

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2019—№ 4

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

Берлявский Л.Г., Махова А.В. Роль избирательного законодательства в эволюции российской партийной системы 3

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

Трофимова Г.А. Основания конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства: опыт систематизации 10

Новиков О.В. Финансирование избирательных кампаний в России: правовые основы и перспективы законодательства 16

СУДЕБНАЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Шугрина Е.С. Муниципальные выборы в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 20

ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Шидловский А.В. Организаторы выборов в штатах США (Вермонт, Вирджиния, округ Колумбия) 26

Авилев Я.Д. Стандарты Европейского суда по правам человека по вопросу реализации права быть избранным 32

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Федоров В.И. Дистанционное электронное голосование и явка избирателей: опыт Эстонии и Москвы 37

ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

Малкаров А.И. Конституция и многопартийность: цели, функции и задачи 43

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:
Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Автономов Алексей Станиславович,
доктор юридических наук, профессор.

Веденев 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 09.12.2019 г. Выход в свет 18.12.2019 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 при Министерстве науки и высшего образования 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:

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,
LL.D.

EDITORIAL BOARD:

Avtonomov Aleksey Stanislavovich,
LL.D., Professor.

Vedenev 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,
LL.D., 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 09.12.2019.

Issue is printed 18.12.2019.

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. 4

Published 4 times per year

CONTENTS

ELECTIONS AND SOCIETY

- Berlyavskiy L.G., Makhova A.V.** Role of Electoral Laws
in Evolution of the Russian Party System3

ELECTORAL LAWS: ISSUES AND NOVELTIES

- Trofimova G.A.** Bases of the Constitutional Law Liability
for Violation of Electoral Laws: Experience
of Systematization 10
- Novikov O.V.** Financing of Election Campaigns in Russia:
Legal Bases and Law Making Prospects 16

JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

- Shugrina E.S.** Municipal Elections in Judgments
of the Constitutional Court of the Russian Federation..... 20

ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

- Shidlovskiy A.V.** Election Administrators in the US States
(Vermont, Virginia, the District of Columbia) 26
- Avilov Ya.D.** Standards of the European Court of Human
Rights in Enforcement of the Right to Be Elected..... 32

ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

- Fedorov V.I.** Distant Electronic Voting and Voter Turnout:
Experience of Estonia and Moscow 37

YOUNG SCIENTIST'S TRIBUNE

- Malkarov A.I.** Constitution and Multiplicity of Parties:
Aims, Functions and Tasks 43

The journal is recommended by the Higher Assessment Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the RF for the publications of the main results of theses for the degree of PhD and doctoral degrees in legal disciplines.

Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index eLIBRARY.ru

Роль избирательного законодательства в эволюции российской партийной системы

БЕРЛЯВСКИЙ ЛЕОНИД ГАРРИЕВИЧ,

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

МАХОВА АННА ВАСИЛЬЕВНА,

старший преподаватель кафедры исторических наук и политологии
юридического факультета Ростовского государственного экономического университета (РГЭУ (РИНХ)),
кандидат исторических наук
av.mahova@mail.ru

В начале 1990-х гг. в России сложилась новая политическая система, важнейшим элементом которой стала многопартийность. Вместе с тем Конституцией Российской Федерации 1993 г. деятельность партий регулировалась весьма опосредованно. Хотя в ст. 13 и был закреплен идеологический и политический плюрализм как одна из основ конституционного строя, признавалось политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом, самого понятия «партия» в тексте Основного закона не было. Лишь в 2001 г. длительный процесс институционализации политических партий увенчался принятием соответствующего Федерального закона.

Стремительные и противоречивые изменения российского законодательства последних лет, зачастую реализуемые без соответствующей аргументации, позволили отдельным исследователям сделать вывод об отсутствии в России четкой конституционной стратегии развития института политических партий¹.

Перспективы дальнейшего совершенствования российской партийной системы требуют адекватного научного знания о ней. Правовые вопросы создания и деятельности политических партий, их участия в выборах, а также в деятельности представительных органов государственной власти освещались в работах таких ученых, как С.А. Авакьян, С.Е. Заславский, А.В. Иванчен-

ко, О.Е. Кутафин, В.В. Лапаева и др. Историко-правовым и политологическим аспектам формирования российской партийной системы посвящены работы В.Л. Гельмана, Г.В. Голосова, Ю.Г. Коргунюка и др. Вместе с тем в последнее время в научных исследованиях данной теме уделяется недостаточное внимание. Большинство работ опубликовано пять и более лет назад и частично потеряли свою актуальность.

Кроме того, несмотря на определенную положительную динамику в совершенствовании российского законодательства, целый ряд проблемных вопросов остается неразрешенным. Все это актуализирует необходимость дальнейшего изучения обозначенной проблемы.

Следует отметить, что исследование современной российской партийной системы представляет определенную сложность, так как она является одновременно и продуктом политической системы, и ее творцом. Ряд авторов указывает на необходимость выделения двух уровней институционализации партий: правового и политического². Помимо этого, как показывает практика, доминирование исполнительной власти в российской политике приводит к тому, что развитие партийной системы зависит от общей эволюции государственного строя, которую инициирует и направляет сложившийся политический режим. Также партийная система зависит от других институтов:

¹ Постников А.Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий и государства // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 8.

² Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003. С. 7.

В статье анализируется воздействие изменений в избирательном законодательстве на эволюцию партийной системы в России.

Ключевые слова: избирательное законодательство, электоральная политика, политические партии, правовой статус политических партий, Конституция.

Role of Electoral Laws in Evolution of the Russian Party System

Berlyavskiy Leonid G., Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Rostov State University of Economics (RSUE), PhD (Law), Doctor of History
Makhova Anna V., Senior Lecturer of the Department of Historical Sciences and Political Studies of the Law Faculty of the Rostov State University of Economic (RSUE), PhD (History)

The article analyzes the impact of changes in electoral laws on evolution of the Russian party system.

Keywords: electoral laws, electoral policy, political parties, legal status of political parties, Constitution.

исполнительной власти, избирательной системы, баланса между исполнительной и законодательной властями, центром и регионами. Кроме того, следует учитывать, что, с одной стороны, партии как субъекты политической деятельности объединяют элиты и вырабатывают политическую повестку дня, а с другой — они представляют собой структуры гражданского общества, агрегирующие общественные интересы.

