

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2019—№ 3

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

- Борисов И.Б.** На пути к электронной демократии. Цифровые технологии в системе демократического воспроизводства властных институтов 3

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

- Липчанская М.А., Заметина Т.В.** Перспективы внедрения цифровых технологий в избирательный процесс России..... 11
- Несмеянова С.Э.** Проблемы использования Интернета на выборах..... 15

СУДЕБНАЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

- Митин Г.Н.** Практические вопросы составления подписных листов и предложения по их разрешению..... 18

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

- Тхабисимова Л.А., Тхабисимов Х.А.** К вопросу о ключевых проблемах молодежного абсентеизма в современных условиях..... 23

ИЗ ИСТОРИИ ВЫБОРНЫХ ИНСТИТУТОВ

- Осавелюк А.М.** Проблемы конституционализма и демократии в официальной и оппозиционной политико-правовой мысли Российской империи: поиск политического идеала..... 26

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Невинский В.В.** В конституционно-правовом образовании необходим взвешенный подход..... 32

Трибуна молодого ученого

- Зацаринина А.Е.** Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении реализации прав избирателей..... 37
- Леонтьев Н.А.** Правовые основы использования списков избирателей после окончания голосования..... 40

КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

- Корнев А.В.** Идеологические основания и структура учебника «Конституционное право России» доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Эбзеева Бориса Сафаровича. М. : Проспект, 2019. 768 с. 43

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., чл.-корр. РАО,
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 11.09.2019 г. Выход в свет 18.09.2019 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,
LL.D.

EDITORIAL BOARD:

Avtonomov Aleksey Stanislavovich,
LL.D., Professor.

Vedeneev Yuriy Alekseevich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
LL.D.

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

Kabyshev Sergey Vladimirovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
PhD (Law), Associate professor.

Kolokolov Nikita Aleksandrovich,
LL.D., Professor.

Komarova Valentina Viktorovna,
LL.D., Professor.

Krasinsky Vladislav Vjacheslavovich,
PhD (Law), Associate professor.

Lysenko Vladimir Ivanovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
LL.D.

Sadovnikova Galina Dmitrievna,
LL.D., Professor.

Ebzeev Boris Safarovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Honored Scientist of the Russian Federation, LL.D.,
Professor.

EDITORIAL STAFF:

Borisov Igor Borisovich, PhD (Law).

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich, LL.D.

Golovin Aleksey Gennadyevich, PhD (Law).

Ignatov Aleksandr Vyacheslavovich, PhD (Law)

EXECUTIVE SECRETARY OF THE MAGAZINE:

Golubkova Nataliya Igorevna,
Candidate of Political Sciences.

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

Grib V.V., corresponding member of the RAE,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
LL.D., 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., PhD (Law).

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 11.09.2019.

Issue is printed 18.09.2019.

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. 3

Published 4 times per year

CONTENTS

ELECTIONS AND THE SOCIETY

Borisov I.B. Towards Electronic Democracy. Digital Technology
in the System of Democratic Reproduction of Government
Institutions.....3

ELECTORAL LAWS: ISSUES AND NOVELTIES

Lipchanskaya M.A., Zametina T.V. Prospects of Digital Technology
Deployment in the Russian Electoral Process..... 11

Nesmeyanova S.E. Issues of the Internet Use at Elections 15

JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

Mitin G.N. Practical Issues of Signature Sheet Drafting
and Solution Proposals 18

ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

Tkhabisimova L.A., Tkhabisimov Kh.A. On the Key Issues
of Youth Absenteeism in the Modern Conditions 23

FROM THE HISTORY OF ELECTORAL INSTITUTIONS

Osavelyuk A.M. Issues of Constitutionalism and Democracy
in the Official and Oppositional Political and Legal Thought
of the Russian Empire: Search for the Political Ideal 26

SCIENTIFIC LIFE

Nevinskiy V.V. Constitutional Law Education Requires a Balanced
Approach..... 32

ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

Zatsarinina A.E. The Role of Legal Positions of the Constitutional
Court of the Russian Federation in the Enforcement
of Voters' Rights..... 37

Leontyuk N.A. Legal Grounds for the Use of Voter Lists
after the Voting 40

BOOK NOVELTIES

Kornev A.V. Ideological Grounds and the Structure of the Russian
Constitutional Law Textbook by LL.D., Professor, Honored Scientist
of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian
Federation Boris S. Ebzeev. Moscow, Prospect, 2019. 768 s..... 43

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

На пути к электронной демократии. Цифровые технологии в системе демократического воспроизводства властных институтов

БОРИСОВ ИГОРЬ БОРИСОВИЧ,

председатель Совета Российского общественного института избирательного права
(РОИИП, имеющий консультативный статус при Экономическом и Социальном совете ООН (ЭКОСОС)),
член Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека,
кандидат юридических наук
borisov@roiip.ru

В современный век развития электронных технологий, искусственного интеллекта и отсутствия границ для распространения информации мы наблюдаем очень осмотнительное, если не сказать — сдержанное, продвижение электронной демократии¹, одной из форм демократии, опре-

деляющей государственное устройство и форму правления в государстве². В демократическом обществе, с одной стороны, достижения в сфере науки и технологий рассматриваются как основа стабильного развития нации, сохранения устойчивых темпов экономического роста в условиях глобализации и глубоких социальных, экономических

¹ В научной литературе определение «электронная демократия» еще не устоялось, но все исследователи склоняются к тому, что это форма демократии, характеризующаяся использованием цифровых технологий.

² Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России : монография. М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 322.

Новые цифровые технологии проникают во все сферы человеческих отношений. Исключением не стали и процедуры воспроизводства властных институтов. Отмечая позитивные изменения в электоральных процессах, связанные с развитием электронной демократии (упрощение участия населения в вопросах принятия управленческих решений, расширение потока информации, ее доступность, сокращение временных интервалов при реализации своих прав, снижение затрат, минимизация человеческого фактора и др.), автор обращает внимание на риски и новые вызовы, которые присущи любой новации и требуют повышенного внимания. Одной из основных проблем, тормозящих развитие цифровизации электоральных процедур и электронной демократии в целом, автор считает отсутствие международных цифровых стандартов, снимающих внутренний конфликт демократических принципов организации выборов — обеспечение тайны голосования и возможность осуществления контроля подлинности волеизъявления, над разрешением которого работают все передовые государства мира. Однако даже Эстония, практикующая интернет-голосование на протяжении последних 15 лет, по результатам завершившихся 3 марта 2019 г. парламентских выборов была раскритикована БДИПЧ ОБСЕ за недочеты в обеспечении прозрачности цифровых технологий.

Ключевые слова: выборы, референдум, цифровая демократия, электронное голосование, интернет-голосование, электоральные технологии, сканеры избирательных бюллетеней, комплексы обработки избирательных бюллетеней, комплексы электронного голосования, международные избирательные стандарты, БДИПЧ ОБСЕ.

Towards Electronic Democracy. Digital Technology in the System of Democratic Reproduction of Government Institutions

Borisov Igor B., Chairman of the Council of the Russian Public Institution of Electoral Law (in consultative status with the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC))
Member of the Presidential Council for the Civil Society Development and Human Rights, PhD (Law)

New digital technology penetrates all spheres of human relationships. The procedures for reproduction of government institutions are not an exception. Noting positive changes in the electoral processes related to the electronic democracy development (simplification of the involvement of the population in the adoption of managerial decisions, information flow broadening, information availability, reduction of time intervals in exercising of rights, cost reduction, human factor minimization, etc.), the author focuses on the risks and new challenges, which are inherent to any novelty and require increased attention. The author believes that one of the main issues hampering the development of digitization of electoral procedures and electronic democracy in general is the absence of any international digital standards solving the internal conflict of democratic principles of organization of elections, which is support of the secrecy of voting and the possibility for exercising control over the authenticity of will expression, the conflict all leading countries of the world are trying to solve. However, even Estonia, which has been practicing Internet voting for the last 15 years, has been criticized by the OSCE/ODIHR for the shortcomings in providing transparency of digital technology following the results of the parliamentary elections that took place on March 3, 2019.

Keywords: elections, referendum, digital democracy, electronic voting, Internet voting, electoral technologies, ballot readers, ballot paper processing system, electronic voting complexes, international electoral standards, OSCE/ODIHR.

и политических трансформаций³. С другой стороны, вопросы регулирования сферы общественных отношений в такой чувствительной ее части, как процедуры участия населения в вопросах управления государством, всегда являлись предметом научного и политического дискурса.

В целом развитие цифровых информационно-коммуникационных технологий идет дуалистическим путем: в отдельных направлениях и сферах общественных правоотношений практика перехода на «цифру» опережает научную обоснованность того или иного процесса либо, наоборот, неоправданно отстает.

В условиях неизбежной цифровизации общества⁴ и общественно-политического процесса существует актуальная потребность в комплексном изучении и системном анализе политических эффектов новых технологий, применяемых в механизме воспроизводства властных институтов, а также прогнозирование их влияния на общие механизмы функционирования государства и развитие демократических процессов.

Несмотря на внешние позитивные эффекты внедрения новых информационно-коммуникационных технологий, влияние цифровизации не всегда так однозначно. Сопровождающие интенсивный «цифровой» прогресс сопутствующие негативные эффекты могут вести к ущемлению прав и свобод, к усилению неравенства граждан, к монополизации отдельных направлений и сфер человеческой деятельности, к манипуляции общественным сознанием.

Технологические изменения, которые были привнесены в наш привычный образ жизни развитием цифровых информационно-коммуникационных сред, создают значительные политические, экономические и социальные риски, которые нельзя игнорировать и не замечать.

Вопросы использования новых технологий зачастую выходят за рамки устоявшихся моральных и этических норм и требуют пересмотра с точки зрения законодательства, регламентирующего процессы в новых коммуникациях.

Если сегодня государство гарантирует создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека⁵ — от права на здоровье и образование до свободного выражения мнения и свободы объединений, то в интенсивно развивающихся цифровых технологиях виртуальной среды таких императивных гарантий не установлено ни в нормативно-правовом регулировании, ни в рамках еще только складывающегося делового обычая.

Тем не менее новые процессы и отношения общества требуют их правового регулирования. «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»⁶.

И если мы говорим о безусловном проникновении цифровизации во все виды общественных правоотношений, то, бесспорно, одно из центральных мест в этом процессе начинает занимать новая форма демократических процессов в обществе — электронная демократия, под которой мы понимаем «форму взаимодействия народа и власти, при которой процессы информирования и вовлечения граждан в политику, голосование, совместное обсуждение и принятие решений, контроль над их исполнением и т.д. осуществляются на основе новейших информационно-коммуникационных технологий»⁷ практически на всех уровнях — от местного до государственного и наднационального.

По мнению некоторых исследователей, электронная демократия обозначает «электронное представление демократических процессов»⁸.

Бесспорно, демократия как процесс не является статической. В ходе поступательного развития демократии постоянно приходится сталкиваться с новыми вызовами и потребностями, требующими адаптации к новым ситуациям. При этом создание цифрового общества в этом контексте следует рассматривать и как возможность укрепления демократических принципов и устранения некоторых недостатков и «узких мест» в демократических системах⁹.

Совершенствование механизмов электронной демократии в соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы является одной из основных задач применения информационных и коммуникационных технологий для развития системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства¹⁰. Но при этом каких-либо четких критериев и направлений совершенствования механизмов электронной демократии Стратегия не установила.

Необходимо констатировать, что практическая цифровизация демократических процессов сегодня опережает их теоретическое обоснование, о чем

³ Доклад Национального исследовательского института Высшей школы экономики «Развитие регулирования: новые вызовы в условиях радикальных технологических изменений». URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/263131918>

⁴ Президент России В.В. Путин на совещании по экономическим вопросам в Кремле 10 июля 2019 г. отметил: «Глобальная конкуренция за обладание технологиями будущего развернулась уже сейчас, вы это прекрасно видите. И наша задача — не теряя времени, сделать все для того, чтобы войти в число лидеров, гарантировать России технологический суверенитет, достойное место среди ведущих игроков на перспективных новых рынках». URL: <https://ria.ru/20190710/1556384522.html>

⁵ Статьи 2, 7 главы 2 Конституции РФ // СПС «Консультант-Плюс».

⁶ Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 10.

⁷ Омеличкин О.В. Электронная демократия: понятие, проблемы // Вестник КемГУ. 2014. № 1. Т. 2. С. 87.

⁸ Lucke J. von, Reinermann H. Speyerer Definition von Electronic Government, 2004. URL: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii> accessed on 2004-04-28

⁹ Резолюция ПАСЕ 1653 (2009) «Электронная демократия», 30 января 2009 г. URL: https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5Brussian_documents%5D/%5B2009%5D/%5BJan2009%5D/Res1653_rus.asp

¹⁰ Пункт «ж» п. 40 Указа Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201705100002?index=1&rangeSize=1>

свидетельствует отсутствие универсального понятийного аппарата и по-разному понимается смысл тех или иных терминов в системе «демократических координат».

Данный факт не только тормозит развитие цифровизации процедур «электронной демократии», но и не позволяет установить единые принципы и подходы автоматизации участия населения в управлении делами государством. Хотя цифровизация электоральных процедур имеет почти полувековую историю.

Впервые термин «электронное голосование»¹¹ (electronic voting, e-voting) стал употребляться в 1960-х годах, когда еще во всем мире применялось голосование с помощью бумажных бюллетеней.

Новое понятие трактовалось достаточно широко и подразумевало, что волеизъявление голосующих избирателей выражается с помощью электронных средств¹².

Использование для волеизъявления информационно-коммуникационной сети «Интернет» и телефона стало обсуждаться еще в 80-е годы прошлого столетия, но только в ограниченном сегменте ввиду их слабой информационной защищенности¹³.

Одновременно появились первые научные публикации об «электронных выборах», а первые масштабные экспериментальные шаги в этом направлении были сделаны в конце XX в.¹⁴

Термин «электронное голосование» и по сей день трактуется достаточно широко и означает голосование с помощью (с применением) электронных средств. Под «электронным голосованием» понимается голосование с использованием сканеров бюллетеней (бумажно-электронная система голосования) с прямой записью результата волеизъявления посредством сенсорного экрана или кнопочного терминала. Также к электронному голосованию относят и дистанционное голосование (без присутствия избирателя на избирательном участке в своем округе) с использованием информационно-телекоммуникационной сети либо выделенных каналов.

Еще сложнее обстоят дела с нормативным структурированием электронной демократии. Если проводить аналогию с традиционными формами демократии, то можно утверждать, что электронная демократия формализуется в двух формах — прямая и представительная¹⁵.

При этом мы должны понимать, что электронная демократия (как форма прямой демократии, ис-

пользуемая на всенародных плебисцитах) не может и не должна подменять институт представительной демократии. Электронная демократия должна укреплять, расширять и дополнять традиционную представительную демократию¹⁶.

Говорить о том, что с приходом цифровизации отпадет надобность представительной демократии, преждевременно. Так же как институт референдума не может заменить собой представительную власть¹⁷, так и прямая электронная демократия в ближайшее время не сможет заменить собой институт представительной власти, формируемой путем делегирования властных полномочий избирателями своим представителям в законодательных (представительных) и исполнительных органах¹⁸.

В рамках формирования представительных органов власти электронная демократия, как современный институт реализации права граждан на участие в управлении, в основном будет выполнять вспомогательную функцию. И именно эта вспомогательная процедурная функция цифровых технологий — автоматизация процесса волеизъявления — сегодня активно внедряется во всем мире.

Обычно в научной литературе, и это можно воспринимать как устоявшуюся позицию, понятия «электронное голосование» и «электронная демократия» соотносятся как часть и целое¹⁹.

Естественно, цифровые технологии в демократических процессах имеют бесспорные преимущества, к которым можно отнести: широкие возможности развития участия населения в управленческих процессах; прозрачность; подотчетность; гибкость; максимальная вовлеченность граждан; доступность; всеохватность; расширение доступа к избирательному процессу избирателям-инвалидам; простота реализации; скорость в принятии решений и подведении итогов, снижение затрат, минимизация влияния «человеческого фактора», а также некоторые другие, которые еще себя не проявили так явно.

При всех этих неоспоримых плюсах мы ощущаем и постоянно сталкиваемся с проблемами и рисками, сопровождающими развитие новых технологий: отсутствие универсальных международных стандартов²⁰; отставание нормативно-правового

¹¹ В международной практике под термином «электронное голосование» понимается применение технологии получения и подсчета голосов избирателей, а также подведения итогов голосования с помощью любых электронных средств. См.: Рекомендации Комитета Министров Совета Европы «О правилах электронного голосования», 14 июня 2017 г. // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Борисов И., Журавлев В. Модернизация избирательного процесса в мире. М.: АНО ЦСПИ «Аспект», 2011. 20 с.

¹³ URL: <http://www.dissert.h10.ru/artical/prihodkol4.html>

¹⁴ URL: http://www.saferunet.ru/ruait/stories/detail.php?SECTION_ID=129&ID=675

¹⁵ См., например: Избирательные процессы и практика: монография / кол. авт.; под общ. ред. Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова. М.: РЦОИТ, 2018. 480 с. (Борисов И.Б., Головин А.Г. Институт референдума в мировой и российской практике. С. 30).

¹⁶ Резолюция ПАСЕ 1653 (2009) «Электронная демократия», 30 января 2009 г. URL: https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5Brussian_documents%5D/%5B2009%5D/%5BJan2009%5D/Res1653_rus.asp

¹⁷ См., например: Избирательные процессы и практика. С. 30.

¹⁸ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Сольева и В.Д. Уласа» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Антонов Я.В. Сборник конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений Санкт-Петербурга в 2010/2011 учебном году. СПб., 2011. С. 54.

²⁰ Сегодня на международном уровне предпринимаются только отдельные попытки ввести определенные правовые рамки, связанные с организацией электронной демократии и электронного голосования, путем принятия соответствующих рекомендательных актов: Резолюция ПАСЕ 1653 (2009) «Электронная демократия», 30 янва-

регулируемого от развития цифровых технологий²¹; «цифровое неравенство»; недостаточный образовательный уровень населения; разрозненность цифровых ресурсов; слабый уровень информационной безопасности; риски внешнего вмешательства.

Так, Комиссия Совета Федерации по защите государственного суверенитета только на выборах Президента России в марте 2018 г. выделила десять видов вмешательства извне в избирательную кампанию, большинство из которых основано на новых информационно-коммуникационных технологиях. Среди них — «вмешательство путем проведения на территории России несанкционированных исследований социологического характера в интересах зарубежных госструктур»; «противоправное и публичное навязывание извне (от лица иностранных правительственных, межправительственных и официальных парламентских структур) конкретных кандидатов в президенты России»; «ведение из-за рубежа на русском языке и языках народов России целенаправленной систематической и массовой пропаганды за счет иностранного государственного финансирования в течение всего периода, включая “день тишины” и день голосования»; «финансирование из-за рубежа деятельности российских “гражданских активистов”, принимавших непосредственное участие в предвыборной агитации (включая агитацию за бойкот выборов) и так называемом контроле над выборами»; «оказание на безвозмездной основе гражданам России — активным участникам выборного процесса услуг из-за рубежа, включая информационно-консультационное обслуживание, организационную и иную поддержку»; «стимулирование раскола внутри российского общества, общественного недовольства, дестабилизации государства и общества путем внешнего экономического, дипломатического, информационного и иного давления»²².

Вмешательство в выборы различными способами со стороны иностранных государств, в том числе с использованием современных интернет-

технологий²³, — предмет дальнейшего обобщения и глубокого исследования с целью создания правовых механизмов противодействия этому вмешательству и защиты от него²⁴. Данная проблема носит универсальный характер, и «государства сегодня вынуждены искать новые способы противодействия отрицательным последствиям глобальной информатизации»²⁵.

Несмотря на существующие проблемы, прогресс остановить нельзя и цифровизация демократических процессов в России и в мире развивается завидными темпами и во всех возможных направлениях.

Цифровые технологии в рамках электронной демократии сегодня проявляются в различных сферах и элементах участия населения в управлении государством. Это — обмен информацией, предоставление государственных и муниципальных услуг, дистанционная реализация политических прав граждан, плебисциты (опросы) населения, процедуры электронного голосования, дистанционное обучение (как участников, так и организаторов выборов), административный и общественный контроль и прочие направления (правотворческая инициатива, опросы, on-line-конференции и т.д.).

Цифровые технологии в той или иной мере применяются на всех стадиях избирательного процесса. Отдельно можно выделить:

- обмен информацией с использованием информационно-коммуникационных каналов между различными потребителями и источниками информации: избирателями, кандидатами и партиями, СМИ, организаторами выборов, правозащитниками и наблюдателями;
- ведение электронного регистра избирателей;
- реализация избирательных прав с использованием цифровых технологий:
 - включение в списки избирателей;
 - регистрация в качестве кандидата (избирательного объединения);
 - реализация других избирательных прав;
 - обжалование решений;
- ведение агитации;
- голосование;
- административный и общественный контроль;
- обжалование нарушений избирательных прав;
- противодействие противоправным технологиям, в том числе распространению ложной информации («fake news»)»²⁶;

21 2009 г. URL: https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5Brussian_documents%5D/%5B2009%5D/%5BJan2009%5D/Res1653_rus.asp; Руководство БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за использованием новых технологий голосования, 2013 г. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/107771?download=true>; Рекомендации Комитета Министров Совета Европы «О правилах электронного голосования», 14 июня 2017 г.

22 Новые технологии развиваются крайне быстро, тогда как правовое регулирование достаточно инертно в связи со сложными механизмами принятия нормативных правовых актов, а стандартное негосударственное регулирование (в том числе саморегулирование) не представляет должного уровня гарантий для участников отношений, прежде всего гарантий принуждения к исполнению принятых правил. Ярким примером глобальных подходов является работа по информационной интеграции стран Европейского союза (ЕС), где, среди прочего, приняты Регламент по защите персональных данных 2016 г., заменивший действовавшую ранее Директиву 95/46/EC88, а также Регламент по обороту неперсональных данных 2018 г. URL: <http://eisr.ru/upload/iblock/a7b/a7bdf841b6d38a360856703f6ab41fb6.pdf>

23 URL: <https://www.rbc.ru/politics/14/05/2018/5af99ff09a7947be6c2b1a41?from=newsfeed>

24 См., например: Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: агитация в сети Интернет / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2017. 268 с.

25 Борисов И.Б. Иностранцы (международные) организации на выборах в Российской Федерации: правовая «халатность» или вынужденная необходимость // Гражданин. Выборы. Власть. 2018. № 3. С. 40–57.

26 Владимирова В.И. Совершенствование нормативного регулирования предвыборной агитации в сети «Интернет» в Российской Федерации // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 23.

27 Распространение ложной информации и «fake news» представляет собой еще одну проблему, с которой социальные сети пока не справляются на уровне саморегулирования. Согласно статистическим данным Европейской комиссии, онлайн-манипуляция и дезинформация в ходе избирательных кампаний распространены как минимум в 18 странах. Порядка 83% европейцев признают, что распространение недостоверных новостей представляет собой угрозу де-

- дистанционное обучение организаторов и участников выборов.

Независимо от использования цифровых технологий в экономической, социальной, культурной сферах, уровень и объем которых значительно варьируется в разных странах, государства, которые принято считать развитыми, могут значительно уступать в темпах цифровизации своим «развивающимся» соседям. Так, несмотря на то что экономика Германии является одной из сильнейших в Европе, уровень ее цифровизации относительно низок²⁷. А государство в лице высших судебных органов Германии очень насторожено относится к развитию современных технологий в электоральных процессах: 3 марта 2009 г. Конституционный суд Германии признал электронное голосование не отвечающим принципам честных и открытых выборов, но при этом отметил, что решение суда не означает полный запрет на электронное голосование, а лишь касается современного поколения электронных машин²⁸.

Россия, по оценкам иностранных экспертов²⁹, не только внимательно следит за развитием цифровых технологий, но и активно развивает свое цифровое пространство, пытаясь не отставать от запросов общества.

Автоматизация избирательных процессов в Российской Федерации началась еще в конце XX в. С 1994 г. начала разрабатываться Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»), которая была введена в эксплуатацию в 2000 г. В 2003 г. были созданы комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ). Первый раз массово электронные «сканеры» (800 штук) применялись в Омской области на выборах губернатора в 2004 г. В 2005 г. была изготовлена первая партия комплексов для электронного голосования с сенсорным экраном и без использования бумажного бюллетеня.

Первым опытом использования дистанционных интернет-технологий в практике отечественных выборов стал эксперимент по электронному опросу избирателей в ходе муниципальных выборов в г. Новомосковске Тульской области 12 октября 2008 г. Для проведения эксперимента использовались

компакт-диски, с которых необходимо было скачать соответствующую программу.

1 марта 2009 г. эксперимент по электронному опросу избирателей с использованием Интернета был проведен ЦИК России в Волгоградской, Вологодской и Томской областях (с использованием компакт-дисков), в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре (с использованием электронных социальных карт), во Владимирской области — с использованием мобильной связи³⁰.

11 октября 2009 г. в г. Кингисеппе Ленинградской области был проведен эксперимент по электронному опросу избирателей с применением сети «Интернет» посредством мобильной связи.

Одновременно в 2008–2009 гг. в целом ряде субъектов Российской Федерации на региональных выборах начали проводиться эксперименты по использованию веб-камер, позволяющих транслировать в Интернете голосование в режиме реального времени³¹.

С 2017 г. на выборах в Российской Федерации реализуется опция «мобильный избиратель», предусматривающая возможность для избирателя самостоятельно (несколькими способами, в том числе и через Интернет) выбрать избирательный участок для голосования.

В России стартовал национальный проект «Цифровая экономика», в рамках которого Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации с привлечением ЦИК России и других ведомств до конца марта 2020 г. сформирует федеральный регистр избирателей с полными данными об избирателях. Результатом эксперимента станет автоматический сбор сведений для федерального регистра избирателей из имеющихся информационных ресурсов³².

