха рано или поздно встанет закономерный

вопрос: почему не предоставить гражданам право самостоятельно решать более широкий круг вопросов? Например, упростить процедуру проведения референдума, в том числе общегосударственного, с использованием отработанных в избирательном процессе инструментов. Ведь аргументы финансовой накладности и организационной трудности уже не будут выглядеть достаточным обоснованием редкости их проведения в цифровую эпоху.

И тогда на первый план вновь выйдет подзабытый ныне вопрос: «всякая ли кухарка может управлять государством?» Выведет ли демократизация принятия решений в государстве демократию на новый уровень или, напротив, способствует ее хаотизации и в конечном итоге негативно скажется на эффективности государственного управления и качестве принимаемых решений? По сути, такая глобальная «цифровизация» демократии может привести к уменьшению роли института выборов и представительной демократии. Однако можно ли недооценивать роль последней — обеспечение компетентного, профессионального принятия решений, кристаллизированных через институты власти и тем самым отражающих точку зрения определенных общественных слоев?

Наступающая «цифровая эра» права не дает простых ответов на сложные вопросы, однако стимулирует правовую науку их задавать, а законодателей и правоприменителей — искать пути решения.

Литература

1. Головина А.А. Актуальные тенденции развития правотворчества в условиях современных информационных технологий / А.А. Головина // Правотворчество как индикатор правовых ценностей: внутригосударственное, наднациональное и международное измерения : кол. монография / под ред. И.Л. Честнова. СПб. : Астерион, 2018. С. 244–251.
2. Лаврик Н.В. Электронная демократия: мировой опыт / Н.В. Лаврик // Вестник Забайкальского государственного университета. 2017. № 2. С. 67–75.
3. Маклюэн М. Галактика Гутенберга. Становление человека печатающего / М. Маклюэн ; пер. И.О. Тюриной. 2-е изд. М. : Гаудеамус : Академический проект, 2013. 495 с.
4. Омеличкин О.В. Электронная демократия: понятие, проблемы / О.В. Омеличкин // Вестник Кемеровского государственного университета. 2014. № 1–2. С. 86–89.
5. Современное зарубежное избирательное право : монография / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремьянской. М. : МГИМО-Университет, 2013. 336 с.
6. Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 5–16.
7. Черногор Н.Н. Правоприменение в фокусе становления электронного государства: вызовы «новой реальности» / Н.Н. Черногор, Ю.Н. Кашеварова, А.А. Головина, А.А. Стратюк // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4 (59). С. 182–190.

Уважаемые авторы!

Вы можете самостоятельно в режиме реального времени получать информацию о статусе статей, направленных для опубликования в ИГ «Юрист». Для этого необходимо отправить с вашего электронного адреса письмо на autor-rq@lawinfo.ru, в теме письма должна быть указана только фамилия, без имени, отчества и др. Обращаем ваше внимание, что адрес для запроса статуса статей отличается от контактного электронного адреса редакции.

Каждый автор может узнать статус только своих статей, направив запрос со своего электронного адреса.

В случае возникновения проблем с получением информации просим обращаться в редакцию по телефону: (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

О некоторых аспектах конституционного измерения справедливости выборов

БОРИСОВА ПОЛИНА АЛЕКСЕЕВНА,

студент второго курса магистратуры Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат социологических наук
polseal@yandex.ru

Современная Россия как демократическое и правовое государство в рамках развития своей национальной избирательной системы ориентируется на общепризнанные международные стандарты реализации избирательных прав и свобод всех участников избирательного процесса, создание максимально комфортных условий для организации и проведения свободных, справедливых и демократических выборов.

Между тем международные избирательные стандарты не содержат четких критериев справедливости выборов. В результате значительно расширяются границы интерпретации справедливости выборов с точки зрения как аксиологической, так и нормативной составляющей. В частности, на основе анализа документов, зафиксировавших международные избирательные стандарты, можно отметить, что феномен справедливости представляет собой комплексную юридическую и общественно-политическую категорию и может быть раскрыт в четырех содержательных аспектах: 1) как критерий должного уровня благосостояния и социального развития общества (государства); 2) качество действующего законодательства (правовой системы); 3) нравственная ценность и цивилизационное достояние; 4) интегральная функция института свободных, справедливых и демократических выборов.

Вместе с тем документы, закрепляющие международные избирательные стандарты, предоставляют национальному законодателю достаточно широкую дискрецию в отношении определения правовых форм и нормативных критериев реализации справедливости в законодательстве о выборах и право-

применительной практике с учетом культурных и исторических особенностей.

И только Конституционный Суд РФ в своих решениях раскрывает конституционно-правовой смысл принципа справедливости с учетом конкретной ситуации.

Так, предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ по делу № 15-П от 27 июня 2013 г.¹ являлись нормативные положения, которые определяют статус главы муниципального образования в той части, в какой они влекут за собой возможность прекращения полномочий главы муниципального образования, восстановленного судом в этой должности, в связи с проведением досрочных выборов и вступлением в должность вновь избранного главы муниципального образования до окончания судебного разбирательства по делу удаленного в отставку главы муниципального образования.

В своем решении по рассматриваемому делу Конституционный Суд РФ отметил, что в качестве высшей ценности в демократическом правовом государстве выступают человек, его права и свободы, а их признание, соблюдение, защита на основе равенства перед законом и судом, являются

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148354/

В статье раскрываются некоторые аспекты реализации принципа справедливости в решениях Конституционного Суда РФ по вопросам избирательного права и процесса.

Ключевые слова: принцип справедливости, международные избирательные стандарты, судебный конституционализм, решения Конституционного Суда РФ, избирательное право, легитимность выборов.

On Some Aspects of the Constitutional Measurement of Fairness of Elections

Borisova Polina A., 2nd Year Graduate Student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Candidate of Sociological Sciences

The article covers some aspects of implementation of the principle of fairness in judgments of the Constitutional Court of the Russian Federation on the electoral law and procedure.

Keywords: principle of fairness, international electoral standards, judicial constitutionalism, judgments of the Constitutional Court of the Russian Federation, electoral law, legitimacy of elections.

обязанностью государства². Именно права и свободы в аксиологическом смысле определяют смысл и содержание законов, деятельность органов публичной власти и местного самоуправления, что должно обеспечиваться эффективным правосудием³. Таким образом, конституционное право на судебную защиту призвано не только реализовывать «обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод»⁴, но и обеспечить доверие граждан к институтам власти, гарантировать правопорядок в разветвленной системе общественных отношений.

Примечательно, что оспариваемая в Конституционном Суде РФ норма, предусматривающая возможность отправить главу муниципального образования в отставку, сама по себе не противоречит Конституции РФ, поскольку досрочное прекращение полномочий выборных должностных лиц осуществляется в целях обеспечения законности и правопорядка, а также защиты прав граждан, в том числе права и на осуществление местного самоуправления, от возможных злоупотреблений со стороны выборных органов местного самоуправления. Кроме того, реализация института досрочного прекращения полномочий формально предполагает возможность судебной проверки законности решения представительного органа, а также проведение в установленных федеральным законом сроки досрочных выборов (в целях обеспечения непрерывности осуществления муниципальной власти), с учетом того обстоятельства, что удаленный в отставку глава муниципального образования сохраняет за собой право баллотироваться.

При этом Конституционный Суд РФ пояснил, что «федеральный законодатель, создавая условия, обеспечивающие в связи с удалением главы муниципального образования в отставку защиту прав удаленного с этой должности лица и одновременно — прав населения муниципального образования на осуществление местного самоуправления, должен руководствоваться целями недопустимости противопоставления одних законных интересов другим и вводить нормативно-правовые механизмы их взаимосогласованной реализации»⁵. В этой связи законодатель должен предусмотреть наличие конкретных гарантий, позволяющих лицу, удаленному с должности главы муниципального образования, реализовать свое право на судебную защиту в полном объеме, что отвечает принципу эффективного правосудия и «требованиям справедливости». Прин-

ципально важно отметить, что право на судебную защиту признается Конституцией РФ в качестве основного и неотчуждаемого права человека на основе принципа равенства всех перед законом и судом, что подразумевает не только формальное право на обращение в суд, но и «гарантированную государством возможность получения реальной судебной защиты», ключевыми правовыми факторами которой выступают своевременность и эффективность.

Таким образом, сроки проведения досрочных выборов в случае удаления в отставку главы муниципального образования, определенные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶, должны применяться с учетом процесса судебной защиты лица, замещающего указанную выборную должность. А сама судебная защита — «осуществляться в максимально короткий срок с тем, чтобы с исключалось необоснованно продолжительное по времени сохранение ситуации неопределенности в отношении правового статуса указанного лица, влекущей невозможность своевременного восстановления нормального порядка управления муниципальным образованием»⁷.

Конституционный Суд РФ, руководствуясь безусловной нормативной значимостью и конституционной ценностью права граждан на судебную защиту на основе равенства всех перед законом и судом, «в силу конституционных принципов справедливости и пропорциональности (соразмерности)» постановил: «...внести в правовое регулирование отношений, связанных с удалением главы муниципального образования в отставку и введением — в случае признания судом законности соответствующего решения представительного органа местного самоуправления — досрочных выборов главы муниципального образования, изменения, обеспечивающие максимально возможное сокращение сроков судебного обжалования такого решения и незамедлительное рассмотрение судом дела о проверке его законности; впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений правоприменительные органы должны исходить из недопустимости назначения досрочных выборов на должность главы муниципального образования до разрешения судом соответствующего дела»⁸. Важно заметить, что принципу справедливости, как мы могли видеть из представленного дела, отвечает не столько формальное право на судебную защиту, сколько своевременность и эффективность его реализации, благодаря наличию действенных и функциональных правовых механизмов (зачастую

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

³ Там же. Статья 18.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148354/

⁵ Там же.

⁶ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148354/

⁸ Там же.

специальных, предупреждающих правовые коллизии), позволяющих его осуществление, поскольку указанное право является необходимым условием восстановления и гарантий других конституционных прав и свобод.

Следующим кейсом, иллюстрирующим специфику реализации принципа справедливости, рассмотрено решение Конституционного Суда РФ по делу № 20-П от 10 октября 2013 г.⁹ Предметом рассмотрения являлись нормативные положения, устанавливающие в отношении граждан Российской Федерации, осужденных когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, ограничения пассивного избирательного права, в той их части, которая конкретно регулирует указанные ограничения избирательного права в отношении граждан, судимость которых снята или погашена.

Конституционный Суд РФ отметил, что право избирать и быть избранным является важнейшим компонентом конституционного статуса избирателя и элементом публично-правового института свободных выборов, в котором воплощаются как личные интересы конкретного гражданина (принятие непосредственного участия в выборах, политические предпочтения и т.д.), так и публичные интересы (обеспечение объективных итогов выборов, отражающих волю избирателей).

При этом избирательные права, гарантированные Конституцией РФ, могут быть ограничены, что отвечает обязанности правового, демократического государства по обеспечению защиты прав и свобод человека и гражданина и других конституционно значимых ценностей. Таким образом, устойчивость правовой демократии должна обеспечиваться эффективными нормативными механизмами и инструментами, способными охранять ее от криминализации публичной власти, обеспечивая сохранение доверия общества к выборным процедурам.

Безусловно, совершенное тяжкое или особо тяжкое преступление выступает тем обстоятельством, которое влияет на оценку избирателями и обществом в целом образа кандидата и, конечно же, на степень доверия к представительной демократии, уровень электорально-правовой культуры (а также вовлеченность, заинтересованность политической жизнью), следовательно — уверенность в легитимности и справедливости избирательных процедур и уважение к ценностям верховенства права. Кроме того, Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции¹⁰, в Преамбуле которой зафиксирована безусловная ценность правового порядка, высокого уровня социальной под-

держки легитимности органов публичной власти: «...будучи обеспокоены серьезностью порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку...»¹¹

Важно заметить, что ограничение пассивного избирательного права в рассматриваемом деле не подразумевает его умаление и утрату реального содержания и ценности, а исходя из природы и специфики правоотношений в сфере избирательного права, гарантирует устойчивость правовой демократии, верховенство права и прозрачность, легитимность электоральных процедур, отвечая критериям свободных, демократических выборов.

Конституционный Суд РФ, апеллируя к «принципам справедливости, юридического равенства и конституционной законности», признал не соответствующими Основному закону те нормы, в части которых не предусматривается дифференциация в ограничении пассивного избирательного права лиц, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений. Таким образом, Конституционный Суд РФ в поиске баланса между частными и публичными интересами в сфере избирательных правоотношений в случае необходимости ограничения первых предусматривает наличие специальных правовых гарантий, учитывающих критерии дифференциации, руководствуясь принципами соразмерности, справедливости и правовой определенности.

Конституционный Суд РФ в Определении № 324-О от 5 марта 2013 г.¹² дал оценку содержания норм¹³, регулирующих порядок замещения вакантных депутатских мандатов, в той части, в какой они предоставляют коллегиальному постоянно действующему руководящему органу политической партии широкую дискрецию в осуществлении полномочий по распределению вакантных мандатов депутата Государственной Думы.

В определении по делу Суд указал, что оспариваемые положения допускают возможность для коллегиального органа политической партии при распределении вакантного мандата отступить от очередности расположения кандидатов в списке зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы только в силу исключительных обстоятельств объективного характера, причем такое решение должно содержать указание на конкретные обстоятельства, что может быть проверено по существу в судебном порядке.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта "а" пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Курьянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153235/

¹⁰ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

¹¹ Там же.

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2013 г. № 324-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 89 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_143779/

¹³ Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (части 1 и 2 статьи 89). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/

Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что право граждан избирать и быть избранным по своей природе является прежде всего индивидуальным правом, а не коллективным. Применительно к рассматриваемому делу это означает, что политическая партия при распределении вакантного мандата не может не учитывать того обстоятельства, что избиратели, голосуя за партийный список в целом, все же отдавали голоса и за каждого кандидата, включенного в этот список с учетом очередности, самостоятельно определенной партией.

Однако, принимая во внимание необходимость соблюдения баланса между частными и публичными интересами (в рассматриваемом кейсе — интересами кандидатов и политической партии при распределении вакантного мандата) и руководствуясь принципами равенства кандидатов, а также тем положением, что избирательное право — это прежде всего индивидуальное право, Суд указал на необходимость в случае нарушения очередности при передаче вакантного мандата указания постоянно действующим коллегиальным органом политической партии на конкретные обстоятельства, побудившие к такому решению, что может быть проверено по существу в судебном порядке.

Примечательно, что к данному определению представлено сразу два особых мнения судей Конституционного Суда РФ — С.Д. Князева и А.Н. Кокотова.