Одна из главных задач многопартийности состоит в защите политической системы от узурпации власти каким-либо ее институтом, в том числе и одной партией. Функционированию многопартийной системы способствуют нормы избирательного права, поскольку во всем мире участие в выборах является одной из основных функций политических партий.

Избирательная система — одна из базовых электорально-правовых категорий. В научной литературе термин «избирательная система» употребляется обычно в двух значениях — широком и узком. В широком смысле избирательная система — это система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти. В узком смысле — это способ определить, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутата³.

Влияние типа избирательной системы на электоральную активность партий не сводится к распределению мест в парламенте, а непосредственно меняет внутривнутрипартийную организацию и стратегии деятельности партий. В зависимости от того, какая будет установлена избирательная система, результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться совершенно различными.

Формирование российской партийной системы на начальном этапе институционализации политических партий (начало 1990-х — 2001 гг.) проходило на фоне болезненной трансформации политического режима. Этот процесс сопровождался конфликтами элит, кризисами в управлении государством и, без сомнения, оказал серьезное влияние на формат российской партийной системы. Данный этап характеризовался партийной фрагментацией и электоральной неустойчивостью.

При проведении выборов 1993 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ впервые применялась смешанная (двойная несвязанная) избирательная система. Она сочетала признаки как пропорциональной системы, так и мажоритарной избирательной системы относительного большинства⁴. Однако, как отмечали многие исследователи, она совмещала и недостатки обеих систем. «С одной стороны, партии получили право участвовать в выборах, с другой — они долгое время действовали в „серой“ правовой зоне, не являясь исключительными субъектами избирательного процесса»⁵. Вместе с тем первые многопартийные выборы стимулировали развитие партий как важнейшего элемента политической системы.

³ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. А.А. Вешняков. М. : Норма, 2003. С. 106.

⁴ Иванченко А.В. Основные избирательные системы, применяемые на выборах в Российской Федерации. URL: <http://www.rcoit.ru/upload/docs/rcoit/learning/tipovayaup/tema2.pdf> (дата обращения: 23.05.2019).

⁵ Партийная реформа и контрреформа 2012–2014 годов: предпосылки, предварительные итоги, тенденции. М., 2015. С. 49.

Накануне парламентских выборов 1995 г. был принят новый закон об общественных объединениях⁶ (взамен еще действовавшего до этого времени Закона СССР от 09.10.1990 № 1708-1 «Об общественных объединениях»). Он определил, что записи о праве на участие в выборах в уставе объединения достаточно для признания за ним права выдвижения списка кандидатов на выборах. В избирательной системе единственным важным изменением было введение нормы, согласно которой «центральная» часть списка избирательных объединений ограничивалась 12 кандидатами, а списки разбивались на региональные группы кандидатов.

Результатом этого стало то, что число потенциальных участников парламентских выборов 1995 г. увеличилось вдвое. При этом больше половины из них не являлись политическими ни по целям, ни по характеру деятельности. По итогам выборов 5%-й барьер не смогли преодолеть 39 из 43 избирательных блоков и объединений. В Думу прошли лишь КПРФ, ЛДПР, «Наш Дом — Россия» и «Яблоко».

После длительной подготовки в 1997 г. был принят Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». В нем избирательное объединение впервые определялось как политическое общественное объединение, основными уставными целями которого являлось участие в выборах.

В следующих выборах депутатов Госдумы (1999 г.) приняли участие только 26 партий и общественных движений. Свои места удалось сохранить «старым» партиям: КПРФ, ЛДПР, «Яблоко». Однако появились и новые политические игроки: «Единство», «Отечество — вся Россия» и «Союз правых сил». Также отличительной чертой этих выборов стало активное участие в их организации и проведении региональных органов власти. Однако все попытки президентской администрации на данном этапе искусственным образом создать двухпартийную систему «сверху» закончились неудачей.

Что касается регионального уровня, то субъектам Федерации в рассматриваемый период времени было предоставлено право самостоятельно определять избирательную систему для региональных выборов. Вплоть до 2003 г. на этих выборах доминировала мажоритарная система относительного большинства⁷.

С декабря 1994 по сентябрь 1997 г. выборы проводились в соответствии с Федеральным законом от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» и принятыми на его основе региональными законами. В это время выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ прошли в 72 субъектах РФ.

Смешанная система использовалась только в трех регионах, но количество мандатов по партийным спискам было небольшим. Это сужало представительство партий в новых органах власти. Однако партии и объединения в целом проявили низкую активность. Кандидатами от них были выдвинуты лишь 12,8% избранных депутатов. В итоге в ряде областей от избирательных объединений в органы публичной

⁶ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁷ Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика. 1993–2003. СПб., 2006. С. 219–220.

власти прошли только по одному депутату, в трех областях — ни одного.

Начиная с 1998 г. выборы стали проводиться на основе Федерального закона от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан РФ». В течение 1998–2000 гг. выборы прошли в 51 субъекте РФ. Однако в целом и на данном этапе избирательные объединения пользовались своим правом недостаточно активно, несмотря на предоставленные возможности участия в формировании избирательных комиссий, выдвижения кандидатов, осуществления общественного контроля за выборами и т.д. Результативность их участия в выборах была невысока. Так, на 717 депутатских мандатов в 1998 г. выдвигались более 5,2 тыс. кандидатов, в их числе только 22,5% представляли избирательные объединения и блоки. Два года спустя этот показатель сократился практически вдвое⁸.

В российском обществе отношение к партиям также было неоднозначным. Результаты социологических исследований демонстрировали, что к концу 1990-х гг. процент граждан, для которых было важно право выбора из нескольких партий, сократился с 16 до 3%. Доля россиян, выступавших за существование в стране оппозиции, способной контролировать исполнительную власть, уменьшилась с 21 до 15%. Вместе с тем для большинства граждан принцип выборности власти по-прежнему оставался значимым⁹.

В целом характерной чертой партийной системы этого периода явилось обилие мелких партий, затруднявших формирование эффективной многопартийности. Так, по данным на январь 2001 г., в стране были зарегистрированы 186 общественно-политических объединений. Это приводило к тому, что российские партии не могли претендовать ни на обеспечение устойчивой связи масс и элит, ни на выполнение функции политического представительства, ни на обеспечение политической подотчетности правительства¹⁰.