В мае 2019 г. вступили в силу два закона по организации 8 сентября этого же года экспериментов по удаленному голосованию. Один из них позволяет избирателям из регионов, где будут проходить выборы высших должностных лиц субъекта и дополнительные выборы депутатов Государственной Думы Российской Федерации, проголосовать на специальных избирательных участках в Москве³³. Другой эксперимент — интернет-голосование в трех

мократии, а 85% считают недостоверные новости опасными для порядка в своей стране. URL: <http://eisr.ru/upload/iblock/a7b/a7bdf841b6d38a360856703f6ab41fb6.pdf>

²⁷ Доклад Национального исследовательского института Высшей школы экономики «Развитие регулирования: новые вызовы в условиях радикальных технологических изменений». С. 23. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/263131918>

²⁸ URL: <https://www.dw.com/ru/%D1%81%D1%83%D0%B4-%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BB-%D0%B8%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%B%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D1%8C-%D0%BD%D0%B0-%D0%B2%D1%8B%D0%B1-%D0%BE%D1%80%D0%B0%D1%85-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D1%8C%D1%8E%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%8B-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F/a-4069908,16.07.2019>

²⁹ URL: <https://inosmi.ru/politic/20190626/245360699.html>; <http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/sahver-kaya/rusyanin-dijital-ekonomi-kodlari-41254217,26.06.2019>

³⁰ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦИОИТ при ЦИК России, 2009.

³¹ Борисов И., Журавлев В. Модернизация избирательного процесса в мире.

³² Сейчас регистр ведется путем физической передачи сведений на машиночитаемых или бумажных носителях от нескольких ведомств, после чего они сводятся органами местного самоуправления. На передачу и обобщение сведений отводится до 90 дней.

³³ Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года». URL: http://www.cikrf.ru/law/federal_law/

избирательных округах для москвичей на выборах депутатов Московской городской Думы³⁴.

Первый закон расширяет границы возможностей для «мобильного избирателя», предоставляя право избирателям голосовать за пределами своего избирательного округа с задействованием защищенной от внешнего проникновения системы ГАС «Выборы». Уже на выборах 8 сентября планируется развернуть на территории Москвы 30 цифровых участков, которые будут во всех административных округах столицы: в ВАО, ЮВАО, ЗАО — по четыре, в ЦАО, СВАО, СЗАО, ЮАО — по три участка, в САО и ТАО — по два, по одному участку — в ЮЗАО и г. Зеленограде³⁵.

Второй закон дает право проголосовать дистанционно с использованием информационно-коммуникационной сети «Интернет». Избиратели сами смогут принять решение, как им голосовать — в электронном или традиционном формате. В трех избирательных округах по выборам депутатов Московской городской Думы — округ № 1 (Зеленоград), округ № 10 (Бибирево, Лианозово, Северный) и округ № 30 (Чертаново Центральное и Южное)³⁶ — можно голосовать через Интернет.

По степени защиты от взлома и подделки система является уникальной и вполне способна справиться и с поставленной перед ней задачей — обеспечение точного учета воли избирателей.

Другое дело — доверие к системе, которое предстоит еще завоевать, сняв все возникающие вопросы и сомнения в процедурах электронного голосования. Но для решения этой общей проблемы «цифрового голосования» в полном объеме потребуются проведение не одного цикла электронных выборов.

Большинство острых вопросов, которые стоят перед организаторами эксперимента, и прежде всего — защита от хакерских атак и взломов, сохранение персональных данных, обеспечение принципа тайны голосования, возможность наблюдения за процессом и невозможность вмешательства извне, можно решить техническими средствами. За исключением, пожалуй, одной концептуальной проблемы.

Принцип сохранения тайны голосования труднореализуем в сочетании с возможностью (и необ-

ходимостью) проверки правильности учета каждого голоса. На любой стадии анонимизации³⁷ голоса прерывается логическая цепочка проверки правильности его учета и возможность публичного контроля посредством пересчета голосов, к которому за годы практической реализации демократических процедур привыкло наше общество.

Эта проблема является универсальной. Вспомним скандал на президентских выборах в США 2000 г., когда голоса, отданные за А. Гора, машинами для голосования приписывались Дж. Бушу, но пересчитывать в полном объеме сомнительные результаты не стали³⁸.

Нерешенность этой проблемы на международном уровне отмечается в отчете ОБСЕ по результатам выборов в Парламент Эстонии (3 марта 2019 г.), которая практикует с голосованием по Интернету почти 15 лет. Международные эксперты обращают внимание на некоторые недочеты в эстонской системе электронного голосования, в которой необходимо «подробно перечислить технологические спецификации для системы интернет-голосования и укрепить систему аудита». «Также в отношении интернет-голосования необходимы стратегии по снижению риска и анализ потенциальных последствий обвинений в кибератаках против инфраструктуры интернет-голосования», — указано в отчете по выборам БДИПЧ ОБСЕ³⁹.

Проблемы, тормозящие развитие цифровой демократии, и в частности ее «стартового этапа» — цифрового интернет-голосования, требуют международного участия в их разрешении путем установления более четких критериев и стандартов электронного голосования.

Еще в 2004 г. Комитет министров Совета Европы принял Рекомендации по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования, в которых отразил концептуальные подходы к ним — всеобщее избирательное право, равное избирательное право, свободное избирательное право, тайна голосования. Новые Рекомендации Комитета министров Совета Европы «О правилах электронного голосования» от 14 июня 2017 г. еще раз подтвердили необходимость соблюдения демократических принципов выборов: «...любые способы для голосования, включая электронное голосование, должны соответствовать принципам демократических выборов и референдумов»⁴⁰.

Однако отсутствие четких критериев и норм проведения «цифровых» электоральных процедур на международном уровне дает широко свободу правоусмотрения национальным законодателям и позволяет создавать разнообразные модели организации национальных выборов⁴¹, не разрешая

³⁴ Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва». URL: http://www.cikrf.ru/law/federal_law/

³⁵ Постановление ЦИК России от 3 июля 2019 г. № 209/1600-7 «Об утверждении Перечня цифровых избирательных участков в городе федерального значения Москве для проведения голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года». URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/search/?q=&doc-type%5B%5D=postanovleniya>

³⁶ Решение Московской городской избирательной комиссии от 13 июня 2019 г. № 95/5 «О дистанционном электронном голосовании на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва 8 сентября 2019 года». URL: http://mosgorizbirkom.ru/documents/10279/18803951/rs_95_5.pdf/586e0702-1387-4fd8-b19d-afeed311c239

³⁷ Анонимизация голоса (не устоявшийся электоральный термин) — процесс удаления данных с целью сокрытия источника их поступления (конкретного избирателя).

³⁸ См., например: Борисов И.Б. Из истории демократии и выборов в США с XVII до XXI века. М.: РОИИП, 2014. 224 с.

³⁹ URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/estonia/424490>

⁴⁰ Преамбула Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы «О правилах электронного голосования», 14 июня 2017 г. // СПС «КонсультантПлюс».

⁴¹ Борисов И., Журавлев В. Модернизация избирательного процесса в мире.

внутренний конфликт двух принципов организации выборов — обеспечение тайны голосования и подконтрольность процесса учета голоса (подлинность выборов).

Именно международные принципы организации выборов, разработанные и принятые почти 30 лет назад, сегодня не отвечают запросам современного общества: «...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»⁴².

Принципы формирования органов власти посредством волеизъявления граждан закреплены в различных нормативных правовых актах как национального, так и международного права⁴³, которые не раз доказали свою жизнеспособность на этапе «доцифрового» общества.

Вступив в «цифровую эпоху», мы столкнулись с некоторыми проблемами имплементации общепризнанных демократических принципов и стандартов в коммуникационные среды, а также обнаружили новые риски, вызовы и угрозы⁴⁴.

Важно заметить, что электронная демократия не должна быть просто процессом оказания дистанционных услуг и распространением информации через сеть, она должна создавать новую социально ориентированную систему осуществления власти, в рамках которой решения принимаются не только в соответствии с потребностями общества, обычно определяемыми властью, но и в соответствии с мнением народа по поводу принятия конкретных решений⁴⁵.

Но если в рамках «классических» форм учета волеизъявления граждан на выборах уже выработаны и неоднократно апробированы цивилизованные, выражаясь языком ст. 38 Статута Международного суда ООН, правила и процедуры и сформированы наилучшие практики⁴⁶, то цифровизация процесса голосования так и остается «темной лошадкой», которую одни недооценивают, другие побаиваются, а третьи видят в ней основное направление развития будущих общественных коммуникаций.

Тем не менее очевидно, что электронное голосование, которое является частью электронной демократии⁴⁷, непременно займет одно из центральных мест в общественных правоотношениях уже в среднесрочной перспективе.

Бесспорно, 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»⁴⁸.

Цифровое голосование является первым шагом к повсеместному внедрению электронной демократии, новейших технологий для качественно нового развития и обеспечения демократических процессов.

Уже сегодня Московская областная Дума готова взять на вооружение столичный опыт организации цифрового голосования и использовать его на выборах депутатов в 2021 г., но с учетом всех нюансов, выявленных в ходе московского эксперимента⁴⁹.

Совершенно справедливо отмечают авторы доклада Национального исследовательского института Высшей школы экономики, говоря о перспективах развития цифрового регулирования: развитие нормативно-правовой базы по предотвращению негативного влияния (смягчения рисков) цифровизации затруднено из-за высокой скорости социально-экономических изменений, вызванных использованием новых технологий, появлением новых видов экономической деятельности и бизнес-моделей. Поэтому цифровизация требует от законодательных органов более высокой скорости принятия решений и глубинного понимания трендов в социально-экономическом

⁴² Головина А.А. Электронное голосование и трансформация права в современную цифровую эпоху // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 21.

⁴³ В том числе в следующих универсальных международных актах: Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт о гражданских и политических правах; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Международная конвенция о правах инвалидов и ряде других. См., например: Международные избирательные стандарты : сб. документов и материалов. Вып. 5 / отв. ред. канд. юрид. наук И.Б. Борисов и д-р юрид. наук В.И. Лысенко. М. : Российский общественный институт избирательного права, 2017. 1440 с.

⁴⁴ Три основные угрозы работе интернета в России: угроза целостности (становится невозможной установление соединений и передача информации между пользователями), угроза устойчивости (нарушается способность сети сохранять целостность при отказе части элементов и в условиях «внешних дестабилизирующих воздействий природного и техногенного характера») и угроза безопасности (нарушается способность оператора связи «противостоять попыткам несанкционированного доступа к техническим и программным средствам сети связи», а также «преднамеренным дестабилизирующим внутренним или внешним информационным воздействиям»). См., например: Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка централизованного управления сетью связи общего пользования» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵ Антонов Я.В., Биктагиров Р.Т., Овчинников В.А. Электронное голосование и электронная демократия: правовые основы развития и взаимодействия. URL: <http://urist-edu.ru/akts/25086/index.html>

⁴⁶ См., например: Конвенция СНГ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств // СПС «КонсультантПлюс» ; Руководство БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/78697?download=true> ; Кодекс хорошей практики в сфере выборов Венецианской комиссии Совета Европы. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/13957?download=true> и др.

⁴⁷ Антонов Я.В., Биктагиров Р.Т., Овчинников В.А. Электронное голосование и электронная демократия: правовые основы развития и взаимодействия. URL: <http://urist-edu.ru/25086/index.html>

⁴⁸ Головина А.А. Электронное голосование и трансформация права в современную цифровую эпоху // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 19.

⁴⁹ URL: <https://rg.ru/2019/07/14/reg-cfo/podmoskove-gotovo-ispolzovat-praktiku-elektronnyh-vyborov.html>, 15.07.2019.

и технологическом развитии. Для снижения рисков негативного воздействия цифровизации требуется не только совершенствование нормативно-правовой базы, но и эффективная координация деятельности государственных ведомств, интеграция представителей научных организаций, компаний и гражданского общества в процесс разработки мер по поддержке использования цифровых технологий⁵⁰.

Все это обуславливает существенно более жесткие требования к качеству нормотворчества и регулирования на современном этапе, а также определяет необходимость выработки на межстрановом уровне некоторых рамочных подходов к раз-

витию правового регулирования новых технологий и рынков⁵¹.

При этом 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.

Выработка международных стандартов электронного голосования может создать прочную правовую базу, обеспечивающую доверие избирателей к новым электоральным процессам, и будет способствовать развитию цифровых технологий в интересах прав и политических свобод граждан.

⁵⁰ Доклад Национального исследовательского института Высшей школы экономики «Развитие регулирования: новые вызовы в условиях радикальных технологических изменений», с. 24.

⁵¹ Доклад Национального исследовательского института Высшей школы экономики «Развитие регулирования: новые вызовы в условиях радикальных технологических изменений», с. 12.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 томах. Т. 1: учебный курс : учебное пособие / С.А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2014. 864 с.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 томах. Т. 2: учебный курс : учебное пособие / С.А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2014. 912 с.
3. Борисов И.Б. Выборы в мире: агитация в сети Интернет / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов ; под общей редакцией И.Б. Борисова. Москва : РОИИП, 2017. 268 с.
4. Борисов И.Б. Из истории демократии и выборов в США с XVII до XXI века / И.Б. Борисов. Москва : РОИИП, 2014. 224 с.
5. Избирательные процессы и практика : монография / коллектив авторов ; под общей редакцией Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова. Москва : РЦОИТ, 2018. 480 с.
6. Международные избирательные стандарты : сборник документов и материалов / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Российский общественный институт избирательного права. Вып. 5 / авторы и составители: И.Б. Борисов, А.В. Игнатов, В.И. Лысенко. Москва : РОИИП, 2017. 1440 с.
7. Эбзеев Б.С. Конституционное право России : учебник / Б.С. Эбзеев. Москва : Проспект. 2019. 768 с.

Редакционная политика Объединенной редакции «Издательская группа «Юрист» запрещает:

1. Самоплагиат. В случае, если элементы научной статьи ранее были опубликованы, в том числе и в журналах Издательской группы «Юрист», автор обязан сослаться на ранее опубликованную работу. Дословное копирование собственных работ и их перефразирование не допускается, они могут быть использованы только в качестве основы для новых выводов.
2. Дословное копирование более 10 процентов работы другого лица без указания его авторства, ссылки на источник и использования кавычек.
3. Некорректное перефразирование произведения другого лица, при котором было изменено более одного предложения в рамках одного параграфа или раздела текста, либо предложения были расположены в ином порядке без соответствующей ссылки на источник. Существенное некорректное перефразирование (более 10 процентов оригинальной работы) без ссылки на источник приравнивается к дословному копированию.
4. Использование составных частей произведения другого лица без указания авторства, например, абзаца, рисунка или таблицы без указания ссылки на источник или использования кавычек.

Перспективы внедрения цифровых технологий в избирательный процесс России

ЛИПЧАНСКАЯ МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА,

заведующая кафедрой конституционного права
Саратовской государственной юридической академии,
доктор юридических наук, профессор
Lipchan_maria@mail.ru

ЗАМЕТИНА ТАМАРА ВЛАДИМИРОВНА,

профессор кафедры конституционного права
Саратовской государственной юридической академии,
доктор юридических наук, доцент
zametina_saratov@mail.ru

Избирательная система — крайне сложный политико-правовой институт, находящийся в нашей стране в процессе перманентного совершенствования. Безусловно, важный аспект всего электорального процесса — взаимодействие с избирателями. От него во многом зависит результат голосования. Глобальное развитие информационных технологий не могло не сказаться на публичной политике современной России в целом и на обеспечении электоральной демократии в частности.

Несомненно, в последние годы тематика информатизации, компьютеризации и цифровизации политического процесса стала одной из доминирующих среди политиков и экспертного сообщества. Развитие технологий голосования, особенно в последнее время, приобретает в общемировой практике массовый характер, а накопленный опыт позволяет уже сейчас говорить об установлении единых стандартов и требований к модернизации избирательного процесса. С каждым годом увеличивается количество

государств, которые только обсуждают или уже используют систему электронного и дистанционного голосования на своей территории.

Понимая, что за дистанционным голосованием будущее, и скорее всего недалекое, необходимо отметить, что ряд европейских стран весьма критично относятся к данной процедуре.

Так, Германия на выборах в Европарламент 1999 г. использовала первые машины для голосования, но Конституционный суд Германии постановил, что такой способ голосования не обеспечивает прозрачность выборов, так как нет контроля за голосами, поэтому на смену машинам вернули бюллетени¹.

В 2002 г. в Ирландии было запущено в качестве эксперимента электронное голосование, однако через год правительство приняло решение об отмене

¹ Германия: Суд запретил использовать на выборах компьютеры для голосования. URL: <https://www.dw.com/ru/%D1%81%D1%83%D0%B4-> (дата обращения: 14.05.2019).

В статье проанализированы перспективы, а также основные угрозы и барьеры, препятствующие внедрению цифровых избирательных технологий, приводится зарубежный опыт использования электронного и дистанционного голосования. Аргументируются тезисы о перспективах развития цифрового электорального пространства в современной России. Представлены данные социологического опроса, проведенного в июне 2019 г. в г. Саратове, отражающие мнение граждан о возможности и целесообразности внедрения on-line-голосования.

Ключевые слова: конституционное избирательное право, избирательный процесс, цифровизация электорального пространства, дистанционное голосование, доверие избирателей, избирательная активность.

Prospects of Digital Technology Deployment in the Russian Electoral Process

Lipchanskaya Maria A., Head of the Department of Constitutional Law of the Saratov State Law Academy, LL.D., Professor

Zametina Tamara V., Professor of the Department of Constitutional Law of the Saratov State Law Academy, LL.D., Associate Professor

The article analyzes the prospects and the main threats and barriers hindering the deployment of digital electoral technologies, gives the foreign experience of the use of electronic and distant voting. Theses concerning the prospects of the development of the digital electoral environment in the modern Russia are substantiated. The authors provide the data of a sociological survey carried out in June 2019 in Saratov, which display the citizens' opinion about the possibility and practicability of online voting introduction.

Keywords: constitutional electoral law, electoral process, digitization of the electoral environment, distant voting, voters' trust, electoral activity.

эксперимента, так как отзывы носили негативный характер².

Во Франции дистанционное голосование применялось в 2012 г. при выборах парламента, но только для соотечественников за рубежом, но в 2017 г. от него отказались по соображениям безопасности. Правительство планирует вернуться к нему в 2022 г.³

Карта стран, апробирующих в той или иной мере нетрадиционные способы голосования с использованием электронных и дистанционных технологий, достаточно масштабна. Тем не менее угрозы или барьеры цифровизации избирательного процесса существуют и до сих пор не устранены. Тезисно попробуем их обобщить. Можно выделить три блока барьеров или факторов, препятствующих цифровизации электорального пространства.

1. Психологический или человеческий фактор.

Говоря о причинах внедрения дистанционного голосования, приверженцы так называемой максимальной демократии чаще других называют вовлечение в процесс голосования российских граждан и как следствие — повышение явки на выборы.

При этом приводятся известные результаты явки избирателей на выборах депутатов Государственной Думы РФ седьмого созыва 18 сентября 2016 г., когда в некоторых регионах явка избирателей на участках колебалась в пределах 20–40%. Например, Томская область (29,05%), Пермский край (29,71%), Новосибирская область (29,35%), Иркутская область (28,88%) — это регионы с рекордно низкой явкой⁴. Согласно сведениям информационного агентства «Интерфакс», наиболее низкими показатели явки избирателей оказались в Москве и Петербурге, что Д.С. Песков назвал «традиционным явлением». Так, в столице на избирательные участки пришли 35,18% электората⁵, что существенно меньше, чем в ходе парламентских выборов 2003, 2007 и 2011 гг.

Давайте задумаемся, на самом ли деле дистанционное голосование позволит повысить явку или, правильнее сказать, участие избирателей в выборах. Многие избиратели старшего поколения могут не согласиться, что в перспективе голосование не будет требовать их непосредственного присутствия на избирательном участке. Поэтому тут напрашивается очевидный вывод: внедрять дистанционное голосование следует с сохранением привычного голосования с помощью бюллетеней на избирательном участке. Человеческий (психологический) фактор может весьма серьезно повлиять на внедрение новых технологий голосования.

Для выявления общественного мнения относительно внедрения в избирательный процесс

дистанционных методов голосования нами был проведен пилотажный социологический опрос, в котором приняли участие 500 человек, проживающих на территории Российской Федерации, в возрасте от 18 до 75 лет. Из 500 человек 300 было опрошено в сети «Интернет» на платном сервисе социологических опросов Survio и 200 человек на улицах г. Саратова. В опросе приняли участие 68% мужчин и 32% женщин, из них 39,6% в возрасте от 18 до 25 лет, 15,8% в возрасте от 25 до 35 лет, 27,7% в возрасте от 35 до 45 лет, 11,9% в возрастной группе от 45 до 55 лет, 4% опрошенных 55–65 лет и 1% в возрасте 65–75 лет.

В ходе проведенного социологического опроса мы выяснили, что в среднем опрошенные проводят в Интернете 3–4 часа в день, так ответили 31,4% респондентов, и более 5 часов в день 24% опрошенных. Такая ситуация свидетельствует о том, что Интернет прочно вошел в жизнь каждого из нас не только как средство коммуникации, но и как способ совершать покупки, не выходя из дома, оплачивать счета, для многих Интернет дал возможность найти удаленную работу, развить собственный бизнес и многое другое.

Нельзя не отметить, что и предвыборная агитация стала выходить на новый уровень, теперь работа в «поле» стала частично заменяться информированием избирателей в социальных сетях, многие как действующие политики, так и кандидаты имеют свои аккаунты в социальных сетях. Не так давно прошедшие выборы в Украине подтвердили данную гипотезу, фильм, в главной роли в котором Президента сыграл ныне действующий президент Владимир Зеленский, побил все рейтинги по просмотрам, а созданный на экране идеальный образ главы государства позволил Зеленскому набрать рекордные 73% голосов.

На вопрос о том, ходят ли респонденты на выборы, 49% ответили положительно, 23% сказали, что на выборы не ходят и 28% ходят иногда. Респондентов, которые не ходят на выборы или ходят иногда, мы попросили указать пять основных причин, к которым были отнесены: отсутствие времени, отсутствие веры в честность проведения выборов, работодатели не дают выходной в день проведения голосования, невозможность проголосовать по месту прописки, нежелание тратить выходной день на то, чтобы проголосовать. Логичным был следующий вопрос: что бы предпочел респондент — проголосовать онлайн или прийти на избирательный участок? 84% опрошенных предпочли бы проголосовать онлайн, 12% пришли бы на избирательный участок и 4% респондентов не стали бы голосовать ни одним из способов.

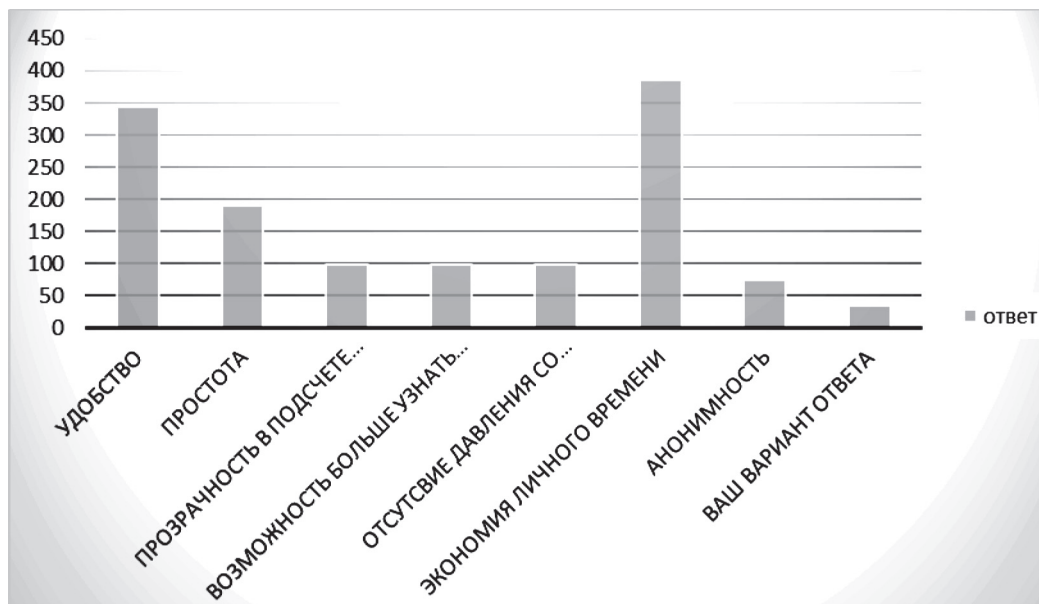
Приведенные цифры наглядно демонстрируют, что при внедрении системы онлайн-голосования большая часть проголосовали бы онлайн, так как данный способ не только позволит сэкономить время, но и решит вопрос голосования для тех, кто проживает не по месту регистрации или не имеет возможности проголосовать на своем участке. В ходе проведенного опроса мы также задали вопрос «Какие преимущества Вы видите в онлайн-выборах?» Основным преимуществом онлайн-голосования респонденты считают экономию личного времени — 77,0% и удобство, так ответили

² Титовская А.В. Электронное тайное голосование в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ // Юридическая наука. 2012. № 4. С. 106.

³ Система парламентских выборов во Франции не демократична и не отражает реальность. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4348456> (дата обращения: 14.05.2019).

⁴ Результаты выборов в Госдуму: последние данные ЦИКа в режиме онлайн. URL: <http://www.rbc.ru/politics/18/09/2016/57dbddff9a79472d4e8aa7df> (дата обращения: 14.05.2019).

⁵ Выборы 2016: итоги. URL: <http://www.interfax.ru/russia/528903> (дата обращения: 14.05.2019).



68,6% респондентов, 38,2% видят преимущество онлайн-голосования в простоте использования, прозрачности в подсчете голосов, возможности больше узнать о кандидате, отсутствии давления со стороны — за данные варианты отдали свои голоса по 19,6% опрошенных, также 15% видят важный для себя принцип — анонимность голосования. Также очевидным для опрошенных плюсом онлайн-голосования является экономия бюджетных средств. Указанные данные для наглядности приведены в графике.

Следующий вопрос звучал так: «Считаете ли Вы необходимым включение online-голосования в избирательную систему Российской Федерации на законодательном уровне?»