Так, С.Д. Князев отмечал, что с точки зрения «принципов юридического равенства и справедливости» вызывает «вопросы» механизм распределения «депутатских мандатов, исключающий любое влияние партий на последовательность получения кандидатами своих парламентских должностей при их первичном распределении и, напротив, предполагающий деятельное участие соответствующих партийных органов в выборе наиболее достойных — вне зависимости от очередности расположения в федеральном списке кандидатов — претендентов на вакантные мандаты...» Таким образом, с точки зрения реализации принципа справедливости возникающие в избирательных правоотношениях различия в правовом положении участников, имеющих один и тот же правовой статус и находящиеся в сходных условиях/ситуациях, могут быть признаны соответствующими Конституции только тогда, когда эти различия «объективно обусловлены (оправданы) и преследуют конституционно значимые цели». Если подобные основания и аргументы будут от-

сутствовать в решении политической партии при передаче вакантного мандата без соблюдения очередности, «обязательность результатов выборов, — отмечал С.Д. Князев, — будет лишена необходимого конституционного обоснования»¹⁴.

Между тем А.Н. Кокотов обращает внимание на то, что передача мандатов при их первичном распределении и при замещении мандатов производится по «специальным правилам». Так, во втором случае правила направлены «уже не на выявление воли избирателей, а на справедливое распределение мандатов, полученных партией в результате коллективного волеизъявления избирателей». В частности, принцип справедливости, по мнению А.Н. Кокотова, требует такого порядка распределения мандатов, который прежде всего учитывает баланс прав и законных интересов кандидатов и партий с учетом общественно-политических реалий — «динамики общественных отношений в ходе выборов и в период после выборов»¹⁵.

Позиция Конституционного Суда РФ находит поддержку и среди ученых, трактующих принцип справедливых и свободных выборов не столько с позиции расширения возможностей участия избирателей в электоральных процедурах, сколько с позиции наличия в действующем избирательном законодательстве эффективных организационных и правовых гарантий, обеспечивающих прозрачность и честность избирательного процесса на стадии голосования¹⁶.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, раскрывая конституционное содержание справедливости выборов, оказывает непосредственное влияние на проводимую государством политику в области развития ценностей верховенства права, федерализма и правовой демократии, многопартийности и политического плюрализма, а также способствует развитию избирательной системы России.

¹⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2013 г. № 324-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 89 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_143779/

¹⁵ Там же.

¹⁶ Кабышев С.В. Вопросы совершенствования законодательства о выборах Президента РФ // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 2. С. 5–6.

Литература

1. Кабышев С.В. Вопросы совершенствования законодательства о выборах Президента РФ / С.В. Кабышев // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 2. С. 3–6.

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:
тел. (495) 617-18-88 – многоканальный
8-800-333-28-04 (по России бесплатно)
адрес электронной почты: podpiska@lawinfo.ru

Уголовно-правовая неопределенность обмана, принуждения, насилия или угрозы его применения избирателей как условие совершения преступления, посягающего на легитимность государственной власти

ДЕГТЕРЕВ АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ,

кандидат юридических наук, доцент
avtor@lawinfo.ru

Обман выступает квалифицирующим признаком ч. 2 ст. 141 УК РФ. В литературе закрепились два подхода к определению его сущности¹. По мнению автора, первый из них можно назвать широким, так как «под обманом понимают преднамеренное введение в заблуждение избирателя или участника референдума путем сообщения ложных сведений, предоставления подложных документов или совершения иных действий»². Второй подход — узкий, так как «в этом

случае обман ограничивается только обстоятельствами, которые могут повлиять на исход выборов или референдума»³. Учитывая, что речь идет об обмане, соединенном с воспрепятствованием осуществления избирательных прав или права участника референдума, то его содержание логично ограничивать только теми моментами, которые непосредственно влияют и (или) могут влиять на реализацию гражданином указанных прав. По мнению автора, все, что лежит за указанными пределами, не нарушает и не может нарушить запрет, предусмотренный ст. 141 УК РФ. Это согласуется и с лексическим значением слова

¹ См.: Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. М., 2002; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.Т. Томина, В.В. Сверчкова. М., 2006.

² См.: Турищева Н.Ю. Преступления против избирательных прав и права на участие в референдуме М.: Юридический центр Пресс, 2010. С. 156.

³ См.: Антонов О.Ю., Багмет А.М., Бычкова Е.И. Противодействие преступлениям против избирательных прав граждан: уголовно-правовые, криминологические и криминалистические аспекты. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 65.

Статья посвящена анализу квалифицирующего признака состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 141 УК РФ, который относится к числу дискуссионных. Рассматриваются сущность воспрепятствования свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав и права на участие в референдуме, нарушения тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности членов указанных комиссий, связанной с исполнением ими своих обязанностей. Дается новая трактовка уголовно-правовой нормы, анализируются спорные вопросы содержания состава преступления и т.д. Высказывается авторское мнение относительно возможности воспрепятствования обнародованию недостоверных сведений по итогам проведения опроса общественного мнения.

Ключевые слова: выборы, референдум, избирательные права, право на участие в референдуме, воспрепятствование, тайна голосования, член комиссии.

The Criminal Law Uncertainty of Deception, Coercion, Violence or a Threat of Violence in Respect of Voters as a Condition for Perpetration of a Crime Encroaching upon the Government Legitimacy

Degterev Andrey A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

The article is dedicated to an analysis of the qualifying attribute of constituent elements of a crime stipulated by Part 2 Article 141 of the Criminal Code of the Russian Federation, which is open to discussion. The publication reviews the essence of interference with free exercising of civil electoral rights and the right to participate in a referendum, violation of the secrecy of voting and interference with the work of electoral commissions, referendum commissions or activities of members of the said commissions related to discharge of their obligations. The article gives new interpretation of the criminal law provision, analyzes challenging issues of the content of constituent elements of a crime, etc. The author expresses his opinion as to the possibility of acknowledgment of publication of inaccurate data following a public opinion survey as interference. **Keywords:** elections, referendum, electoral rights, right to participate in a referendum, interference, secrecy of voting, commission member.

«обмануть», т.е. ввести лицо в заблуждение. Целью любого обмана в ходе проведения избирательной кампании является воспрепятствовать реализации гражданином избирательного права или права на референдум, что вытекает из характера самого деяния и обстановки, характеризующейся наличием избирательного процесса или проведения референдума.

В литературе традиционно выделяют два вида обмана: активный и пассивный. Их содержание наиболее полно проанализировано применительно к мошенничеству. Активный обман означает преднамеренное сообщение заведомо ложных сведений, пассивный предполагает умолчание о юридически значимых фактах. Следовательно, обман можно определить, во-первых, как введение в заблуждение, а во-вторых, как сохранение уже имеющегося заблуждения⁴.

На практике обманные действия могут быть достаточно разнообразными и относиться к месту, времени и порядку голосования, личности кандидатов⁵, оформлению бюллетеня для голосования и др.

Обман необходимо отличать от обманывания как процесса. Это обстоятельство может влиять на квалификацию содеянного. Если обманывание не привело к воспрепятствованию, то речь, скорее всего, может идти о покушении на совершение преступления, предусмотренного ст. 141 УК РФ.

Обман, как правило, бывает сопряжен с рядом иных деяний: подлогом документов, клеветой о кандидате и т.д. В этом случае имеет место совокупность преступлений, охватываемых п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ и, исходя из фактического содержания действия, статьями о клевете, служебном подлоге, использовании подложного документа и т.д.

В качестве другого квалифицирующего признака ст. 141 УК РФ законодателем определено принуждение. Принуждение было включено в ч. 2 ст. 141 УК РФ Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ⁶. Этот шаг законодателя в литературе получил диаметрально противоположную оценку. Так, некоторыми авторами он был признан обоснованным, так как принуждение стало промежуточной формой совершения преступления между существовавшими его вариантами с использованием обмана и применения насилия⁷.

Другие же считают, что законодатель, дополняя перечень квалифицирующих признаков рассматриваемого преступления указанием на принуждение, по сути, ввел два одинаковых по содержанию понятия, отличающихся лишь по объему: принуждение охватывает понятие применения насилия или угрозы его применения⁸.

Принуждение как деяние или как способ совершения преступления встречается в ряде статей УК РФ (например, в ст. 144, 147, 184, 240)⁹. В них один и тот же термин используется для обозначения различных по содержанию и объему понятий, чем нарушается известное правило законодательной техники: нельзя одним и тем же термином обозначать разные понятия либо одно и то же понятие передавать, используя разные термины.

«Принудить» в русском языке означает заставить что-нибудь сделать, силой побудить к чему-нибудь¹⁰. Другими словами, принуждаемого заставляют поступить вопреки своей воле; в данном случае речь идет о принуждении, которое направлено на то, чтобы гражданин — участник избирательного процесса или референдума голосовал за «нужного» кандидата либо против какого-либо кандидата, бойкотировал выборы, снял свою кандидатуру и т.д.

Специалистами понятие принуждения как такового и принуждения в рассматриваемом преступлении раскрывается по-разному. Так, Т.Ю. Кобозева под принуждением понимает воздействие на человека, ограничивающее свободу его воли путем применения незаконных действий с целью заставить его совершить нужное для принуждающего лица деяние¹¹. В этом случае автор сужает содержание анализи-

⁴ См.: Белокуров О., Андреев В. Уголовно-правовая оценка обманной деятельности // Уголовное право. 2005. № 5. С. 4.

⁵ В литературе приводится пример, иллюстрирующий обман относительно личности кандидата. Х. и М. распространяли листовки, в которых содержалась ложная информация о снятии кандидатом в депутаты Государственной Думы РФ В. своей кандидатуры. По данному факту было возбуждено уголовное дело по п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ (см.: Антонов О.Ю., Елинский В.И. Функционирование преступной деятельности, связанной с проведением избирательных кампаний и референдумов // Российский следователь. 2011. № 9. С. 15).

⁶ См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2708.

⁷ См., например: Климова Ю.Н. Электоральная преступность: понятие и проблема эффективности ее сдерживания уголовно-правовыми средствами // Следователь. 2003. № 11. С. 47.

⁸ См.: Колышницын А.С. Преступления против избирательных прав граждан и права на участие в референдуме: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2004. С. 104.

Некоторые авторы полагают, что принуждение охватывает и физическое воздействие. Например, С.В. Бородин, в целом определяя принуждение как психическое воздействие, заключающееся в просьбах, обещаниях, угрозах и т.д., включал в его содержание и физическое воздействие (см.: Уголовное право России. Особенная часть / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.В. Лунеева, А.В. Наумова. М., 2005. С. 125).

⁹ При этом не существует какого-либо единого подхода в применении этого термина в уголовном законодательстве как в случаях обозначения им деяния, так и способа совершения преступления. В одних случаях законодатель называет формы, в которых может проявляться принуждение, например, в ст. 179 УК РФ оно характеризуется как угроза применения насилия, уничтожения или повреждения имущества, распространение сведений, которые могут причинить существенный вред правам и законным интересам потерпевшего или его близких; в ч. 2 ст. 309 УК РФ принуждение предполагает шантаж, угрозу убийством, причинением вреда здоровью уничтожением или повреждением имущества. В других случаях в законе лишь говорится о принуждении, однако его содержание не раскрывается.

¹⁰ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1990. С. 594.

¹¹ См.: Кобозева Т.Ю. Категория «принуждение» в уголовном праве России // Вестник Воронежского гос. ун-та. Право. 2008. № 1. С. 276.

Не включает в определение принуждения цель заставить потерпевшего отказаться от выполнения определенных действий Е.В. Гертель (см.: Гертель Е.В. Соотношение понятий «насилие» и «принуждение» // Российский следователь. 2010. № 17. С. 19; она же. Разграничение понятий «насилие» и «принуждение» в уголовном праве // Уголовное право. 2010. № 5. С. 17).

руемого понятия; за его пределами необоснованно оказалась вторая возможная цель — заставить отказаться от выполнения каких-либо действий. Это обстоятельство обоснованно включают в определение принуждения Е.Г. Веселов¹², Д.В. Попов¹³, И.С. Щербина¹⁴ и др.

Т.Ю. Орешкина и Т.Д. Устинова считают, что принуждение — «это общественно опасное деяние, осуществляется незаконно и имеет целью воспрепятствовать проявлению свободы воли другого человека, заставить совершить поступок, который для него был нежелательным»¹⁵.

В зависимости от особенностей воздействия на потерпевшего принуждение традиционно подразделяется на физическое и психическое.

Первое предполагает два возможных варианта воздействия на человека: во-первых, совершение действий, по своему содержанию аналогичных физическому насилию (причинение вреда здоровью, побои, истязание, пытки, введение в организм одурманивающих веществ и т.д.), отличающихся от последнего своей целевой установкой — желанием подавить волю потерпевшего, от которого хотят добиться поведения, удобного принуждающему; во-вторых, совершение действий, не связанных с воздействием на тело или организм человека (например, лишение свободы).

Психическое воздействие в первую очередь характеризуется угрозой применения насилия; вместе с тем оно охватывает и другие виды психического воздействия на человека, способные подавить его. Последние во многом индивидуальны, зависят от личности потерпевшего и ряда других обстоятельств (например, шантаж).

Содержание принуждения в рассматриваемом составе преступления, на наш взгляд, необходимо раскрывать с учетом двух обстоятельств: во-первых, семантики указанного слова; во-вторых, его соотношения с таким понятием, как применение насилия или угрозой его применения. С одной стороны, семантика слова «принуждение» не исключает применение насилия («силой побудить...»), с другой стороны, такая трактовка принуждения будет пересекаться с содержанием сопоставляемого признака (применение или угроза применения насилия). Поэтому принуждение в преступлении, предусмотренном ст. 141 УК РФ, необходимо, по мнению автора, трактовать узко, только как угрозу совершения действий, не относящихся к насилию: уничтожение или повреждение имущества; шантаж; нарушение законных прав и интересов и т.д. Также автор считает, что принуждение в рассматриваемом составе преступления может осуществляться не только на участника избирательного процесса, но

и на его родных и близких. В данном случае речь идет о принуждении родственника и (или) близкого, чтобы участник избирательного процесса или референдума голосовал, как указано выше, за «нужного» кандидата либо против какого-либо кандидата, бойкотировал выборы, снял свою кандидатуру и т.д.

Существенным пробелом ч. 2 ст. 141 УК РФ является правовая неопределенность содержания насилия или угрозы его применения¹⁶. Уголовно-правовая характеристика этого понятия не раскрывается, хотя его сущность и направленность при реализации избирательного процесса очевидны. Насилие или угроза его применения по действующему уголовному законодательству России предполагает физическое воздействие на потерпевшего и может выражаться в ограничении свободы, побоях, истязании, причинении вреда здоровью. Если применительно к первым формам проявления насилия вопросов в практическом применении не возникает, то содержание последней явно относится к числу дискуссионных. Одни авторы ограничивают его только легким вредом здоровью¹⁷, другие включают в него и вред здоровью средней тяжести¹⁸.