Корни данной проблемы скрывались в недостаточной правовой регламентации статуса политических партий, отсутствии единых на всей территории России норм, регулирующих возможности и границы их деятельности. Тем не менее этот вопрос в рассматриваемый период не являлся приоритетным, о чем свидетельствовала ситуация с первым федеральным законом о партиях, проект которого обсуждался Государственной Думой несколько лет. В частности, одним из самых дискуссионных вопросов был вопрос о численности партий. В процессе его обсуждения были обозначены две тенденции: с одной стороны, стремление «создать крупные политические партии, которые будут цивилизованно воздействовать на структуры власти и тем самым станут ступенькой обратной связи» между властью и обществом; с другой — желание сохранить многопартийность

«как плюральность мнений». Разработчики пытались соблюсти баланс между этими тенденциями¹¹.

Однако, несмотря на то, что проект был разработан, принять его не удалось, так как ни Президент РФ, ни региональные элиты не были заинтересованы в укреплении партий. Этот факт подтверждается и анализом работы в этот период над законопроектом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», в ходе которой Президентом РФ предлагалось изменить пропорции при распределении депутатских мандатов, уменьшив партийную составляющую.

Итак, на данном этапе многопартийность стала неотъемлемым элементом политической системы России. Ввиду отсутствия соответствующего закона базовым для деятельности партий стал Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», однако он не конкретизировал правовые нормы функционирования партий. Приняв в 1997 г. «рамочный» закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» Государственная Дума сделала только первый шаг в этом направлении.

При этом в полном объеме эти изменения не могли решить проблему правового регулирования партийной деятельности. Прежде всего, по сути, они обходили специфику деятельности партий в условиях неразвитости иных институтов гражданского общества, так или иначе выполнявших роль посредников между обществом и государством. Считалось необходимым дальнейшее сокращение числа организаций, имевших возможность стать субъектами избирательного процесса. Требовалось законодательное обеспечение деятельности партий, определение четких границ их функционирования, что в конечном итоге стало бы гарантией обеспечения избирательных прав граждан, т.е. необходим был закон, который бы направил отечественную многопартийность в русло формирования развитой партийной системы.

На втором этапе (2001–2013 гг.) одним из направлений политических реформ стали кардинальные преобразования партийной системы и стремление к унификации норм избирательного процесса, которые отразились в принятии Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее — Федеральный закон «О политических партиях») и нового Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»).

Принятию Федерального закона «О политических партиях» предшествовали споры по нескольким законопроектам: президентскому, проекту Центральной избирательной комиссии РФ, а также нескольким альтернативным проектам¹². Выбор наиболее жесткого по своему характеру законопроекта в президентском варианте стал попыткой ускорить путем «институционализации сверху» развитие партий как крупных, общенациональных организаций. Это, в свою очередь, было связано с общеполитическим курсом, ориентированным на сохранение единого государства.

⁸ Вешняков А.А. Региональные выборы в России: особенности и тенденции. URL: <http://federalbook.ru/files/FS/Soderjanie/FS-9/1/Veshnyakov.pdf> (дата обращения: 15.06.2019).

⁹ Пантин В. Народ и партии не едины: как преодолеть отчуждение? URL: <http://www.politstudies.ru/universum/esse/> (дата обращения: 12.05.2019).

¹⁰ Гельман В.Я. От «бесформенного плюрализма» к «доминирующей власти»? (Трансформация российской политической системы) // Общественные науки и современность. 2006. № 1. С. 56.

¹¹ Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999. С. 138–146.

¹² Лапаева В.В. Закон о политических партиях: в чем суть альтернативных подходов // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 11–18.

Федеральный закон «О политических партиях» закрепил стремление государства к правовому контролю над созданием и деятельностью партий.

С принятием закона был запущен процесс реструктуризации всей партийной системы страны. Партии обрели исключительное право участвовать в выборах по партийным спискам, а также преимуществу при выдвижении кандидатов в одномандатных округах. Однако чтобы получить новый политико-правовой статус, общественному объединению требовалось привлечь в свои ряды не менее 10 тыс. членов, а также располагать региональными отделениями в половине субъектов Федерации.

В течение двух лет после принятия закона Министерством юстиции РФ были зарегистрированы 53 партии, но лишь 44 из них создали региональные отделения. В итоге всего 23 объединения были включены в избирательные бюллетени по общефедеральному округу на парламентских выборах 2003 г.¹³

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» сделал обязательной для субъектов РФ норму об участии партийных списков в выборах законодательных (представительных) органах власти субъектов Федерации. В соответствии со ст. 35 п. 16 Закона не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ либо в одной из его палат должны были распределяться между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученным каждым из списков кандидатов.

Эта норма стала обязательной с июля 2003 г., первые выборы по новым правилам прошли в семи регионах вместе с очередными выборами Государственной Думы РФ. Однако требование о принудительном включении пропорциональной составляющей на региональных выборах не сопровождалось более подробной детализацией механизма этих выборов. Регионы постепенно приводили свое законодательство в соответствие с новыми нормами. Однако в 2002–2003 гг. ни один регион, ранее не использовавший смешанную избирательную систему, не перешел на нее, максимально затягивая этот процесс.

На федеральном уровне после парламентских выборов 2003 г. баланс политических сил в Государственной Думе изменился. 5%-й барьер преодолели четыре списка: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Родина». «Единая Россия» одержала победу на выборах, получив свыше 37% голосов, а вместе с одномандатниками и конституционное большинство (305 мандатов). Столь уверенного большинства не имела ни одна партия ни в одном из предыдущих составов Госдумы.

Впервые с 1993 г. в парламенте не были представлены либеральные партии «Яблоко» и СПС. Все это позволило «Единой России» самостоятельно определить характер партийно-политического структурирования нового состава Государственной Думы (свой председатель Думы, контроль над всеми стратегически важными думскими комитетами и аппаратом парламента и т.д.). «Единая Россия» получила возможность представить себя в парламенте одновременно и как правая, либеральная политическая сила, т.е. стать правоцентристской политической партией.

¹³ Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 18.