На данный вопрос 59% опрошенных ответили положительно, 18% считают, что этого делать не нужно, и 23% респондентов затруднились ответить на поставленный вопрос. Как мы видим, большая часть опрошенных считает необходимым включение онлайн-голосования в избирательную систему Российской Федерации, что говорит о доверии к такому виду голосования и его актуальности в современных условиях.

Заключительный вопрос звучал так: «Верите ли Вы в то, что онлайн-голосование сделает выборы более открытыми и чистыми?» На данный вопрос опрошенные ответили в большинстве своем «нет» — 46%, 30% опрошенных ответили, что сможет, и 24% не смогли ответить на данный вопрос. Полагаем, что подобные результаты в первую очередь говорят о недоверии к избирательной системе в целом, а не к включению нового типа голосования.

2. Обеспечительный или праворегулирующий фактор.

Необходимость изменения избирательного законодательства. Легализация новых блокчейн-технологий, а главное — законодательное закрепление признания результатов выборов, полученных на основании блокчейн-технологий. В настоящее

время результаты электронных референдумов регионального и муниципального уровней носят факультативный характер. Легализация результатов голосования, полученных дистанционным способом, — серьезный шаг на пути развития избирательного законодательства, который должен быть аккуратно и грамотно «вписан» в государственную политику развития электронного и цифрового государства.

3. Технический фактор, включающий обеспечение всех конституционных принципов избирательного права.

Тем не менее в контексте рассуждений о перспективах цифровизации электорального пространства позволим себе немного футуризма, а именно порассуждать об использовании искусственного интеллекта в сфере публичной политики.

В апреле 2019 г. на Юридическом факультете МГУ состоялась конференция, где обсуждалось развитие цифрового пространства во всех сферах жизнедеятельности, в том числе и в избирательном процессе. Однако в основном говорили об электронном голосовании, применении технических средств голосования. Нам же хочется обозначить иную тему: формирование цифрового доверия избирателей или возможность формирования электорального мнения в социальных сетях с использованием искусственного интеллекта.

Минувший 2016 г. запомнился экспертно-аналитическому сообществу двумя памятными событиями, наглядно показавшими, с одной стороны, ограниченные возможности привычных, проверенных временем политических технологий анализа и прогнозирования, а с другой — растущий потенциал новых технологий, основанных на возможностях искусственного интеллекта и анализа Big Data. Речь идет о таких событиях, как победа евроскептиков на референдуме по выходу Великобритании из ЕС, а также победа Дональда Трампа на президентских выборах в США. Результаты данных событий, как

известно, были предсказаны с помощью искусственного интеллекта и отличались от прогнозов экспертов — социологов и специалистов политического менеджмента.

Компания, стоящая за этими событиями, известная Cambridge Analytica⁶, специализируется на анализе данных и стратегическом информировании избирательных процессов, имеет опыт прогнозирования поведения человека посредством сбора, анализа и использования данных. Эта компания использует метод анализа, получивший название Big Data.

Убедительным примером надежности прогнозов, построенных искусственным интеллектом на анализе Big Data, является проект Санджива Рая (*Sanjiv Rai*), выпускника Гарварда, создавшего систему искусственного интеллекта *MogIA*, обрабатывающую одновременно 20 млн точек ввода данных с таких платформ, как *Google*, *Facebook*, *YouTube* и *Twitter*. Эта система, или, иными словами, искусственный интеллект, дала верный прогноз результатов всех президентских выборов, а также праймериз демократов и республиканцев в США начиная с 2004 г.⁷

Важно отметить, что существующие методики работы искусственного интеллекта с Big Data позволяют решать целый комплекс политтехнологиче-

ских задач, в числе которых побуждение отдельных граждан и групп принять участие и отдать свой голос за определенного кандидата (мобилизация), но и удержание их такого шага, когда речь идет о конкурентах (демобилизация).

Помимо использования искусственного интеллекта в формировании общественного политического мнения и агитации цифровизация избирательного и публичного пространства обусловила появление новоформатных политических партий. Речь идет о так называемых цифровых партиях и блокчейн-партиях.

«Цифровые партии», или «веб-популисты», делают упор на свои онлайн-платформы и тесное, в том числе и интерактивное, взаимодействие с избирателями; имеют мягкую расширенную модель членства; финансируются за счет спонсорской поддержки и пожертвований⁸.

На пятки «цифровым партиям» наступает новый тренд — «блокчейн-партии», обязывающие своих представителей в парламенте голосовать точно так, как решат граждане, голосуя в сети. Первая подобная «блокчейн-партия» Flux выступила на парламентских выборах в Австралии. По мнению экспертов Института социальных исследований, этот подход серьезным образом может изменить в отдаленной перспективе систему политического представительства⁹.

Резюмируя, можно предположить, что цифровизация избирательного пространства, возможно, детерминирует изменения в понимании демократических ценностей, благодаря которым произойдет смещение акцента со свободы выбора на ответственность последствий выбора.

⁶ Это та же компания, что работала на движение Leave.EU (англ. — покинуть ЕС) на самых ранних этапах Brexit, — Cambridge Analytica. Основанная в 2013 г., она является американской «дочкой» SCL Group (Strategic Communication Laboratories — Лаборатории стратегических коммуникаций), британской компании, имеющей опыт прогнозирования поведения человека посредством сбора, анализа и использования данных. Эта компания использует метод анализа, получивший название Big Data.

⁷ Kharpal A. Trump will win the election and is more popular than Obama in 2008, AI system finds // CNBC, Friday, 28 Oct 2016. URL: <http://www.cnbc.com/2016/10/28/donald-trump-will-win-the-election-and-is-more-popular-than-obama-in-2008-ai-system-finds.html> (дата обращения: 14.05.2019).

⁸ Современные технологии в избирательных процессах. Экспертный институт социальных исследований. URL: <http://eistr.ru/projects-and-researches/sovremennye-tehnologii-v-elektoralnykh-protsessakh/> (дата обращения: 14.05.2019).

⁹ Экспертный институт социальных исследований. Современные технологии в электоральных процессах. URL: <http://eistr.ru/projects-and-researches/sovremennye-tehnologii-v-elektoralnykh-protsessakh/> (дата обращения: 14.05.2019).

Литература

1. Титовская А.В. Электронное тайное голосование в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ / А.В. Титовская // Юридическая наука. 2012. № 4. С. 106–108.

References

1. Kharpal A. Trump will win the election and is more popular than Obama in 2008, AI system finds / A. Kharpal // CNBC. 2016. 28 October.

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.

Проблемы использования Интернета на выборах

НЕСМЕЯНОВА СВЕТЛАНА ЭДУАРДОВНА,

профессор кафедры конституционного права,
директор Института дополнительного образования
Уральского государственного юридического университета,
доктор юридических наук, профессор
nesmeyanova@yandex.ru

Сегодня актуальным как никогда стал вопрос реализации прав и свобод человека через призму права на Интернет, реализации через информационно-коммуникационные технологии отдельных прав. В частности, наиболее остро встает вопрос об использовании новых информационно-коммуникационных технологий в сфере организации и проведения выборов. Следует признать, что до настоящего времени отсутствует достаточное правовое регулирование вопросов организации и проведения интернет-выборов, причем это наблюдается не только на международном, но и на национальном уровне.

Говоря о международном регулировании рассматриваемых вопросов, следует признать, что сегодня выработаны лишь общие принципы использования Интернета в интересах организации и проведения выборов.

В большей части международными актами регулируются общие вопросы, касающиеся прав человека, так, например, ст. 19 Всеобщей декларации прав человека закрепила право на свободу убеждений и свободное их выражение, искать, получать и распространять информацию любыми средствами. Правда, уже тогда, в 1948 г., в Декларации было зафиксировано, что указанное право, распространяясь на все страны, не ограничено государственными границами. Однако в той же Декларации закрепляется право государства ограничивать такую свободу в интересах удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния (ст. 29).

В рассматриваемой нами сфере на международном уровне регулируются лишь вопросы информационного обеспечения выборов, распространения и получения информации, возможность

государства вводить определенные ограничения на распространение информации в отдельные периоды и др. При этом следует признать наличие огромных расхождений в регулировании данных вопросов на национальном уровне, что не позволяет выработать общие конкретные подходы для большинства стран. Более того, немаловажное значение играет то, что благодаря именно все новым и новым информационно-коммуникационным технологиям именно сфера информационного обеспечения выборов развивается все более быстрыми темпами. Тем не менее, учитывая особенности распространения Интернета, возможности использования различных интернет-ресурсов, представляется необходимым формирование и развитие международного регулирования стандартов организации и проведения выборов с помощью информационно-коммуникационных технологий, в частности обеспечения подлинности выборов, свободы выражения воли избирателями, свободного доступа к правдивой информации, равных условий для участия в избирательной кампании самым разным участниками избирательного процесса. Именно посредством такого регулирования должно быть обеспечено соблюдение общих принципов, касающихся защиты прав человека.

Безусловно, права и свободы человека, реализуемые в реальном и виртуальном мире, могут быть по-разному гарантированы, защищены. Например, говоря о необходимости регулирования вопросов организации и проведения выборов посредством информационно-коммуникационных технологий, следует учитывать, что это зависит от уровня экономического развития в целом конкретной страны, от развития в государстве

В статье раскрываются особенности правового регулирования информационного обеспечения выборов. Показано значение национального законодательства в применении информационно-коммуникационных технологий для организации и проведения выборов.

Ключевые слова: информационно-коммуникационные технологии, правовое регулирование использования Интернета при организации и проведении выборов, интернет-выборы.

Issues of the Internet Use at Elections

Nesmeyanova Svetlana E., Professor of the Department of Constitutional Law, Director of the Institute of Continuing Education of the Ural State Law University, LL.D., Professor

The article reviews peculiarities of legal regulation of the informational support of elections. The meaning of national laws in the application of information and communications technology for the organization and holding of elections is shown.

Keywords: information and communication technologies, legal regulation of the Internet use in the organization and holding of elections, Internet elections.

информационно-коммуникационных технологий, от открытости Интернета, от возможностей самого человека.

Таким образом, не всякий человек может реализовать право на Интернет, а следовательно, участвовать в интернет-выборах. А там, где реализация права доступна, государство может ввести ограничения, включая цензуру, в том числе, например, во время предвыборной агитации, возможность получения какой-либо информации только при условии предоставления личных сведений.

Одним из первых международных документов, Окинавской хартией глобального информационного общества (подписана 22.07.2000 г.), в которой отмечено огромное влияние Интернета на развитие общества в XXI в. (образ жизни, образование, работа, медицина, культура, информация, взаимодействие общества с государством), предусмотрено создание необходимых условий для развития правового регулирования этих сфер. Однако информационные технологии развиваются значительно быстрее, чем принимаются законы. Поэтому развитие Интернета всегда будет опережать уровень правового регулирования.

По-видимому, учитывая процессы глобализации, стремительное развитие информационных технологий во всех странах, важным представляется развитие международного сотрудничества для определения согласованного коллективного подхода к решению вызовов и проблем в развитии информационно-коммуникационных технологий. Международным правом должны быть выработаны такие принципы, нормы и стандарты, которые позволили бы рациональное, безопасное использование информационных технологий, в частности в сфере организации и проведения выборов. Безусловно, нормы международного права должны определять надгосударственный сегмент управления Интернетом и, соблюдая принцип невмешательства во внутренние дела государств, давать возможность сохранять странам суверенитет в соответствующих сферах по управлению национальным сегментом.

Недостаточное регулирование вопросов управления Интернетом, реализации отдельных прав через Интернет наблюдается и на национальном уровне. Это касается и вопросов организации и проведения выборов через информационно-коммуникационные технологии. В большей части подобные вопросы регулируются подзаконными актами, нередко имеющими рекомендательный характер.

Говоря о национальном регулировании вопросов управления Интернетом в части обеспечения прав и свобод человека, можно выделить несколько направлений развития такого регулирования:

- нормативное обеспечение (регламентация) реализации и защиты прав и свобод в Интернете;
- нормативное ограничение (ущемление) прав и свобод в Интернете.

Подобный подход наблюдается и в законодательстве Российской Федерации, в частности в законодательстве, так или иначе касающемся выборов (законы «О средствах массовой информации», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской

Федерации», «О противодействии экстремистской деятельности» и др.).

В Российской Федерации принимается большое количество решений, связанных с развитием Интернета. Была предпринята попытка подготовить Стратегию развития Интернета в Российской Федерации до 2020 года, основной задачей которой было **создание благоприятных условий для динамичного развития информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»**.

Проект Стратегии называл основные принципы, **на которых должна строиться государственная политика** в области развития российского сегмента сети «Интернет» (защита свободной конкуренции, соблюдение основополагающих прав человека на распространение и доступ к информации, равноправное участие государства, бизнеса и институтов гражданского общества в деятельности, направленной на развитие сети «Интернет», сетевой нейтралитет и др.)¹.

В 2017 г. была принята Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы. В данном документе были названы уже иные принципы, более связанные с правами человека (обеспечение прав граждан на доступ к информации, обеспечение свободы выбора средств получения знаний при работе с информацией, сохранение традиционных и привычных для граждан (отличных от цифровых) форм получения товаров и услуг, приоритет традиционных российских духовно-нравственных ценностей и соблюдение основанных на этих ценностях норм поведения при использовании информационных и коммуникационных технологий, обеспечение законности и разумной достаточности при сборе, накоплении и распространении информации о гражданах и организациях, обеспечение государственной защиты интересов российских граждан в информационной сфере)². Однако Стратегия не уделила должного внимания вопросам развития информационно-коммуникационных технологий в сфере организации и проведения выборов, упомянув лишь о необходимости развития технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления наряду с сохранением возможности взаимодействия граждан с указанными организациями и органами без применения информационных технологий, обеспечения возможности использования информационных и коммуникационных технологий при проведении опросов и переписи населения и совершенствования механизмов электронной демократии (п. 41).

При этом сегодня воспринимается естественным предоставление информации о ходе и результатах выборов (как обязанность органов публичной власти, избирательных комиссий), о кандидатах и других участниках избирательного процесса. Не решенными остаются вопросы качества информации в сети «Интернет», результативности социальных опросов, проводимых через Интернет.

Все острее встает вопрос о работе с анонимными обращениями, получаемыми в том числе

¹ URL: <http://2013.russianinternetforum.ru/internet-strategy/>

² URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71570570/#ixzz5WqNoqqiC>

избирательными комиссиями через электронную почту (так называемые веерные обращения), которые дестабилизируют работу различных структур. Центральная избирательная комиссия РФ пытается самостоятельно раскрыть некоторые понятия и возможности использования информационно-коммуникационных технологий для информационного обеспечения выборов³. Однако это не решает всех вопросов. Требуется комплексное регулирование, в частности, не только вопросов информирования избирателей (например, актуальным является вопрос о распространении информации о выборах при проведении 2-го тура в очень сжатые сроки) и предвыборной агитации, но и электронного голосования.

Учитывая, что Интернет — это техническая платформа для проведения дистанционного голосования, изначально предполагалось, что с внедрением и продвижением информационно-коммуникационных технологий выборы, проводимые посредством электронного голосования, будут и более простыми, и более экономичными. Однако опыт зарубежных стран показал, что интернет-выборы несут и определенные опасности, такие как потеря голосов, хакерские атаки, манипулирование сознанием избирателей непосредственно в ходе выборов через массовое поверхностное восприятие интернет-информации, «экспортные» избиратель-

ные технологии и многое другое. По этой причине сегодня самым обсуждаемым нововведением является возможность введения блокчейн-системы, позволяющей сделать интернет-выборы безопасными.

Таким образом, важным в настоящее время является определение принципов и правил использования информационно-коммуникационных технологий для организации и проведения выборов. Важно отметить, что в 2018 г. был поставлен вопрос о разработке избирательного кодекса, где планируется урегулировать общие вопросы информационного обеспечения выборов, в том числе информирования избирателей о ходе и результатах выборов, а также установить правила проведения предвыборной агитации, взаимодействия с сетевыми изданиями и определить особенности информационного обеспечения выборов отдельных органов публичной власти.

Принимая во внимание возможности Интернета, огромное количество опасностей, которые влечет его развитие (злоупотребление правами, использование Интернета в преступных целях, навязывание определенного видения событий, неправдивая информация и др.), а также его трансграничный характер и желание каждой страны защитить свои интересы и интересы своих граждан, российский законодатель должен определить права и свободы человека в Сети и принять соответствующие меры для их реализации (обеспечения), в частности, в сфере организации и проведения выборов.

³ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183767/

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.

Практические вопросы составления подписных листов и предложения по их разрешению

МИТИН ГАРЕГИН НИКОЛАЕВИЧ,

управляющий партнер ООО «Консалтинговое бюро T&M»,
кандидат юридических наук
garegin.mitin@gmail.com

При проведении выборов постоянно возникает множество спорных, конфликтных ситуаций вокруг проверки соблюдения порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и подписей избирателей, содержащихся в этих подписных листах, злоупотреблений различного рода, в том числе со стороны кандидатов. Как следствие, в научной литературе имеет место позиция: «...сбор подписей, законодательно конституируемый как выявление поддержки кандидата избирателями, в реальности такой поддержкой не является, более того, используется как способ устранения конкурентов»¹. Высказывается и противоположное мнение, подчеркивающее значение сбора подписей избирателей как инструмента поддержки кандидата (избирательного объединения), легитимации его участия в выборах².

Часть этих спорных ситуаций в различные годы была порождена дефектами и пробелами законодательства Российской Федерации о выборах, сопровождавшими процесс его развития

и совершенствования. Последние были предметом рассмотрения в работах В.В. Вискуловой³, А.В. Киреева⁴, А.Е. Любарева⁵, А.А. Макарецва⁶,

¹ Черепанов В.А. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов: исторический контекст и современное состояние // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 54–58. См. также: Степанова А.А. Некоторые проблемы реализации избирательных прав // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 34–37.

² См., например: Макарецв А.А. Регистрация кандидатов (списков кандидатов) как средство легитимации кандидатов, выборных должностных лиц и органов // Конституционное право и политика : сб. материалов международной научной конференции (Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) / отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. М., 2012.

³ Вискулова В.В. Конституционное право граждан избирать и быть избранными: к условности и динамичности основ // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 31–38 ; Она же. Актуальные вопросы гарантирования избирательных прав граждан в региональном законодательстве о выборах // Избирательное право. 2013. № 4 (24). С. 8–27 и др.

⁴ Киреев А.В. Проблемы правового регулирования порядка документирования сбора подписей избирателей // Академический юридический журнал. 2017. № 3 (69). С. 4–13 ; Он же. Проблемы правового регулирования порядка документирования сбора подписей избирателей // Избирательное право. 2016. № 2 (34). С. 7–17.

⁵ Любарев А.Е. Предложения по срочным изменениям федерального законодательства о выборах и партиях // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 38–43 ; Он же. Есть ли логика в законодательном регулировании регистрации кандидатов на основании подписей избирателей // *Sententia. European Journal of Humanities and Social Sciences*. 2016. № 2. С. 27–34 ; Он же. Концептуальные пробелы и дефекты в избирательном праве // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : материалы международной практической конференции (Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва, 28–31 марта 2007 г.) / под ред. проф. С.А. Авакьян. М., 2008 и др.

⁶ Макарецв А.А. Подписной лист как средство отражения воли избирателей // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. 2016. № 1 (16). С. 143–150 ; Он же. Легитимность выборов: механизмы правового обеспечения // Российский юридический журнал. 2013. № 5. С. 124–130 ; Он же. Электоральная политика в России: проблемы правотворчества // Российская юстиция. 2013. № 6.

В настоящей статье рассмотрены практические проблемы составления подписных листов. Такие вопросы, по мнению автора, вызваны в первую очередь различными трактовками действующего законодательства о выборах и отсутствием разъяснений по устранению имеющейся правовой неопределенности. Предлагается ряд мер по устранению указанных недостатков на основании сложившейся правоприменительной практики. Все судебные решения, указанные в настоящей статье, взяты с официальных сайтов судов общей юрисдикции.

Ключевые слова: выборы, кандидат, сбор подписей, подписной лист, исправление, пометка, сокращение, почерк.

Practical Issues of Signature Sheet Drafting and Solution Proposals

Mitin Garegin N., Managing Partner of Consulting Bureau T&M, LLC, PhD (Law)

This article reviews practical issues of signature sheet drafting. In the author's opinion, these issues arise due to different interpretations of the applicable laws on elections and absence of any clarifications of how to eliminate the existing legal uncertainty. A number of measures for elimination of the indicated shortcomings based on the existing law enforcement practice is proposed. All judgments mentioned herein are taken from the official websites of general jurisdiction courts.

Keywords: elections, candidate, collection of signatures, signature sheet, revision, erasure, abbreviation, handwriting.

Е.А. Фурсы⁷, В.А. Черепанова⁸. Исследователи рассматривали проблему сбора подписей избирателей, как правило, в целом, не вдаваясь в детали спорных вопросов⁹. Для правоприменителей, кандидатов и политических юристов-практиков эти детали имеют значение, поскольку влияют на действительность подписей избирателей, а следовательно, и на принятие решения о регистрации кандидата (списка кандидатов).

Ниже мы рассмотрим ряд проблемных вопросов составления подписных листов. При этом мы воздержимся от изучения некоторых вопросов, возникающих на практике, однако разрешаемых при внимательном прочтении тех или иных законодательных норм. К подобным относится, например, вопрос об указании номера созыва в наименовании представительного органа в первой строке подписного листа.

1. Заверение подписного листа в случае, когда подписи избирателей собирались самим кандидатом. Пункты 12 и 13 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»¹⁰ (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») требуют, чтобы в рассматриваемом случае кандидат собственноручно заполнил обе строки как лицо, осуществлявшее сбор подписей, и как кандидат, т.е. дважды проставил свою подпись и дату ее внесения. Любая ошибка в сведениях, указываемых кандидатом в строке «подписной лист удостоверяю», по существу ничего не значащих для проверки соблюдения порядка сбора подписей, может служить основанием для признания недействительными всех подписей избирателей в подписном листе. Аналогично отсутствие подписи кандидата в одной из двух заверительных надписей влечет недействительность всех подписей в подписном листе.

С. 53–56; Он же. Институт выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов): тенденции дальнейшего развития в свете реформы российского избирательного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 8. С. 22–25; Он же. Подписной лист как средство реализации пассивного избирательного права: проблемы формы и содержания // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 1. С. 26–30 и др.

⁷ Фурса Е.А. Подпись избирателя: векторы эволюции понятия и принципы правовой охраны // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 59–63.

⁸ Черепанов В.А. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов: исторический контекст и современное состояние // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 54–58; Он же. Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов: отражение воли избирателей или способ устранения конкурентов // Гражданин. Выборы. Власть 2016. С. 379–382; Он же. Поддержка выдвижения кандидатов: исторический контекст, проблемные вопросы и поиск решения // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 23–32 и др.

⁹ Исключение составляет вопрос об указании адреса места жительства избирателей в подписных листах. В связи с этим в настоящей статье этот вопрос не рассматривается.

¹⁰ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Например, на выборах депутатов Совета депутатов муниципального образования «Городской округ Черноголовка» Московской области в 2018 г. несколько кандидатов, самостоятельно собиравших подписи избирателей, не поставили своей подписи в нижней строке подписного листа. В итоге часть достоверных подписей избирателей были признаны недействительными по формальному основанию. В удовлетворении требований о отмене решений территориальной избирательной комиссии г. Черноголовка об отказе в регистрации этим кандидатам было отказано. Рассматривавший в апелляционной инстанции одно из дел Московский областной суд отметил: «...то обстоятельство, что он являлся лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, и кандидатом, не освобождает его от обязанности заполнения в полном объеме сведений о себе как о сборщике подписей, так и о кандидате»¹¹.

Заверительные надписи выполняют в подписном листе следующие функции:

1) позволяют идентифицировать лицо, осуществлявшее сбор подписей избирателей;

2) предоставляют почерковедам дополнительный материал для проведения специального исследования;

3) подтверждают ответственность сборщика подписей¹² и кандидата за достоверность информации, указанной в подписном листе.

Целесообразно в ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотреть норму, позволяющую кандидату, осуществлявшему сбор подписей избирателей самостоятельно, заверять подписной лист однократно. Для этих целей в приложениях 4¹, 5, 6, 7¹ и 8 к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следует ввести примечания, позволяющие в случаях, когда кандидат сам собирал подписи избирателей, оформлять единую заверительную надпись, исполняемую им собственноручно.

2. Затруднения на практике вызывает вопрос о квалификации исправлений и помарок, а также их оговорок. Нормативно не определено, что считается исправлением и помаркой. Предполагается, что эти понятия используются в их общеизвестном значении. Исправление — улучшение, изменение, исправляющее что-нибудь, поправка¹³. Как правило, исправлением считается зачеркивание неправильного знака и надпись правильного знака рядом с зачеркнутым. Зачеркивание не имеет правового значения, равно как и место написания правильного знака (слева или справа от зачеркнутого, над или под зачеркнутым знаком).

¹¹ Апелляционное определение Московского областного суда от 27 августа 2018 г. № 33а-26213/2018 // СПС «Консультант».

¹² Абзац 2 п. 2.2 Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2014 г. № 1483-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2014. № 6.

¹³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 120 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд. М.: ООО «А-ТЕМП», 2015. С. 245.

Иные правки в подписном листе, как правило, признаются помарками. Помаркой считается исправленное место в написанном тексте¹⁴. Специалисты-почерковеды, члены избирательных комиссий могут признавать помаркой, например, обведение буквы (букв)¹⁵, смазанные чернила (паста) какого-нибудь символа. Целесообразно в рамках методических рекомендаций¹⁶ выработать единый подход к пониманию помарок в подписном листе, чтобы кандидаты и представители избирательных объединений ясно понимали, что им необходимо оговаривать.

То, что избирательная комиссия может счесть за помарку, суд может квалифицировать как «небрежность почерка» или «особенность почерка»¹⁷. Например, в одном из дел Омский областной суд указал, что «исправления в подписных листах не могут быть расценены как исправления в том смысле, который вложен в данное понятие избирательным законодательством, а обусловлены особенностями почерка избирателей или лиц, осуществлявших сбор подписей, не препятствующими однозначному толкованию сведений, отраженных в данных подписных листах»¹⁸.