В теории уголовного права выработано правило, согласно которому содержание неконкретизированного насилия в том числе следует определять исходя из санкций норм, предусматривающих уголовную ответственность за причинение вреда здоровью¹⁹. Санкция ч. 2 ст. 141 УК РФ ниже лишь санкции ст. 111 УК РФ, следовательно, только причинение тяжкого вреда здоровью выходит за пределы насилия, предусмотренного ст. 141 УК РФ, и поэтому требует квалификации по совокупности совершенных преступлений. Вред здоровью другой тяжести (легкий и средней тяжести), а также действия, которые не

¹⁶ К сожалению, законодатель не выдерживает единого подхода к терминологическому обозначению насилия как деяния и как способа совершения преступления (см. об этом подробно: Парог А.И. Обозначение насилия в Особенной части УК РФ характеризуется чрезвычайной терминологической пестротой // Уголовное право. 2014. № 5. С. 85–86). Подобная практика порождает вопросы как общего характера, так и применительно к рассматриваемому составу преступления. Во-первых, общественная опасность реального применения насилия и угрозы его применения, хотя существенно и отличается между собой, не дифференцирована; в связи с этим суды вынуждены корректировать сложившееся положение за счет назначаемого наказания (в этом случае реальное насилие получает более строгую оценку). Во-вторых, ряд проблем возникает при квалификации насилия, в частности отграничении преступлений, также содержащих в своей характеристике насилие, определении наличия совокупности преступлений.

¹⁷ См.: Щиголев Ю.В. Уголовная ответственность за преступления в области избирательного права // Российский следователь. 1999. № 6. С. 28; Комментарий к УК РФ с постатейными материалами и судебной практикой / под общ. ред. С.И. Никулина. М., 2002. С. 415 и др.

¹⁸ См.: Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. С. 121.

¹⁹ См., например: Огородникова Н.В. К вопросу об унификации законодательного описания насилия как способа совершения конкретных составов преступления // Насилие в современной России: материалы Всероссийской науч.-практ. конф. Ростов н/Д., 1999. С. 220.

В этом случае презюмируется, что санкции точно отражают общественную опасность соответствующего деяния, выступая объективным ее мериллом.

¹² См.: Веселов Е.Г. Физическое или психическое принуждение // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Попов Д.В. К вопросу о соотношении уголовно-правовых понятий: принуждение и насилие // Актуальные проблемы уголовного процесса России: межвуз. сб. науч. трудов. Уфа, 2003. С. 148.

¹⁴ См.: Щербина И.С. Принуждение как способ воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан или работе избирательных комиссий // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9. С. 35.

¹⁵ Орешкина Т.Ю., Устинова Т.Д. Принуждение как способ совершения преступления и как уголовно наказуемое деяние // Современное право. 2009. № 9. С. 105.

повлекли за собой причинения вреда, но в момент их совершения создавали реальную опасность жизни или здоровью потерпевшего (например, перекрытие дыхания, удержание головы в воде и т.д.), охватываются указанным насилием²⁰.

Угроза вообще — это выраженное вовне информационное воздействие на потерпевшего с целью изменить его поведение в желательном для угрожающего направлении. Уголовно наказуемая угроза должна быть реальной. Реальность оценивается исходя из субъективных (оценка высказывания угрожаемым, наличие опасений за свое здоровье) и объективных (обстановка высказанной угрозы, характеристика личности виновного, предшествующие отношения виновного и потерпевшего и т.д.) критериев. Угроза должна иметь конкретного адресата.

В п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ содержание угрозы ограничено насилием; в него входит причинение вреда здоровью любой тяжести, а также смерти, причем как в отношении самого потерпевшего, так и его близких.

Подводя итог, можно сказать, что избирательные права граждан — это конституционные права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определения результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией РФ, федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ. Следовательно, ограничивать цель воспрепят-

ствования только реализацией права избирать или быть избранным необоснованно, не соответствует законодательному определению понятия избирательных прав.

В литературе имеется ряд предложений по совершенствованию редакции ст. 141 УК РФ²¹. На наш взгляд, принуждение и насилие и угроза применения насилия — перекрещивающиеся понятия, при этом первое из них имеет более широкое содержание, полностью охватывает второе. В связи с этим указание в законе на эти оба способа совершения воспрепятствования некорректно, создает искусственные сложности в определении содержания каждого из них.

²¹ Так, Н.Ю. Турищева формулирует ее следующим образом:
«Статья 141. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав, права на участие в референдуме или работе избирательных комиссий, комиссий референдума
 1. Воспрепятствование свободному осуществлению гражданами своих прав избирать, выдвигаться и быть зарегистрированным в качестве кандидата, быть избранным на выборах в органы государственной власти или органы местного самоуправления, а равно воспрепятствование осуществлению права выдвижения инициативы проведения референдума, голосования на референдуме, соединенное с обманом, принуждением, применением насилия либо с угрозой его применения, — наказываются...
 2. Воспрепятствование деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума, деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей, соединенное с обманом, принуждением, применением насилия либо с угрозой его применения, а равно неправомерное вмешательство в работу Государственной автоматической системы Российской Федерации "Выборы", — наказываются...
 3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные:
 а) лицом с использованием своего служебного положения;
 б) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, — наказываются...
 4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, повлиявшие на результаты выборов, — наказываются...» (см.: Турищева Н.Ю. Преступления против избирательных прав и права на участие в референдуме. С. 297).

²⁰ Например, Р.Д. Шарапов пишет: «Например, если воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий сопровождалось применением физического насилия в виде побоев или причинения легкого вреда здоровью, то содеянное квалифицируется только по п. "а" ч. 2 ст. 141 УК РФ, без дополнительной квалификации по ч. 1 ст. 116 или ч. 1 ст. 115 УК РФ» (Шарапов Р.Д. Актуальные вопросы квалификации насильственных преступлений // Уголовное право. 2015. № 1. С. 122).

Литература

1. Антонов О.Ю. Противодействие преступлениям против избирательных прав граждан: уголовно-правовые, криминологические и криминалистические аспекты / О.Ю. Антонов, А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. М.: Юрлитинформ, 2014. 249 с.
2. Антонов О.Ю. Функционирование преступной деятельности, связанной с проведением избирательных кампаний и референдумов / О.Ю. Антонов, В.И. Елинский // Российский следователь. 2011. № 9. С. 15–20.
3. Белокуров О. Уголовно-правовая оценка обманной деятельности / О. Белокуров, В. Андреев // Уголовное право. 2005. № 5. С. 4–7.
4. Веселов Е.Г. Физическое или психическое принуждение / Е.Г. Веселов // СПС «КонсультантПлюс», 2008.
5. Гертель Е.В. Разграничение понятий «насилие» и «принуждение» в уголовном праве / Е.В. Гертель // Уголовное право. 2010. № 5. С. 17–19.
6. Гертель Е.В. Соотношение понятий «насилие» и «принуждение» // Российский следователь. 2010. № 17. С. 19–20.
7. Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс / В.В. Игнатенко. М.: РЦОИТ, 2002. 142 с.
8. Климова Ю.Н. Электоральная преступность: понятие и проблема эффективности ее сдерживания уголовно-правовыми средствами // Следователь. 2003. № 11. С. 45–48.

9. Кобозева Т.Ю. Категория «принуждение» в уголовном праве России / Т.Ю. Кобозева // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2008. № 1 (4). С. 276–289.
10. Колышницын А.С. Преступления против избирательных прав граждан и права на участие в референдуме : дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Колышницын. Рязань, 2004. 195 с.
11. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. А.А. Чекалин ; под ред. В.Т. Томина, В.В. Сверчкова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2006. 1228 с.
12. Комментарий к УК РФ с поstateйными материалами и судебной практикой / под общ. ред. С.И. Никулина. 3-е изд. М. : Менеджер, 2002. 1248 с.
13. Огородникова Н.В. К вопросу об унификации законодательного описания насилия как способа совершения конкретных составов преступления / Н.В. Огородникова // Насилие в современной России : материалы Всероссийской научно-практической конференции : сб. науч. ст. Ростов н/Д., 1999. С. 218–222.
14. Ожегов С.И. Словарь русского языка : 70000 слов / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. 22-е изд., стереотип. М. : Русский язык, 1990. 921 с.
15. Орешкина Т.Ю. Принуждение как способ совершения преступления и как уголовно наказуемое деяние / Т.Ю. Орешкина, Т.Д. Устинова // Современное право. 2009. № 9. С. 104–108.
16. Попов Д.В. К вопросу о соотношении уголовно-правовых понятий: принуждение и насилие / Д.В. Попов // Актуальные проблемы уголовного процесса России : межвузовский сб. науч. трудов / отв. ред. З.Д. Еникеев. Уфа : РИО БашГУ, 2003. С. 148.
17. Рарог А.И. Обозначение насилия в Особенной части УК РФ характеризуется чрезвычайной терминологической пестротой / А.И. Рарог // Уголовное право. 2014. № 5. С. 85–86.
18. Турищева Н.Ю. Преступления против избирательных прав и права на участие в референдуме / Н.Ю. Турищева. М. : Юридический центр Пресс, 2010. 337 с.
19. Уголовное право России. Особенная часть : учебник для студентов вузов / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.В. Лунеева, А.В. Наумова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2005. 543 с.
20. Шарапов Р.Д. Актуальные вопросы квалификации насильственных преступлений / Р.Д. Шарапов // Уголовное право. 2015. № 1. С. 112–124.
21. Щербина И.С. Принуждение как способ воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан или работе избирательных комиссий / И.С. Щербина // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9. С. 35–42.
22. Щиголев Ю.В. Уголовная ответственность за преступления в области избирательного права // Российский следователь. 1999. № 6. С. 27–30.

Уважаемые авторы!

- Обращаем ваше внимание на то, что результаты исследования, изложенные в предоставленной вами рукописи, должны быть оригинальными. Заимствованные фрагменты или утверждения должны быть оформлены с обязательным указанием автора и первоисточника. Чрезмерные заимствования, а также плагиат в любых формах, включая неформализованные цитаты, перефразирование или присвоение прав на результаты чужих исследований, неэтичны и неприемлемы.
- Необходимо признавать вклад всех лиц, так или иначе повлиявших на ход исследования, в частности, в статье должны быть представлены ссылки на работы, которые имели значение при проведении исследования.
- Нельзя предоставлять в журнал рукопись, которая была отправлена в другой журнал и находится на рассмотрении, а также статью, уже опубликованную в другом журнале.
- Соавторами статьи должны быть указаны все лица, внесшие существенный вклад в проведение исследования. Среди соавторов недопустимо указывать лиц, не участвовавших в исследовании.
- Если вы обнаружили существенные ошибки или неточности в статье на этапе ее рассмотрения или после ее опубликования, необходимо как можно скорее уведомить об этом редакцию журнала.

Референдумы и народные инициативы в современной социально-экономической жизни Швейцарии

ЛАФИТСКИЙ ВЛАДИМИР ИЛЬИЧ,

профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
член Научного совета и приглашенный профессор
Международной антикоррупционной академии (Лаксенбург, Австрия),
член-корреспондент Международной академии сравнительного права (Париж, Франция),
замещающий член Венецианской комиссии Совета Европы (2013–2017 гг.),
заслуженный юрист Российской Федерации
vlafitskiy@gmail.com

Швейцария имеет давние, многовековые традиции проведения выборов, референдумов, иных форм прямой демократии. Первым их документальным свидетельством стало Соглашение о Союзе от 1 августа 1291 г., которое было одобрено с общего согласия населением трех земель¹ — Швица, Ури и Унтервальдена с целью их защиты от общих врагов².

С соблюдением тех же традиций проведения вечевых собраний, в которых принимали участие не ограниченные в правах совершеннолетние мужчины — главы семейств, было осуществлено присоединение к союзу трех земель: сперва Люцерна (1332 г.), затем Цюриха, Берна, Гларуса и Цуга (1350-е годы). Ежегодные вечевые собрания (Landsgemeinde) проводились в каждой из земель для обсуждения общих вопросов, разрешения споров, а также для принятия решений, обязывающих всех жителей земли. В голосовании посредством поднятия рук участвовали от тысячи до более десяти тысяч человек, что подтверждают летописные свидетельства (одно из первых дошедших до наших дней повествует о вечевом собрании в Цуге в 1294 г.).

В следующие столетия союз швейцарских земель постепенно расширялся. В 1513 г. в его составе было уже 13 земель. И каждая из них определяла свой

¹ Термин «кантоны» утвердился значительно позже, в эпоху Наполеоновских войн. До этого они обозначались такими терминами, как *Statt, Städte, Länder, Ort*. Автором используется обобщающий термин «земля» для описания субъектов первоначальных союзных объединений Швейцарии. О развитии территориальных форм государственного устройства см.: Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А. Территория в публичном праве. М., 2013; Ирхин И.В. Территориальные автономии в зарубежных унитарных и регионалистских государствах Европы и Азии (конституционно-правовое исследование. М., 2019; Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т. 2: Правовые системы Западной Европы / под ред. В.И. Лафитского. М., 2012; Лафитский В.И. Сравнительное правоведение в образах права. Т. 2. М., 2011.

² Этот документ имеет также следующие названия: «Союзное письмо», «Клятва Рютли». Русский перевод Соглашения о

союзе см.: Альпы и свобода. Швейцарские писатели о своей стране. 1291–1991. М., 1992. С. 19–20. См.: Курти Ф. История народного законодательства и демократии в Швейцарии / пер. с нем. Г.Ф. Львовича. СПб., 1900; Эсмен А. Общественное конституционное право. СПб., 1909.

Статья посвящена анализу современной практики проведения референдумов и народных инициатив по вопросам социально-экономического развития Швейцарии; выявляются особенности правового регулирования, тенденции, закономерности, динамика и перспективы применения указанных форм прямой демократии.

Ключевые слова: Швейцария, референдум, выборы.

Referendums and Popular Initiatives in the Modern Socioeconomic Life of Switzerland

Laftskiy Vladimir I., Professor of the Kutafin Moscow State Law University, Member of the Academic Council and Visiting Professor of the International Anti-Corruption Academy (Laxenburg, Austria), Corresponding Member of the International Academy of Comparative Law (Paris, France), Substitute Member of the Venice Commission of the Council of Europe (2013 to 2017), Honored Lawyer of the Russian Federation

The article is dedicated to an analysis of the modern practice of referendum holding and implementation of popular initiatives on the issues of the socioeconomic development of Switzerland; identifies legal regulation peculiarities, tendencies, trends, dynamics and prospects of application of the indicated direct democracy forms.

Keywords: Switzerland, referendum, elections.

порядок регулирования вечевых собраний, нередко запрещаая, потом возрождая, ограничивая или расширяя участие в них отдельных социальных или территориальных групп.

Практика проведения кантональных референдумов была сохранена Конституцией Гельветической Республики 1798 г. и всеми последующими основными законами Швейцарии — Актом примирения (Mediationszeit) 1803 г., Союзным договором 1815 г., конституциями 1848 г., 1874 г. и 1999 г.

Общенациональные референдумы были впервые предусмотрены Конституцией Швейцарии 1848 г. И уже со второй половины XIX в. они стали использоваться как механизмы не только укрепления демократии, но и единения нации, разделенной по разным линиям национальной, религиозной, языковой, социальной принадлежности граждан³.