В этой связи отдельные исследователи заявили, что выборы продемонстрировали «кризис отечественной партийной системы»¹⁴, торжество «псевдопартийной системы»¹⁵. В то же время другие авторы отмечали, что выборы, «безусловно, носили свободный характер» и, напротив, раскрыли «реальную картину политических предпочтений россиян»¹⁶.

В 2004 г. фонд «Общественное мнение» провел опрос граждан России относительно перехода к пропорциональной системе на выборах депутатов Госдумы. За сохранение смешанной системы выступили более 50%, а 31% респондентов высказались против пропорциональной системы¹⁷.

Впоследствии произошло еще более заметное ужесточение правовых оснований функционирования политических партий. Так, в декабре 2004 г. были приняты поправки к Федеральному закону «О политических партиях», в результате которых была существенно увеличена минимальная численность членов политической партии — с 10 до 50 тыс. человек. При этом в половине субъектов Федерации требовалось создание региональных отделений численностью не менее 500 членов. Не отвечавшие данным требованиям российские партии на 1 января 2006 г. подлежали самороспуску или принудительной ликвидации.

В 2005 г. был введен запрет на создание предвыборных блоков. В 2006 г. произошла очередная коррекция избирательного законодательства — партиям было запрещено включать в свои предвыборные списки представителей других партий (эта практика часто использовалась на региональных выборах), а депутатам — покидать партию, от которой они были избраны. Также было окончательно отменено голосование «против всех», и, наконец, в конце 2006 г. был отменен порог явки для признания выборов состоявшимися. Начиная с 2007 г. на федеральном уровне для прохождения в парламент вводился 7%-й барьер. Данные инициативы, безусловно, способствовали повышению статуса института политических партий, стимулировали процесс их укрупнения. Принципиально повысилась значимость партий, способных преодолеть заградительный барьер.

Одной из наиболее серьезных новаций в избирательном законодательстве также стало предоставленное партиям право формирования региональных групп в своих избирательных списках в регионах, где проживает не менее 3 млн избирателей. Общее число региональных групп должно было составлять не менее 80, а общее число кандидатов в списке — не более 600. Кроме того, в 2007 г. формирование федеральной части списка партий было ограничено тремя кандидатами. Данный пункт серьезно ограничил для партий возможности привлечения в списки сильных кандидатов (так называемых паровозов), обладающих общефедеральной известностью или значительными административными и финансовыми ресурсами. Соответственно, их списки стали менее

¹⁴ Макаренко Б.И. Парламентские выборы 2003 г. как проявление кризиса партийной системы // Полис. 2004. № 1. С. 51.

¹⁵ Коргунок Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. М., 2007. С. 435.

¹⁶ Бусыгина И.М. Какие ценности в цене? // Полис. 2004. № 1. С. 17.

¹⁷ База данных ФОМ. Выборы в Госдуму: переход к пропорциональной системе. URL: http://bd.fom.ru/report/cat/parl_el/dd043810 (дата обращения: 07.05.2019).

привлекательны для представителей бизнес-элиты и федеральной политической элиты.

Все эти меры были направлены на дальнейшую концентрацию партийной системы, формирование ответственного большинства в парламенте, а также на исключение возможности попадания в Государственную Думу радикальных партий¹⁸. В Госдуме прошли четыре политические партии: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия». «Единая Россия» вновь сформировала конституционное большинство.

В отечественной литературе эти трансформации в избирательной системе получили название «бюрократических контрреформ»¹⁹, результатом которых стало существенное сокращение количества политических партий в стране. К 2009 г. их осталось только 7 (т.е. количество их сократилось в пять раз). Не были успешны попытки учреждения новых объединений, даже при наличии инициативных мероприятий и появлении ряда старых проектов с обновленным названием («Справедливая Россия», «Патриоты России»). Вместе с тем отдельные исследователи аргументировали тезис о том, что, несмотря на глубокий кризис оппозиции и ее раздробленность, вопрос о формировании дееспособной оппозиции не только не снят с повестки дня, но становится все более актуальным²⁰.

Избирательная реформа, несомненно, стала важнейшей частью общей государственной политики в отношении регионов, призванной ослабить политическую и экономическую самостоятельность региональных элит (вместе с отменой выборов губернаторов населением в 2004 г. и рядом других мер). Реформа привела к унификации избирательного и партийного законодательства, минимизации допустимых различий в правилах проведения региональных выборов на партийной основе. Государственно-правовой контроль над процессом выдвижения политическими партиями кандидатов на всех уровнях выборов также был усилен.

С 2009 г. были осуществлены некоторые законодательные послабления в интересах оппозиции, прежде всего системной. В частности, при формальном сохранении 7%-го барьера появилась норма, позволявшая партиям, набравшим на выборах в парламент от 5 до 6% голосов, получить один мандат, а для тех, кто набрал от 6 до 7%, — два мандата. Было сокращено необходимое число подписей для регистрации списков кандидатов, выдвигаемых партиями на выборах в Государственную Думу (сначала до 150 тыс., а в дальнейшем до 120 тыс.). Кроме того, от сбора подписей были освобождены партии, представленные не менее чем в трети законодательных органов субъектов Федерации. Была также отменена норма, в соответствии с которой партии, получившие менее 3% голосов, должны были оплачивать СМИ «бесплатные» эфирное время и печатные площади.

У небольших партий на региональных выборах с заградительным барьером выше 5% также появилась возможность получить мандат. Партия, набравшая

более 5%, но меньше заградительного барьера, получила возможность получить не менее одного мандата.

Вместе с тем смешанная система продолжала внедряться на выборы все более низкого уровня: в 2011 г. требование избирать не менее половины депутатского корпуса по партийным спискам было распространено на муниципальные представительные органы не менее чем с 20 депутатами.

В то же время тенденция к полному переходу на региональных и муниципальных выборах на пропорциональную систему постепенно менялась. В частности, в 2011 г. Конституционный Суд РФ запретил использовать пропорциональную систему в небольших сельских поселениях.