Дописывание слов по существу можно признать исправлением, однако на практике членам избирательных комиссий невозможно определить без знаков корректуры, дописывалось слово или такое заполнение какой-нибудь строки подписного листа представляет собой особенность почерка (письма) кандидата, сборщика подписей или избирателя¹⁹. По указанной причине дописывание слов должно признаваться исправлением при наличии корректурных и подобных им знаков либо в случае, когда такое дописывание произведено кандидатом в сведения об избирателе, которые

были внесены самим избирателем или сборщиком подписей (иной почерк).

Законодательно порядок оговорки исправлений и помарок не определен, методическими рекомендациями он также проигнорирован. Целесообразно во избежание спорных ситуаций рекомендовать оговаривать исправления и помарки словом «исправлено» и подписью кандидата, сборщика подписей или избирателя либо одной подписью указанных лиц. Данная рекомендация не должна исключать возможности иных вариантов оговорки²⁰.

Условие об особенностях почерка избирателей должно быть включено в законодательство Российской Федерации о выборах: трудности прочтения тех или иных указанных избирателями сведений не должны быть критерием действительности их подписей. Обратное означало чрезмерное требование к самим избирателям, сборщикам подписей и кандидатам по аккуратному и четкому заполнению подписного листа²¹. Кроме того, целесообразно предусмотреть право кандидата, избирательного объединения представить список избирателей, по которым возникли разночтения при проверке подписных листов.

3. Буквальное прочтение законодательства Российской Федерации о выборах не дает ответа на вопрос, относится ли нумерация²² подписных листов к их составлению. Ответ на этот вопрос разрешает практическую проблему: распространяются ли требования п. 6^б ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на исправления (помарки) в нумерации листов.

Считаем, что нумерация подписных листов никоим образом не отражается на их содержании: на действительности и достоверности подписей избирателей, а также полноте сведений о кандидате и лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей. Нумерация сброшюрованных подписных листов необходима для целей их учета избирательной комиссией при приемке документов и удобства фиксации вычеркнутых подписей избирателей, недействительных и недостоверных подписей избирателей в протоколе об итогах сбора подписей избирателей и документах избирательной комиссии. Следовательно, исправления (помарки) в нумерации подписных листов не влияют на действительность подписей избирателей.

Составлением подписного листа следует считать процесс, включающий его изготовление (печать), внесение сведений о кандидате и избирателях, а также непосредственное внесение

¹⁴ Там же. С. 534.

¹⁵ Хотя суды могут разграничивать обводку и помарку; например, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 марта 2011 г. № 71-Г11-17. URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big3/verhsud_big_48721.htm

¹⁶ Здесь и далее имеются в виду Методические рекомендации по приему и проверке подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на выборах, проводимых в субъектах Российской Федерации, утвержденные Постановлением ЦИК России от 13 июня 2012 г. № 128/986-6 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2012. № 9.

¹⁷ Особенность почерка может быть определена путем сравнения с аналогичными символами, выполненными в тех же подписных листах. См., например: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 22 августа 2017 г. № 33а-16159/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Апелляционное определение Омского областного суда от 5 сентября 2017 г. № 33а-6388/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Например, Апелляционное определение Московского городского суда от 4 сентября 2017 г. № 33а-3985/2017: «...указание в подписных листах даты и кода подразделения кандидата в депутаты над строчкой паспортных данных также не может служить основанием для признания их недействительными, поскольку доказательств того, что данная запись вносилась позднее, а не одновременно, суду не представлено. Более того, действующее избирательное законодательство не содержит в себе императивных норм, запрещающих внесение таких дополнительных записей».

²⁰ В практике встречаются варианты «исп.», «исправленному верить», «исправлено на» и т.п. в комбинации с подписью исправившего и без нее.

²¹ Такое требование не учитывало бы и условия, в которых преимущественно собираются подписи избирателей: в пунктах сбора подписей на улицах, в процессе поквартирного обхода и т.п.

²² Требование п. 16 ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Нумерация означает проставление номеров (порядковых чисел) на чем-нибудь (Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 404, 407).

подписей избирателей и проставление заверительных надписей сборщика подписей и кандидата. Брошюровка и нумерация подписных листов не относятся к их составлению, указанному в п. 6⁶ ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Нумеруются и брошюруются уже составленные подписные листы.

4. Предметом спекуляций в избирательных спорах является **установление сокращений слов в подписных листах, не препятствующих однозначному восприятию указанных в подписных листах сведений** (п. 5 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Кандидаты нередко пытаются выдать за сокращение отсутствие каких-нибудь слов (например, отдельных элементов адреса места жительства избирателя и кандидата). Такая позиция не соответствует содержанию понятия «сокращение слова»: отсутствие слова вообще не есть его сокращение.

Не может считаться сокращением отсутствие буквы (букв) в имени собственном, приводящее к его искажению и образованию другого имени собственного. «Сокращение имен, отчеств, фамилий избирателя, названия улицы в адресе избирателя... не может быть отнесено к разрешенным сокращениям» (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 2010 г. № 67-Г10-44).

Правовая недопустимость такого сокращения проистекает из статуса имени собственного: «...в большинстве своем имена собственные, создаваясь на базе нарицательных, употребляются не в том же значении, что и последние, их невозможно рассматривать в одном ряду с нарицательными»²³. Такие имена обретают свою значимость «лишь при установлении связи с объектами и лишь тогда становятся языковыми знаками»²⁴; они уникальны. Кроме того, топонимические и географические названия, имена граждан закрепляются и подтверждаются правовыми документами²⁵, которые, как правило, не допускают вариативности.

Исключение составляют сокращения, в отношении которых словари сокращений русского языка содержат специальную пометку «в топонимических (географических) названиях». В таких случаях также следует руководствоваться нормативными документами (актами технического регулирования), определяющими порядок употребления тех или иных наименований.

Недопустимо указывать инициалы избирателей вместо полных имени и отчества, поскольку такое сокращение препятствует их полноценной идентификации. Подпись такого избирателя признается недействительной.

²³ Суперанская А.В. Общая теория имени собственного. 4-е изд. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012. С. 91.

²⁴ Там же. С. 136.

²⁵ См. об этом: Никонов В.А. Имя и общество. М.: Наука, 1974. С. 252–255; Соколова М.А. Дефекты юридических документов: монография. М.: Юриспруденция, 2016; Суперанская А.В., Сулова А.В. О русских именах. Л.: Лениздат, 1981. С. 4–5.

Полагаем, допустимы правовые аббревиатуры (общепринятые, специальные, индивидуальные)²⁶, расшифровка которых дается в нормативных правовых актах и правовых документах (например, УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации, ООО — общество с ограниченной ответственностью)²⁷.

5. Частным случаем вопроса сокращений является **вопрос написания дат в подписном листе**. Федеральный закон от 3 июня 2011 г. № 107-ФЗ «Об исчислении времени», так же как и избирательное законодательство, не содержит обязательных требований к написанию календарных дат²⁸. Бесспорным вариантом является написание арабскими цифрами даты в формате ДД.ММ.ГГГГ²⁹, которое нередко устанавливается при формировании иных избирательных документов. Возможно употребление римских цифр. Верховный Суд Российской Федерации допустил возможность указания только двух последних цифр года: «...то обстоятельство, что в дате рождения год указан двумя последними цифрами, нельзя расценить как представление лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, сведений не в полном объеме»³⁰.

В процессе анализа норм законодательства Российской Федерации о выборах, в том числе в трактовке организующих выборы избирательных комиссий, а также правоприменительной практики по вопросам составления подписных листов мы пришли также к следующим выводам.

1. Требования к составлению подписных листов должны быть такими, чтобы, с одной стороны, подтвердились факты внесения подписи конкретным избирателем и соблюдения порядка сбора подписей избирателей в целом, а с другой — не приводили к установлению чрезмерных требований к избирателям, избирательным объединениям и кандидатам. Иными словами, требования не должны становиться ограничениями избирательных прав граждан.

Неясность норм законодательства, возможность их широкого толкования, считаем, являются одними из причин ограничения избирательных прав граждан. Следовательно, часть проблемных вопросов можно снять за счет уточнения формулировок норм законов, а также их разъяснения.

²⁶ См.: Власенко А.Н. Избранное. М.: Норма, 2015. С. 176–179.

²⁷ Например, Апелляционное определение Московского областного суда от 1 февраля 2016 г. № 33-3159/2016. Однако есть и противоположная позиция: Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 27 августа 2014 г. № 33-14390/2014 // СПС «Гарант».

²⁸ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 августа 2013 г. № 36-АПГ13-8.

²⁹ Практика делопроизводства допускает и иные способы оформления даты. См. об этом: Борискин В.В. Правовая основа, методология и практика делопроизводства государственных органов России: учеб.-метод. пособие. М.: ИПКГосслужбы, 2007. С. 121.

³⁰ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 августа 2013 г. № 36-АПГ13-8. URL: https://dogovor-urist.ru/%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%BE/36-%D0%B0%D0%BF%D0%B313-8/

2. Составлением подписного листа следует считать процесс, включающий его изготовление (печать), внесение сведений о кандидате и избирателях, непосредственное внесение подписей избирателей и проставление заверительных надписей сборщика подписей и кандидата, а также внесение в данные сведения исправлений и их оговаривание. Последующие действия к составлению подписных листов не относятся.

3. В целях уточнения порядка составления подписных листов не обязательно вносить изменения именно в статьи Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и

права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Это можно сделать за счет примечаний к каждой форме подписного листа.

В примечания могут уйти форма заверительной надписи для кандидата, самостоятельно осуществлявшего сбор подписей, рекомендации по указанию дат в подписном листе, форма оговорки исправления (помарки).

4. Следует предусмотреть право кандидата представлять в избирательную комиссию вместе с подписными листами списки избирателей, проставивших подписи, в машиночитаемом виде для устранения вопросов, связанных с прочтением имен таких избирателей.

Литература

1. Борискин В.В. Правовая основа, методология и практика делопроизводства государственных органов России : учебно-методическое пособие / В.В. Борискин. Москва : ИПКгосслужбы, 2007. 319 с.
2. Власенко А.Н. Избранное / А.Н. Власенко. Москва : Норма, 2015. 671 с.
3. Макарец А.А. Регистрация кандидатов (списков кандидатов) как средство легитимации кандидатов, выборных должностных лиц и органов / А.А. Макарец // Конституционное право и политика : материалы международной научной конференции (Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Юрист, 2012. 799 с. С. 461–465.
4. Никонов В.А. Имя и общество / В.А. Никонов. Москва : Наука, 1974. 278 с.
5. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 120 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов ; под редакцией Н.Ю. Шведовой. 4-е изд. Москва : А-ТЕМП, 2015. 938 с.
6. Суперанская А.В. Общая теория имени собственного / А.В. Суперанская. 4-е изд. Москва : ЛИБРОКОМ, 2012. 368 с.
7. Черепанов В.А. Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов: исторический контекст и современное состояние / В.А. Черепанов // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 54–58.

Уважаемые читатели!

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

К вопросу о ключевых проблемах молодежного абсентеизма в современных условиях

ТХАБИСИМОВА ЛЮДМИЛА АСЛАНОВНА,

заместитель директора по научной работе, профессор кафедры конституционного и муниципального права Юридического института Пятигорского государственного университета, доктор юридических наук, профессор
thabisimova@mail.ru

ТХАБИСИМОВ ХУСЕН АБДУЛОВИЧ,

профессор кафедры теории государства и права Юридического института Пятигорского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент
thabisimov.husen@yandex.ru

Перспективы развития любого государства, так или иначе, связаны с положением молодежи как отдельной социально-демографической группы в обществе. Поэтому развитие теоретических и организационно-экономических основ, нормативно-правовой базы молодежной политики актуально для текущих проблем государства и общества.

Демократическое государство имеет ряд особенностей своего формирования, одним из отличий демократического государства являются свободные выборы. Свободные выборы представляют собой институт непосредственной демократии, обеспечивающий участие народа, граждан в формировании представительных органов государственной власти и местного самоуправления.

Свобода выборов в данном определении, неся в себе диспозитивную норму, позволяет гражданам самим решать — участвовать в выборах или нет. Заложенная в данном определении диспозитивная норма вызывает такое понятие в обществе, как абсентеизм.

На сегодняшний день проблема абсентеизма как социального явления очень нуждается в особо тща-

тельном изучении и принятии решений, способных обеспечить ее разрешение. Существенный вклад в разработку проблемы абсентеизма внесли Д. Истон, С. Верба, С. Липсет, Й. Шумпетер, Р. Даль.

Отечественными исследователями феномен абсентеизма начал изучаться относительно недавно. Первые работы, посвященные теме абсентеизма, были написаны К.И. Ариной, А.Ю. Беляевым, Ю.В. Гудиной, А.В. Дмитриевым, С.К. Жирковой, В.Н. Ивановым, О.С. Кульковой, А.А. Малькевич, О.С. Морозовой, Е.Н. Тарасовым, М.Р. Холмской и др.

Для дальнейшего рассмотрения обозначенной темы необходимо понять, что же такое абсентеизм.

Абсентеизм как таковой — термин широкого применения, в связи с этим он имеет несколько видов своего проявления, мы же рассмотрим только один из его видов — политический абсентеизм.

Политический абсентеизм — это уклонение избирателей от участия в голосовании при выборах представителей власти, главы государства и т.д. В большинстве случаев он обусловлен протестом против данной системы государства или определен-

В статье исследуются вопросы молодежного абсентеизма, изучение его причин, выявление современных методов привлечения молодежи к участию в выборах. Анализируется образование различных молодежных организаций с точки зрения их влияния на повышение электоральной активности молодежи. Дается оценка влияния молодежного абсентеизма на развитие общественных процессов в Российской Федерации. На основе проведенного исследования делается вывод о том, что создание молодежных организаций является одним из наиболее благоприятных путей интеграции молодежи в политическую жизнь страны, таким образом уменьшая абсентеизм среди молодежи.

Ключевые слова: молодежный абсентеизм, политический абсентеизм, молодежная политика, выборы, голосование, молодежные организации, государственная политика, демократическое государство, демократический режим.

On the Key Issues of Youth Absenteeism in the Modern Conditions

Tkhabisimova Lyudmila A., Deputy Director for Research, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Institute of the Pyatigorsk State University, LL.D., Professor
Tkhabisimov Khusen A., Professor of the Department of Theory of State and Law of the Law Institute of the Pyatigorsk State University, PhD (Law), Associate Professor

The article researches the issues of youth absenteeism, studies its grounds, identifies the modern methods of attraction of young people to participation in elections. Incorporation of various youth organizations is analyzed from the standpoint of their influence on the increase in the electoral activity of youth. The influence of youth absenteeism on the development of social processes in the Russian Federation is evaluated. Based on the carried-out research, the authors conclude that creation of youth organizations is one of the most favorable ways of youth integration in the political life of the country, thus decreasing youth absenteeism.

Keywords: youth absenteeism, political absenteeism, youth policy, elections, voting, youth organizations, state policy, democratic state, democratic regime.

ного кандидата, а также какой-либо идеи или последовательности действий, которые должен выполнять определенный государственный орган. Этот протест заключается в том, что гражданин таким образом хочет обратить на себя внимание и по возможности реализовать свои планы. В некоторых случаях такие граждане действуют до тех пор, пока их требования не будут услышаны. Также эти граждане не совершают никаких противоправных действий, т.е. не идут против государства не устраивают митинги и т.д. Абсентеизм влияет на исход выборов, так как неявка большого числа избирателей может сказаться на результатах голосования, а в конечном итоге даже привести к признанию выборов несостоявшимися¹.

По мнению же М.В. Баглая, «абсентеизм — это массовое неучастие избирателей в выборах, ставящее государство и политически активных граждан в трудное положение, ибо оно придает результатам выборов внешне менее демократический характер»². Действительно, абсентеизм отдельных категорий граждан вызывает недоверие всех остальных. Молодежь является одной из основных категорий граждан, занимающих в российском обществе значимое место, и его мнение зачастую является первостепенным, так как все общество, все государственные органы ориентированы на их будущее.

Необходимо отметить, что чаще всего абсентеизм характерен для стран с демократическим режимом, дающим право выбора поведения, коим и является Российская Федерация.

Абсентеизм может трактоваться с разных точек зрения: с позиции политического участия; с позиции политического поведения; с правовой позиции; с позиции уровня стабильности государства; с позиции общества; с позиции функционирования государства; с телеологической позиции.

Молодежь является наиболее уязвимой категорией граждан, и поражение ее проблемой абсентеизма может говорить о поражении абсентеизмом всего общества. Проблема абсентеизма среди молодежи начала зарождаться с момента появления у граждан свободы волеизъявления. В Российской Федерации проблема молодежного абсентеизма не стоит особняком, а тесно переплетается с остальными социально-политическими проблемами общества и молодежи. Проблемы, проистекая одна из другой, формируют базис нерушимых преград, для разрешения которых необходимо приложить усилия к каждой из них. И для разрешения одной из проблем, такой как молодежный абсентеизм, нужно воздействие хотя бы нескольких социально-политических факторов.

Причинами молодежного абсентеизма в Российской Федерации является целый ряд факторов: низкий уровень доверия молодежи к власти; правовой нигилизм молодежи, порождающий безразличие к политическому процессу; низкий уровень доверия к выборам; отсутствие желания участия молодежи в выборах; протест молодежи против власти; неориентированность молодежи на политическую жизнь общества. Кроме того, абсентеизм демонстрирует неудовлетворенность молодежи возможностями политического выбора.

Каждый из вышеперечисленных факторов возникновения абсентеизма имеет свой социально-политический корень.

Рассматривая каждый из факторов в отдельности и в своей совокупности, можно говорить о том, что основанием их возникновения являются такие социально-политические факторы, как отсутствие социальной интегрированности молодежи в общественную жизнь страны; отсутствие заинтересованности молодежи в направлении внутренней и внешней политики; отсутствие жилья; отсутствие постоянного и стабильного заработка, что ведет к нехватке времени и всякого желания у молодежи уделять внимание политической жизни своей страны.

По данным Федеральной службы государственной статистики, на 1 декабря 2018 г. в Российской Федерации насчитывается порядка 43 826 686 граждан в возрасте от 20–29 лет³, в свою очередь, молодежь представляет собой граждан, чей возраст находится в рамках 18–30 лет. Это довольно большая прослойка общества, которая сама себя лишает законного права избирать и быть избранными, установленного Конституцией РФ (ч. 2 ст. 32).

Определяющее значение избирательное право Российской Федерации получило с принятием Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴. В соответствии со ст. 3 закона «участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью побудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению»⁵. Таким образом, гражданин свободен в решении вопроса об участии или неучастии в выборах, чем и достигается добровольность его участия.

К сожалению, большой процент населения Российской Федерации лишается данного права, не являясь на выборы, будь то по собственному желанию (протест) или по незнанию (правовой нигилизм), что вызывает вопрос легитимности данных выборов.

Как отмечает Ю.Н. Бушенева, «на уровень абсентеистических настроений влияет также множество факторов, которые можно условно разделить на объективные и субъективные.

К объективным относятся такие факторы, как уровень и тип выборов, уровень экономического развития и социальное положение избирателя, его демографические характеристики.

К субъективным можно отнести индивидуальные и психологические качества избирателя, специфику его культуры, в том числе и политической, социально-психологическое состояние на момент выборов»⁶.

Молодежь, в свою очередь, является инертной, непостоянной социальной группой. Непостоянство молодежи обусловлено прежде всего отсутствием жизненной стабильности, что является фактором, направляющим молодых людей в русло постоянного

¹ Политология : учебник / под ред. М.А. Василюка. М. : Гардарики, 2005. С. 231.

² Конституционное право Российской Федерации : учебник / М.В. Баглай. М. : Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 360. URL: <http://znanium.com/catalog/product/501246>

³ Федеральная служба государственной статистики: численность населения Российской Федерации по полу и возрасту на 1 декабря 2018 года. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/inspection/prob-pn2018/prob-perep2018.htm

⁴ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253. URL: <http://www.consultant.ru>

⁵ Там же.

⁶ Бушенева Ю.И. Абсентеизм как фактор избирательного процесса в современной России : дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2007. С. 180.

поиска работы, средств к существованию, развлечениям, что, в свою очередь, отдаляет их от политической жизни общества.

Данное обстоятельство предполагает совершение государством определенного рода действий, направленных в сторону совершенствования социальной жизни молодежи, чему и послужило принятие Российской Федерацией Стратегии развития молодежи Российской Федерации на период до 2025 года⁷. Данная Стратегия устанавливает цели государственной политики в отношении молодежи на средне- и долгосрочную перспективу — формирование конкурентоспособного молодого поколения россиян, достижение экономической, социальной и культурной конкурентоспособности российской молодежи.

К ним относятся:

1. Обеспечение экономической конкурентоспособности молодежи: развитие трудового потенциала, создание высококвалифицированных рабочих мест; обеспечение адаптивности к изменяющейся экономике; развитие производительности труда и трудовых компетенций; минимизация утечки и потерь трудового капитала (за счет эмиграции, смертности, преступности и отбывания сроков заключения и т.д.); способность строить и реализовывать карьерные стратегии в условиях неопределенности.

2. Обеспечение социальной конкурентоспособности молодежи: гражданственность, национально-государственная идентичность, воспроизводство позитивных социокультурных образцов; социальная ответственность и компетентность; демографический рост, закрепление семейных традиций; гибкая структура социальной идентичности и ролей.

3. Обеспечение культурной конкурентоспособности молодежи: развитие творческого потенциала и возможностей реализации в культуре; развитие духовно-нравственной культуры; поддержка создания, продвижения и потребления отечественных культурных продуктов, повышения веса российской культуры в нашей стране и в мире⁸.

Вплотив в жизнь все перечисленные в Стратегии цели, Российская Федерация в будущем сможет уменьшить абсентеизм среди молодежи.

Позитивным проявлением государственной политики можно назвать образование разнообразных молодежных организаций, целью которых является интеграция молодежи в социально-политическую жизнь страны. К таковым можно отнести некоторые федеральные молодежные политические организации: Молодежный парламент при Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Ассоциация Молодежных правительств, Молодая гвардия Единой России, Молодежное общероссийское движение за свободу и социальную справедливость «Победа», Ленинский коммунистический союз молодежи Российской Федерации, Всероссийская молодежная организация ЛДПР, Молодежный блок «Российского общенародного союза», Народно-демократический

союз молодежи, Молодые зеленые, Революционный коммунистический союз молодежи, Россия Молодая, Российский Коммунистический союз молодежи и др.

Большую роль играют созданные как на федеральном, так и на региональном уровнях Молодежные избирательные комиссии.

Что касается всероссийских общественных неполитических объединений молодежи, то можно обозначить некоторые из них: Российский союз молодежи, Студенческое самоуправление, Ассоциация учащейся молодежи Российского союза молодежи «Содружество», Российский центр гражданского и патриотического воспитания молодежи, Центр поддержки молодежных инициатив, комитет по делам молодежи «Российского конгресса народов Кавказа», Лига молодежной дипломатии и некоторые другие, а также региональные общественные политические и неполитические объединения молодежи⁹.

Все перечисленные молодежные организации имеют одну очень важную цель — интегрировать молодежь в политическую жизнь страны. Необходимо отметить, что с каждым днем численность молодежи в рядах этих организаций растет.

Важным, на наш взгляд, является и то, что в настоящее время в Российской Федерации растет заинтересованность молодежи в организациях подобного типа. Государство в свою очередь несет ответственность за соблюдение данными организациями российского законодательства и обязуется следить за направлением их деятельности в русле интеграции молодежи в политическую жизнь страны.

По нашему мнению, создание молодежных политических и неполитических организаций является одним из наиболее благоприятных путей интеграции молодежи в политическую жизнь страны, таким образом уменьшая абсентеизм среди молодежи.

Подводя некоторые итоги, хотелось бы отметить, что абсентеизм, как проявление демократического государства, глубоко затронул и Российскую Федерацию в целом. Одним из уязвимых слоев населения, затронутых абсентеизмом, является молодежь. Причиной, на наш взгляд, является нестабильность социально-экономической ситуации в стране. Для решения проблемы молодежного абсентеизма в Российской Федерации предприняты некоторые шаги, направленные на интеграцию молодежи в социально-политическую жизнь страны. По нашему мнению, заинтересованность молодежи для участия в выборах является одной из основных проблем, решить которую и предназначена Стратегия развития молодежи Российской Федерации на период до 2025 года¹⁰.

Исполнение указанных в Стратегии целей приведет, как нам думается, к уменьшению абсентеистических настроений у молодежи, при этом повышение интереса к политической жизни страны вызовет увеличение роста числа молодых граждан, участвующих в выборах, что придаст легитимность выборам в Российской Федерации.

⁷ Стратегия развития молодежи Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <https://fadm.gov.ru/mediafiles/documents/document/b20c9ba38da7689efea305b2e3b5426f.pdf>

⁸ Там же.

⁹ Методобъединение. Виртуальное методическое объединение библиотек и организаций, работающих с молодежью. URL: http://vmo.rgub.ru/policy/young_org.php

¹⁰ Стратегия развития молодежи Российской Федерации на период до 2025 года.

Литература

1. Бушенева Ю.И. Абсентеизм как фактор избирательного процесса в современной России : диссертация кандидата политических наук / Ю.И. Бушенева. Санкт-Петербург, 2007. 180 с.
2. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М.В. Баглай. 11-е изд., изм. и доп. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2015. 767 с.
3. Политология : учебник / под редакцией М.А. Василюка. Москва : Гардарики, 2005. 588 с.

Проблемы конституционализма и демократии в официальной и оппозиционной политико-правовой мысли Российской империи: поиск политического идеала

ОСАВЕЛЮК АЛЕКСЕЙ МИХАЙЛОВИЧ,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор
Lab.kkmp@msal.ru

Обозначенные в названии темы статьи проблемы являются одними из важнейших и интереснейших в учебнике Б.С. Эбзеева «Конституционное право России». Они перекликаются не только с основными идеями главы 3 этого издания, в которой они раскрываются, но и всего учебника. Эти идеи — уникальность истории народа и Российского государства, конституционного развития, нацеленного на поиск гармонии в отношениях человек — общество — государство.