За первые тридцать с небольшим лет (1848–1880 гг.) было проведено 22 общенациональных референдума. В дальнейшем их интенсивность постоянно возрастала. Так, в 1891–1900 гг. состоялось 24; в 1951–1960 гг. — 40; в 1991–2000 гг. — 105 референдумов. Такая же динамика сохраняется и в последние шесть лет. С 3 марта 2013 г. по 5 марта 2019 г. было проведено более 50 общенациональных референдумов⁴.

Существенно расширились формы и возможности созыва референдумов⁵. С инициативой их проведения могут выступать не только федеральные власти, но и избиратели в порядке народной инициативы⁶. При этом отмечается заметный рост не только числа народных инициатив, но и эффективности их применения. Так, если за полвека (с 1932 по 1982 г.) только одна народная инициатива была поддержана на референдуме⁷, то только за последние шесть лет результативными были четыре инициативы.

Еще одна тенденция — референдумы все чаще используются в качестве средства согласования социальной и экономической политики, реализации и корректировки целевых программ, решения задач

социального и экономического развития⁸. При этом их проведение характеризуется не только высокой электоральной активностью, но и устойчивым неприятием (отторжением) популистских предложений и лозунгов.

В качестве примера можно привести референдум, проведенный 10 февраля 2019 г. в порядке народной инициативы по вопросу о прекращении дальнейшей городской застройки и обеспечении устойчивого развития населенных мест. В нем участвовали 37,4% зарегистрированных избирателей; из них 63,7% проголосовали против указанной инициативы⁹.

Еще более значительным большинством голосов были отклонены народные инициативы «О повышении качества продуктов питания» (61,3%) и «О продуктовом суверенитете» (68,4%), вынесенные на референдум, состоявшийся 23 сентября 2018 г. при явке 37% избирателей¹⁰.

Высокий уровень невосприимчивости швейцарских избирателей к популистским лозунгам подтверждается результатами многих народных голосований последних шести лет.

Так, на референдуме 10 июня 2018 г. по вопросу народной инициативы о суверенной денежной системе, которая предусматривала запрещение каким-либо банкам, кроме Национального банка, осуществлять денежную эмиссию, а также обязывала банки, предоставляющие кредиты, иметь наличные денежные средства в той сумме, на которую осуществляется кредитование, 75,7% избирателей проголосовали против предложенных мер (в референдуме участвовали 34,55% от общего числа избирателей)¹¹.

В рассмотренных случаях явка избирателей не была высокой, что объясняется одним фактором — изначальным неприятием представленных народных инициатив. Но электоральная картина меняется, когда на общенародное голосование ставятся вопросы, затрагивающие наиболее важные вопросы, вызывающие неоднозначные оценки либо острые политические дискуссии.

Так, в референдуме, состоявшемся 28 февраля 2016 г. по вопросу одобрения народной инициативы об укреплении брака и семьи; об устранении неравных условий, созданных для семейных пар; о предоставлении им дополнительных льгот, нивелирующих тяготы, связанные с уходом за детьми, участвовали 63,27% от общего числа зарегистрированных избирателей. Указанная народная инициатива была отклонена незначительным (1,6%) большинством голосов избирателей в целом по стране. При этом в большей части кантонов (в 18 из 26) народная инициатива была поддержана большинством избирателей, что, впрочем, не имело значения¹².

В тот же день состоялся еще один референдум по народной инициативе, которая требовала принятия законодательных мер, направленных на пресечение

³ Auer A. Droit constitutionnel suisse (vol. I: L'Etat, vol. II: Les droits fondamentaux) / A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier. Berne, 2013.

⁴ В общей сложности, по официальным данным федеральной Канцелярии, с 1848 г. по 5 марта 2019 г. было проведено 626 общенациональных референдумов, на которых 301 предложение было принято, 337 — отклонены; 13 — признаны несостоявшимися по причине отсутствия одного из двух условий: согласия большинства кантонов (9) и большинства голосов избирателей (4). URL: https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_2_2_4_6.html

⁵ В частности, различают: обязательные референдумы, которые проводятся с целью утверждения конституционных поправок и принятия новой Конституции; факультативные референдумы, касающиеся принятия или изменения законодательных и иных, в том числе международно-правовых, актов; предварительные референдумы или голосования по принятию решения в принципе.

⁶ Демчук Д.С., Лафитский В.И. Избирательная система Швейцарской Республики // Современные избирательные системы. Вып. 13. 2018. С. 368–387, 402–427; Лейбо Ю.И. Парламент Швейцарии // Парламенты мира. Сборник. М.: Интерпракс, 1991; Лейбо Ю.И. Избирательное право Швейцарской Конфедерации / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской // Современное зарубежное избирательное право: монография. М.: МГИМО-Университет, 2013.

⁷ URL: <http://nashagazeta.ch/news/politique/20559>

⁸ По этому вопросу см.: Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика. М., 2001; Бюджетный процесс в зарубежных странах / под ред. И.Г. Тимошенко. М., 1996; Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / под ред. В.И. Лафитского и И.Г. Тимошенко. М., 2015.

⁹ URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20190210/det626.html>

¹⁰ URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20180923/index.html>

¹¹ URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20180610/can618.html>

¹² URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20160228/can596.html>

спекуляции продуктами питания, как необходимой меры для защиты рыночных отношений и социально уязвимых слоев населения. В голосовании по этому вопросу участвовало меньше избирателей (62,9%), но уровень отторжения инициативы был более высоким (59,9%)¹³.

За последние шесть лет избирателями были поддержаны четыре народные инициативы по вопросам социально-экономической политики. 3 марта 2013 г. на референдум был вынесен вопрос о внесении изменений в законодательство с целью совершенствования правового регулирования акционерных компаний, в том числе в части бонусных выплат менеджерам компаний. В частности, выдвигались требования об утверждении собраниями акционеров общих сумм вознаграждений членам советов директоров; об одобрении советами директоров бонусных схем и фондов заработной платы директоров и других высокопоставленных менеджеров компаний; об ограничении «пакетных» выплат при поступлении таких лиц на работу и при прекращении ими трудовых отношений и т.д. Такая народная инициатива была поддержана 68% избирателей, принявших участие в голосовании, при общей явке 46,74% избирателей.

Народные инициативы были поддержаны также на референдумах 14 июня 2016 г. (по вопросу о мерах медицинской поддержки в генетическом отборе эмбрионов); 14 июня 2015 г. (по вопросу о тарифах за лицензирование телевизионных и радиоканалов); 18 мая 2014 г. (по вопросу о запрещении педофилам работать в детских, в том числе в образовательных, учреждениях).

Значительно большей поддержкой пользуются социально-экономические инициативы федеральных властей, что во многом предопределено высоким уровнем доверия избирателей к выборным органам власти. Не меньшее значение имеют и такие факторы, как тщательная проработка проектов решений и законодательных инициатив, которые выносятся на референдумы; существенная медийная поддержка; стремление к поиску компромиссных решений; защита общих, а не частных интересов.

Референдумы по правительственным инициативам, как правило, привлекают меньшее число избирателей и обеспечивают большее число голосов в их поддержку.

Так, на референдуме 25 ноября 2018 г., инициированном правительством для утверждения поправки к Федеральному закону от 16 марта 2018 г. «О социальном страховании» в части правового регулирования следственных действий в отношении лиц, подпадающих под страховые случаи, участвовали только 1 млн 666 тыс. 844 избирателей (около 30% от общего числа), а предложенные поправки были одобрены 64,7% принявших участие в голосовании¹⁴.

Еще больший перевес (75,7%) голосов избирателей был обеспечен на референдуме 10 июня 2018 г. по вопросу одобрения представленного правительством Федерального закона «Об азартных играх 2012 г.», который предусматривал легализацию азартных игр, проводимых в режиме онлайн, и устанавливал порядок налогообложения участников таких игр через

сертифицированных провайдеров. Общая явка избирателей составила 34,52%¹⁵.

Значительной была и поддержка федерального Указа от 6 июня 2017 г. «О новых финансовых правилах с 2021 г.», который предусматривал право федеральных властей пролонгировать прямые федеральные налоги и налог на добавленную стоимость до конца 2035 г. На референдуме, состоявшемся 4 марта 2018 г., эта правительственная инициатива была одобрена большинством в 84,1% от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании. В голосовании участвовали 53,87% зарегистрированных избирателей¹⁶.

Успешным был референдум от 24 сентября 2017 г. по вопросу одобрения Федерального указа «О безопасности продуктов питания», который предусматривал комплекс мер в поддержку современной аграрной политики, направленной на реализацию долгосрочных программ обеспечения безопасными продуктами питания, а также на сохранение сложившегося баланса поставок отечественной и импортной аграрной продукции. Указанный федеральный закон был поддержан большинством в 78,7% голосов при участии в голосовании 47,11% избирателей Швейцарии¹⁷.

На референдуме 21 мая 2017 г. был поддержан и Федеральный закон «Об энергетике» от 30 сентября 2016 г., который устанавливал комплекс мер по реализации Национальной стратегии развития энергетики до 2050 г., в том числе по запрещению строительства новых атомных электростанций и внедрению технологий возобновляемой энергии. За федеральный закон проголосовали 58,2% избирателей. Явка избирателей составила 42,89%¹⁸.

Вместе с тем следует отметить, что далеко не все правительственные инициативы встречают поддержку избирателей, несмотря на мобилизацию политических, медийных, других ресурсов. Так, провалом обернулся референдум от 24 сентября 2017 г. по вопросу одобрения Федерального закона «О пенсионной реформе 2020 г.», который предусматривал дополнительное финансирование программ пенсионного обеспечения по старости за счет увеличения возраста выхода женщин на пенсию с 64 до 65 лет. Голосование по этому вопросу проводилось в одном «пакете» — одновременно с голосованием по Федеральному указу «О дополнительном финансировании программ пенсионного обеспечения по старости».

Но и первый, и второй акты сочувствия избирателей не вызвали. Против федерального закона проголосовали 52,7% избирателей при общей явке в 47,39% от общего их числа¹⁹. Против указа проголосовали 50,1% при том же числе избирателей, принявших участие в голосовании²⁰.

Такую же негативную реакцию вызвали предложения федеральных властей, представленные на референдуме 12 февраля 2017 г. по вопросу одобрения финансовых мер по укреплению конкурентоспособности Швейцарии как места ведения бизнеса.

¹⁵ URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20180610/can619.html>

¹⁶ URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20180304/can616.html>

¹⁷ URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20170924/can613.html>

¹⁸ URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20170521/can612.html>

¹⁹ URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20170924/index.html>

²⁰ URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20170924/can614.html>

¹³ URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20160228/can598.html>

¹⁴ URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20181125/det625.html>

Указанные меры, установленные Федеральным законом «О реформировании налогообложения корпораций» от 17 июня 2016 г., были направлены на реализацию рекомендаций Организации экономического сотрудничества и развития по устранению налоговых преимуществ для транснациональных корпораций. В частности, они предусматривали меры по введению общих единых и более высоких ставок налогообложения для корпораций, а также налоговых льгот и вычетов для предприятий, внедряющих новые технологии и научные разработки. Но проект не был поддержан избирателями. Против проголосовали 59,1% избирателей; в референдуме участвовали 46,61% избирателей²¹.

Не были поддержаны еще две инициативы федерального правительства. На референдуме 18 мая 2014 г. избиратели отвергли Федеральный закон о создании фонда финансирования программы замены устаревших боевых самолетов на боевые самолеты нового поколения. На референдуме 3 марта 2013 г. большинством участвовавших в нем избирателей были одобрены предложения о внесении изменений в федеральную Конституцию с целью укрепления правовых средств защиты семьи, но они не получили требуемого при изменении Конституции одобрения избирателей большей части кантонов.

Интенсивность проведения референдумов возрастает, чему в равной мере способствуют усилия как федеральных органов, так и самих избирателей.

На официальном сайте Федеральной канцелярии указаны четыре даты проведения референдумов на каждый год до 2038 г. включительно²². На 19 мая

2019 г. по инициативе федеральных властей назначены референдумы по Федеральному закону «О финансовой реформе и финансировании программы пенсионного обеспечения» от 28 сентября 2018 г., а также по вопросу о внесении изменений в законодательство Швейцарии с целью его гармонизации с правовым регулированием Европейского союза в сфере вооружений²³.

В настоящее время на предварительном рассмотрении Федеральной канцелярии (этап сбора подписей) находятся 14 заявок на проведение референдумов в порядке народной инициативы²⁴. Несколько предложений, в том числе о запрете финансирования производства военной продукции, об изменении Конституции с целью ограничения миграционных потоков (Народная ограничительная инициатива «За умеренную иммиграцию»), собрали необходимое для проведения референдумов число подписей избирателей²⁵.

Идет подготовка к проведению референдумов по ряду других вопросов, которые будут определять векторы социально-экономического развития Швейцарии на ближайшие десятилетия. Мониторинг таких правовых явлений, безусловно, необходим.

²³ URL: <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/votations.html>

²⁴ В соответствии с Конституцией Швейцарии референдумы по народным инициативам проводятся, если они соответствуют установленным законодательством требованиям, зарегистрированы Федеральной канцелярией и подписаны соответствующим числом избирателей: не менее 100 000 подписей под петицией об изменении Конституции (ст. 138–139); не менее 50 000 подписей под петицией о принятии или изменении федеральных законов и иных федеральных нормативных правовых актов (ст. 141).

²⁵ URL: https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_1.html?lang=fr

²¹ URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20170212/can611.html>

²² URL: https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_1_3_3_1.html

Литература

1. Альпы и свобода. Швейцарские писатели о своей стране. 1291–1991. М., 1992. 486 с.
2. Баренбойм П.Д. Конституционная экономика / П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский, В.А. Мау. М.: ММВБ: Никит. клуб, 2001. 79 с.
3. Бюджетный процесс в зарубежных странах / под ред. И.Г. Тимошенко. М., 1996. 145 с.
4. Демчук Д.С. Избирательная система Швейцарской Республики / Д.С. Демчук, В.И. Лафитский // Современные избирательные системы. Вып. 13: Китай, Парагвай, Швейцария / О.О. Базина, А.Г. Орлов, Д.С. Демчук, В.И. Лафитский. М.: Норма, 2018. 443 с.
4. Ирхин И.В. Территориальные автономии в зарубежных унитарных и регионалистских государствах Европы и Азии (конституционно-правовое исследование / И.В. Ирхин. М., 2019. 465 с.
5. Курти Ф. История народного законодательства и демократии в Швейцарии: с прил.: I. Общий разбор развития швейцарского народоправства и право народной инициативы в союзе / Ф. Курти; пер. с нем. Г.Ф. Львовича. СПб.: Знание, 1900. 240 с.
6. Лафитский В.И. Сравнительное правоведение в образах права / В.И. Лафитский. М., 2011. Т. 2. 240 с.
7. Лейбо Ю.И. Парламент Швейцарии / Ю.И. Лейбо // Парламенты мира: сб. М.: Интерпракс, 1991. 622 с.
8. Лейбо Ю.И. Избирательное право Швейцарской Конфедерации / Ю.И. Лейбо // Современное зарубежное избирательное право: монография / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремьянской. М.: МГИМО-Университет, 2013. 334 с.
9. Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А. Территория в публичном праве. М., 2013. 320 с.
10. Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т. 2: Правовые системы Западной Европы / под ред. В.И. Лафитского. М., 2012. 768 с.
11. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / под ред. В.И. Лафитского, И.Г. Тимошенко. М., 2015. 446 с.
12. Эсмен А. Общие основания конституционного права / А. Эсмен; пер. с 4-го фр. изд. под ред. Н.О. Бер. 2-е изд. СПб.: О.Н. Попова, 1909. 449 с.