Парламентские выборы 2011 г. вновь проводились по пропорциональной системе, однако впервые Государственная Дума избиралась на 5 лет. По результатам голосования все четыре партии, которые были представлены в нижней палате парламента пятого созыва, сохранили свое представительство в Госдуме шестого созыва. Однако избирательная кампания отличалась значительным количеством нарушений. В условиях нарастания масштабов протестных выступлений в конце 2011 — начале 2012 г. перед правящей элитой встала необходимость найти политически приемлемый способ нейтрализовать протестные настроения. В результате политический кризис привел к демонтажу основных элементов системы «управляемой партийности». В начале 2012 г. минимальная численность членов политической партии в соответствии с Федеральным законом от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О политических партиях“» была снижена с 40 тыс. до 500 человек, а сами кандидаты любых политических партий были освобождены от сбора подписей при регистрации²¹.

Реформа 2012 г. привела к резкому подъему партийного строительства, так как партии теперь занимали исключительное положение в избирательной системе. По пропорциональной системе избирались не только Государственная Дума и региональные парламенты, но и представительные органы крупных муниципальных образований. В течение нескольких месяцев после принятия поправок к закону общее число политических партий увеличилось с 7 до 33, а к началу избирательной кампании 2014 г. — до 61. Однако многие из появившихся в этот период партий не имели внятной идеологии, носили откровенно политехнологический характер.

На выборах региональных и муниципальных также изменились условия участия в них политических партий: их стало значительно больше; все партийные списки и все кандидаты от партий регистрировались без подписей. С одной стороны, это позволило более активно участвовать в выборах «старым» непарламентским партиям («Яблоко», «Патриоты России»). Однако, как отмечают исследователи, ряд партий выдвигали в разных регионах и городах одних и тех же кандидатов, в основном не имеющих никакого отношения к этим регионам и городам (Демократическая партия России, КПСС и др.) и выполняли тем самым функции спойлеров.

Впервые массово муниципальные выборы с использованием пропорциональной избирательной системы были проведены в 2009–2013 гг. В ряде крупных муниципальных образований высокие результаты

¹⁸ Анохина Н.В., Мелешкина Е.Ю. Пропорциональная избирательная система и опасности президенциализма: российский случай // Полис. 2007. № 5. С. 8.

¹⁹ Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2006. С. 154.

²⁰ Перегудов С.П. Политическая система России после выборов 2007–2008 гг.: факторы стабилизации и дестабилизации (часть I) // Полис. 2009. № 2. С. 34–35.

²¹ Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О политических партиях“» // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721.

по пропорциональной системе показали оппозиционные партии.

В 2013 г. на фоне относительно успешной деятельности новых партий в ходе региональных выборов был принят так называемый закон Клишаса. Согласно ему снижались требования к применению пропорциональной системы на выборах различных уровней. Положение об обязательном избрании половины состава представительного органа муниципального района, городского округа, имеющих численность не менее 20 депутатов, было изъято из федерального законодательства. На региональных выборах уже всего 25% депутатов (а не 50%, как ранее) должны были избираться по партийным спискам. В Москве и Петербурге по мажоритарной системе могли быть избраны все депутаты.

Третий этап институционализации политических партий ознаменовался принятием в 2014 г. нового Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», вернувшему смешанную избирательную систему.

Президент РФ В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию аргументировал возвращение к смешанной системе необходимостью создания равных условий предвыборной агитации для всех партий, а также для обеспечения равного доступа к СМИ вне рамок предвыборной кампании. Это было связано, по его словам, с резким увеличением в стране числа политических партий.

В 2014 г. законодатели отменили и введенное в 2012 г. освобождение партий от сбора подписей. При этом число партий-«льготников» по сравнению с 2004–2011 гг. несколько увеличилось: на выборах в Государственную Думу — до 14, в большинстве регионов и муниципалитетов — до 5 (к четырем парламентским партиям добавилось «Яблоко»), а в отдельных местах — до 6–8, за счет ряда других партий²².

Выборы 2016 г. прошли по смешанной избирательной системе. В соответствии с действующим законодательством они признавались состоявшимися при любой явке, так как порог явки установлен не был. Возможность принять участие в них имели 74 партии, однако в итоге свои списки зарегистрировали только 14 из них. Для попадания в Госдуму партиям было необходимо преодолеть 5%-й барьер. «Единая Россия» по итогам выборов получила уверенное конституционное большинство в 343 мандата (140 по общефедеральному списку и 203 по одномандатным округам), позволяющее принимать законы без кооперации с другими фракциями. Также в Думу прошли КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия», однако они существенно потеряли по сравнению со своим представительством в предыдущем созыве парламента. По одномандатным округам в Госдуму прошли также два кандидата от так называемых малых партий — «Родины» «Гражданской платформы».

Целый ряд российских партий не был допущен к выборам в Госдуму по различным причинам. Прежде всего, выбытие партий происходило по итогам проверки соблюдения ими всех процедурных требований. Так, партия «Альянс зеленых» не уведомила о точном

времени проведения своего мероприятия, партии «Добрых дел» и «Народ против коррупции» провели предвыборные съезды, но не предоставили необходимые документы в ЦИК РФ. Партия Великое Отечество и «Союз труда» не были допущены к выборам, в связи с тем, что в ходе проверки ЦИК было выявлено превышение процента забракованных подписей и т.д.

Значительная часть российских партий, зарегистрированных в 2016 г., не проявили себя не только на выборах в Государственную Думу, но и на региональных выборах. Главная причина заключалась в отсутствии у них работоспособных региональных отделений и соответствующих лидеров на местах, которые могли бы собрать необходимые документы для участия в выборах и конкурировать с другими партиями. Кроме того, часть партий изначально создавалась для выполнения специфических задач (партии-спойлеры, партии-сателлиты и т.п.)

Таким образом, несмотря на возвращение смешанной системы при проведении выборов депутатов Государственной Думы, она достаточно сильно отличается от той, что существовала ранее. Политические партии сохранили монополию при распределении депутатских мест по пропорциональной системе. В отличие от 1993–2003 гг. у них не будет конкурентов среди избирательных объединений, сохраняют они и ряд других электоральных предпочтений.