При чтении данного издания от начала и до конца видно, что речь идет о конституционном праве именно России. Насколько удачно прописаны его национальные особенности, опирающиеся на многовековой опыт и сложившиеся традиции организации государственной власти и способов ее регулирования.

Обсуждаемое издание — это не только «великолепная доктрина в форме учебного курса», как справедливо обозначил это произведение В.Н. Синюков, но и поэзия конституционного права. Как было отмечено, эта книга не для чтения, а для перечитывания. При подготовке статьи и по другим причинам я некоторые ее разделы действительно перечитывал. И чем больше

я это делал, тем больше и больше мне нравилось это произведение.

Сказанное означает не только то, что книга написана величайшим мастером, но в еще большей степени то, что она, что называется, «выстрадана». Можно сказать и по-другому: она писалась последний год и всю жизнь. Свидетельством тому являются многие публикации Б.С. Эбзеева, появившиеся в печати за последние несколько лет, в которых основные идеи обсуждаемого учебника многократно «обкатывались»¹.

¹ См., например: Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014; Эбзеев Б.С., Осавелюк А.М. Основы Конституции Российской Федерации: учеб. пособие для общеобразовательных организаций: базовый и углубленный уровень / под общ. ред. Б.С. Эбзеева. М.: Проспект, 2016; Конституционное право Российской Федерации: учебник / под ред. Б.С. Эбзеева. М.: Проспект, 2017; Эбзеев Б.С. Конституционный порядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования. Часть 1 // Государство и право. 2018. № 3; Эбзеев Б.С. Конституционный порядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особен-

В статье представлен анализ развития отечественной конституционной мысли дореволюционной России, сконцентрированной в проектах конституции Российской империи, разрабатываемых официальной властью при Александре I и Александре II. Значительное внимание уделяется проектам конституции декабристов П.И. Пестеля и Н.М. Муравьева. Показано, что Конституция Российской империи отличалась значительной уникальностью и состояла из большого количества конституционных актов, которые начали приниматься с XVII в. **Ключевые слова:** конституция, конституционные проекты, проекты М. Сперанского, проекты Н. Новосильцева, конституционные проекты декабристов.

Issues of Constitutionalism and Democracy in the Official and Oppositional Political and Legal Thought of the Russian Empire: Search for the Political Ideal

Osaveliuk Aleksey M., Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), LL.D., Professor

The article analyzes the development of the national constitutional thought of pre-revolutionary Russia summarized in drafts of the constitution of the Russian Empire elaborated by the official government under Alexander I and Alexander II. Increased attention is paid to drafts of the constitution of Decembrists P.I. Pestel and N.M. Muravyev. It is shown that the Constitution of the Russian Empire was unique to a great extent and consisted of a large number of constitutional acts, which started to be adopted from the XVII century.

Keywords: constitution, drafts of the constitution, projects by M. Speranskiy, projects by N. Novosiltsov, drafts of the constitution by decembrists.

Можно смело сказать, что это одно из очень немногих произведений подобного рода, в котором конституционная история России и ее уникальность уходят в глубь веков. Четко видна самобытность многовековой Российской государственности и ее конституционного развития. Поскольку многие современные отечественные авторы конституционного права историю конституционного развития России начинают с 1918 г. или, в лучшем случае, с 17 октября 1905 г.²

Например, он пишет о самобытной форме демократического правления, сложившейся практически, а не в теориях, как на Западе. Действительно, теории разделения властей, лежащие в основе демократии на Западе, появились только в конце XVII — первой половине XVIII в. (Дж. Локк, Ш. Монтескье). А при Иване Грозном (середина XVI в.) Боярская дума делила законодательную власть с царем, который возглавлял государство и исполнительную власть, а судебную власть царь делил с митрополитом. При Иване IV (и после него — до Петра I) созывались Земские соборы³ для решения важнейших государственных дел и принятия основополагающих законодательных актов. Только при нем созывалось несколько Земских соборов. В 1549 г. Иван IV созвал самый первый Собор («Собор примирения», на котором рассматривалась проблема отмены кормлений и злоупотреблений чиновников на местах), а также принят Судебник 1550 г. — сборник законов периода сословной монархии в России, первый в русской истории нормативный правовой акт, провозглашенный единственным источником права. Впоследствии такие соборы стали называться Земскими; слово «земский» могло обозначать «общегосударственный» (т.е. дело «всей земли»). Самый ранний собор, о деятельности которого свидетельствуют дошедшая до нас Приговорная грамота (с подписями и перечнем участников думного собора) и известия в летописи, состоялся в 1566 г., на нем главным был вопрос о продолжении или прекращении кровопролитной Ливонской войны. Судьбе политического устройства страны были посвящен Земский собор 1565 г., когда Иван IV уехал в Александрову слободу.

Боярская дума, Земские соборы, митрополиты не препятствовали царю чувствовать себя на престоле самодержавным царем (а скорее — помогли в выработке взвешенного законодательства и в борьбе с отдельными строптивыми боярами).

Несмотря на то что работа Б.С. Эбзеева — лучшее из того, что я когда-либо читал по этой теме, хотел бы высказать несколько личных впечатлений по указанному вопросу. Потому что, думаю, ему не стоит останавливаться на достигнутом, и не исключено, что

ности нормирования. Часть 1. Окончание // Государство и право. 2018. № 4; Эбзеев Б.С. Конституционный порядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования. Часть 2 // Государство и право. 2018. № 10.

² См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. С. 36–43; Исаев И.А. История государства и права России: учебник. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Юрист, 2002. С. 478–519; Конституционное право России: сб. нормативных правовых актов и документов / сост. и автор вступит. ст. проф. А.Е. Козлов. М.: БЕК, 1996. С. 44–55.

³ Высшее сословно-представительское учреждение Московского царства с середины XVI до конца XVII в., собрание представителей всех слоев населения (кроме крепостных крестьян) для обсуждения политических, экономических и административных вопросов.

высказанные замечания могут в какой-то степени помочь в развитии исследуемой им темы.

При выборе темы статьи я не случайно остановил свой выбор на указанной главе. Поскольку в указанной главе учебника рассматриваются проекты конституции, разработанные как официальной властью, так и оппозиционной политико-правовой мыслью Российской империи (проекты конституции Пестеля, Муравьева и др.). При этом рассматриваемый автором материал «выбивается» из общей канвы произведения.

Он (видимо, по традиции, сложившейся в советский период)⁴ основное внимание уделяет анализу проектов конституции декабристов П.И. Пестеля и Н.М. Муравьева, которые игнорировали многовековой опыт уникального государственного строительства Российской империи, и схематически описывает официальные проекты конституции и конституционные акты действовавшей в XIX в. Конституции, которые как раз и предусматривали продолжение эволюционного развития российской государственности и укрепления ее основ.

Поскольку проекты декабристов предусматривали, *во-первых*, немедленно и революционным путем уничтожить самодержавие и крепостное право и установить форму государственного устройства под лозунгом «Россия — для русских»; *во-вторых*, (временное?!), установление диктатуры; *в-третьих*, создание системы государственного управления, которая ни в малейшей степени не учитывала предшествовавший многовековой уникальнейший опыт развития российской государственности⁵.

Политико-правовые взгляды декабристов, как известно, оказали значительное влияние на последующее развитие государственно-правовых учений в России, во многом определив общую направленность и идеологию будущих политических кружков и организаций, которые в той или иной степени стали «предтечей» большевизма. И результаты их достаточно изучены. Вместе с тем в его работе мало внимания уделяется исследованию гораздо более полных и взвешенных по содержанию, продуманных и учитывающих национальные государственно-правовые особенности России официальных проектов конституции М.М. Сперанского и Н.Н. Новосильцева, доктрины Н.М. Карамзина, «Конституции» М.Т. Лорис-Меликова и др. Нет ясности, какой вклад внесли бы они в конституционное развитие Отечества в случае их реализации.

⁴ См., например: Рубаник С.А. Государственно-правовые воззрения П.И. Пестеля и Н.М. Муравьева (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9–10; Касич О.И. Концепция гражданского общества: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Шульженко Ю.Л. Очерк российского конституционализма монархического периода. М.: ИГП РАН, 2008. С. 54–64; Минаева Н.В. Правительственный конституционализм и передовое общественное мнение России в начале XIX в. Саратов, 1982.

⁵ См. подробнее: Осавелюк А.М., Осавелюк Е.А. Проблема отношения современной науки конституционного права к конституционным проектам официальной власти и оппозиции в России в XIX — начале XX в. // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы. Материалы V межвузовской научной конференции, посвященной 400-летию династии Романовых / под ред. С.Н. Бабурина и А.М. Осавелюка. М.: Книжный мир, Европейский институт JUSTO, 2014. С. 75–94.

Официальные проекты конституции. Серьезная работа по конституционной реформе Российской империи продолжилась после Отечественной войны 1812 г. Уникальность состояла в том, что инициатором идеи введения Конституции продолжал оставаться самодержец⁶. О представительном правлении он много говорил своим собеседникам. Многие проекты были написаны с его ведением и при его активной поддержке. Александр I после 1815 г. собирался вновь обратиться к проблемам государственного реформирования путем введения конституции.

Уже сама постановка вопроса о необходимости реформ была огромным шагом вперед в развитии конституционных идей, поскольку практически до Александра I в России легально так активно не обсуждалась возможность ограничения абсолютизма. Одним из наиболее радикальных проектов второй половины царствования Александра I был конституционный проект Н.Н. Новосильцева.

В отечественной литературе сложилось представление об Александре I как о двуличном и нерешительном государственном деятеле⁷. Обычно в качестве доказательства приводятся деятельность М.М. Сперанского до 1808 г. Первым дошедшим до настоящего времени вариантом конституции можно считать «Краткое изложение основ конституционной хартии Российской империи», которое сохранилось благодаря копии, отправленной в Берлин в донесении Шмидта. Он примечателен тем, что был одобрен Александром I как основные принципы конституционного устройства⁸.

О серьезности намерений Александра I относительно конституционной реформы свидетельствуют не только проекты конституций, но и реальные действия. В соответствии с планами преобразований, предусматриваемых будущей Конституцией, Александр I создал генерал-губернаторство из пяти губерний: Тульской, Орловской, Воронежской, Тамбовской и Рязанской, главой которого был назначен А.Д. Балашов⁹. В 1820 г. был составлен проект русской конституции «Государственная уставная грамота Российской империи». Он был составлен в двух экземплярах: один на французском языке, другой — на русском. Он был найден во время польского вос-

стания 1830–1831 гг. среди бумаг Н.Н. Новосильцева. Летом 1831 г. проект конституции был издан отдельной брошюрой польским революционным правительством.

«Уставной грамотой» предполагалось введение в России двухпалатного парламента, принципиально нового для России органа власти. Народное представительство должно было «состоять в государственном сейме (государственной думе), составленном из государя и двух палат». Помимо общероссийского парламента, учреждались «наместнические» сеймы, призванные действовать в каждом наместничестве, на которые предполагалось разделить страну. «Уставная грамота» предоставляла сейму право вето в ограничении законодательной власти императора.

Статья 1 «Уставной грамоты» объявляла разделение страны на 12 округов или наместничеств. Каждое наместничество включало 3–5 губерний. Губернии, входящие в наместничества, сохраняли прежнее деление на уезды, уезды делились на округа, что было новшеством. Города должны были быть поделены на три степени: 1) губернские, 2) уездные, 3) все прочие, за исключением тех, которые «по выгодному положению своему и по торговым сношениям» будут отнесены к первым двум разрядам (из этой системы исключались Москва и Петербург). Каждый город первой и второй степени должен был иметь свой округ. Города третьей степени предполагалось сделать центрами округов, состоящих «из определенного числа волостей, сел и деревень по мере народонаселения и расстояния от места, для присутствия окружному начальству определенного» (ст. 5)¹⁰.

Детальное ознакомление с официальными проектами конституции, масштабами предусматривавшихся ими преобразований впечатляет и объясняет необходимость предварительных преобразований, как территориальных, о которых речь шла в предыдущем абзаце, так и в сфере государственного управления. В частности, в 1820 г. был составлен один из таких проектов русской конституции — «Государственная уставная грамота Российской империи».

Органы власти в наместничестве в целом совпадали с общеимперскими. Здесь создавались наместнические сеймы. Исполнительная власть передавалась наместнику и Совету наместничества.

Следовательно, «Уставная грамота» (в отличие от проектов декабристов), не предполагая резкое введение в России федеративного государственного устройства, вводила серьезную децентрализацию государственного управления, с сохранением дифференцированной автономии (от конституционной для Польши и Финляндии до законодательной для остальных территорий с особым выделением статуса Москвы и Петербурга). Что было гораздо более продуманным, близким к реальным условиям государственного устройства и рассчитанным на повышение эффективности государственного управления, чем это было предусмотрено, например, проектом П. Пестеля или даже более умеренного Н. Муравьева. Правительственные кабинеты наместничеств, которые должны были обсуждать местные вопросы, упорядочивали структуру управления страной, позволяли быстро решать возникающие проблемы.

⁶ Уникальность ситуации с разработкой Конституции в Российской империи касалась не только общегосударственного уровня. Великое княжество Финляндское с 1808 г. имело свою конституцию, учреждавшую принцип разделения властей, однопалатный парламент, самоуправление, собственную армию, свободу печати и денежную единицу (финская марка) и т.д. С 1815 г. конституцию имела и Польша. Она была прогрессивнее, чем в других странах. Так, во Франции в 1815 г. было около 80 тыс. избирателей, а в Польше — около 100 тыс. Хотя размеры их территории и численность населения были несравнимыми. Австрия и Пруссия не выполнили обязательств и ограничились введением на присоединенных польских территориях только местного самоуправления. См.: Мироненко С.В. Страницы тайной истории самодержавия. Политическая история России первой половины XIX столетия. М.: Мысль, 1990. С. 11–74.

⁷ См., например: Минаева Н.В. Правительственный конституционализм и передовое общественное мнение России в начале XIX в. Саратов, 1982; Предтеченский А.В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. М. — Л., 1957. С. 46.

⁸ См.: Мироненко С.В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М.: Наука, 1989. С. 174.

⁹ См.: Там же. С. 40–43.

¹⁰ Подробнее см.: Государственная уставная грамота Российской империи. Берлин, 1903. Цит. по: Мироненко С.В. Страницы тайной истории самодержавия: политическая история России первой половины XIX столетия. М.: Мысль, 1990. С. 34–64.

«Уставная грамота» провозглашала введение свободы слова, свободы вероисповедания, равенство всех перед законом, свободы печати, неприкосновенность личности: «Никто не может быть взят под стражу, обвинен и лишен свободы, как только в случаях, законом определенных, и с соблюдением законом предписанных на сей конец правил». Особое внимание в документе уделялось праву частной собственности.

Таким образом, подготовленные документы ясно свидетельствуют, что в 1820 г. император Александр I действительно был близок к радикальному переустройству государственной системы, к введению конституции. Однако никаких значительных изменений в государственной жизни в силу действия множества серьезных факторов как внутривластного, так и международного характера не произошло.

Действовавшие конституционные акты Российской империи. Они появились в XVIII в. и даже раньше. К их числу относится, например, Закон о престолонаследии 1797 г., упоминавшееся выше Учреждение об императорской фамилии 1797 г.¹¹, Манифест от 19 февраля 1861 г., превративший в свободных граждан 22 млн бывших крепостных¹², Положение о крестьянах 1861 г.¹³, Городовое положение 1870 г.¹⁴ и многие другие.

При сопоставлении конституционных актов России с аналогичными актами зарубежных государств того времени невольно создается впечатление, что отечественные исследователи умаляют государственную и конституционную историю Отечества. Так, в состав конституционных актов Великобритании они включают Великую хартию вольностей 1215 г., закрепившую права всего нескольких сотен феодалов, Акт о престолонаследии 1701 г.; в США — Акт 1870 г., формально отменявший рабство, в Швеции — Акт о престолонаследии 1810 г. и т.д.

В состав конституционных актов России отечественные исследователи почему-то не включают аналогичные акты, упоминаемые нами выше. Даже Манифест от 19 февраля 1861 г., даровавший свободу (сопровождаемую обязательным выкупом земли, т.е. составляющим экономическую основу личной свободы) нескольким десяткам миллионов человек¹⁵, акты 1864–1870 гг. о независимом суде, заложившие задолго до 17 октября 1905 г. основы разделения властей и др.

Конституционное развитие в Российской империи до начала XX в. планомерно и без каких-то серьезных катаклизмов проходило в несколько этапов. Первый этап длился с начала XVII в. до начала XIX в. Для него характерным являлось то, что в этот период принимались разными способами и действовали конституционные акты, закладывавшие основы, фундамент общегосударственной власти Московского царства и Российской империи (хотя конституционные акты о Великом княжестве Финляндском и Герцогстве

Варшавском как бы закладывали основу для будущих демократических реформ второго этапа). Принятие указанных актов началось гораздо раньше, чем об этом принято писать в отечественной юридической и историко-правовой литературе, и выглядело не так плачевно, как это некоторые авторы пытаются представить.

В число актов, учреждавших основы государственной власти и формы правления, вошла, например, Утвержденная грамота об избрании на Московское государство Михаила Федоровича Романова 1613 г.¹⁶, Закон о престолонаследии и Учреждение об Императорской Фамилии, утвержденные императором Павлом I в день своей коронации 5 апреля 1797 г.¹⁷

Утвержденная грамота 1613 г. установила: «На соборе изо всех городов всего Российского царства всякие люди не обинюясь говорили, и единомысленный совет всех городов всяких людей от мала и до велика объявляли, что быти на Владимирском, и на Московском, и на всех великих и преславных Российских государствах государем царем и великим князем всея Руси самодержцем Михаилу Федоровичу Романову-Юрьеву... А кто убо не захочет послушать сего соборного уложения, его же Бог благоизволил, и начнет говорить иное и молву в людях творить, таковой, если от священнического чина, и от бояр Царских, и военных или иной кто от простых людей, и в каком чине ни будет, по священным правилам Святых Апостолов, Вселенских семи Соборов святых Отец, и поместных, и по соборному уложению всего освященного собора, чина своего извержен будет и от церкви Божией отлучен, и святых Христовых Таин приобщения, яко раскольник церкви Божией и всего православного Христианства мятежник и разоритель закону Божию, а по Царским законам месть воспримет; и нашего смирения и всего освященного Собора не будет на нем благословение отныне и до века, поскольку не восхотел благословения и соборного уложения послушать, тем и удалился от него и проклят»¹⁸.

Закон о престолонаследии и Учреждение об Императорской Фамилии заложили устойчивый наследственный порядок передачи верховной государственной власти, четкий иерархический порядок отношений и государственную дисциплину среди членов императорской фамилии и прекратили череду заговоров и государственных переворотов, начавшихся с Петра I.

Второй этап, начало 60-х годов XIX в. — февраль 1917 г., характеризуется значительными демократическими преобразованиями, произведенными учреждением институтов разделения властей, расширением прав и свобод российских подданных. В течение этого периода на общегосударственном уровне постепенно сложилась Конституция (наподобие конституций Австрии, Канады, Швеции)¹⁹, состоявшая из ряда конституционных законов, принятых в разное время.

Многие авторы вопреки очевидным фактам следуют сложившейся шаблонной схеме: до конца XIX —

¹¹ Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 1. СПб., 1912. С. 1–28.

¹² Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 7. М., 1989. С. 27–31 ; Шад М. Романовы : пер. с нем. М. : Мой мир, 2007. С. 47.

¹³ Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. Т. 7. С. 37–77.

¹⁴ Городовое положение 16 июня 1870. СПб. ; М., 1871.

¹⁵ Великобритания не только освободила своих крестьян без земли, т.е. без средств к существованию, но и «вдогонку» к отмене крепостного права приняла закон о бродяжничестве.

¹⁶ Утвержденная грамота об избрании на Московское государство Михаила Федоровича Романова. С предисловием С.А. Белокурова. СПб., 1906. С. 22–74.

¹⁷ Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 1. СПб., 1912. С. 1–28.

¹⁸ Утвержденная грамота об избрании... С. 45, 73.

¹⁹ Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2010. С. 42–48.

начала XX в. в России сохранялся абсолютизм²⁰. С восстания декабристов слово «конституция» ни в какой форме правительством якобы не принималось. В царствование Александра II (т.е. в 60–70-е годы XIX в.) неоднократно выдвигалась идея представительства. Генерал-губернатор, а впоследствии министр внутренних дел России с августа 1880 по май 1881 г. граф М.Т. Лорис-Меликов, выдвинул в конце 1870-х годов идею привлечения «наиболее благонадежных элементов» из земской цензовой общественности к участию в обсуждении ряда государственных дел; император одобрил эту идею, но не успел подписать «первую русскую конституцию». Он был убит 1 марта 1881 г.

6 августа 1905 г. Манифестом Николая II была учреждена Госдума. 17 октября 1905 г. издан Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», провозгласивший дарование населению незыблемых основ гражданской свободы на началах неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов; избирательные права; чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Госдумы и возможность действительного участия в надзоре за законностью действий исполнительной власти²¹. Как бы то ни было, но эти слова в Манифесте были подписаны императором Николаем II, а не «революционерами».

В соответствии с Манифестом Госдума получила законодательные права, рассмотрение государственной росписи доходов и расходов вместе с финансовыми сметами министерств и главных управлений, дела об отчуждении части государственных доходов или имущества, о постройке железных дорог и т.д. Она могла обращаться с запросами к министрам по поводу действий, которые сочтет незаконными, а также за разъяснениями.

В результате преобразований к февралю 1917 г. в России был независимый суд присяжных, парламент, городское и сельское местное самоуправление; Сводом Основных законов регулировались вопросы существования Верховной Самодержавной Власти, веры, прав и обязанностей российских подданных, о законах, о Совете Министров, министрах и главнoуправляющих отдельными частями и т.д. Конституционными актами практически восстановили разделение властей, разрушенное импульсивными действиями Петра I.

Что же собой представляла Конституция России до февраля 1917 г.? Чтобы более точно описать Конституцию дореволюционной России, важно знать не только современное представление о конституции, но и определения, которые давались специалистами в области государственного права — современниками и очевидцами конституционных реформ прошлого.

В частности, наш соотечественник А. Куницын еще в начале XIX в. отмечал, что государственное право «регулирует отношения между верховной властью и подданными, основанные на началах права и общественного объединения»²².

Немецкий ученый Г. Еллинек (XIX в.) отмечал неизбежность конституции в любом государстве,

поскольку «всякий постоянный общественный союз нуждается в устройстве, согласно которому выражалась бы и приводилась в исполнение его воля, отграничивалась бы область его деятельности, определялось положение членов в союзе и их взаимные отношения. Подобное устройство носит название конституции»²³. Помимо этого, он отмечал, что «конституция государства обычно охватывает все те правовые положения, которыми определяются органы верховного управления, способ их образования, их взаимные отношения и круг деятельности каждого из них; вместе с тем в них провозглашаются принципы, определяющие положение личности по отношению к государственной власти.

Понятие конституции в вышеупомянутом смысле было выработано уже древними греками... По определению Аристотеля, «конституция есть законодательное положение, определяющее организацию властей в государстве: как подразделяются власти, которая из них и какие цели каждая из них осуществляет»²⁴.

В.М. Гессен признавал в конце XIX в., что «конституция, как основной закон, определяющий организацию государства, распределение функций властвования между отдельными органами власти, отношение между государственной властью, с одной стороны, и гражданами — с другой, и т.д., что такая конституция существует всегда и везде, во всяком государстве.

Мы не можем представить себе государства, будь то республика или монархия, в котором не было бы конституции, не было бы каких-либо норм, определяющих организацию государства. Государство без конституции — это анархия, а не государство»²⁵.

Таким образом, при более широком историческом взгляде на определение понятия конституции и анализе ее содержания получается, что конституционное (государственное) право и конституция, как особый закон, определяющий организацию государства и распределение функций властвования и отношения с гражданами (подданными), появились много веков назад и сопутствовали государствам всегда.

При ином подходе и определении понятия конституции получается абсурд: только как православное государство Россия имела почти тысячелетнюю историю (фактически — на несколько столетий более продолжительную), получила дипломатическое признание подавляющего большинства государств, находилась на IV–V месте в мире по общеэкономическим показателям, а первый конституционный акт получила только 17 октября 1905 г. (да и то якобы под давлением).

Думается, настало время взглянуть правде в глаза, повернуться к славной истории Российского государства и его конституции лицом и признать очевидные факты: не может великая держава с многомиллионным населением, находящаяся по размерам занимаемой территории на первом месте в мире (с огромным отрывом от второго места) и одними из самых лучших экономических показателей в мире не иметь своей Конституции (или, как получается, по версии некоторых отечественных исследователей, получить ее только в начале XX в.), — 17 октября 1905 г., да и то якобы вынужденно.

²⁰ Смоленский М.Б. Конституционное право России. 100 экзаменационных ответов. М. — Ростов-на-Дону : Издательский центр «МарТ», 2003.

²¹ Конституционное право России : сб. нормативных правовых актов и документов / сост. и автор вступ. ст. А.Е. Козлов. М. : БЕК, 1996. С. 48.

²² Куницын А. Право естественное. СПб., 1818. С. 43.

²³ Еллинек Г. Конституции, их история и значение в современном праве. СПб., 1906. С. 5.

²⁴ Там же. С. 6.

²⁵ Гессен В.М. Теория конституционного государства. СПб., 1914. С. 3.

Просто современное представление о конституции, ее содержании и сущности появилось под влиянием «революционных» событий в Великобритании, во Франции и Америке конца XVII — начала XVIII в. и поменяло наше многовековое представление об источнике происхождения конституции и государственной власти. В настоящее время источником государственной власти, как мы видели из приведенных выше современных определений конституции, и полномочий основных государственных институтов, а также учредителем конституции считается народ (до этого у различных народов в разное время источником власти считались Бог, монарх и т.п.).

Поскольку так кардинально поменялась система властных координат, то и поменялось представление о самой конституции и времени ее появления. В настоящее время наиболее распространенным является представление о том, что конституции появились в результате так называемых буржуазных революций для закрепления в них воли народа²⁶.