References

1. Auer A. Droit constitutionnel suisse / A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier. 3e éd. Berne: Stämpfli, 2013. Vol. I: L'Etat. 833 p.
2. The Referendum. Direct Democracy in Switzerland. Dartmouth: Aldershot. Ladner, Andreas, and Michael Brändle. 1999. 734 p.

Категория «лишенец» в советском избирательном праве

БЕРЛЯВСКИЙ ЛЕОНИД ГАРРИЕВИЧ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права
Ростовского государственного экономического университета «РИНХ»,
доктор исторических наук,
кандидат юридических наук
berlg@yandex.ru

БОНДАРЕВ ВИТАЛИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ,

профессор кафедры юриспруденции, философии и истории
Южно-Российского государственного технического университета (НПИ),
доктор исторических наук
vitalijj-bondarev27@rambler.ru

В первой советской конституции — Конституции РСФСР, принятой в июле 1918 г., декларировалось введение всеобщего избирательного права независимо от пола, «вероисповедания, национальности, оседлости и т. п.»¹. Наряду с этим в данном Основном законе предусматривались критерии, в соответствии с которыми те или иные категории населения отстранялись от участия в выборах в органы власти: душевнобольные, умалишенные, состоящие под опекой, осужденные за корыстные и порочащие преступления (ст. 65), что являлось общепринятой и повсеместно распространенной в других государствах мира практикой.

В то же время в соответствии с основополагающей для большевиков классовой доктриной Конституция РСФСР 1918 г. лишала возможности избирать и быть избранными «социально чуждых» и потенциально опасных для советской власти лиц: прибегающих к наемному труду с целью извлечения прибыли; живущих на нетрудовой доход (проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т.п.); частных торговцев, торговых и коммерческих посредников; монахов и духовных служителей церковных и религиозных культов; служащих и агентов бывшей полиции,

особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также членов царствовавшего в России дома.

Так в советском обществе возникла социально неполноправная категория населения, просуществовавшая все 1920-е и первую половину 1930-х годов и получившая в просторечии название «лишенцы». Основную массу «лишенцев» составляли не преступившие закон и недееспособные члены социума, а опасные для большевиков или отторгаемые советской властью люди. В подавляющем большинстве лишению избирательных прав подвергались те городские и сельские жители РСФСР (СССР), кому большевики решительно отказывали в доверии из-за их происхождения, социального и материального положения, фактов биографии, общественно-политических взглядов и предпочтений.

В 1926 г., по материалам Всесоюзной переписи населения, в общей массе избирателей в СССР доля «лишенцев» составляла 1,63%, причем среди последних преобладали частные торговцы (свыше 43%), служители культа (свыше 15%), живущие на нетрудовые доходы (около 14%), бывшие царские офицеры и т. п. (9%).

Такие же пропорции характерны для различных регионов РСФСР (СССР). Так, в Бугульминском кантоне Татарской АССР в декабре 1925 г. — январе 1926 г.

¹ СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

В соответствии с классовой доктриной Конституция РСФСР 1918 г. лишала возможности избирать и быть избранными «социально чуждых» и потенциально опасных для советской власти лиц. Категория «лишенец» просуществовала в советском избирательном праве все 1920-е и первую половину 1930-х годов. Максимальных значений численность лиц, отстраненных от участия в выборах и фактически превращенных в социальных маргиналов, достигала в начале и в конце 1920-х годов.

Ключевые слова: Конституция РСФСР 1918 г., Конституция СССР 1936 г., советское избирательное право, лишение избирательных прав.

The "Non-Voter" Category in the Soviet Electoral Law

Berlyavskiy Leonid G., Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Rostov State University of Economics (RSUE), Doctor of History, Candidate of Legal Sciences
Bondarev Vitaliy A., Professor of the Department of Jurisprudence, Philosophy and History of the Platov South-Russian State Polytechnic University (NPI), Doctor of History

Pursuant to the class doctrine, the Constitution of the RSFSR of 1918 deprived socially foreign persons and persons potentially dangerous to the Soviet government of the possibility to elect and be elected. The non-voters category existed in the Soviet electoral law during the whole 1920s and the first half of the 1930s. The number of persons barred from participation in elections and in fact turned into social marginals reached its maximum in the early and the late 1920s.

Keywords: the Constitution of the RSFSR of 1918, the Constitution of the USSR of 1936, Soviet electoral law, deprivation of electoral rights.

от выборов были отстранены 1932 человека, среди которых 39,3% составляли торговцы, 26,6% — священнослужители и т.д.² В Тагильском округе Уральской области в 1926–1927 гг. были лишены избирательных прав 4304 человека, в 1928–1929 гг. — 5780 человек. Среди них умалишенных насчитывалось, соответственно, 76 и 128 человек (1,7% и 2,2%), пораженных в правах по суду — 295 и 316 человек (6,8% и 5,4%), а вот частных торговцев — 1303 и 1567 (30,2% и 27,1%), служащих и агентов полиции — 585 и 750 (13,5% и 12,9%), служителей религиозного культа — 489 и 640 (11,3% и 11,07%), лиц, прибегающих к наемному труду, — 344 и 441 (8% и 7,6%), живущих на нетрудовой доход — 247 и 275 человек (5,7% и 4,7%)³.

Как видим, практически все категории «лишенцев», сформированные по социально-имущественным и профессиональным признакам, включая занятия в прошлом, более или менее существенно превосходили в количественном отношении такие группы в составе данной общности, как умалишенные, недееспособные, судимые за те или иные преступления.

В советской деревне одним из наиболее распространенных критериев отстранения тех или иных лиц от участия в выборах являлось использование в хозяйстве наемного труда. Сфера применения наемного труда — сельское хозяйство или какие-либо промыслы не имела значения. В частности, в ноябре 1925 г. — январе 1926 г. в Голодаевском и Николаевском районах Таганрогского округа Северо-Кавказского края были лишены избирательных прав не только два мельника и два владельца маслозавода, где априори должен был находиться наемный персонал, но и три местных кузнеца, — очевидно, тоже за использование работников по найму⁴.

Применение в хозяйстве наемного труда являлось одним из ведущих признаков кулацких хозяйств, а в кулачестве большевики с полным основанием видели своих заклятых врагов и всячески стремились отстранить их от процесса формирования местных органов власти (сельских, станичных, хуторских советов).

Кроме того, согласно Постановлению СНК СССР «О признаках кулацких хозяйств, в которых должен применяться Кодекс законов о труде» от 21 мая 1929 г., к таким хозяйствам причислялись не только систематически применявшие наемный труд или занимавшиеся торговлей, ростовщичеством, коммерческим посредничеством, но также имевшие механический двигатель и промышленные предприятия (мельницы, маслобойки, крупорушки, просорушки и т.д.) и сдававшие внаем сложную сельхозтехнику⁵. Все это тоже влекло за собой лишение избирательных прав. Не случайно середняки кубанской станицы Новопашковской выговаривали представителям власти на собрании по перевыборам станичного совета в январе 1926 г.: «Вот мы, середняки, здесь сидим, и

те из нас, которые имеют молотилку, по инструкции Краевого исполкома должны быть лишены избирательных прав...»⁶

Впрочем, поскольку выявлением кулацких хозяйств и формированием списков «лишенцев» занимались местные партийно-советские чиновники, лишение избирательных прав могло последовать отнюдь не только за сдачу внаем сложных сельхозмашин. Весьма показателен в данном случае следующий пример: проживавший в Таганрогском округе Северо-Кавказского края Д.П. Яковенко был причислен к категории «лишенцев» не только за применение в хозяйстве наемного труда (имел 5–6 батраков), но и за то, что свой невод «отдавал [односельчанам] в эксплуатацию “с половины”»⁷.

Лишение избирательных прав вышеперечисленных групп общества влекло за собой отнюдь не только утрату возможности избирать и быть избранным в органы власти. Человек, лишенный избирательных прав, уже не мог претендовать на какой-либо ответственный пост или высокооплачиваемую работу, не мог быть принят в профсоюз, кооператив, колхоз; подобные же затруднения ожидали взрослых членов его семьи, а шансы его детей на получение образования выше начального становились призрачными. «Лишенцы» подлежали повышенному налогообложению, а если они еще и причислялись к кулачеству, их ожидали «твердые задания», т.е. весьма высокие размеры налогов. При службе в армии лиц, лишенных избирательных прав, «направляли либо в штрафную роту, либо в тыловое ополчение»⁸.

Законом предусматривалась возможность апелляции «лишенцев» в вышестоящие избирательные комиссии на неправомерные, по их мнению, решения низовых органов. После соответствующего разбирательства избирательные права могли быть возвращены. В частности, в материалах Таганрогской окружной избирательной комиссии Северо-Кавказского края за январь 1926 г. содержится ответ на заявление В.П. Рыжова о восстановлении его в избирательных правах. Члены комиссии, указывая, что Рыжов был лишен прав за использование в хозяйстве «одного сезонного рабочего», констатировали: «... в настоящее время [он] наемным трудом не пользуется» и может быть восстановлен в избирательных правах⁹.

Однако чаще всего апелляции отклонялись. Так, по данным Уральской областной избирательной комиссии, за 1927 г. ею было рассмотрено 2038 ходатайств о восстановлении в избирательных правах. Из них удовлетворено — 119 (5,8%), отказано — 840 (41,2%)¹⁰.

Численность «лишенцев» на протяжении всего периода существования данной общности в советском социуме не представляла собой постоянной величины, но неоднократно изменялась то в большую, то в меньшую сторону.

Пиковых значений численность лиц, отстраненных от участия в выборах и фактически превращенных

² См.: Федорова Н.А. Лишенцы 1920-х годов: советское сословие отверженных // Журнал исследований социальной политики. Т. 5. № 4. М., 2007. С. 488.

³ См.: Социальный портрет лишенца (на материалах Урала) : сб. документов / отв. ред. Т.И. Славко. Екатеринбург, 1996. С. 60.

⁴ Таганрогский филиал Государственного архива Ростовской области (ТФ ГА РО), ф. р-10, оп. 1, д. 205, л. 3, 8, 12.

⁵ Документы свидетельствуют. Из истории деревни накануне и в ходе коллективизации 1927–1932 гг. / под ред. В.П. Данилова и Н.А. Ивницкого. М., 1989. С. 221–222.

⁶ Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ), ф. 17, оп. 85, 63, л. 11.

⁷ ТФ ГАРО, ф. р-165, оп. 1, д. 218, л. 65.

⁸ Федорова Н.А. Лишенцы 1920-х годов: советское сословие отверженных // Журнал исследований социальной политики. Т. 5. № 4. М., 2007. С. 491.

⁹ ТФ ГАРО, ф. р-10, оп.1, д. 205, л. 25.

¹⁰ Социальный портрет лишенца (на материалах Урала). С. 35.

властью в маргиналов, достигала в начале и в конце 1920-х годов. Одним из ярких примеров стремления большевиков на исходе Гражданской войны оставить за бортом выборов как можно больше не внушавших им доверия граждан является избирательная кампания в Майкопском отделе Кубано-Черноморской области в конце 1920 г. Тогда в отделе (без учета населения г. Майкоп) насчитывалось около 350 тыс. жителей, из которых избирательных прав были лишены 110 тыс. человек, или свыше 31% учтенных здесь лиц¹¹. Подобная жесткость большевиков при составлении списков «лишенцев» явно свидетельствовала о стремлении новой власти максимально обезопасить себя от враждебных поползновений.

Напротив, в середине 1920-х годов, когда компартия развернула сравнительно либеральный политический курс, что выразилось в известной прокрестьянской и проказачьей кампании «лицом к деревне», на места были спущены довольно мягкие инструкции о лишении избирательных прав, и немало «лишенцев» вновь эти права получили. Соответственно, численность «лишенцев» в середине десятилетия являлась наименьшей за все время бытования данной категории лиц. В частности, по данным Уральской областной избирательной комиссии, в 1925–1926 гг. общее число «лишенцев» по области сократилось «примерно на 45–50%»¹².

Когда же в конце 1920-х годов большевики перешли к политике «чрезвычайщины», предварявшей эпоху «великого перелома» и негативно воспринятой значительной частью населения СССР, компартия вновь потребовалось минимизировать риски при проведении избирательных кампаний в органы власти и ужесточить инструкции о лишении избирательных прав. С 1927 г. численность «лишенцев» вновь стала расти, на сей раз, уже не снижаясь.

Так, согласно докладу инструктора ВЦИК Буткевича «О лишении избирательных прав», если в 1926 г. в Кубанском округе Северо-Кавказского края «лишенцы» составляли 1,2% к числу избирателей, то в 1927 г. их удельный вес составлял уже 5,4%¹³. В Тагильском округе Уральской области в ходе перевыборов сельсоветов 1928–1929 гг. численность «лишенцев» существенно выросла в сравнении с перевыборами 1926–1927 гг.: были лишены избирательных прав на 30,9% больше служащих религиозного культа, на 28,2% — служащих и агентов полиции (на те же 28,2% выросла численность отстраненных от выборов лиц, прибегающих к наемному труду), на 18,9% — частных торговцев, на 11,3% — живущих на нетрудовой доход¹⁴.

После того как на рубеже 1920–1930-х годов в СССР развернулись сплошная коллективизация и раскулачивание, численность «лишенцев» стала расти лавинообразно. Причем в это время подвергнуться раскулачиванию, лишению избирательных прав, аресту, заключению в лагеря могли не только пресловутые кулаки или состоятельные граждане, но и середняки,

бедняки, даже члены компартии, если они осмеливались критиковать «генеральную линию»¹⁵.

О резком росте численности «лишенцев» в условиях «великого перелома» со всей очевидностью свидетельствует такой документ, как Постановление ЦК ВКП(б) «О борьбе с искривлениями партлинии в колхозном движении» от 14 марта 1930 г., в котором содержалось категоричное требование к нижестоящим партийным комитетам: «Проверить списки раскулаченных и лишенных избирательных прав и немедленно исправить допущенные в этой области ошибки в отношении середняков, бывших красных партизан и членов семейств сельских учителей и учительниц, красноармейцев и краснофлотцев (рядовых и командных)»¹⁶.