В настоящее время сложившаяся партийная система в современной России представляет собой сочетание относительно устойчивого «ядра» и динамичной и очень разнородной «периферии», состоящей из 50 различных партий²³. Ядро на данный момент представлено четырьмя партиями, действующими в Государственной Думе. Однако уже на следующих парламентских выборах оно может выглядеть иначе. Это подтверждают итоги единого дня голосования 8 сентября 2019 г., в рамках которого в 85 субъектах РФ состоялись около 6 тыс. избирательных кампаний, в которых активно проявили себя 24 политические партии: на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы были зарегистрированы 34 кандидата от 12 партий; на выборах высших должностных лиц субъектов РФ — 69 кандидатов от 16 партий; в региональных парламентах 13 субъектов РФ были избраны кандидаты от 13 партий. Наиболее представительные по партийному составу сформированы парламенты в Тульской области (7 партий), Республике Алтай, Карачаево-Черкесской Республике, г. Севастополе (6 партий), Кабардино-Балкарской Республике, Республике Татарстан, Волгоградской области (5 партий)²⁴.

Политические партии являются единственным видом общественных объединений, которые имеют право выдвигать кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.

В соответствии с современным законодательством представленность хотя бы в одном региональном парламенте дает партии право на участие в будущих выборах в Государственную Думу без сбора подписей, что создает серьезную преференцию перед осталь-

²² Политические партии, выдвижение которыми кандидатов, списков кандидатов на выборах 14 сентября 2014 года не требует сбора подписей // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. URL: http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/electday/vib_140914/bes_podpisei.php (дата обращения: 01.10.2019).

²³ Список зарегистрированных политических партий // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok> (дата обращения: 01.10.2019).

²⁴ Заседание ЦИК РФ от 25 сентября 2019 г. № 228 // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. URL: <http://www.cikrf.ru/vid/archive/meeting/44581/> (дата обращения: 01.10.2019).

ными партиями. Ни одна из восьми партий, которые должны были собрать 200 тыс. подписей в 2016 г., не была допущена к выборам из-за отказа в регистрации. А это значит, что уровень и характер конкуренции на следующих выборах в Государственную думу будут определяться не только партиями-фаворитами, но и частью новых партий.

Чтобы избежать девальвации статуса политической партии, закон обязывает их участвовать в выборах. Партия, не принимавшая участия в выборах в течение 7 лет, подлежит ликвидации в судебном порядке. Под участием в выборах законом подразумевается выдвижение и регистрация списка на выборах в Госдуму, регистрация своего кандидата в президенты, участие в губернаторских выборах минимум в 10% всех регионов или в выборах законодательных собраний не менее чем в 20% субъектов. Если рассматривать муниципальный уровень, то, чтобы избежать ликвидации, партия должна в течение семи лет выдвинуть и зарегистрировать кандидатов на местных выборах более чем в половине регионов страны.

Итак, подходы к реформированию партийно-политического пространства на разных этапах по своему содержанию были различны. На начальном этапе в целом предполагалось выстраивание общих правил, в том числе в рамках электорального процесса, для всех политических акторов, которые были заинтересованы в развитии партий. В дальнейшем субъекты электоральной реформы приобрели опыт перераспределения ресурсов в пользу тех или иных партий и групп политических элит с помощью трансформации

статуса политических партий. «Правовая институционализация партий нередко осуществлялась государством в инициативном порядке, опережая реальные процессы их политико-организационного становления»²⁵.

Безусловно, за прошедший период роль института партий в российской политической системе возросла. При этом расширение возможностей реализации их функций сопровождалось существенным увеличением требований к ним, оформлением жесткой системы правовой регламентации их деятельности.

Предоставление партиям все более широких прав при выдвижении кандидатов на выборах актуализировало также вопрос о том, в какой степени система политических партий отражает избирательные права граждан. В этой связи вопрос о свободе создания политических партий и соблюдении равенства прав между ними становится вопросом обеспечения конституционно гарантированного равенства прав граждан.

В целом востребованность партий в современной общественно-политической жизни за прошедшие годы значительно усилилась, они стали неотъемлемым элементом избирательной системы. Однако требуется время, чтобы российские партии стали реальными посредниками во взаимоотношениях между элитами и массами, избирателями и кандидатами, властью и обществом.

²⁵ Заславский С.Е. Политические партии России: Процесс правовой институционализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 18.

Литературы

1. Анохина Н.В. Пропорциональная избирательная система и опасности президенциализма: российский случай / Н.В. Анохина, Е.Ю. Мелешкина // Полис. 2007. № 5. С. 8–24.
2. Бусыгина И.М. Какие ценности в цене? / И.М. Бусыгина // Полис. 2004. № 1. С. 17–18.
3. Вешняков А.А. Региональные выборы в России: особенности и тенденции / А.А. Вешняков. URL: <http://federalbook.ru/files/FS/Soderjanie/FS-9/II/Veshnyakov.pdf> (дата обращения: 15.06.2019).
4. Гельман В.Я. От «бесформенного плюрализма» к «доминирующей власти»? (Трансформация российской политической системы) / В.Я. Гельман // Общественные науки и современность. 2006. № 1. С. 45–58.
5. Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика. 1993–2003 / Г.В. Голосов. Санкт-Петербург : Изд-во Европейского университета, 2006. 304 с.
6. Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации / С.Е. Заславский. Москва : Ин-т права и публичной политики, 2003. 300 с.
7. Заславский С.Е. Политические партии России: Процесс правовой институционализации : автореферат диссертации доктора юридических наук / С.Е. Заславский. Москва, 2004. 48 с.
8. Иванченко А.В. Основные избирательные системы, применяемые на выборах в Российской Федерации / А.В. Иванченко. URL: <http://www.rcoit.ru/upload/docs/rcoit/learning/tipovayaup/tema2.pdf> (дата обращения: 23.05.2019).
9. Иванченко А.В. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии / А.В. Иванченко, А.Е. Любарев. Москва : Аспект Пресс, 2006. 222 с.
10. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / ответственный редактор А.А. Вешняков. Москва : Норма, 2003. 816 с.
11. Коргунюк Ю.Г. Становление партийной системы в современной России / Ю.Г. Коргунюк. Москва : [б. и.], 2007. 544 с.
12. Лапаева В.В. Закон о политических партиях: в чем суть альтернативных подходов / В.В. Лапаева // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 11–18.
13. Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России / В.В. Лапаева. Москва : Норма, 1999. 304 с.
14. Макаренко Б.И. Парламентские выборы 2003 г. как проявление кризиса партийной системы / Б.И. Макаренко // Полис. 2004. № 1. С. 51–60.
15. Пантин В. Народ и партии не едины: как преодолеть отчуждение? / В. Пантин. URL: <http://www.politstudies.ru/universum/esse/> (дата обращения: 12.05.2019).
16. Партийная реформа и контрреформа 2012–2014 годов: предпосылки, предварительные итоги, тенденции : монография / И.Н. Трофимова, Ю.В. Ирхин, А.В. Белинский [и др.] ; под редакцией Н.А. Борисова, Ю.Г. Коргунюка, А.Е. Любарева, Г.М. Михалевой. Москва : КМК, 2015. 200 с.
17. Перегудов С.П. Политическая система России после выборов 2007–2008 гг.: факторы стабилизации и дестабилизации (часть I) / С.П. Перегудов // Полис. 2009. № 2. С. 23–38.
18. Постников А.Е. Конституционно-правовые основы взаимодействия политических партий и государства / А.Е. Постников // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 5–12.