Вместе с тем односторонний идеологический подход к изучению социальных отношений вообще и конституционного права в частности, имевший место в нашей стране после известных событий октября 1917 г., во многом сохранился в современной литературе. Во многих учебниках по-прежнему пишут, что конституционное право сформировалось в зарубежных странах как самостоятельная и автономная отрасль национального права на рубеже XVIII и XIX столетий. Это связано со спецификой и социальным предназначением конституционного права, которое якобы призвано оградить и защитить интересы человека от возможных неправомерных покушений со стороны государства, его органов и должностных лиц. Для этого необходимо ограничение публичной власти строгими рамками права, и тем более пресечение возможности злоупотреблений и произвола с ее стороны²⁷.

Есть более радикальные высказывания: «В условиях господства абсолютизма или деспотической власти возможность формирования особой системы норм, которые должны ограничить эту власть, была почти исключена».

Но если в условиях господства абсолютизма человек был так жалок и бесправен, то почему же первые буржуазные конституции, которые якобы принимались в результате борьбы за права этого человека, за предоставление власти народа, попросту «забыли» раздел о правах и свободах? Те, кто интересуется, хорошо знают, что в Конституции США 1787 г. «билль о правах» появился в виде первых десяти поправок к этой Конституции в 1791 г. Современные «борцы» за свободы и власть народа не хотят признать, что главные вопросы любой конституции — это вопросы о государственной власти. Просто под прикрытием «властью» народа легче скрывать правду о самой власти и о конституции.

По нашему мнению, конституционное развитие дореволюционной России проходило в несколько этапов, описанных выше, которые принципиально отличаются друг от друга.

Манифест от 19 февраля 1861 г. не только отменял крепостную зависимость и предоставлял личную свободу крестьянам, но в отличие от Великобритании наделял крестьян землей. Судебная реформа 1864 г. закладывала основы принципа разделения властей, разрушенного Петром I, а Манифест от 17 октября 1905 г. завершал его строительство. То есть Конституция Российской империи постепенно складывалась из серии принятых в разное время конституционных актов, которые в совокупности регулировали государственно-властные отношения, форму государственного устройства, правовой статус личности и способы организации местного самоуправления.

В заключение хотел бы сказать о том, что отмечали многие выступающие и сам автор: книга получилась объемной. И это несмотря на многочисленные попытки автора ее сократить. Думается, что вместо продолжения процесса сокращения автору пора вернуться к «отложенной» им идее двухтомника. Во-первых, в нем можно будет более полно раскрыть уникальные особенности Российской государственности и конституционализма. Во-вторых, каждый из томов будет посвящен строго определенной тематике и, следовательно, будет тоньше. Тем более, в-третьих, многотомные издания по конституционному праву имеются и хорошо себя зарекомендовали. Хотелось бы пожелать Б.С. Эбзееву дальнейших творческих успехов в работе над этим уникальным, весьма своевременным и полезным изданием.

²⁶ Подробнее см.: Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 6–11.

²⁷ Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов. 2-е изд. / под ред. проф. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М.: Норма — ИНФРА, 2008. С. 1.

Литература

1. Конституционное право Российской Федерации: учебник / под редакцией Б.С. Эбзеева. Москва: Проспект, 2017. 455 с.
2. Осавелюк А.М. Проблема отношения современной науки конституционного права к конституционным проектам официальной власти и оппозиции в России в XIX — начале XX в. / А.М. Осавелюк, Е.А. Осавелюк // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы: материалы V межвузовской научной конференции, посвященной 400-летию династии Романовых (23 апреля 2013 г.): сборник научных статей / под редакцией С.Н. Бабурина, А.М. Осавелюка. Москва: Книжный мир, Европейский институт JUSTO, 2014. С. 75–94.
3. Эбзеев Б.С. Конституционный порядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования. Часть 1 / Б.С. Эбзеев // Государство и право. 2018. № 3. С. 35–42.
4. Эбзеев Б.С. Конституционный порядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования. Часть 1 (окончание) / Б.С. Эбзеев // Государство и право. 2018. № 4. С. 40–45.
5. Эбзеев Б.С. Конституционный порядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования. Часть 2 / Б.С. Эбзеев // Государство и право. 2018. № 10. С. 71–85.
6. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования / Б.С. Эбзеев. Москва: Проспект, 2014. 336 с.
7. Эбзеев Б.С. Основы Конституции Российской Федерации: базовый и углубленный уровень: учебное пособие / Б.С. Эбзеев, А.М. Осавелюк; под общей редакцией Б.С. Эбзеева. Москва: Проспект, 2016. 464 с.

В конституционно-правовом образовании необходим взвешенный подход*

НЕВИНСКИЙ ВАЛЕРИЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук
nevinski@yandex.ru

Появление в 2019 г. учебника «Конституционное право России» (Москва: Проспект. — 768 с.) заслуженного деятеля науки РФ и заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук профессора Бориса Сафаровича Эбзеева вызвало определенное оживление в среде российской юридической научно-образовательной общественности. Оно обусловлено, во-первых, незаурядностью личности самого автора Б.С. Эбзеева, известного ученого и практика в отечественной юриспруденции; во-вторых, отходом от устоявшегося стиля изложения учебного материала по одной из базовых образовательных дисциплин в подготовке бакалавров и магистров в области юриспруденции; в-третьих, стремлением сверить «научно-образовательные часы» в подготовке высококвалифицированных юридических кадров с достигнутым уровнем конституционно-правового развития России в ее четвертьвековой постсоветской истории. Очевидно, некоторые нюансы в части предлагаемой автором структуры учебника, применяемых конституционно-правовых категорий и конструкций, стиля изложения учебного материала требуют дополнительного осмысления под углом зрения соотносимости с действующими образовательными стандартами в этой области, состоянием теоретико- и конституционно-правовой науки и практики государственно- и международно-правового развития России. Но, в любом случае, учебник дает повод к размышлению о необходимости дальнейшего совершенствования образовательного процесса в конституционно-правовой и связанных с нею областях правовых знаний.

В содержании учебника можно выделить ряд обособленных вопросов, которые достаточно удачно предлагаются автором для изучения обучающимся и, наоборот, носят весьма сомнительный, спорный характер в авторской интерпретации. Особое значение имеет рассмотрение вопросов, являющихся редким явлением в учебных изданиях, но важных для приобретения знаний, умений и навыков специалистов в области юриспруденции. Среди них вопросы своеобразия развития российского конституционного права, эволюции сущности российских конституций, основ конституционного строя, форм народовластия, отдельных элементов конструкции правового статуса человека и гражданина в России.

Становление и развитие российского конституционного (государственного) права как науки и отрасли права Нового и Новейшего времени рассматриваются под углом зрения анализа некоторых черт «социологических» и «естественно-правовых» основ их содержания в соотношении с развитием соответствующей западноевропейской (зарубежной) науки и отрасли права. Тем самым подчеркивается, с одной стороны, определенная оригинальность и преемственность российской науки и отрасли конституционного права различных эпох, а с другой стороны, влияние западноевропейских конституционно-правовых идей и практик на российскую конституционно-правовую мысль и практику, что в отечественной конституционно-правовой учебной литературе зачастую обходится стороной. Такой подход обнаруживается не только в главе 1 о становлении и развитии конституционного права как

В статье рассматриваются в рамках обсуждения учебника «Конституционное право России» (2019) Б.С. Эбзеева некоторые положения содержания настоящего учебника с точки зрения совершенствования университетского конституционно-правового образования.

Ключевые слова: Б.С. Эбзеев, учебник, конституционное право, совершенствование концепции, проблемы, адекватность, системность.

Constitutional Law Education Requires a Balanced Approach

Nevinskiy Valeriy V., Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation, LL.D.

Within the framework of a discussion of the Russian Constitutional Law textbook (2019) by B.S. Ebzeev, the article reviews some provisions of the said textbook from the standpoint of the improvement of university constitutional law education.

Keywords: B.S. Ebzeev, textbook, constitutional law, concept improvement, issues, adequacy, consistency.

* К обсуждению учебника «Конституционное право России» (2019 г.) доктора юридических наук, профессора Б.С. Эбзеева.

отрасли российского права и отраслевой юридической науки, но и в главах 2–4 об истоках демократии и конституционализма, истории политико-правовых воззрений и конституционных институтов.

При этом рефреном звучит мысль о роли Конституции и провозглашаемых ею ценностей в этом процессе. Конституция РФ 1993 г. рассматривается как учредительный акт, Основной закон общества и государства, обладающий верховенством, высшей юридической силой и непосредственным действием в системе права. Ее социальная сущность проявляется в миссии установления «гражданского мира и социальной солидарности»¹, заключения своеобразного «общественного договора».

Важное значение имеет раскрытие эволюции социальной сущности российских конституций XX в. от отражения классового противостояния до отражения гражданского мира и социальной солидарности. При этом сущность постсоветской конституции рассматривается в развитии с учетом внесения в нее поправок, официального толкования Конституционным Судом РФ, преломления ее положений в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации и соотношения с общепризнанными принципами и нормами международного права (глава 6). Подобный подход позволяет увидеть место Конституции РФ в системе национального и наднационального правового регулирования, позитивные направления в ее реализации и пути дальнейшего совершенствования. Автор утверждает о сохранении идентичности Конституции РФ, несмотря на наличие внутренних и внешних факторов влияния на нее. Соглашаясь в целом с этой позицией, следовало бы обратить внимание на отсутствие в характеристике российской Конституции 1993 г. определения ее места в принятом классификационном ряду (народная/октроированная, развернутая/неразвернутая, кодифицированная/некодифицированная, гибкая/жесткая и пр.), что изучается в общей части теории конституции. На этом фоне можно было бы затронуть и вопрос о соотношении понятия формально-юридической и фактической («живой») конституции применительно к России, как это осуществляется в учебном курсе «Конституционное право зарубежных стран».

Автор видит одной из функций Конституции РФ учреждение конституционного строя России. В характеристике конституционного строя важное место отводится истокам становления и эволюции конституционного строя в зарубежных странах XVIII–XX вв. (с. 194–195). Отмечая, что в досоветский и советский периоды категория «конституционный строй» не имела официального признания, он говорит о ее формально-юридическом, официальном признании в Законе СССР от 14 марта 1990 г. «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений в Конституцию СССР 1977 г.» и в Законе РСФСР от 16 июня 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР». При этом названные законы не просто использовали новую терминологию, а вводили в конституционную доктрину и практику скрывающееся за понятием конституционного строя новое видение устройства общества и государства,

в котором были бы признаны «ценности плюралистической демократии, верховенства права и прав человека, разделения властей, свободы предпринимательства и пр.» (с. 195).

В отличие от большинства учебных изданий в настоящем учебнике основы конституционного строя России понимаются как система взаимосвязанных основополагающих конституционных принципов (базовых, руководящих начал), в которых находят отражение общественные потребности (интересы), ценности, возводимые в качестве основных функций и целей общества и государства в ранг конституционного императива. Основы конституционного строя есть «руководящие принципы, выражающие главное содержание Конституции и пронизывающие всю ее структуру» (с. 197). С доктринально-правовой точки зрения сущность каждого в отдельности конституционного принципа выражается в том, что он представляет собой «общественную идею, воплощенную в нормах права высшего порядка», «конституционных нормах-принципах» (с. 198–199).

По мысли автора, конституционные нормы-принципы пронизывают всю структуру Конституции, устанавливают характер связей между всеми элементами Конституции и механизм ее взаимодействия со всей системой российского права, правовыми системами иных государств и современным международным правом. Они выступают «формой нормативного выражения и закрепления социальных, экономических, политических и духовных устоев государственной и общественной бытийности народа как единой государственной гражданской нации на современном цивилизационном этапе развития России» (с. 199). Такой подход позволяет определить конституционный принцип как основное исходное положение (исходная идея) конституции, интегрирующее в себе содержание нормативно-правового регулирования (нормами конституции и законов) определенного круга общественных отношений, возникающих в процессе установления статуса личности в обществе и государстве, порядка организации общества и государства в их взаимодействии.

Развивая представление о понятии и сущности основ конституционного строя, автор заостряет внимание на их ролевом назначении. В частности, они: 1) имеют не только текущее, но и программное, целевое значение; 2) обладают системообразующим характером; 3) выступают в качестве высшего, универсального критерия законности функционирования правовой системы; 4) аккумулируют в себе нормы-принципы непосредственного (прямого) действия.

Применительно к последнему положению в учебнике усилено обоснование нормативности и непосредственного действия конституционных норм-принципов. Известно, что в отечественной учебной и научной юридической литературе нет единодушия по этому вопросу². Разделяя точку зрения автора, следует заметить, что обучающийся в области юриспруденции должен воспринимать основополагающий или ординарный конституционный принцип не только как «голую» философско-правовую идею.

¹ Эбзеев Б.С. Конституционное право России : учебник. М. : Проспект, 2019. С. 142 (далее ссылки на страницы учебника приводятся в тексте).

² Невинский В.В. Прямое действие Российской Конституции на перекрестке мнений конституционалистов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 2. С. 31–35.

Конституционный принцип, установленный обладающим верховенством и высшей юридической силой национальным Основным законом, насыщен нормативным содержанием. В своем прямом действии он может усиливать реализацию какого-либо конкретного конституционно-правового или обычного правового предписания. Более того, из конституционного принципа можно вывести определенное правовое предписание, так же как из социального принципа вообще выводится определенное правило поведения людей в системе общественных отношений. Основную нагрузку в этом случае несет процесс формирования у будущего специалиста в области юриспруденции доктринальных знаний и правовой культуры в целом.

Заслуживает внимания авторский подход к структурированию основ конституционного строя. Отчетливо выделяются самостоятельные главы о конституционных основах российского государства, российского общества и правового статуса человека и гражданина. При этом в структуре конституционных основ государства (глава 9) после рассмотрения конституционного принципа демократического государства на втором месте располагается конституционный принцип обязанности признания, соблюдения и защиты государством человека, его прав и свобод как высшей ценности (ст. 2 Конституции РФ). Далее традиционно, как и в других изданиях, идут конституционные характеристики федеративного, правового, социального, светского, республиканского государства, а также государственного суверенитета и разделения государственной власти. На первый взгляд включение в перечень основополагающих конституционных принципов государства между отдельными его сущностными и содержательными характеристиками принципа обязанности признания, соблюдения и защиты государством человека, его прав и свобод как высшей ценности разрушает логику учредителя российской Конституции, предложенную ч. 1 ст. 1 Конституции. Однако ст. 2 Конституции РФ связывает характеристики государства как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления с нацеленностью на обеспечение прав и свобод человека и гражданина как высшей общественной ценности. Соответственно, вполне оправданно расположение данного принципа в системе конституционных характеристик государства, но, очевидно, и перед принципом демократической государственности.

В разделе «Человек в конституционном строе России» глава 14 открывается параграфом 1 «Достоинство личности как источник прав человека и гражданина», что редко случается в учебной литературе³. Отечественная советская и постсоветская учебная литература пренебрегала и пренебрегает положением Международного билля о правах человека о том, что достоинство человека есть источник всех прав человека (и гражданина) и, более

того, неприкосновенность достоинства человека может выступать как основополагающий принцип конституционного статуса человека, одна из основ общественного и государственного устройства⁴. К сожалению, учредитель российской Конституции 1993 г. не взял эту «историческую планку» в виде основополагающего конституционного принципа неприкосновенности достоинства человека, в отличие от многих зарубежных стран, ограничившись узким пониманием «неприкосновенности» в ст. 21 Конституции РФ. К чести Конституционного Суда РФ, авторитетным судьей которого длительное время являлся автор учебника, настоящее положение находит определенное отражение в правовой культуре России. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, достоинство человека выступает в качестве необходимой предпосылки и основы всех других прав человека и гражданина, условия их существования и соблюдения⁵. В этом, как отмечают комментаторы Конституции РФ, оно «оказывает нормативное воздействие на всю систему правового регулирования и правоприменительной практики в России; задает параметры и критерии индивидуального и коллективного пользования правами и свободами человека и гражданина (конституционного правопользования)⁶».

Примечание. Развивая логику автора в части выделения достоинства человека как источника прав и свобод человека и гражданина, можно было бы структурно отнести настоящий параграф к главе 12 «Конституционные основы прав и свобод личности» (сразу за параграфом 1.1 «Человек, личность, гражданин в Конституции Российской Федерации») с названием «Неприкосновенность достоинства человека как основополагающий конституционный принцип правового статуса личности в Российской Федерации».

Оригинальным является рассмотрение сущности и эволюции конституционных обязанностей человека и гражданина в «социокультурной традиции России» досоветского, советского и постсоветского периодов (глава 14). В отечественной учебной

³ См.: Общая теория государства и права : учебник : в 2 т. Т. 1 / отв. ред. М.Н. Марченко. М. : Юрид. лит., 1998. Глава «Достоинство человека как основа права и государственности» ; Конституционное право России : учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М. : Норма, 2007. Глава «Обеспечение достоинства человека — главная цель конституционно-правового регулирования».

⁴ См.: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. В кн.: Международные акты о правах человека. Сборник документов. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 38, 53 ; Невинский В.В. Конституция Российской Федерации и достоинство человека (воспоминание о будущем) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 48–54.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1999 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 295 УПК РФ в связи с жалобой гражданина М.А. Ключева. URL: consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21775/ ; Постановление Конституционного Суда РФ от 14 января 2016 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 13 Закона Российской Федерации “О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей” в связи с жалобой гражданина С.В. Иванова». URL: https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-14062016-n/

⁶ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М. : Норма, 2013. С. 210–211.

литературе преимущественно ограничиваются перечислением и определением некоторых конституционных обязанностей. Для запоминания обучающимися это не сложно, а вот для восприятия их практической значимости, понимания того, что 8–9 конституционными обязанностями (на фоне провозглашенных около 50 конституционных прав и свобод) система обязанностей человека и гражданина не ограничивается, достаточно сложно. Тем более что принцип единства прав и обязанностей человека и гражданина где-то затерялся в недрах отечественной конституционно-правовой науки и соответствующего учебного процесса. Одновременно рассматриваемые в литературе «ограничения», «запреты» и «пределы» должны тесно увязываться с юридическими (конституционными) обязанностями.

Следует заметить, что автор обращается к вопросу об обязанностях (а также о свободе и правах) в двух различных разделах и соответственно различных главах: первоначально в разделе «Конституционализм и демократия: истоки и эволюционное развитие» (глава 2 «Истоки демократии и конституционализма»: параграфы 3 «Личность и демократия: становление и развитие свободы и прав человека» и 4 «Демократия и обязанности человека и гражданина»); затем в разделе «Человек в конституционном строе» (глава 12 «Конституционные основы свободы и прав личности», глава 14 «Основные права и свободы человека и гражданина» и глава 15 «Конституционные обязанности граждан России»). Материал творческий, доступный для восприятия. Однако автору не удается избежать повторов и потери некой цельности содержания общего вопроса — о конституционном статусе человека и гражданина в России, характеристика которого предполагает рассмотрение понятия, конструкции и принципов конституционного статуса; прав и обязанностей, гарантий реализации прав человека и гражданина (они почему-то выпали из конструкции); пределов, ограничений и запретов в реализации конституционных прав и обязанностей. Стратегический авторский замысел ясен: раскрытие статуса человека и гражданина в их взаимодействии с универсальными социальными объектами — обществом и государством. Но, очевидно, в представленном контексте обучающемуся трудно будет собрать авторские «пазлы» в единое целое.

На наш взгляд, в структуре учебника имеются и некоторые другие отклонения от сложившейся структуры учебной дисциплины «Конституционное право», кажущейся в определенной части логичной. Например, раздел «Народ в конституционном строе России», очевидно, мог быть расположен после раздела «Государственное единство и целостность России. Федеративное устройство» и перед разделом «Принципы конституционного строя и организация государственной власти и местного самоуправления», так как в нем речь идет об участии народа в осуществлении государственной власти. Тематически данный раздел близок последнему разделу «Принципы конституционного строя и организация государственной власти и местного самоуправления в России».

Кроме этого, в разделе «Принципы конституционного строя и организация государственной власти и местного самоуправления» содержание

последних глав 27 и 28 («Судебная власть и прокуратура» и «Конституционное правосудие») удачнее бы расположить после главы 24 «Правительство Российской Федерации» перед главой «Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации». С точки зрения конституционно-правовой идеологии, наверное, не логично располагать главу о конституционном правосудии после главы о судебной власти и прокуратуре, во всяком случае после рассмотрения вопроса о прокуратуре. Статус и конституционно-правовая роль Конституционного Суда РФ требуют того, чтобы материал о нем был обособлен и следовал за материалом о федеральных органах государственной власти (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ и Правительство РФ). Очевидно, за главой о Правительстве РФ может следовать глава «Организация федеральной судебной власти» (без прокуратуры) с параграфами об основных чертах судебной власти России, о Конституционном Суде РФ и о судах общей и арбитражной юрисдикции. Может быть, нашлось бы место и для отдельной главы о федеральных государственных органах с особым статусом, к которым автор, в частности, относит и прокуратуру России (с. 559). Вопрос о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации можно было бы раскрыть в следующей главе — главе об организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. При таком раскладе на последнем месте оказалась бы не глава о конституционном правосудии, а глава о местном самоуправлении.

Некоторые частные суждения учебно-методического характера.

Понятийно-категориальный аппарат, используемый в учебнике, должен быть синхронизирован с соответствующим понятийно-категориальным аппаратом теории и истории государства и права, конституционного права зарубежных стран, административного и муниципального права. Это касается, в частности, соотношения системы права и правовой системы, понятия и классификации норм конституционного права, определения и классификационных признаков форм правления и государственного режима (понимаемого не как система приемов и методов осуществления государственной (политической) власти по отношению к гражданам и обществу, аналогично устоявшемуся с середины 50-х годов XX в. понятию политического режима, а как реально существующий порядок, указывающий на доминирующие центры выработки и принятия государственно значимых решений⁷). В том случае, если конституционно-правовой понятийный аппарат не совпадает с принятым аппаратом в других базовых учебных дисциплинах, очевидно, необходимо делать оговорку и соответствующие пояснения.

К этому же ряду относится вопрос об адекватном отражении отдельными авторскими положениями доктринально или законодательно признанных положений. Например, в разделе «Народ в конституционном строе» раскрывается философско-правовая сущность народовластия, осуществляемого в двух

⁷ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для бакалавров / отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Проспект, 2014. С. 74–81.

формах — прямой и представительной («опосредованной») демократии. Однако формально-юридическое определение прямой и представительной демократии не дано. Не называются отдельные виды непосредственного осуществления гражданами публичной власти (кроме высших форм — референдума и выборов) и виды участия в осуществлении публичной власти, в том числе с учетом развивающегося «электронного» участия в осуществлении публичной власти на различных уровнях (с. 453–463).

Достаточно сложным в образовательном процессе является вопрос о выборах органов публичной власти, в том числе применительно к конституционно-правовому регулированию принципов организации и проведения выборов. Очевидно, в этом случае необходимо исходить из содержания Конституции РФ и соответствующих федеральных законов. Известно, что Конституция Российской Федерации не закрепляет универсальный перечень принципов выборов, ограничиваясь положением ч. 3 ст. 3 о «свободных выборах» (наряду с референдумом) как высшем непосредственном выражении власти народа и положением ч. 1 ст. 81 об избрании Президента Российской Федерации «на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Оба приведенных положения требуют в образовательном процессе объяснения обусловленности подобного конституционного решения, связи его с международными стандартами принципов проведения выборов и принципами, установленными федеральным законодательством. При этом следует заметить, что автор рассматривает в параграфе 4 «Принципы проведения выборов» главы 18 «Конституционный механизм делегации народом права на власть: избирательное право и процесс» лишь принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (с. 481–483). Одновременно в главе 17 «Народ и власть в Конституции России» много внимания уделено «свободным выборам». Но последние рассматриваются не как один из принципов выборов, а как социальная сущность одной из форм народовластия. Таким образом, свобода выборов (свободное волеизъявление) как правовой принцип исключена из перечня принципов выборов (избирательного права). Хотя известно, что такой принцип провозглашен Международным биллем о правах челове-

ка и базовым Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 3 ст. 3). В доктринах о выборах (избирательном праве) в содержание принципа свободных выборов включают три элемента: самостоятельное решение избирателя об участии или неучастии в выборах; недопустимость прямого или косвенного принуждения, давления в форме угроз физической расправы, политических, экономических и иных репрессий со стороны публично-властных органов, негосударственных институтов, групп и отдельных граждан на волеизъявление избирателя; возможность выбора избирателем из числа нескольких кандидатов или избирательных объединений, их предвыборных программ (альтернативность выборов, что может быть закреплено и в качестве самостоятельного принципа).

Наряду с названными принципами Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67 провозглашает принципы открытости и гласности деятельности избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, а также недопустимости вмешательства в их деятельность со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан (п. 5 и 7 ст. 3). Для того чтобы у обучающихся не сложилось усеченное представление о каталоге принципов проведения выборов (избирательного права), следует показать весь перечень закрепленных законом принципов. Иначе речь идет о синхронизации принципов проведения выборов, упомянутых в издании, с принципами выборов, установленными законодательством. Авторский подход, конечно, имеет право на существование. Но в таком случае необходимо аргументировать его применение.

Высказанное мнение в порядке обсуждения концепции и содержания учебника «Конституционное право России» доктора юридических наук профессора Б.С. Эбзеева направлено на поддержку вышедшего в свет инициативного конституционно-образовательного проекта, побуждающего к совершенствованию отечественного юридического образования. Несомненно, материал учебника будет востребован бакалаврами, магистрантами и аспирантами, а также юридической научно-педагогической общественностью.