Вместе с тем заслуживает полной поддержки мнение исследователей, полагающих, что в сравнении с массой населения СССР численность лиц, лишенных избирательных прав, «была уж слишком мала (несмотря на значительный рост данной категории в конце 1920 — начале 1930-х гг.)»¹⁷.

В частности, в 1924 г. «лишенцев» вместе с членами семей (которые автоматически получали подобный статус вместе с главой семейства) насчитывалось до 700 тыс. человек¹⁸, что, конечно, выглядело мизерной величиной в сравнении с десятками миллионов граждан СССР, наделенных правом избирать и быть избранными в органы власти. Никогда не был высоким и удельный вес «лишенцев» в советском обществе. В том же 1924 г. он составлял лишь 1,6% от общего числа избирателей в Советском Союзе¹⁹. Можно вспомнить и вышеприведенные данные на 1926 г., согласно которым удельный вес лиц, лишенных избирательных прав в СССР, равнялся 1,63%.

В целом к 1929 г. количество лишенцев в СССР оставалось сравнительно невелико — максимум 8,5% в городах и 4,1% в сельской местности. Причем процент лишенных права голоса существенно

¹⁵ Весьма характерна в данном случае печальная судьба семьи Штальбергов (Екатерина Петровна и ее сын Андрей Карлович), проживавшей в селе Солоники-Волконское Сочинского района Черноморского округа Северо-Кавказского края. Е.К. Штальберг была вдовой Карла Ивановича Штальберга — революционера, принимавшего активное участие в Первой русской революции и умершего в тюрьме в 1908 г.; он был хорошо известен в кругах старых членов партии. Однако вдова и сын героя-революционера посмели осуждать практику коллективизации, сопровождавшейся, как известно, неприкрытым давлением властей на крестьянство. В итоге, несмотря на заступничество партийных товарищей, Штальберги были объявлены бывшими «помещиками-дворянами» (что означало и лишение избирательных прав) и арестованы как представители «головки вдохновителей антисоветских идей, ведущих борьбу с мероприятиями Советской власти». См.: Государственный архив Ростовской области (ГА РО), ф. р-1185, оп. 3, д. 66, л. 240, 241, 245, 245 об, 246.

¹⁶ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 1898–1953. 7-е изд. Ч. II. 1925–1953. М., 1953. С. 550–551.

¹⁷ См.: Климук Я.А. Лишение крестьян избирательных прав как метод политики «раскулачивания» (на материалах ЦХАФ АК) // Известия Алтайского государственного университета. 2007. Вып. 4-1. С. 132.

¹⁸ См.: Федорова Н.А. Лишенцы 1920-х годов: советское сословие отверженных // Журнал исследований социальной политики. Т. 5. № 4. М., 2007. С. 490.

¹⁹ Там же.

¹¹ Государственный архив Краснодарского края (ГА КК), ф. Р-102, оп. 1, д. 29, л. 34.

¹² Социальный портрет лишенца (на материалах Урала). С. 32.

¹³ Документы свидетельствуют. Из истории деревни накануне и в ходе коллективизации 1927–1932 гг. С. 66.

¹⁴ Социальный портрет лишенца (на материалах Урала). С. 60.

менялся от одной выборной кампании к другой. Однако особенностью положения лишенцев была не только потеря ими активного и пассивного избирательного права²⁰.

Вместе с потерей избирательных прав они продолжали лишаться 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 системы²¹.

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»²².

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 «Об инструкции о перевыборах в советы» от 16 января 1925 г., 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 инструкции²³.

В отличие от 1920-х годов, в первой половине 1930-х годов те группы советского общества, которые внушали опасения большевикам и члены которых становились «лишенцами» (кулаки, разнообразные «бывшие» — бывшие офицеры, чиновники и пр.), были разгромлены или вовсе ликвидированы, в связи с чем исчезла и необходимость лишения избирательных прав.

Поэтому в Конституции 1936 г. такая дискриминационная мера, как лишение избирательных прав, уже не фигурировала, и все граждане получили равные электоральные права. Некоторые большевики-ортодоксы выражали недовольство этим и предлагали ввести в новую Конституцию проверенные ограничительные механизмы. И.В. Сталин, однако, понимал, что в изменившихся условиях в этом уже нет нужды, и доходчиво разъяснил сей очевидный факт в своем выступлении на Чрезвычайном VIII Съезде Советов 25 ноября 1936 г. с докладом «О проекте Конституции Союза ССР»²⁴. Тем самым с 1936 г. такая категория советского общества, как «лишенцы», прекратила свое исторически недолгое существование.

²³ СЗ СССР. 1925. № 6. Ст. 55.

²⁴ «Наконец, еще одна поправка, имеющая более или менее существенный характер. Я говорю о поправке к 135-й статье проекта Конституции. Она предлагает лишить избирательных прав служителей культа, бывших белогвардейцев, всех бывших людей... или же, во всяком случае, — ограничить [их] избирательные права... Я думаю, что эта поправка... должна быть отвергнута. Советская власть лишила избирательных прав нетрудовые и эксплуататорские классы не навеки вечные, а временно, до известного периода. Было время, когда эти элементы вели открытую войну против народа и противодействовали советским законам. Советский закон о лишении их избирательного права был ответом Советской власти на это противодействие. С тех пор прошло немало времени. За истекший период мы добились того, что эксплуататорские классы уничтожены, а Советская власть превратилась в непобедимую силу. Не пришло ли время пересмотреть этот закон? Я думаю, что пришло время». См.: Сталин И.В. Доклад «О проекте Конституции Союза ССР» на VIII Чрезвычайном Съезде Советов. 25 ноября 1936 г. // Сталин И.В. Вопросы ленинизма. Изд. одиннадцатое. М., 1945. С. 531–532.

²⁰ См.: Берляевский Л.Г. Конституция гражданской войны: 100 лет Конституции РСФСР 1918 года // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 4. С. 40–41.

²¹ См.: Памятники российского права : в 35 т. Т. 24: Конституции СССР и РСФСР / под ред. Р.Л. Хачатурова. С. 158–159.

²² См.: Головин А.Г. Избирательное право России. М., 2007. С. 49.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. / С.А. Авакьян. М. : Норма, 2011. Т. 1. 863 с.
2. Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М. : Проспект, 2014. 584 с.
3. Памятники российского права : в 35 т. / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. Т. 24: Конституции СССР и РСФСР М. : Юрлитинформ, 2016. 344 с.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам соотношения референдума и выборов (в контексте Постановления Конституционного Суда от 11 июня 2003 г.)*

МИТЮКОВ МИХАИЛ АЛЕКСЕЕВИЧ,

полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде РФ (1996–2005 гг.),
заслуженный юрист Российской Федерации, профессор
mta070142@mail.ru

В системе механизмов разрешения конфликтных ситуаций, возникших между субъектами избирательного процесса, не последнюю, а, пожалуй, авангардную, роль играет конституционное правосудие. Это можно продемонстрировать на громком деле Конституционного Суда РФ 2003 г.¹, при рассмотрении

которого, по существу, разрешались не столько юридические, сколько политические конфликты: между левым меньшинством и центристско-правым большинством парламента по поводу использования потенциала референдума в интересах предстоящих выборов.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О вне-

сении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 19 июня.

В системе механизмов разрешения конфликтных ситуаций, возникших между субъектами избирательного и референдумного процессов, авангардную роль играет конституционное правосудие. Такую же задачу выполняет оно в инициировании корректировки и развития избирательного и референдумного законодательства, а также в подтверждении устоявшихся подходов в его функционировании. Эти аспекты впервые особо проявились в знаменательных постановлениях Конституционного Суда РФ от 11 июня и 30 октября 2003 г., ставших к настоящему времени историческими реликвиями, но сохранивших свое значение для современной конституционной доктрины. Об этих аспектах и пишет в статье автор, представлявший позицию Президента в упомянутых конституционных процессах. **Ключевые слова:** свободные выборы и референдум, проблемы соотношения и реализации, проведение референдума, формирование воли избирателей, предвыборная агитация, эффективность механизма конституционной юстиции, разрешение избирательных коллизий.

Legal Positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the Issues of the Correlation between a Referendum and Elections (within the Framework of the Ruling of the Constitutional Court of June 11, 2003)

Mityukov Mikhail A., Plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the Constitutional Court of the Russian Federation (1996 to 2005), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

Constitutional justice plays the leading role in the system of mechanisms of resolution of conflicts arising between subjects of the electoral and referendum processes. It performs the same task in the initiation of the amendment and development of the electoral and referendum law and confirmation of the conventional approaches towards its functioning. Such aspects revealed themselves for the first time in the remarkable rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 11 and October 30, 2003, which have now become historical relics but retain their importance for the modern constitutional doctrine. These are the aspects covered in the article by the author presenting the President's position in the named constitutional processes.

Keywords: free elections and a referendum, issues of correlation and implementation, referendum holding, forming of the voters' will, pre-election campaigning, efficiency of the constitutional justice mechanism, resolution of electoral conflicts.

* В основу статьи положены написанные еще «по горячим следам» рабочие заметки и материалы выступления Полномочного представителя Президента РФ в Конституционном Суде Российской Федерации 14 мая 2003 г. по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»» (см.: Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии» 2003. № 12 (11). С. 50–83).

Каким же образом была разрешена упомянутая конфликтная ситуация?

Как известно, Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 г. «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”» предусмотрено, что в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации, а также в последний год полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания не допускается выступление с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и само его проведение². Эти положения тогда получили неоднозначную оценку в нашем политизированном обществе. Многие полагали, что «разведение» референдума и выборов будет содействовать свободному и непредвзятому формированию воли избирателей при выборах Государственной Думы. Другие же, не только левые, считали, что закон ограничивает осуществление народовластия в одной из форм непосредственной демократии³. Депутаты Государственной Думы, обратившиеся с запросом в Конституционный Суд, утверждали, что установление периода, в течение которого не допускается инициатива о проведении референдума и само его проведение, фактически означает пересмотр положений Конституции о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, и о том, что референдум является высшим непосредственным выражением власти народа, которые относятся к основам конституционного строя Российской Федерации и как таковые не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием, а также несоразмерно ограничило право граждан Российской Федерации участвовать в референдуме, что противоречит Конституции. В запросе также утверждалось, что при принятии ФКЗ «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”» были нарушены положения статей 71 (пункт «в») и 72 (пункт «б») части 1) Конституции РФ о предметах ведения Российской Федерации и предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также вытекающая из ст. 108 (часть 2) Конституции Российской Федерации процедура голосования⁴.

Контраргументы утверждениям заявителей в концентрированной форме и в полном объеме были изложены в моей позиции как полномочного представителя Президента РФ в Конституционном Суде РФ. Они сводились к следующим моментам.

1. В соответствии со ст. 84, п. «в», Президент назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Следовательно, реализация этой формы непосредственного народовластия взаимосвязана с полномочиями главы государства и парламента. Последний предопределяет,

каков порядок реализации полномочия Президента, рамки осуществления им прав на назначение референдума, исключает возможность злоупотребления главы государства «безбрежной плебисцитарной демократией», превращающейся в свою противоположность.

Главу государства устраивают те рамки назначения референдума, которые для него установлены федеральным конституционным законом, который мы квалифицируем, в отличие от заявителей, не как запрет на проведение референдума на определенное время, а как установление Парламентом определенных «сдержек и противовесов» для осуществления Президентом его полномочия по назначению референдумов. Как вам известно, в начале 90-х годов главы государств под влиянием сиюминутных политических ситуаций нередко прибегали к этому обоюдоострому инструменту в решениях политических задач, не нашедших поддержки в Парламенте. Также известно, что с помощью референдумов в мировой практике нередко осуществлялись далеко не демократические акции, в том числе узурпация власти и т.п., поэтому референдумы никоим образом не должны мешать демократическим свободным выборам. Не превращаться в средство манипуляции массовым сознанием, в средство, когда народное волеизъявление используется в целях той или другой политической группировки.

Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации Россия — правовое государство. В связи с этим должны существовать правовые нормы, регулирующие вопрос о соотношении времени проведения свободных выборов и референдума. Это должно быть осуществлено путем установления правил поведения, рассчитанных на регламентацию неограниченного числа сходных случаев. Поскольку, согласно ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации, Конституция имеет высшую юридическую силу, а законы и иные правовые акты не должны ей противоречить, правовые нормы, регулирующие указанную проблему, должны соответствовать ст. 81 и ст. 96 Конституции Российской Федерации, устанавливающим периодичность свободных выборов. Учитывая, что как референдум, так и свободные выборы, будучи непосредственным выражением власти народа, требуют проведения обширных организационных мероприятий общенационального масштаба и громадных финансовых затрат, референдум и свободные выборы должны быть разъединены во времени. Следует заметить, что федеральным бюджетом на этот год на выборы Государственной Думы и Президента планировалось затратить 7 млрд 812,5 млн руб. А для проведения референдума, по расчетам Центральной избирательной комиссии, понадобилось бы еще 4 млрд руб.

Заявители были безусловно правы в своем утверждении, что Конституция признает свободные выборы и референдум высшим и непосредственным выражением власти народа. Но они юридически неточны, когда говорили, что Конституция «не предусматривает никаких ограничений» (цитирую по запросу) для этих форм выражения народовластия. Эти формы реализуются в порядке, установленном Конституцией, законом [выборы раз в четыре года, референдум в порядке, установленном ФКЗ, и только по двум основаниям: голосование по Конституции или при наличии 2 млн подписей, да причем на референдум нельзя вынести ряд вопросов]. То есть реализация непосредственного выражения власти народа предполагает определенные материально-правовые и процессуальные рамки. Причем упомянутые нами «рамки», условия или порядок проведения референдума обусловлены:

² Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 28 сентября.

³ См.: Катанян К. Референдум — оружие пролетариата // Время МН. 2003. 13 марта; Фролов А. О запрете референдума // Сов. Россия. 2003. 13 марта; Зекатнова А. Коммунисты бюются за референдум // Российская газета. 2003. 13 марта.

⁴ См.: Позиция заявителей, представленная на слушаниях в выступлениях депутатов Государственной Думы А.И. Лукьянова, В.И. Зоркальцева и В.И. Илюхина // Сов. Россия. 2003. 15 мая.

1) предназначением такой формы непосредственного народовластия, как референдум, характер которого не позволяет решить любой вопрос государства;

2) системной связью с другими основами конституционного строя (демократизм, республиканская форма, социальное государство и т.п.), т.е. референдум в принципе не может подрывать основы конституционного строя, его принципы, права и свободы человека и гражданина.

Закрепленная в ст. 1 Конституции такая основа конституционного строя, как демократизм, предполагает не только референдум, но и свободные выборы в качестве непосредственных форм демократии, через которую носитель суверенитета и единственный источник власти — многонациональный народ в такой же мере, если не в большей, осуществляет эту власть.