Основания конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства: опыт систематизации

ТРОФИМОВА ГАЛИНА АНАТОЛЬЕВНА,
эксперт Научно-исследовательского объединения
«Правовая инициатива»
Trofimova_Galy@mail.ru

На протяжении многих десятилетий ведутся исследования в области усовершенствования избирательного законодательства, в том числе посредством толкования и введения новых норм о конституционной ответственности¹. Но до придания отечественному законодательству простой и понятной формулы ответственности далеко. Отсутствует конкретный перечень избирательных правонарушений, хотя избирательное законодательство и избилует санкциями, не указаны критерии отграничения правонарушений от иных деяний, обеспеченных санкциями, не сформулированы проблемы построения единой системы конституционных правонарушений. Попробуем восполнить соответствующий пробел.

На основе общих теоретических представлений обязательными признаками правонарушения являются противоправность деяния и вина, внешним формальным признаком, завершающим полную конструкцию правонарушения, — санкция. На их основе и попытаемся выделить деликты, представленные в первую очередь в Федеральном

законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее — Закон № 67-ФЗ).

А. Деликты, совершаемые избирательными комиссиями и ее членами:

1) принятие избирательной комиссией решения, противоречащего закону, или с превышением установленной компетенции влечет его отмену вышестоящей комиссией или судом, а также может влечь возложение на нижестоящую избирательную комиссию обязанности по повторному рассмотрению соответствующих материалов (п. 11 ст. 20³);

2) принятие нижестоящей комиссией, ее должностными лицами решения или осуществление действия (бездействия), нарушающего избирательные права граждан, влечет отмену решения полностью или в части (то есть признание незаконным действия или бездействия) вышестоящей избирательной комиссией, а также может влечь возложение на нижестоящую избирательную комиссию обя-

¹ См., напр.: Боброва Н.А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 63–65; Пешин Н.Л. Глава 6. Проблемы гарантий недопущения и устранения нарушений избирательного законодательства // Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы: учебно-методический комплекс / рук. авт. колл. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. С. 403–404.

² Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 19.05.2019) // СПС «Гарант».

³ Если иное специально не указано, в скобках приводятся ссылки на Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Статья посвящена проблемам определения и правильного формулирования избирательных правонарушений. Автором обозначены признаки избирательного деликта, их формы (конституционно-правовой деликт и конституционно-административный деликт) и направления совершенствования законодательства.

Ключевые слова: конституционные правонарушения, избирательные правонарушения, ответственность за нарушение избирательных прав, ответственность избирательных комиссий, основания конституционно-правовой ответственности.

Bases of the Constitutional Law Liability for Violation of Electoral Laws: Experience of Systematization

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

The article is devoted to the problems of determining and correctly formulating electoral offenses. The author outlines the signs of electoral tort, their forms (constitutional-legal tort and constitutional-administrative tort) and directions for improving legislation.

Keywords: constitutional offenses, electoral offenses, the responsibility for violation of electoral rights, the responsibility of election commissions, the fundamentals of constitutional and legal responsibility.

занности по повторному рассмотрению вопроса и принятию решения по существу (совершению определенного действия) (п. 6 ст. 75);

3) принятие избирательной комиссией решения о регистрации кандидата (списка кандидатов) с нарушением требований закона может влечь отмену решения судом, принятие избирательной комиссией решения об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) с нарушением требований закона может влечь отмену решения вышестоящей избирательной комиссией либо судом (п. 6 ст. 76);

4) допущение избирательной комиссией при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения закона, регламентирующего проведение соответствующих выборов, до установления итогов голосования может влечь отмену решения нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов вышестоящей комиссией, в том числе возложение на нижестоящую избирательную комиссию обязанности повторного подсчета голосов, если же допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, может влечь признание итогов голосования, результатов выборов недействительными (п. 1 ст. 77);

5) совершение избирательной комиссией одного из следующих деяний (за исключением нарушений закона, способствовавших избранию либо имевших целью побудить или побуждавшие избирателей голосовать за не избранных по результатам голосования кандидатов, за не принявшие участия в распределении депутатских мандатов списки кандидатов): а) нарушение правил составления списков избирателей, если указанное нарушение не позволяет с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей; б) нарушение порядка голосования и установления итогов голосования, если указанное нарушение не позволяет с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей; в) воспрепятствование наблюдению за проведением голосования и подсчетом голосов избирателей, если указанное нарушение не позволяет с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей; г) нарушение порядка формирования избирательной комиссии, если указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей; д) другие нарушения законодательства РФ о выборах, если указанные нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей, после установления итогов голосования, определения результатов выборов могут влечь отмену решения об итогах голосования судом (п. 1.2 ст. 77 с учетом п. 5 ст. 77), в том числе возложение на избирательную комиссию обязанности по повторному подсчету голосов (п. 4 ст. 77);

6) совершение избирательной комиссией одного из следующих деяний: а) незаконный отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, выявленный после дня голосования, если это нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей; б) иное нарушение законодательства о выборах, если это нарушение не позволяет выявить

действительную волю избирателей, может влечь отмену решения о результатах выборов судом (п. «а», «б», «в», «г», «д», «е» п. 2 ст. 77 с учетом п. 5 ст. 77), в том числе возложение на избирательную комиссию обязанности по повторному подсчету голосов (п. 4 ст. 77);