Литература

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под редакцией В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. Москва : Норма, 2013. 1039 с.
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для бакалавров / ответственный редактор Б.А. Страшун. Москва : Проспект, 2014. 296 с.
3. Конституционное право России : учебник / ответственные редакторы А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2007. 543 с.
4. Невинский В.В. Конституция Российской Федерации и достоинство человека (воспоминание о будущем) / В.В. Невинский // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 48–54.
5. Невинский В.В. Прямое действие Российской Конституции на перекрестке мнений конституционалистов / В.В. Невинский // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 2. С. 31–35.
6. Общая теория государства и права. В 2 томах. Т. 1. Теория государства : учебник / ответственный редактор М.Н. Марченко. Москва : Зерцало, 1998. 408 с.
7. Эбзеев Б.С. Конституционное право России : учебник / Б.С. Эбзеев. Москва : Проспект, 2019. 768 с.

Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении реализации прав избирателей

ЗАЦАРИНИНА АНАСТАСИЯ ЕВГЕНЬВНА,

студент второго курса магистратуры Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
ZacarininaAE@mail.ru

Особое место в системе гарантий реализации прав избирателей Российской Федерации принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации (далее — Конституционный Суд РФ), который не только рассматривает конкретное дело по существу, но и, осуществляя деятельность по толкованию конституционных норм, влияет на содержание действующего правового регулирования избирательных отношений.

В решениях Конституционного Суда РФ выражена правовая позиция судей, под которой, согласно наиболее распространенному доктринальному подходу, принято понимать систему аргументов, приведенных в обоснование принятого решения¹.

Фундаментальная роль правовых позиций в процессе обеспечения реализации прав избирателей и развитии демократии в современной России не вызывает сомнения. Однако степень их влияния на содержание правовых норм, регулирующих избирательные отношения, представляется весьма дифференцированной и определяется видом принимаемых Конституционным Судом РФ решений.

Некоторые ученые считают, что обязательны не все, а лишь те правовые позиции, которые содержатся в резолютивной части решений (а также правовые позиции в делах о толковании Конституции РФ). Другие же позиции имеют юридически ориентирующий и координирующий смысл².

Действительно, исключительную практическую значимость имеют постановления Конституционного Суда РФ, которыми нормативный правовой акт или отдельные его положения признаются не соответствующими Конституции РФ³.

В практике Конституционного Суда РФ имеются постановления, в которых выражены важные правовые позиции по вопросам реализации прав избирателей, в частности права на участие в досрочном голосовании⁴, права на включение в список избирателей⁵, права на обжалование решений избирательных комиссий, связанных с установлением итогов голосования⁶, права

³ См.: Кабышев С.В. Реализация Конституции как фактор устойчивого и прогрессивного развития страны // *Lex Russica*. 2014. № 6. С. 670.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // *Вестник Конституционного Суда РФ*. 2014. № 4.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 ноября 1995 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия — Алания»» // *Российская газета*. 1995. 5 декабря.

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

¹ См.: Волкова Н.С., Хабриева Т.Я. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. М.: Норма, 2013. С. 17.

² См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 248.

В представленной статье проведен анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам реализации прав избирателей Российской Федерации. Основное содержание исследования составляют правовые позиции, выраженные в решениях, не влияющих на правовое регулирование реализации активного избирательного права граждан Российской Федерации.
Ключевые слова: правовая позиция, Конституционный Суд Российской Федерации, права избирателей, включение в список избирателей.

The Role of Legal Positions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the Enforcement of Voters' Rights

Zacarinina Anastasia E., 2nd Year Graduate Student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The presented article analyzes legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the issues of exercising of voters' rights in the Russian Federation. The main content of the research is comprised of legal positions expressed in judgments not affecting legal regulation of exercising of the voting right of citizens of the Russian Federation.

Keywords: legal position, the Constitutional Court of the Russian Federation, voters' rights, inclusion in the register of voters.

на осуществление деятельности, направленной на активное отстаивание своей предвыборной позиции и склонение сообразно с ней других избирателей к голосованию за или против конкретных кандидатов либо к выражению негативного отношения ко всем участвующим в выборах кандидатам⁷, а также по вопросам применения избирательных систем на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, которые в наибольшей степени обеспечивают соблюдение принципа равенства избирательных прав⁸.

Необходимо отметить, что вышеперечисленные постановления Конституционного Суда РФ последовательно реализовывались в законодательстве о выборах, насыщая его правовыми ценностями и демонстрируя высокую степень влияния на правовое регулирование избирательных отношений.

Сложнее обстоит вопрос о влиянии правовых позиций Конституционного Суда РФ, которые выражены в решениях, принимаемых в ходе осуществления конституционного судопроизводства. На практике правовые позиции, выраженные в соответствующих решениях, не производят должного юридического эффекта, тем не менее содержат важные выводы по вопросам реализации прав главных субъектов избирательного процесса — избирателей.

Особого внимания по рассматриваемому вопросу заслуживают определения Конституционного Суда РФ, в которых выражены правовые позиции относительно реализации активного избирательного права граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах территории Российской Федерации, и граждан, место жительства которых расположено за пределами избирательного округа.

Согласно неоднократно выраженной правовой позиции Конституционного Суда РФ, отсутствие регистрации по месту жительства в пределах тер-

ритории Российской Федерации не должно ни при каких обстоятельствах приводить к ограничению или лишению соответствующих граждан активного избирательного права при проведении выборов любого уровня⁹. При этом основанием для включения их в список избирателей, по мнению Конституционного Суда РФ, является наличие регистрации по месту временного пребывания в границах соответствующего избирательного округа и соблюдение порядка уведомления избирательной комиссии о включении в список избирателей. В обоснование своей позиции Конституционный Суд РФ, кроме всего прочего, приводит положение федерального законодательства о выборах, предусматривающее возможность включения в список избирателей граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах территории Российской Федерации, на избирательном участке, образованном или определенном для голосования этих избирателей¹⁰. При этом отсутствие в региональном законодательстве соответствующих положений не может служить препятствием для избирателей в реализации своих прав¹¹.

Примечательно, что правовые позиции относительно данной категории избирателей все же нашли отражение в избирательном законодательстве. Согласно внесенным поправкам, активным избирательным правом наделены граждане Российской Федерации, зарегистрированные по месту пребывания на территории соответствующего избирательного округа не менее чем за три месяца до дня голосования, в случае подачи заявления о включении в список избирателей по месту нахождения в пределах избирательного округа, где они зарегистрированы по месту пребывания¹².

Иначе обстоит вопрос корреляции правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и правового регулирования реализации активного избирательного права граждан Российской Федерации,

подпункта "з" пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобами граждан А.В. Андронova, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии "Справедливая Россия" в Воронежской области" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 5.

⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 1.

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области "О муниципальных выборах в Челябинской области" в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 5.

⁹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 июля 1999 г. № 121-О «По жалобе гражданина Старовойтова Петра Павловича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1794-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волчева Евгения Георгиевича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 4, пунктом 2 статьи 16, пунктами 4 и 17 статьи 17 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пунктами 1 и 2 статьи 5, пунктами 2 и 6 статьи 16 Уставного закона Калининградской области "О выборах депутатов Калининградской областной Думы", пунктами 1 и 4 статьи 5, пунктами 1, 2 и 6 статьи 11 Закона Калининградской области "О муниципальных выборах в Калининградской области"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3.

¹⁰ См.: п. 17 ст. 17 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.

¹¹ См.: Кабышев С.В., Комарова В.В., Ермаков А.Д. и др. Правовые позиции избирательных комиссий России; под ред. С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2016. С. 130.

¹² См.: Федеральный закон от 29.05.2019 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.06.2019. № 22. Ст. 2660.

место жительства которых расположено за пределами избирательного округа.

Руководствуясь отличительной конституционной природой местного самоуправления, Конституционный Суд РФ приходит к выводу, что при проведении выборов в органы местного самоуправления к участию в голосовании должны быть допущены те граждане, чье постоянное или преимущественное проживание на территории соответствующего муниципального образования дает основание для отнесения их к населению данного муниципального образования¹³. Иными словами, при проведении местных выборов реализация активного избирательного права граждан Российской Федерации, не имеющих регистрации по месту жительства в границах соответствующего избирательного округа, но подтвердивших постоянное или преимущественное проживание в нем, должна быть обеспечена. Различными авторами к числу документов, подтверждающих факт постоянного или преимущественного проживания, предлагается относить свидетельство о регистрации по месту временного пребывания, выписку из Единого государственного реестра недвижимости, удостоверяющую право собственности на дом (квартиру), акт о вселении и другие документы¹⁴.

Несмотря на сформулированные правовые позиции Конституционного Суда Российской Фе-

дерации относительно территориальных возможностей реализации активного избирательного права данных категорий граждан Российской Федерации, действующее правовое регулирование свидетельствует об иных подходах к порядку его реализации.

В результате наделения региональных законодателей широкими дискреционными полномочиями в решении данного вопроса лишь около четверти из них предоставили упомянутым сегментам избирательных правоотношений возможность реализации активного избирательного права при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) органы местного самоуправления. При этом такой подход к правовому регулированию однородных по своей юридической природе отношений, неоднократно расценивался Конституционным Судом Российской Федерации как нарушающий принцип юридического равенства.

Рассмотренные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации раскрывают конституционно-правовую природу активного избирательного права, отражают порядок включения граждан Российской Федерации в список избирателей на региональных и муниципальных выборах, а также разъясняют смысл и содержание ст. 32 Конституции РФ. В связи с этим правовые позиции Конституционного Суда РФ представляют собой не просто систему аргументов, а являются самостоятельным правовым явлением, которое воплощает в себе представление о должном правовом регулировании. Более того, в юридической науке правовым позициям Конституционного Суда РФ придается особая юридическая сила, которая приравнивается к юридической силе Конституции РФ¹⁵.

Поэтому ситуация, когда обязательны не все правовые позиции, которые содержатся в решениях Конституционного Суда РФ, создает риски должной реализации избирательных прав граждан.

По нашему мнению, правовые позиции Конституционного Суда РФ независимо от вида принимаемых решений должны подлежать обязательному учету законодательными (представительными) органами в процессе законотворческой деятельности.

¹³ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 1998 г. № 151-О «По запросу Саратовской областной Думы о проверке конституционности Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 9 февраля 2016 г. № 337-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Ковалевой Ольги Алексеевны и Парфентьевой Татьяны Юрьевны на нарушение их конституционных прав пунктом 4 статьи 4, пунктом 3 статьи 16, пунктами 4 и 6 статьи 17 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", а также пунктом 2 статьи 3 и пунктом 6 статьи 7 Закона Санкт-Петербурга "О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга"» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: Арановский К.В., Князев С.Д. Еще раз об активном избирательном праве российских граждан, не имеющих регистрации по месту жительства // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5. С. 155–164.

¹⁵ См.: Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 9–12.

Литература

1. Арановский К.В. Еще раз об активном избирательном праве российских граждан, не имеющих регистрации по месту жительства / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5. С. 155–164.
2. Волкова Н.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент / Н.С. Волкова, Т.Я. Хабриева. Москва : Норма, 2013. 175 с.
3. Кабышев С.В. Правовые позиции избирательных комиссий России / С.В. Кабышев, В.В. Комарова, А.Д. Ермаков [и др.] ; под редакцией С.В. Кабышева. Москва : Формула права, 2016. 376 с.
4. Кабышев С.В. Реализация Конституции как фактор устойчивого и прогрессивного развития страны / С.В. Кабышев // Lex Russica. 2014. Т. 96. № 6. С. 666–673.
5. Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации : учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов / В.А. Кряжков, Л.В. Лазарев. Москва : БЕК, 1998. 439 с.
6. Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы / Б.С. Эбзеев // Государство и право. 1998. № 5. С. 9–12.

Правовые основы использования списков избирателей после окончания голосования

ЛЕОНТЮК НАТАЛЬЯ АНАТОЛЬЕВНА,

студент второго курса магистратуры

Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

leontukn@mail.ru

В ходе реализации избирательных прав граждан, к сожалению, имеют место отступления от требований законодательства, причем нарушения могут допускаться на всех стадиях избирательного процесса. Как показывает практика, наибольшее количество нарушений отмечается на стадиях выдвижения и регистрации кандидатов, при проведении предвыборной агитации, при проведении голосования и подсчете голосов.

К источникам информации о нарушениях избирательных прав граждан помимо традиционных относятся: решения органов законодательной и исполнительной власти, касающиеся выборов (например, по вопросам формирования избирательных комиссий, назначения повторных выборов и т.п.); материалы, поступающие в избирательные комиссии при регистрации кандидатов; данные налоговых органов, заключения контрольно-ревизионных комиссий; данные ЦИК России о нарушениях, допущенных в ходе проведения выборов. Основанием для проведения проверки могут быть обращения участников избирательного процесса, располагающих данными о совершенных правонарушениях и преступлениях.

Проведение проверки по сообщениям о правонарушениях в сфере избирательного права, с одной стороны, проводится по общим правилам ст. 144 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ)¹, а с другой — также должно соответствовать и избирательному законодательству (не нарушать его).

При проведении проверки по сообщениям о преступлении по ст. 142.1 Уголовного кодекса

Российской Федерации² «Фальсификация итогов голосования», в случае если в основу сообщения о преступлении положено утверждение о расхождении между количеством избирателей, пришедших на избирательный участок, и числом, которое значится в строке 5 протокола об итогах голосования участковой избирательной комиссии, следователи запрашивают среди прочих документов оригиналы или надлежащим образом заверенные копии списков избирателей. И если предоставление копии протокола участковой комиссии об итогах голосования не вызывает вопросов, то правомерность предоставления списков избирателей соответствующей избирательной комиссией в рамках проведения проверки до возбуждения уголовного дела без решения суда вызывает сомнения.

Действующее законодательство предусматривает три формы существования списков избирателей после завершения избирательной кампании:

— заполненные в участковой избирательной комиссии (далее — УИК) первые экземпляры списков избирателей с отметками о получении бюллетеней (хранятся в печатанном виде в территориальной избирательной комиссии (далее — ТИК);

— вторые экземпляры списков избирателей (хранятся в ТИК в электронном виде) — законодательство не предусматривает работу с данным списком после окончания голосования;

— сведения, содержащиеся в Регистре избирателей, ведущемся в соответствии с положениями о ГАС «Выборы» — законодательно предоставление выгрузки из него не предусмотрено.

Согласно ч. 7 ст. 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

¹ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Статья посвящена правовым проблемам предоставления списков избирателей вышестоящей избирательной комиссией по запросу следователя в рамках проверки сообщения о преступлении, предусмотренном ст. 142.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Ключевые слова: список избирателей, фальсификация итогов голосования, выемка избирательной документации.

Legal Grounds for the Use of Voter Lists after the Voting

Leontyuk Natalya A., 2nd Year Graduate Student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The article is devoted to legal issues of provision of voter lists to a higher-level electoral commission upon an investigator's request within the framework of verification of a crime notification stipulated by Article 142.1 of the Criminal Code of the Russian Federation.

Keywords: voter list, falsification of voting results, collection of electoral documents.

участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 67-ФЗ) после окончания работы со списком дальнейшая работа с ним не допускается.

Часть 23 ст. 68 Закона № 67-ФЗ устанавливает, что после завершения подсчета голосов список избирателей упаковывается, опечатывается и может быть вскрыт по решению вышестоящей комиссии или суда.

В соответствии со ст. Закона № 67-ФЗ подсчет голосов избирателей состоит из следующих частей:

- погашение неиспользованных бюллетеней;
- подсчет данных, содержащихся в списках избирателей;
- проверка контрольных соотношений;
- непосредственный подсчет голосов по бюллетеням, содержащимся в переносных и стационарных ящиках.

Таким образом, работа со списками избирателей является частью процесса подсчета голосов и, исходя из действующего законодательства и правовых позиций судов и избирательных комиссий, может проводиться только членами избирательных комиссий с правом решающего голоса³.

После подведения итогов голосования работа со списками возможна только при проведении повторного подсчета голосов. Повторный подсчет голосов избирателей может быть произведен по решению вышестоящей избирательной комиссии (до установления итогов голосования) самостоятельно или нижестоящей комиссией (ч. 9 ст. 69 Закона № 67-ФЗ); либо после установления итогов голосования повторный подсчет может быть произведен только по решению суда, но также только членами избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Решение о повторном подсчете голосов принимается, если при проведении голосования, подсчете голосов избирателей и при определении результатов выборов были допущены существенные нарушения Закона № 67-ФЗ (ч. 4 ст. 77).

Так как любое действие с первым экземпляром списков избирателей после окончания голосования может производиться только по решению вышестоящей избирательной комиссии или суда, рассмотрим эти случаи.

По решению избирательной комиссии после подведения итогов голосования Закон № 67-ФЗ предусматривает вскрытие списков только для уточнения регистра избирателей (ч. 19 ст. 17), иного полномочия избирательной комиссии не предусмотрено. Возможность расширительного толкования полномочий комиссии в этом отношении («что не запрещено — разрешено») считаю не правомерным, так как речь идет об охраняемой законом тайне (тайна голосования, персональные данные избирателей).

Для предоставления списков избирателей необходимо решение об их вскрытии; после подведения итогов данное решение (если это не для уточнения регистра избирателей) может быть принято только судом, основанием для принятия решения о вскрытии списков избирателей судом являются только

существенные нарушения Закона № 67-ФЗ. В случае если избирательная комиссия планирует провести вскрытие списков не для уточнения регистров, а в иных целях, также должна получать решение суда на данное действие.

Что касается трактовки запроса списков избирателей для ознакомления с данными, содержащимися в списке избирателей, согласно Закону № 67-ФЗ, во-первых, в процедуре «ознакомления со списками избирателей» правомочным является особый субъект — избиратель — и только в отношении своих данных (ч. 16 ст. 17); во-вторых, данная процедура имеет строго определенные сроки — начиная за 10 дней до дня голосования и до окончания голосования (ч. 15 ст. 17).

В совокупности с анализом ч. 1.1 ст. 77 Закона № 67-ФЗ возможно сделать вывод о том, что после установления итогов голосования полномочия избирательных комиссий сужаются, в том числе и по повторному подсчету голосов и работе с избирательной документацией, так как после установления итогов голосования только судом может быть принято решение об отмене результатов, внесении изменения в протокол либо повторном подсчете.

Анализ вышеприведенных норм в своей совокупности дает основание сделать следующий вывод: после подведения итогов выборов списки избирателей, хранящиеся в ТИК, могут быть предоставлены по запросу следователя исключительно для визуального ознакомления, без вскрытия и изучения информации, которая в них содержится. Проведение подсчета данных по спискам избирателей, а также проведение опроса избирателей являются фактически повторным подсчетом голосов, правом на проведение которого обладает только специальный субъект — избирательная комиссия — и только при наличии существенных нарушений избирательного законодательства.

Таким образом, можно сделать следующий вывод: у избирательной комиссии (как специального субъекта, осуществляющего работу со списками избирателей и их дальнейшее хранение) нет полномочий без решения суда предоставлять списки избирателей. Анализ норм Закона № 67-ФЗ говорит о том, что после установления итогов голосования даже избирательная комиссия может только принять решение об обращении в суд за совершением действий в рамках избирательного процесса, касающихся подсчета голосов и использования избирательной документации, за исключением прямо установленных законом процедур. Так как Закон № 67-ФЗ регулирует отношения и после установления и опубликования результатов выборов, то и после опубликования результатов выборов все обязаны руководствоваться нормами данного закона применительно к порядку хранения избирательной документации.

Работа следователей со списками избирателей имеет совершенно другое юридическое основание — как с документом, обладающим доказательственной информацией при расследовании уголовного дела. Прокуратура, таким образом, руководствуясь Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», не вовлечена в работу со списками избирателей при подсчете голосов, установлении итогов голосования

³ См.: Кабышев С.В. Правовые позиции избирательных комиссий России / С.В. Кабышев, В.В. Комарова, А.Д. Ермаков и др.; под ред. С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2016. С. 297.

и результатов выборов. Однако здесь мы видим, что одно и то же действие различным образом регулируется законами. Кроме того, может возникнуть коллизия, когда сообщение о преступлении подтвердится, однако полученные результаты не будут основанием для внесения изменений в протокол об итогах голосования и результатах выборов в рамках избирательного процесса.

Рассмотрим, как положения специального избирательного закона согласуются с положениями уголовно-процессуального законодательства.

Часть 1 ст. 144 УПК РФ предусматривает право дознавателя, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа при проверке сообщения о преступлении в том числе истребовать документы, изымать их в порядке, установленном УПК РФ, назначать судебную экспертизу, производить осмотр документов, требовать производства исследований документов.

Таким образом, закрепляя право следователя потребовать предоставления первых экземпляров списков избирателей, законодатель ограничивает его право процедурами, устанавливаемыми УПК РФ.

Определив на основе анализа норм Закона № 67-ФЗ, что избирательная комиссия на запрос следователя о предоставлении списков избирателей должна ответить отказом, рассмотрим, какие процедуры предусмотрены УПК РФ для реализации следователем права на получение документов в рамках проведения проверки до возбуждения уголовного дела.

Статьей 183 УПК РФ предусмотрено, что при необходимости изъятия определенных документов, имеющих значение для уголовного дела, и если точно известно, где и у кого они находятся, производится их выемка.

Выемка предметов и документов, содержащих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах граждан в банках и иных кредитных организациях, а также вещей, заложенных или сданных на хранение в ломбард, производится на основании судебного решения, принимаемого в порядке, установленном ст. 165 УПК РФ.

Списки избирателей в силу положений ст. 3 и ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее — Закон

№ 152-ФЗ)⁴ содержат охраняемую федеральным законом тайну (персональные данные избирателей). Избирательная комиссия в соответствии с положениями п. 6 ч. 2 ст. 10 Закона № 152-ФЗ, являясь субъектом, осуществляющим обработку персональных данных без специального разрешения, не наделена правом их передачи. При этом органы прокуратуры на основании положений п. 7.1 ч. 1 ст. 10 Закона № 152-ФЗ осуществляют обработку персональных данных, полученных в установленных законодательством Российской Федерации случаях в связи с осуществлением ими прокурорского надзора.

Таким образом, для производства выемки списков избирателей в рамках рассмотрения сообщения о преступлении необходимо соблюсти установленный законом порядок, и видится, что данный порядок будет полностью соблюден только при получении решения суда. Также необходимо отметить, что ст. 165 и 183 УПК РФ предусматривают производство действий в рамках уже возбужденного уголовного дела.

Можно сделать вывод, что для исследования списков избирателей в рамках уголовного производства необходимо соблюдение следующих условий:

- 1) наличие возбужденного уголовного дела;
- 2) наличие решения суда о производстве выемки;
- 3) в решении суда, как и в ходатайстве следователя о производстве выемки, должна быть четко определена ее цель в связи с необходимостью установления тонкой грани, за которой начинается повторный подсчет голосов.

Представляется, что рассмотренные в данной статье проблемы должны стать составной частью специального исследования о необходимости согласования избирательного и уголовного законодательства в части соответствия порядка, сроков и последствий применения уголовно-правовой ответственности члена избирательной комиссии с правом решающего голоса (по ст. 142.1 УК РФ) и конституционно-правовой ответственности в виде отмены итогов голосования на избирательном участке в связи с существенными нарушениями, допущенными при проведении голосования и подсчете голосов, не позволяющими определить действительную волю избирателей.

⁴ См: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3451.

Литература

1. Кабышев С.В. Вопросы совершенствования законодательства о выборах Президента РФ / С.В. Кабышев // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 2. С. 3–6.
2. Кабышев С.В. Правовые позиции избирательных комиссий России / С.В. Кабышев, В.В. Комарова, А.Д. Ермаков [и др.] ; под редакцией С.В. Кабышева. Москва : Формула права, 2016. 376 с.

Уважаемые читатели!

Сообщаем о возможности присвоения DOI ранее опубликованным или планируемым к публикации статьям в наших журналах!

По всем вопросам, связанным с присвоением DOI вашим статьям, просим обращаться по адресу электронной почты: ig@lawinfo.ru, с пометкой «DOI для статьи».

Идеологические основания и структура учебника «Конституционное право России» доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Эбзеева Бориса Сафаровича. М. : Проспект, 2019. 768 с.

КОРНЕВ АРКАДИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ,

заведующий кафедрой теории государства и права

Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

доктор юридических наук, профессор

kornev_av@rambler.ru

В этой небольшой по объему работе мне бы хотелось высказать некоторые соображения по поводу учебника известного ученого-конституционалиста Б.С. Эбзеева. В известном смысле ее можно расценивать и в качестве рецензии, хотя такая цель мной не ставилась. Тем не менее есть определенные впечатления от прочитанного и желание поделиться ими в публичном пространстве. Разумеется, не будучи специалистом в области конституционного права, остановлюсь лишь на некоторых моментах, которые представляют для меня профессиональный интерес. Конституционное право привлекает внимание прежде всего своими доктринальными основаниями, конкуренцией различных теорий.

Так сложилось, что выход учебника по какой-либо отрасли права, а также по теоретическим и историческим дисциплинам, увы, давно уже не является событием. Современному студенту не позавидуешь. Учебников десятки, позиции авторов порой невняты, да и содержание оставляет желать лучшего. Особенно в трудном положении

находятся «отраслевники», которые переписывают кодексы или базовые нормативные правовые акты с незначительными авторскими комментариями, гордо именуя свое издание «учебником». Повышенная ответственность независимо от того, осознают это авторы или нет, лежит на тех, кто отваживается на издание своего, если угодно, «фамильного» учебника. В некотором смысле сей факт можно расценивать как проявление амбициозности, к сожалению, не всегда состоятельной. Да, в дореволюционные времена авторские учебники не были редкостью. Скорее, наоборот. Но какие это были имена! Дух захватывает. Обе диссертации я писал на работах дореволюционных ученых-юристов, историков, философов, социологов, экономистов. Навсегда остался покоренным их необычайным стилем и манерой излагать свои мысли. Увы, этот язык практически давно утрачен.

В советские времена по каждой дисциплине было два-три учебника на всю огромную страну. Поручали готовить учебник тем, кто мог это сделать

В настоящей статье затрагивается проблема идеологической платформы конституционных актов, и в первую очередь Конституции Российской Федерации 1993 г. Характеризуется идеологическая составляющая базовых понятий конституционного права: Конституция, конституционализм, конституционный строй, демократия, народовластие, свобода в оригинальной авторской интерпретации. Кроме того, акцентируется внимание на структурном построении учебника и особом стиле изложения учебного материала.