Следовательно, должно быть обеспечено оптимальное сочетание обеих этих форм прямого народовластия в целях их гармоничного единства. Этим целям и служит «порядок назначения референдума», задачей которого является исключение использования механизма и агитации одной формы непосредственной демократии вопреки интересам другой;

3) правилами ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, требующими защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц (в данном случае избирателей либо участников референдумов, свободному волеизъявлению которых угрожает ситуация совмещения предвыборной агитации с агитацией референдума). Закон направлен на то, чтобы не допускать использования референдума в предвыборных целях.

Такие ограничения удовлетворяют критериям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а также ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, требующей обоснованности этих ограничений референдума.

Право установления порядка проведения референдума Конституция РФ предоставила Федеральному Собранию РФ, которое реализовало его в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации». **Под порядком проведения референдума понимается совокупность всех аспектов его проведения, включая возможные ограничения в предмете референдума, а также сроки и обстоятельства, препятствующих его проведению.** В силу этого само по себе установление в указанном законе определенных ограничений в сроках проведения референдума не может рассматриваться как превышение Федеральным Собранием своих конституционных полномочий, на что безусловно указывалось в запросе. Однако это не исключает возможность анализа установленной процедуры проведения референдума, в том числе и в части предусмотренных законом ограничений, на предмет их соответствия Конституции РФ. Такого рода вопросы уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, поскольку проведение референдума предполагает реализацию комплекса конституционных прав и свобод.

Референдум — это институт, относящийся к системе прав и свобод человека, поэтому всякие ограничения, связанные с порядком его проведения, подлежат проверке с точки зрения их соответствия ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. В Законе «О референдуме Российской Федерации» (в редакции от 10 октября 1995 г.) содержался запрет на проведение референдума в период выборов Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления

(ч. 4 ст. 12). (Кстати, замечу, что одним из соавторов этих ограничений в 1995 г. выступал А.И. Лукьянов, который значится в числе участников согласительной комиссии по выработке окончательного текста проекта ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».) Недопустимость совмещения во времени проведения предвыборных кампаний, с присущими им законными агитационными технологиями, и референдума была продиктована необходимостью создания наиболее благоприятных условий для свободной реализации воли народа как в одной, так и в другой его формах. Как сказал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 10 июня 1998 г., каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других.

В отличие от референдума проведение выборов жестко связано во времени, поскольку Конституция РФ четко установила сроки полномочий как Президента РФ, так и федеральных органов власти. Выборы должны проводиться регулярно и в установленные законом сроки. Разделение властей гарантирует ограничение власти только при условии регулярного проведения выборов. В результате федеральный законодатель в большей степени ограничен Конституцией РФ в том, что касается времени проведения свободных выборов, по сравнению со временем проведения референдума. Указанная специфика выборов не позволяет их переноса, кроме форс-мажорных ситуаций, к которым проведение референдума отнесено быть не может. На необходимость периодических и регулярных выборов обращается внимание и в международных актах о правах человека (ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, п. «б» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах). Как известно, ФКЗ о референдуме Российской Федерации в редакции от 10 октября 1995 г. устанавливал, что «проведение выборов... одновременно с проведением референдума не допускается» (ч. 4 ст. 12). Это правило не полностью соответствовало положению Конституции о России как правовом государстве, поскольку оно, по существу, не являлось правовой нормой, предназначенной всесторонне регулировать ситуацию, а ограничивалось лишь установлением запрета. Оспариваемое депутатами изменение ч. 4 ст. 12 соответствует Конституции РФ, представляя собой полноценную правовую норму, обеспечивающую надлежащую реализацию требований, вытекающих из ч. 1 ст. 81 и ч. 1 ст. 96 Конституции РФ. В связи с этим формулировка, содержащаяся в ч. 4 ст. 12 Закона «О референдуме Российской Федерации» в редакции от 10 октября 1995 г. была некорректной, поскольку она скорее содержала ограничения для проведения выборов, нежели для референдума. В этом смысле формулировка, содержащаяся в Законе «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»» более предпочтительна, поскольку в ней идет речь именно о запрете проведения референдума в период соответствующей избирательной кампании.

Вместе с тем изменения коснулись не только формулировки в плане ее точности, но и увеличения срока, в течение которого референдум проводиться не может. Принятый закон исключил проведение референдума не только в период избирательной кампании, проходящей одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, но и в последний

год полномочий Президента РФ, иных выборных федеральных органов государственной власти.

Такой подход соответствует ст. 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, налагающей на государство обязательство проводить выборы в «условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборах органов законодательной власти».

Поэтому стоит напомнить слова М.И. Пискотина: «Как ни важен референдум, но он не может стать основным институтом демократии. Его нельзя противопоставлять представительной системе...»⁵ Практика других государств показывает, что приурочивание референдума к очередным выборам оказывает взаимное влияние. Кандидаты берут на вооружение идеи законопроектов либо вопросов, вынесенных на референдум. А участники референдума голосуют нередко под влиянием интенсивности борьбы кандидатов в депутаты, губернаторы, президенты. Об этом весьма ярко пишет доктор юридических наук Всеволод Васильев в очерке «Прямое голосование: опыт Калифорнии»⁶.

2. При принятии оспариваемого Федерального конституционного закона законодатель исходил также из того, что уже упоминаемая правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации обуславливает необходимость законодательного разведения процессов выборов и референдумов, исключения совпадения по времени избирательных кампаний и кампаний референдумов федерального уровня с тем, чтобы не подвергать сомнению свободное волеизъявление граждан при использовании каждой формы непосредственной демократии.

Поскольку в ранее действовавшей редакции ст. 12 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» был установлен запрет на проведение выборов Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления одновременно с проведением референдума Российской Федерации, и этот запрет не был оспорен в Конституционном Суде Российской Федерации, законодатель сделал вывод о допустимости установления дополнительных условий проведения референдума Российской Федерации, обеспечивающих в максимальной степени исключение совпадения процессов подготовки и проведения выборов и референдумов на федеральном уровне по времени.

В запросе группы депутатов принятие ФКЗ «О внесении изменения...» квалифицировалось как изменение норм, относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации, превышение парламентом своих полномочий и присвоение им властных полномочий самого народа. Тем самым усматривалось противоречие положений ФКЗ «О внесении изменений...» по содержанию норм ряду положений Конституции РФ, в том числе ч. 3 и 4 ст. 3, ч. 1 ст. 16, ч. 1 ст. 135. Полагаем, что это утверждение было необоснованным.

Прежде всего, следует отметить, что в оспариваемом Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» содержалось несколько ограничений, связанных с времен-

ными рамками проведения референдума (а значит, и сроками реализации инициатив по его проведению). В самом запросе упоминались, в частности, ограничения, связанные с периодом проведения выборов, с введением чрезвычайного положения. При этом ошибочно утверждалось, что «других ограничений временных рамок подготовки и проведения всенародного голосования в действующем законодательстве не было».

В соответствии со ст. 4 ФКЗ референдум Российской Федерации не проводится также и в условиях военного положения, в течение трех месяцев после отмены чрезвычайного и военного положения. Кроме того, повторный референдум не проводится в течение года после дня опубликования результатов референдума с такой же по содержанию или смыслу формулировкой вопроса. В соответствии со ст. 8 ФКЗ в период между назначением референдума Российской Федерации и официальным опубликованием его результатов не допускаются новые инициативы о проведении референдума Российской Федерации.

Можно сделать вывод о том, что названные ограничения в использовании института референдума, как не заявленные в запросе, не рассматриваются группой депутатов Государственной Думы в качестве препятствующих непосредственному выражению воли народа. Очевидной и адекватной является, например, цель регулирования нормы части второй ст. 8 ФКЗ, состоящей в том, чтобы участники референдума, вырабатывая позицию, имели возможность сосредоточиться на поставленном вопросе вне влияния новой референдумной кампании. Кроме того, «наложение» одной кампании на другую может повлечь нарушения прав иных лиц с точки зрения обеспечения федеральных гарантий для проведения агитации по вопросам референдума и т.п.

Представляется, что главная цель регулирования ФКЗ «О внесении изменения...» — не допустить совпадения агитационных кампаний (рассеивающего, рассредоточивающего внимание избирателя), а также использования референдумного процесса исключительно как дополнительного средства для избирательной кампании, средства предвыборной борьбы, инструмента ее технологии. Последнее заслуживает специального внимания. Фактически ЦИК России в 1999 и 2002 гг. в ходе подготовки избирательных кампаний столкнулась со случаями инициирования референдума в целях пропаганды взглядов определенной политической партии, использования дополнительных возможностей, в том числе за счет привлекаемых в процедуре референдума материальных и финансовых ресурсов, для целенаправленного воздействия на избирателей перед выборами. При этом есть основания считать, что реальное проведение референдума в цели инициаторов не входило.

Таким образом, сами по себе определенные ограничения, связанные с использованием института референдума, не умаляют принципов, предусмотренных ст. 3 Конституции РФ. Более того, они могут являться необходимым условием обеспечения, надлежащей реализации права граждан на участие в референдуме. Вопрос состоит, на наш взгляд, в том, чтобы введенные законодателем ограничения были соразмерны конституционно значимым целям.

Полагаем, что при выявлении указанной выше соразмерности надлежит принимать во внимание следующие обстоятельства.

ФКЗ «О внесении изменения...» предусматривает период времени, когда граждане Российской

⁵ Народный депутат. 1993. № 7. С. 9.

⁶ Народный депутат. 1993. № 2.

Федерации (не менее чем 2 млн) и Конституционное Собрание не могут выступать с инициативой проведения референдума Российской Федерации. Это либо период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации или депутатов Государственной Думы очередного созыва, либо период времени, исчисляемый исходя из того, что проведение референдума, т.е. день голосования на референдуме (часть третья ст. 12 ФКЗ), приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Учитывая, что процедуры, предшествующие проведению референдума (начиная от создания и регистрации инициативной группы по проведению референдума), могут, согласно ст. 9 и 12 ФКЗ, занимать от 5,5 месяца до 8,5 месяца (в зависимости от скорости сбора подписей), а избирательная кампания по выборам в Государственную Думу, а затем Президента Российской Федерации исчисляется с сентября, то федеральный закон фактически закрепляет уже складывающиеся реалии, исключая инициирование референдума в последний год полномочий Государственной Думы и Президента.

Следует иметь в виду и другой аспект этой проблемы. Согласно с. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предвыборной агитацией признается только деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании. Избирательная кампания, согласно п. 2 ст. 10 названного закона, не может составлять более 110 дней. Таким образом, мораторий, действующий в отношении референдумных процессов, влечет ограничение не предвыборной, а политической агитации, возможность которой вытекает из ст. 8 и 26 Федерального закона «О политических партиях».

Считаем, что вопрос о конституционно-правовой допустимости указанных ограничений и условий реализации права граждан на участие в референдуме, о том, превысило ли Федеральное Собрание Российской Федерации в данном случае пределы законодательной целесообразности, был решен с учетом равного статуса референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа (ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации), их соразмерности целям, установленным ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Часть 4 ст. 12 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в полном соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции в целях защиты основ конституционного строя, а именно провозглашенных ст. 1 Конституции РФ, что Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, обеспечивает не только периодичность выборов, но и их свободный характер. Часть 3 ст. 8 ФКЗ «О референдуме РФ» является производной от предыдущей и регулирует вопрос выступления с инициативой, которая сама по себе не принадлежит к числу «других общепризнанных прав и свобод человека» (в контексте ч. 1 ст. 55 Конституции РФ).

3. В соответствии с ч. 3 ст. 3 Конституции РФ народовластие как одна из основ конституционного строя осуществляется гражданами путем референдума и свободных выборов. Часть 2 ст. 32 Конституции РФ гарантирует право граждан избирать или быть избранным в органы государственной власти и органы

местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Реализация прав граждан как участников референдума не должна затруднять осуществление прав граждан как избирателей, поскольку **каждая из форм народовластия имеет собственные цели и предполагает выбор гражданами осознанной позиции** по важнейшим вопросам государственного строительства.

Нововведения в ст. 8 и 12 (часть 4) ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» обусловлены **исключением возможности искажения волеизъявления избирателей (участников референдума) при совпадении периодов проведения агитации в рамках соответствующих избирательных кампаний и кампаний по проведению референдума (заключения Комитета ГД по государственному строительству 16.09.2002)**. А как известно, в силу п. 19 ч. 1 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях ...» избирательная кампания по выборам в Госдуму занимает не менее 110 дней, а в случаях повторных выборов этот срок удлиняется от четырех месяцев до восьми месяцев [ст. 87 действовавшего тогда ФЗ от 26 июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы...»⁷, а избирательная кампания по выборам Президента занимает не менее 150–160 дней при выборах в один тур, а при досрочных выборах она удлиняется не менее чем на 30 дней (ст. 182 ФЗ № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»), а при повторном голосовании — не менее чем на 21 день (п. 2 ст. 77 ФЗ № 19-ФЗ)].

Таким образом, при нормальном стечении обстоятельств избирательная и референдарная кампании в общей сумме требуют не менее 300 дней, а при экстраординарных ситуациях — до 590 дней. При таких обстоятельствах законодатель избрал самый оптимальный вариант, чтобы избирательные кампании не препятствовали реализации референдума, и наоборот.

В этих целях законодатель исключает возможность инициирования федеральных референдумов в период проведения избирательных кампаний, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ, Госдумы РФ. Эта мера направлена на **недопущение совпадения агитационных периодов в ходе подготовки выборов и референдума, так как оно может привести к существенному искажению волеизъявления граждан Российской Федерации**.

Таким образом, обеспечиваются, как того требует Конституция РФ (ч. 3 ст. 3), свободные выборы, исключается косвенное воспрепятствование свободному волеизъявлению гражданина через агитацию по вопросам референдума, и наоборот.

Еще раз подчеркнем, что необходимость введения данных ограничений основывалась на правовой позиции, сформулированной в п. 1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Феде-

⁷ Сейчас вопрос о сроках проведения повторных выборов депутатов Государственной Думы регулируется ст. 91 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

рации"», в соответствии с которой **«каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других»**. При этом Конституционный Суд пояснил, что из соотношения референдума и свободных выборов как форм непосредственного народовластия вытекает характер и содержание законодательного регулирования условий и порядка проведения референдума и выборов, обеспечивающих гарантии свободного волеизъявления граждан.

Таким образом, по смыслу выводов, сделанных Конституционным Судом, законодатель вправе предусматривать ограничения на проведение референдума, препятствующие искажению нормального конституционного содержания институтов народовластия. В соответствии с п. «в» ст. 71, ч. 1 ст. 76, ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации федеральный законодатель вправе регулировать право граждан Российской Федерации на участие в референдуме, а также ограничивать это право в конституционно значимых целях: защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Нельзя согласиться с авторами запроса в том, что установление Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 г. № 5-ФКЗ запрета на проведение референдума Российской Федерации за год до истечения полномочий Президента Российской Федерации и иных выборных федеральных органов государственной власти **отменял и умалял** права и свободы человека и гражданина и нарушает ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации. Указанный запрет **не отменяет** право граждан на участие в референдуме Российской Федерации. Это право **не умаляется** и не теряет своего реального содержания. Институт референдума Российской Федерации с введением указанного запрета не перестает быть формой высшего непосредственного выражения власти народа Российской Федерации.