Ключевые слова: Конституция, конституционный строй, идеология, структура, стиль.

Ideological Grounds and the Structure of the Russian Constitutional Law Textbook by LL.D., Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation Boris S. Ebzeev. Moscow, Prospect, 2019, 768 s.

Kornev Arkadiy V., Head of the Department of Theory of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), LL.D., Professor

The article covers the issue of the ideological platform of constitutional acts, primarily, the Constitution of the Russian Federation of 1993. The author characterizes the ideological constituent of the basic constitutional law concepts: Constitution, constitutionalism, constitutional structure, democracy, rule of the people, freedom in the original author's interpretation. Attention is also paid to the structural composition of the textbook and a special style of presentation of the learning material.

Keywords: Constitution, constitutional structure, ideology, structure, style.

лучше других, поскольку не все вузы в одинаковой степени располагали для этого квалифицированными научно-педагогическими кадрами. Сейчас, в обстановке «свободы и демократии», порой из многих десятков учебных изданий трудно выбрать более или менее приличное.

Разумеется, к учебнику профессора Б.С. Эбзеева это не имеет никакого отношения. Более того, приходится справляться с искушением и вовсе переключиться на комплиментарную тональность, благо автор дал для этого серьезные основания.

«Человек — это стиль», — некогда изрек Ж. Бюффон. Во многом так оно и есть. В.В. Набоков, один из самых блистательных писателей XX в., имел все основания утверждать, что успех литературного произведения определяют два фактора: стиль и структура. Идея не так важна, по его мнению. Он категорически был против того, чтобы литература выполняла какие-то социальные функции. Иными словами, главное — это как сделана книга, а о чем она, не совсем важно. По моему мнению, такой подход вполне применим и к научной, учебной литературе.

Как читатель, я, разумеется, не согласен с тем, что литература, а в особенности великая русская литература, не имела и не должна иметь никакой миссии. Не стоит забывать, Россия — страна литературоцентричная, а потому у нас писатель некогда был властителем дум. Нобелевский лауреат И. Бродский полагал: «Человек есть продукт своего чтения». Прекрасные и очень убедительные слова.

Учебник Бориса Сафаровича, как мне представляется, являет собой удачное сочетание стиля и структуры, особенно стили. Не заглядывая внутрь, ты уже проникаешься симпатией к автору, который назвал свой труд «Конституционное право России». России, а не Российской Федерации. Не имею ничего против второго варианта, тем более что по Конституции они равнозначны. Но для человека, который любит свою страну, является ее патриотом, разница есть, и она существенная. Б.С. Эбзеев любит Россию, нисколько не пытается это скрыть, я бы даже сказал, наоборот — всячески дает понять, что мы наследники великой культуры, государственности, истории. Нам есть чего стыдиться, но поводов для гордости все-таки больше. Более 30 лет мы наблюдаем настойчивые попытки привить нашему народу комплекс вины. Цель очевидна. Надо прямо сказать, что профессор Эбзеев неоднократно касается процесса развала (распада), как он говорит, великой страны — СССР. При этом поднимает вопрос об ответственности людей своего поколения за то, что не было предпринято никаких серьезных попыток его предотвратить.

От себя добавлю, что в итоге крушения великой державы русский народ оказался единственным в мире самым большим разделенным народом, о чем неоднократно говорил Президент Российской Федерации В.В. Путин. Примерно 20 млн людей оказались без всякой защиты. В странах Балтии положение русскоязычных жителей особенно тяжелое. Они по-прежнему лишены гражданства со всеми вытекающими последствиями. Никого это не волнует. Особенно сильно развиты националистические настроения в маленькой Эстонии, которая и в советские времена считалась самой прозападной

республикой СССР. Профашистские организации, напротив, чувствуют себя вольготно. Где же вы, огромная армия «правозащитников и либералов на зарплате»?

Не обошел своим вниманием автор и трагические события октября 1993 г. Большинство конституционалистов, в особенности политиков, стыдливо именуют этот эпизод нашей недавней истории «конституционным кризисом», произнося ритуальные слова о понесенных жертвах.

Опять же хотелось бы отметить, что отдельные представители конституционно-правовой науки в свое время именовали Конституцию 1993 г. «кровавой», а стало быть, не совсем легитимной. А далее ставились под сомнения дальнейшие шаги власти, которая якобы не имела на это никаких юридических прав. Особенно это касается перехода некогда общенародной собственности в руки назначенных властью олигархов. Процесс в лондонском суде между бывшими неразлучными «друзьями» Б.А. Березовским и Р.А. Абрамовичем, который в деталях предусмотрительно не освещался российскими средствами массовой информации, показал всю абсурдность, цинизм, преступность и аморальность, на фоне которых рождался современный уродливый российский капитализм.

Так вот о стиле. Рецензируемый труд назван учебником. Однако в аннотации говорится, что «цель настоящего сочинения — облегчить начинающим овладение конституционным правом и помочь знакомым с ним в углублении своих знаний». В этой связи возникает вопрос о жанре. Дело в том, что слово «сочинение», как мне представляется, присутствует не случайно. Книга Б.С. Эбзеева — это одновременно учебник, научный труд и литературное произведение. Да, именно так. Автор известен как блестящий оратор. Он одинаково хорошо смотрится как в роли университетского профессора за кафедрой, так и в неформальной роли тамады. Возьму на себя смелость утверждать, что Борис Сафарович не лишен и литературных дарований. Его учебник (в силу названия) читается как художественное произведение. Он не только, как говорят литературоведы, читабелен. Чтение в данном случае приносит удовольствие. Опять же, как любил говорить В.В. Набоков: «Книги нужно не читать, а перечитывать». Хочется вернуться к тексту еще и еще раз в силу особого, живого, яркого, индивидуального языка. Книга написана прекрасным, понятным, образным слогом. Иными словами, автору удалось воздать должное академизму в сочетании с доступным, порой образным выражением своих идей. Кто-то в таком подходе усмотрит «нарушение жанра». А мне кажется, что в этом состоит достоинство учебника. Казенный, штампованный, канцелярский язык, а самое главное — оторванный от действительности только отталкивает читателя. В данном случае ничего этого нет и в помине. Местами мне казалось, что я читаю не современно автора, а человека другой словесной культуры. Уже одно это обстоятельство достойно восхищения.

Учебник выполнен на очень солидной библиографической основе. Особенно впечатляет исторический подтекст работы. Порой создается впечатление, что автор излишне углубляется в историю, рассматривая те или иные проблемы.

Но это только на первый взгляд. Обращение к прошлому помогает понять настоящее. История по идее должна страховать от повторения ошибок. Ж. Санд приписывают афористичное высказывание «Главный урок истории состоит в том, что из нее не извлекают никаких уроков». А гениальный физик Стивен Хокинг высказался предельно категорично: «Значительное внимание мы уделяем изучению истории, которая, надо признать, преимущественно является историей глупости». Но в то же время он признает: «Прошлое объясняет нам, кто мы такие. Без него мы утратим свою идентичность»¹.

Конечно, эволюцию человечества не всегда можно объяснить рационально. Незнание истории грозит утратой идентичности, своей уникальности в глобальном историческом процессе. В советские времена нас учили не любить царскую Россию, в новейшие времена — советскую историю. Чего же мы удивляемся, что в соседней Украине громят памятники в рамках так называемой декоммунизации? Симптоматично, что в октябре 1993 г. толпа в первую очередь пошла громить не органы власти, а Останкино, которое в их глазах символизировало собой режим — вороватый, трусливый и подлый.

Так вот, перед Борисом Сафаровичем не стоит проблема выбора, которая была у П.Я Чаадаева — «Мне истина дороже, чем родина». А может, его и не зря в этой связи «высочайше объявили сумасшедшим»? Родина у каждого человека одна, а истин может быть несколько, и никто, кроме Господа Бога, ее приватизировать не может.

Профессор Эбзеев последовательно рассматривает российскую историю как единый процесс без деления его на «хорошие и плохие» периоды, отмечая, разумеется, и те события, которые можно расценивать как трагедийные. Например, массовые репрессии. Кто из здравомыслящих людей сей факт будет отрицать? Таковых, я думаю, не найдется. По Пушкину, история у нас такая, какую нам ее Бог дал. В этой связи вполне уместно говорить, как это делает автор, и о таком феномене, как советский конституционализм. Еще совсем недавно в определенных кругах подобная точка зрения была неприемлемой. Некоторые придерживаются ее и до настоящего времени.

Особенно порадовал раздел «Конституционализм и демократия: истоки и эволюционное развитие», а в нем глава третья «Конституционализм и демократия в истории России: краткий очерк истории политико-правовых воззрений и конституционных учреждений». В этой главе воспроизводятся взгляды отечественных мыслителей на конституционализм, конституцию и демократию. Разумеется, что никакого единства взглядов на эти вопросы не было. Не так давно на нашей кафедре была подготовлена и затем защищена, правда, не без трудностей, диссертация В.В. Кочеткова «Идеи конституционализма в отечественной политико-правовой мысли второй половины XIX — начала XX века». Основная идея работы заключалась в том, что конституционализм можно рассматривать и как вид (форму) правового сознания. Например,

выдающийся правовед и философ И.А. Ильин выделял монархическое и республиканское правовое сознание. С современных позиций мы назвали бы эти феномены политическими взглядами, политическим сознанием. Каждая эпоха создает свой язык, который в процессе эволюции политических и правовых институтов подвергается трансформации.

Интересны рассуждения автора о демократии. Это слово «заездили» до неузнаваемости. Его используют для характеристики всего чего угодно: от власти народа (буквальный смысл) до стилиа одежды и ценовой политики. Невольно задаешься вопросом: что может означать уже шаблонное выражение «демократическая» цена?

Автор, как и многие другие, справедливо ищет истоки теоретического обоснования демократии, а затем и конституционализма в работах Платона, Аристотеля и других авторов. Попутно заметим, что они в большинстве своем являлись апологетами рабства. «Демократия», — пишет Б.С. Эбзеев, — развившаяся на площадях древнегреческих городов, в своем историческом развитии прошла долгий путь. Причем ее содержание не оставалось неизменным, а менялось от эпохи к эпохе. Греция времен Платона и Аристотеля, а вслед за ней и Древний Рим, знали только непосредственную демократию, т.е. народоправство в буквальном смысле этого слова, осуществляемое в форме народного собрания»².

Справедливости ради стоит отметить, что демократия была не во всех греческих полисах. Да, Афины традиционно тяготели к демократии, Сиракузы к тирании, а где-то, как в Спарте, господствовала военная аристократия. А традиционная формула «Народ и Сенат Рима...» говорит о сочетании непосредственной и представительной демократии.

Лично я исхожу из принципиального несоответствия демократии и народоправства, если угодно — народовластия. Они в государственно-правовой истории человечества никогда до сего времени не встречались, и, увы, по моему мнению, не встретятся. История человечества в контексте перехода к государственно-организованным формам, началась с деспотии и, по всей видимости, деспотией и закончится. В политическом лексиконе даже запущена конструкция «постконституционное государство». В современном мире нарастают энтропийные процессы, имеет место борьба хаоса, разрушения и порядка. Государства, право, конституция — это порядок. Нарастание геополитических разногласий (прежде всего из-за ресурсов, все остальное — говорильня) и внутригосударственных (богатые и бедные, и пропасть между ними только увеличивается, в том числе и в России; межнациональные, межрелигиозные, межкультурные — они опять же нарастают) объективно ведет к усилению роли государства. Кстати, контроль за государством, ограничение государства в определенных сферах — одна из сквозных идей книги. Боюсь, что само общество потребует жесткости. Обыватель более всего ценит того правителя,

¹ Хокинг С. Краткие вопросы на большие ответы. М., 2019. С. 218, 144.

² Эбзеев Б.С. Конституционное право России : учебник. М., 2019. С. 60.

который может обеспечить стабильность и безопасность. В этой связи интерес представляют итоги выборов в Европарламент. Правые ожидали большего, но пока так. Евробюрократия или «евродемократия» на данном этапе смогла их «переварить». Главное, что они заявили о себе, и достаточно громко. Их лозунги известны, и соответственно, можно без труда предсказать возможные пути реализации.

Нетрудно заметить, что демократия во все исторические времена была цензовой, и никакой другой. В силу этого правильней говорить о рабовладельческой демократии, феодальной, буржуазной, наконец, советской. Демократия, если смотреть на нее объективно, без набивших оскомину клише есть власть организованного меньшинства над неорганизованным большинством. Любое меньшинство, начиная от сексуального и кончая политическим, всегда более организовано и монолитно. Именно эти свойства помогают меньшинству относительно успешно одерживать верх над остальными социальными группами (классами). В Афинах, к слову, в период наивысшего расцвета насчитывалось примерно 430 тысяч жителей. Из них 15–20 тысяч — граждане, 10–15 — иностранцы, а остальные — рабы. Это и есть апофеоз афинской демократии. Вот почему в абсолютном большинстве государств с так называемым демократическим режимом пресекаются все попытки самоорганизации «снизу», если в ней проявляется хотя бы какой-то намек на политику. Власть не любит конкуренции. Это закон ее существования. Если появилась альтернатива, это означает, что у власти предрасположены не хватало ресурсов ее минимизировать. Способов масса, поэтому «демократию» нередко именуют конституционным способом обретения государственной власти».

Есть определенные дискуссии относительно предмета конституционного права. О месте и роли в системе права и системе законодательства доминирует устоявшаяся позиция. Из всех известных мне авторов профессор Эбзеев наиболее широко его сформулировал. Этим объясняется и объем цитаты: «...предмет конституционного права России носит многослойный характер, он включает в свой состав легитимированный волей народа социальный порядок; статусы субъектов социального порядка, в том числе человека как высшей ценности и субъекта неотчуждаемых прав и свобод, народа как носителя суверенитета и источника власти, волей которого непосредственно либо опосредованно легитимируется всякая публичная власть, а также государства как носителя социального порядка, пределы деятельности которого установлены Конституцией; складывающиеся на их основе конститутивные по своей природе, т.е. действительно основополагающие, отношения, в содержании которых все более заметное место сегодня занимают социальные обязательства государства. Основными участниками этих отношений являются человек и объединения людей, народ, а также избирательный корпус, территориальные и национальные общности, государство, его органы и должностные лица, органы местного самоуправления»³.

³ Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 38.

В такой редакции предмет конституционного права подобрал авторские позиции в части источников конституционного права, субъектов, систему отношений, которые должно регулировать конституционное право. При всей, казалось бы, широте такую позицию можно принять. Человек, общество справедливо ждут от государства более масштабных решений и участия. Такова русская история. На западе демиургом истории преимущественно выступало общество. У нас, в России, эту роль играло государство. Под этим углом зрения и следует оценивать нашу историю. В этой связи с настороженностью воспринимаю идею об ограничении роли государства. В интересах кого? Если человека, то это весьма абстрактно. Иждивенчество здесь ни при чем. О нем говорят в основном люди, прибравшие к рукам собственность. Новоявленные «шарики» все самое прибыльное поделили между собой, а остальным предлагают выживать на свой страх и риск. Удобная «философия». Общество в массе своей ее не приемлет. Упор на обязательства государства, особенно социальные, — позиция правильная.

Предмет конституционного права в авторском изложении имеет не только многослойный, но и комплексный характер. В сферу Конституции, а следовательно, и конституционного права, входят вопросы, лежащие в плоскости экономической, политической, социальной и духовно-культурной организации общества.

Полагаю, что такую позицию следует не только принять, но и поддержать хотя бы в силу пока еще ущербного российского капитализма. Как результат такого подхода выступает «конечная» редакция предмета конституционного права: «...конституционное право есть созданная и развивающаяся на основе общественного согласия нормативная система, закрепляющая базовые начала рациональной организации социального порядка и принципы его функционирования в целях свободы и справедливости»⁴.

Есть, разумеется, определенные сомнения в части общественного согласия, на основе которой сформировалась нормативная система, именуемая конституционным правом. Не все так просто было в нашей недавней истории.

Что касается целей, так они выражены предельно четко — свобода и справедливость. Конечно, сами по себе эти категории представляют несомненную ценность. Справедливости ради стоит отметить, что они не совсем соотносятся друг с другом. В нашем народе есть еще запрос не просто на справедливость, а на социальную справедливость. И вот здесь нас всех ожидает некий когнитивный диссонанс. Дело в том, что подавляющее большинство граждан России считают вопиюще несправедливым тот строй, который установился в результате реформ, прежде всего экономических. Общество не становится богаче, скорее наоборот. Зато количество миллионеров и миллиардеров увеличивается год от года. Свобода — продукт западной цивилизации. У нас отношение к свободе несколько иное. Б.Н. Чичерин, к творчеству которого неоднократно обращается Б.С. Эбзеев,

⁴ Там же. С. 43.

делил свободу на два вида. Первый — это «свобода для». Она всегда позитивна, ибо направлена на достижение определенных целей. А вот «свобода от» всегда негативна, поскольку носит разрушительный характер. Свобода от совести, нравственности, долга, справедливости, права ни к чему хорошему не приводила. Свобода в европейском понимании интересовала у нас только элиту общества, «верхи». Простой народ больше тяготел к обретению воли. В.М. Шукшин недаром назвал свое произведение «Я пришел дать вам волю» и хотел снять фильм с таким же названием, где главным героем был бы С. Разин. Да и у Пушкина читаем: «Мы — вольные птицы, пора, брат, пора».

Право в целом, а не только конституционное право по идее предназначено для установления рациональных основ социального порядка. В настоящее время объем конституционного регулирования сокращается, если говорить о федеративных отношениях и управлении вообще. А вот административные и бюджетные (финансовые) рычаги, наоборот, усиливаются.

Мне импонирует не только стиль, но структура учебника Бориса Сафаровича Эбзеева. Материал подан на основе Конституции Российской Федерации, что самой собой разумеется. Учебник структурирован на фундаменте базовых категорий конституционализма: конституционализм и конституционный строй. И здесь возникают некоторые вопросы.

Увы, единого понимания этих важнейших категорий в науке конституционного права до сих пор не выработано. Во всяком случае, у меня сложилось такое впечатление. Приходится напомнить, что еще в относительно недавнем прошлом в нашей науке и в политико-правовой доктрине использовались следующие категории: общественно-политический строй, общественный строй, общественно-экономический строй. Несмотря на некоторые терминологические нюансы, все эти конструкции отражали синтез экономической структуры, если угодно, базиса и организации власти. При всей абстрактности картина была более или менее понятной. В чьих руках средства производства, у того и власть. Если господствует общенародная собственность, то она должна служить обществу. Во всяком случае, так декларировалось и в основном делалось.

Что касается конституционного строя, то лично для меня полной ясности нет. В различных учебниках по-разному квалифицируется эта базовая категория. Однако все они страдают определенным эклектизмом, являя собой одновременно форму правления, политической режим, систему органов власти, права человека, законность, демократию и прочее. Все эти составляющие не имеют общего смыслового единства. Легальная дефиниция в Конституции РФ отсутствует. Нужна ли она? Может быть — да, и может, и нет. Во всяком случае, во время трагических событий на Кавказе, где погибли тысячи людей, государство с использованием вооруженных сил восстанавливало конституционный строй. Заметим, при отсутствии определенности в этом вопросе.

Профессор Эбзеев в одном случае считает, что конституционный строй «есть идеальный образ естественно сложившихся в процессе историче-

ского развития порядка социальных отношений и институтов» (с. 196) В другом — «...конституционный строй есть юридическое состояние, стабильное в своих основах и благоприятствующее свободе и тем самым не препятствующее развитию» (с. 197). В итоге: «...конституционный строй есть установленная демократической Конституцией России и нормами конституционного права организация государства, основанная на признании и защите сбалансированных интересов личности, общества и государства, подчинении их праву и закону, а также порядок экономической, социальной, духовной и политической жизни общества» (там же). Отметим, что *конституционный строй есть прежде всего организация государства* (выделено мной. — А.К.). Если же задать вопрос, прочитав все определение, что такое конституционный строй, то ответ может быть и таким: всё! Хорошо ли это? Право, не знаю.

Радует, что автор нашел в себе смелость обозначить основной вопрос современного российского конституционализма. Он сводится к сбалансированности интересов личности, общества, государства на основе социального согласия и социального партнерства (с. 30).

Ну и последнее. Россия — страна не только с литературоцентричной культурой. Это особая цивилизация со своим культурным и идеологическим кодом. *Не демократия вела Россию к успеху, а идеократия, т.е. власть идеи*. Во все исторические времена она достигала наивысших успехов только благодаря реализации какого-либо идеологического проекта: Москва — Третий Рим, Панславизм, Социализм. Кого вдохновят относительно недавние лозунги «Догнать и перегнать Португалию»; «Превратим Россию в великую энергетическую державу»? На нормальном русском языке это означает: мы выбираем роль энергетического донора и соглашаемся со статусом страны периферийного капитализма. Не хочется нагружать статью соответствующими цифрами, да и не к месту это.

Б.С. Эбзеев очень точно констатирует, что конституционализм обязан своим рождением либерализму (с. 14). Спорить нет оснований. Так оно и есть. Идеологические основания Конституции России закреплены, и они суть либеральные. Здесь автор лишен выбора и строит свой материал на этом. Но опять же вопрос: насколько либерализм «ложится» на российскую почву? Либералы никогда, ни в начале XX в., ни сегодня не имели прочной социальной основы в обществе. Если на западе либерализм выступал идеологической платформой буржуазии, то в России преимущественно доценты, профессора и люди свободных профессий придерживались либеральных воззрений. Буржуазия не была монолитным, политически и идеологически сплоченным классом и в структуре населения являла собой очень незначительную социальную группу. Парадокс состоит в том, что события октября 1993 г. в политическом дискурсе 1990-х годов оценивались как конституционный кризис, государственный переворот, буржуазная и даже криминальная революция, как это делал режиссер С. Говорухин, впоследствии возглавивший избирательный штаб В.В. Путина. Даже если это и так, то она произошла в стране, где отсутствовала буржуазия как политический класс. Кстати, Аристотель считал,

что при господстве частной собственности любое государство будет тяготеть к олигархии. Демократия может быть неким политическим эпизодом, и только. Как говорят сами американцы: последние лет 130 страной правит олигархия, имеющая два филиала — демократы и республиканцы.

Профессор Эбзеев, признавая либерализм в качестве родоначальника конституционализма, критически относится к нему в качестве экономической доктрины.

Лично у меня отношение к конституции любого государства, по всей видимости, не совпадает с теми подходами, которые сложились в науке конституционного права. С моей точки зрения, конституция, во-первых — идеологический документ; во-вторых — политический; и только в-третьих — нормативный правовой акт.

Идеологическим документом конституция является в силу того, что она закрепляет определенную систему ценностей, точнее, политико-правовых ценностей. В российском варианте это, например, либерализм. Строго говоря, последние 200–300 лет в мире противостоят друг другу три идеологические системы: либерализм, консерватизм и социализм. Все другие являются лишь оттенками этих идеологий. Социалистическая доктрина была наиболее адекватной для нашей страны, учитывавшая самые различные факторы. Это мое личное мнение. Прав Борис Сафарович, утверждая, что социализм в России не возник бы, если бы не отвечал запросам эпохи (с. 99). Рост ВВП в период так называемого застоя составлял примерно 4–4,5% в год. Это, к слову сказать, общемировой показатель для той поры наиболее развитых стран. Разумеется, до китайского «экономического взрыва». После самой разрушительной войны в мире СССР какое-то время производил 20% мировой продукции. Уровень образования и здравоохранения выше всяких похвал. После «либеральных реформ» все кануло в Лету. Имеем рост 0,8–1,2% в год и все ждем прорыва. Хотелось бы знать: на каком основании? Доля России в мировой экономике не превышает 1,2%. Комментарии, как говорят, излишни. Отсюда проистекают предложения о лишении нашей страны статуса постоянного члена Совета Безопасности ООН и пересмотре всей системы международных отношений, которая сложилась после Второй мировой войны.

К. Леонтьев — врач, дипломат, мыслитель, перед кончиной — монах, любил вспоминать разговор с одним турецким вельможей, который сказал буквально следующее (воспроизвожу по памяти. — А.К): «Мы боимся и ненавидим Россию. Понимаем, что военная сила бесполезна. Надеемся только на то, что когда-нибудь Россия примет конституцию европейского образца. И это будет началом ее конца. Но, увы, в России слишком много умных людей, чтобы этого не допустить».

Человек, его права и свободы — высшая ценность! Прекрасно. Однако либеральные, демократические политические системы не способны противостоять попыткам смены власти, исходящим от внешних сил. Всякие «цветные революции», управляемые из одного центра по испытанным технологиям, легко сметают неудобные политические силы в любой стране мира. Желание сменить режим в России и вернуться во времена Ельцина — Гайдара слишком заметно, чтобы его скрыть. В этой связи очень пугают эвфемизмы типа «интернациональный конституционализм», «универсальный конституционализм», «транснациональный конституционализм», «наднациональный конституционализм» и прочие бессодержательные словосочетания. Веяния глобализации? Да. Но что-то в них не настаивает.

Далее, конституция — политический документ, поскольку она легализует систему власти, является правовой основой ее функционирования. Власть как бы говорит обществу, что мы управляем вами на основе закона. В этом смысле правильной называть предмет «государственным правом». Б.С. Эбзеев много рассуждает на эту тему и не имеет принципиальных возражений и против такого наименования. Обоснование названия «Конституционное право» в высшей степени строится на чисто вкусовых, зачастую исключительно идеологических аргументах.

И наконец, Конституция — Основной Закон. Так совершенно обоснованно назван первый параграф шестой главы, и его содержание полностью обосновывает такую редакцию.

Если профессор Б.С. Эбзеев будет переиздавать учебник, то лучше назвать соответствующий параграф не «Социологические... а «Социальные основы конституционного права». Учебники у нас разные. Этот нужно переиздать обязательно.

Уважаемые читатели!

Для оформления заказа на приобретение одного и/или нескольких печатных экземпляров журнала с опубликованной статьей просим вас при получении уведомления о включении вашей статьи в содержание журнала обратиться в авторский отдел по телефону: (495) 953-91-08, или по электронной почте: avtor@lawinfo.ru.