4. Как явствует из международного опыта, в 90-х годах XX столетия все более отчетливо стала проявляться тенденция установления в конституциях стран мира тех или иных ограничений, регулирующих сроки всенародного волеизъявления на общенациональном референдуме (они установлены в 21 конституции). Основаниями для таких ограничений признаются, помимо чрезвычайного, военного, осадного положения и войны, различные выборы и ранее состоявшиеся или уже назначенные другие референдумы, временное исполнение полномочий или отстранение от должности главы государства. В связи с необходимостью учета этих обстоятельств законодатель устанавливает ограничения сроков всенародного волеизъявления посредством референдума в зависимости от действия других конституционно-правовых институтов, осуществления иных общенациональных мер.

Право законодателя вводить такие ограничения подтвердил, например, Конституционный Суд Молдовы, который указал, что это является исключительной прерогативой парламента и не ограничивает «право субъектов, уполномоченных инициировать референдумы, на которых народ мог бы осознанно выразить свою волю по вопросам национальной значимости» (Постановление Конституционного Суда от 11 января 2000 г. по делу о контроле конституционности некоторых положений Указа Президента Республики Молдова № 930-11 от 22 марта 1999 г. и некоторых

положений Кодекса о выборах и референдуме). В ряде стран ограничение сроков проведения референдумов поставлено в зависимость от сроков проведения выборов в парламент либо президентских выборов. Эти сроки «разведения» во времени референдумов и выборов (т.е. запрета проведения референдумов в соответствующий период) в каждой стране различны и колеблются до 12 месяцев перед выборами. Нередко соответствующий запрет распространяется также на сроки от 2 до 4 месяцев после выборов.

Так, в Италии Закон № 352 от 25 мая 1970 г. (с изм. на 25 июля 1975 г.) не разрешал требовать референдума по отмене закона «в год, предшествующий истечению срока полномочий одной из Палат, и в течение шести месяцев после созыва избирательных комитетов для проведения выборов в эту Палату».

В Мексике Закон № 76 от 16 октября 2000 г. «О референдуме, плебисците и народной инициативе» предусматривал, что референдум и плебисцит «не могут проводиться в годы выборов».

В Молдове Закон № 480-XIV от 2 июля 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах» предусматривал, что республиканский референдум не может проводиться в течение 120 дней, предшествующих, и 120 дней, следующих за днем проведения парламентских, президентских и всеобщих местных выборов, а также в день проведения выборов.

Что касается проведения повторных референдумов, то ограничения на них в течение срока полномочий парламента либо на три года имели или имеют место в Словакии, Албании, Венесуэле. В Ирландии референдум по законопроекту проводится в течение 18 месяцев после вынесения решения Президентом о необходимости «выполнить волю народа»⁸.

5. Решение вопросов, содержащихся не только в ст. 8 и 12 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», но и в целом в части, касающейся референдума РФ, находится в исключительном ведении Российской Федерации, поскольку **регулирование прав и свобод человека** (а таким является право участвовать в управлении делами государства, избираться и быть избранным, участвовать в референдуме) находится в ведении РФ (п. «в» ст. 71 Конституции РФ). Нормативными формами такого регулирования в силу ст. 76 Конституции РФ являются федеральные конституционные законы и федеральные законы. Согласно п. «в» ст. 84 Конституции, референдум **регулируется федеральным конституционным законом**. А из сопоставления ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции РФ **такой закон принимается только по предметам ведения Российской Федерации**. Следовательно, в этом случае не было необходимости применять п. 4 ст. 13 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

В запросе никак не обосновывались требования о признании положений указанного федерального конституционного закона не соответствующими части первой ст. 1, ст. 2, частям первой и второй ст. 29 Конституции Российской Федерации. Между тем оспариваемые положения не затрагивали конституционные положения, содержащиеся в данных статьях, в частности свободу мысли и слова.

⁸ См.: Зарубежная практика конституционного контроля. Вып. 64. М., 2002.

Нельзя согласиться и с тем, что оспариваемый федеральный конституционный закон был принят с нарушением установленного порядка, что якобы он не одобрен в Государственной Думе двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Авторы запроса ссылались на то, что 122 отсутствовавших при голосовании депутата передали по заявлениям (доверенностям) свои голоса «небольшому числу депутатов и в доверенностях не указали своей позиции по отношению к рассматриваемому законопроекту». Фактически обстояло дело иным образом. Как явствует из стенограммы, законопроект одобрен в Государственной Думе 304 голосами, что составляет более двух третей от общего числа ее депутатов⁹. Упомянутые 122 депутата распорядились поверенным депутатам голосовать на пленарном заседании 20 сентября, либо по своему усмотрению либо усмотрению фракции (напр., И.Ю. Динес). Причем, как видно из доверенностей, право распорядиться голосом отсутствовавшего депутата передавалось руководителям либо координаторам фракций, либо однопартийцам, исходя из сложившегося обычая в Государственной Думе голосовать солидарно. Замечу, что оспаривание Федерального конституционного закона от 27 сентября 2002 г. «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации"» по вопросу его принятия не носило самостоятельный характер, а было подчинено основной цели — дисквалификации закона по содержанию, что очевидно из тех поправок, которые были заявлены депутатом С.Н. Решульским, 17 сентября 2002 г., но рекомендованных Комитетом Госдумы по государственному строительству к отклонению.

Фактически же авторы запроса стремились решить посредством конституционного судопроизводства не вопросы права, как того требует ч. 3 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», а вопросы политики. Это очевидно из сопоставления: 1) раздела 3 «Программа-минимум» Программы КПРФ, утвержденной VII съездом этой партии в 2000 г.; 2) четырех известных вопросов сформированной КПРФ 14 сентября 2002 г. инициативной группой по проведению всенародного референдума; 3) многочисленных публикаций в партийной печати¹⁰; 4) материалов мартовского Пленума ЦК КПРФ, рассмотревшего вопрос «О текущем моменте и первоочередных предложениях по выводу страны из кризиса» (в числе таких мер в качестве основных Пленум также рассматривал вопросы, предлагавшиеся на всенародный референдум).

Наиболее откровенно о проблеме соотношения предполагаемого референдума и будущих выборов рассказал в интервью «Независимой газете» 27 июля 2002 г. заместитель председателя ЦК КПРФ И.И. Мельников. На вопрос журналиста Ивана Родина: «Судя по всему, референдум — это серьезная предвыборная акция КПРФ?» Мельников И.И. ответил (цитирую дословно): «На последнем Пленуме ЦК мы сказали, что предстоящую предвыборную кампанию мы делим

на три этапа. Первый — это действительно референдум, второй — выборы в Государственную Думу, а третий — президента. Конечно, все эти три мероприятия мы рассматриваем как звенья одной цепи...»

Собственно говоря, И.И. Мельников повторил один из главных тезисов доклада Г.А. Зюганова на IX Пленуме ЦК КПРФ 22 июня 2002 г., где Геннадий Андреевич заявил: «Поддержав на предыдущем Пленуме инициативу Агропромсоюза о проведении референдума о земле, мы тем самым окончательно определили формат предстоящей общероссийской избирательной кампании, ее этапы и сроки основных мероприятий. Первый этап: референдум о земле. Ориентировочный период сбора подписей приходится на сентябрь-ноябрь этого года, голосование в апреле-мае 2003 года... Думается, нет необходимости специально доказывать, что вся многоэтапная кампания должна быть «нанизана» на единый политический стержень. Президиум ЦК считает, что агитация за референдум о земле открывает нам широчайшие возможности де-факто начать предвыборную кампанию, не будучи при этом стесненными казуистикой избирательного законодательства. Уже на этапе сбора двух миллионов подписей за проведение референдума нам необходимо в обязательном порядке довести до населения не только нашу позицию по земельному вопросу, но и наши общие цели, основные положения программы... Еще в текущем году (т.е. в 2002 г. — М.М.) люди должны получить ясное представление, что такое политический блок народно-патриотических сил, какие конкретные цели он преследует... какую программу он выдвигает»¹¹.

Таким образом, на решение Конституционного Суда, по сути, был передан политический вопрос, естественно, закамуфлированный в юридическую оболочку. Если говорить словами одного из известнейших определений Конституционного Суда, то «реальная позиция заявителей является в большей мере политической, нежели правовой»¹².

Как известно опять из той же богатой практики Конституционного Суда Российской Федерации, в подобных случаях Высочайший Суд констатировал такими правовыми позициями:

1) «При этом обнаруживается стремление с помощью решения Конституционного Суда Российской Федерации повлиять на позиции во внутрипарламентской дискуссии, в результате которой должно быть найдено целесообразное и сбалансированное решение о принятии нового или изменении действующего закона. Конституционный Суд Российской Федерации, однако, не может выступать участником законотворческого процесса» (п. 2 мотивировочной части Определения от 10 апреля 1997 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Федерального Собрания о проверке конституционности Федерального закона от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»); 2) «Выбор того или иного варианта и его закрепление в... законе зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности. Этот выбор осуществляет представительный орган — Федеральное Собрание Российской Федерации —

⁹ См.: Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюл. № 187 (635). 2002. 20 сентября.

¹⁰ См., например, статьи: Зюганов Г.А. Требуем смены курса // Сов. Россия. 2002. 27 июня; Зюганов Г. Инициатива референдума находит все большую поддержку // Сов. Россия. 2002, 8 августа; Никифорова В. в «Правде» (13–16 сентября 2002 г.) под рубрикой «Даешь референдум» и др.

¹¹ См.: Трудный марафон. О стратегии Компартии Российской Федерации в избирательных кампаниях 2002–2004 гг. М., 2002. С. 10–13.

¹² См.: Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992–1996. М., 1997. С. 173.

в соответствии с правилами законодательной процедуры. В соответствии с конституционным принципом разделения властей Конституционный Суд Российской Федерации не вправе подменять законодателя. Согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» он решает исключительно вопросы права (статья 3) и должен воздерживаться от рассмотрения дел, в которых, по сути, преобладают аспекты политической целесообразности» (п. 2 мотивировочной части Определения от 20 ноября 1995 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы...»). Хотя это определение и касается закона о выборах, оно, на наш взгляд, в такой же мере может быть применено и к другой форме непосредственной, прямой демократии, как референдум.

Естественно, что наша позиция основывалась на доктринальных воззрениях и экспертных заключениях ряда ученых — докторов юридических наук Ж.И. Овсепян, Т.Д. Зражевской, Н.С. Крыловой. Хотя следует отметить, что и в юридической науке по рассматриваемым проблемам, как и в политике, нет единства взглядов. В частности, в Конституционный Суд были представлены и заключения профессоров В.Н. Сырых и Ф.Н. Рудинского с противоположными мнениями¹³.

Конституционный Суд, формулируя правовую позицию по названному делу, исходил из того, что свободные выборы и референдум как высшие формы непосредственной демократии, каждая имеет собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Последовательность их перечисления в ст. 3 Конституции Российской Федерации (референдум — свободные выборы) не дает основания для вывода о придании приоритетной роли референдуму, как не свидетельствует о приоритетной роли свободных выборов. Статья 32 Конституции РФ, которая, определяя право граждан на участие в непосредственном осуществлении народовластия, называет сначала право избирать и быть избранным в органы публичной власти, а затем — право участвовать в референдуме.

В соответствии с предназначением института свободных выборов Конституция Российской Федерации закрепляет их периодичность проведения, не предусматривая подобного в отношении референдума.

Поэтому законодатель в отношении регулирования последнего обладает достаточной свободой усмотрения. В целях обеспечения принципа периодичности выборов, обеспечения адекватного волеизъявления граждан и эффективности каждой из форм народовластия он вправе, не меняя принципы проведения референдума, устанавливать периоды, в течение которых его инициирование и проведение не допускается в связи с подготовкой и проведением выборов, а именно в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ, иных выборных федеральных органов государственной власти.

В связи с такой правовой позицией Конституционный Суд признал, что оспариваемый федеральный конституционный закон не противоречит Конституции постольку, поскольку — по конституционно-правовому смыслу положений ФКЗ — период, в течение которого граждане могут выступать с инициативой о проведении референдума РФ и непосредственно участвовать в нем, должен во всяком случае составлять не менее двух лет, с тем чтобы в пределах четырехлетнего избирательного цикла обеспечивалась возможность проведения не менее двух референдумов. Одновременно судом было прекращено производство по делу в части, касающейся проверки оспариваемого ФКЗ по порядку его принятия Государственной Думой, поскольку в этой части запрос признан не отвечающим критерию допустимости, установленному Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Реакция прессы и общественности на постановление Конституционного Суда «по делу о референдуме» была в диапазоне от приятия до критического отрицания¹⁴. Но оно выполнило главную роль: разрешило конфликтную ситуацию в преддверии думских и президентских выборов, исключило накал противостояния политических сил, угрожающий проведению свободных выборов. А доказавшая свою конституционность правовая конструкция в дальнейшем была воспринята федеральным законодателем при принятии в 2004 г. нового Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации».

¹³ См.: Дайджест официальных материалов и публикаций в периодической печати «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии». 2003. № 14. Часть 1. С. 22–88.

¹⁴ См.: Закатнова А. КПРФ: снова в суд. Валерий Зорькин специально для «РГ» комментирует решение Конституционного Суда // Российская газета. 2003. 16 июня; Назарова Т. «Не целесообразно». Конституционный Суд против референдумов перед выборами // Ведомости. 2003. 16 июня; Вишневецкий Б. Барьер-бумеранг // Московские новости. 2003. 10 июня.

Литература

1. Вишневецкий Б. Барьер-бумеранг / Б. Вишневецкий // Московские новости. 2003. № 23. 10 июня.
2. Закатнова А. Коммунисты бьются за референдум / А. Закатнова // Российская газета. 2003. 13 марта.
3. Закатнова А. КПРФ: снова в суд. Валерий Зорькин специально для «РГ» комментирует решение Конституционного Суда / А. Закатнова // Российская газета. 2003. 16 июня.
4. Зюганов Г. Инициатива референдума находит все большую поддержку / Г. Зюганов // Советская Россия. 2002. 8 августа.
5. Зюганов Г.А. Требуем смены курса / Г.А. Зюганов // Советская Россия. 2002. 27 июня.
6. Катанян К. Референдум — оружие пролетариата / К. Катанян // Время МН. 2003. 13 марта.
7. Назарова Т. «Не целесообразно». Конституционный Суд против референдумов перед выборами / Т. Назарова // Ведомости. 2003. 16 июня.
8. Фролов А. О запрете референдума / А. Фролов // Советская Россия. 2003. 13 марта.