7) совершение избирательной комиссией следующих деяний: а) нарушение избирательных прав граждан, повлекшее за собой признание в порядке, установленном законом (в том числе на основании решения суда), недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов Центральной избирательной комиссией РФ, избирательной комиссией субъекта РФ; б) неисполнение решения суда или вышестоящей комиссии, решений Центральной избирательной комиссии РФ, избирательной комиссии субъекта РФ, избирательной комиссии муниципального района, принятых в соответствии с законом; в) невыполнение обязанности по назначению выборов, повлекшее за собой назначение выборов временной избирательной комиссией, может влечь расформирование избирательной комиссии судом (п. 1 ст. 31);

8) принятие избирательной комиссией протокола об итогах голосования, о результатах выборов и (или) свободной таблицы с нарушением законодательства о выборах может влечь принятие решения о внесении изменений в соответствующие документы судом (п. 1.1 ст. 77);

9) совершение нижестоящей комиссией ошибок, допущение несоответствий в протоколах об итогах голосования и (или) сводных таблицах об итогах голосования, допущенные сомнения в правдивости составления протоколов и (или) сводных таблиц могут влечь непризнание составленных документов и принятие вышестоящей избирательной комиссией решения о повторном подсчете голосов, в том числе возложение на нижестоящую избирательную комиссию обязанности по повторному подсчету голосов (п. 9 ст. 69);

10) нарушение членом комиссии с правом решающего голоса положений закона о допустимости занятия лицом соответствующей должности влечет освобождение от обязанностей члена комиссии до истечения срока полномочий по решению органа, назначившего его (п. 6 ст. 29);

11) несоблюдение членом комиссии с правом решающего голоса, работающим в комиссии на постоянной (штатной) основе, ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», влечет освобождение члена комиссии от обязанностей до

истечения срока полномочий по решению органа, его назначившего (п. 6.1 ст. 29);

12) нарушение членом участковой комиссии законодательства РФ о выборах, установленное в судебном порядке, влечет отстранение члена участковой комиссии от работы (п. 12 ст. 64);

13) совершение членом комиссии одного из следующих деяний: а) утрата гражданства РФ, приобретение гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства; б) совершение преступления либо административного правонарушения, заключающегося в нарушении законодательства о выборах, подтвержденное решением суда; в) систематическое невыполнение обязанностей, подтвержденное решением суда; г) допущение правонарушения в составе члена избирательной комиссии, в отношении которой судом принято решение о ее расформировании, влечет прекращение полномочий (п. «а», «б», «д», «е» п. 8 ст. 29);

Б. Деликты, совершаемые кандидатами:

1) нарушение кандидатом Закона № 67-ФЗ может влечь предупреждение, выносимое избирательной комиссией (п. 5.1 ст. 20);

2) несоблюдение кандидатом ограничений, предусмотренных законом, может влечь по заявлению прокурора отмену регистрации кандидата, списка кандидатов судом (п. 12 ст. 76);

3) совершение кандидатом, включенным в заверенный список кандидатов, одного из следующих деяний: а) сокрытие сведений о судимости; б) несоблюдение в течение агитационного периода ограничений, установленных решением суда; в) несоблюдение к моменту представления документов, необходимых для регистрации, требований относительно закрытия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, и (или) относительно отчуждения иностранных финансовых инструментов (при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ); г) неоднократное использование преимуществ своего должностного или служебного положения влечет исключение из заверенного списка кандидатов (п. «б», «в», «в1», «г» п. 26 ст. 38);

4) совершение зарегистрированным кандидатом одного из следующих деяний: а) использование в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышение предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5%; б) неоднократное использование преимуществ своего должностного или служебного положения; в) подкуп избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действующим по их поручению иным лицом или организацией;

г) несоблюдение или неоднократное несоблюдение ограничений, требования о соблюдении которых предусмотрены законом; д) сокрытие сведений о своей судимости; е) открытие или наличие счетов (вкладов), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владение и (или) пользование иностранными финансовыми инструментами (при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов) могут влечь по заявлению зарегистрировавшей кандидата избирательной комиссии отмену регистрации судом (п. «б», «в», «г», «д», «е», «з», «и» п. 7 ст. 76);

5) совершение кандидатом, включенным в зарегистрированный список, одного из следующих деяний: а) неоднократное использование преимуществ своего должностного или служебного положения; б) несоблюдение ограничений, предусмотренных законом; в) сокрытие кандидатом сведений о своей судимости; г) открытие или наличие счетов (вкладов), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владение и (или) пользование иностранными финансовыми инструментами (при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов); д) подкуп избирателей кандидатом, а также действующими по его поручению иным лицом или организацией может влечь по заявлению зарегистрировавшей список кандидатов избирательной комиссией отмену регистрации кандидата судом (п. 9 ст. 76);

б) совершение зарегистрированным кандидатом, включенным в список кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, или в список кандидатов, которым переданы депутатские мандаты, одного из следующих деяний: а) вступление в члены иной политической партии, чем политическая партия, в список кандидатов которой он включен; б) несоблюдение требования об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, иного выборного лица; в) выявление факта несоблюдения требований закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов (при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов) влечет исключение из списка кандидатов, допущенных до распределения мандатов, или из списка кандидатов, которым были переданы дополнительные мандаты (п. «в», «г» п. 18 ст. 71);

7) совершение кандидатом, признанным избранным, одного из следующих деяний: а) израсходование на проведение своей избирательной

кампании помимо средств собственного избирательного фонда средств в размере, составляющем более чем 10% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом; б) осуществление подкупа избирателей, если указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей; в) выход при проведении агитации за рамки ограничений, предусмотренных законом, если это не позволяет выявить действительную волю избирателей; г) использование преимуществ должностного или служебного положения, если указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей; д) иное нарушение законодательства о выборах, если это нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей, может влечь отмену решения о результатах выборов судом (п. «а», «б», «в», «г», «д», «е» п. 2 ст. 77 с учетом п. 5 ст. 77), перераспределение депутатских мандатов (п. 8 ст. 77);

8) невыполнение зарегистрированным кандидатом, избранным депутатом либо выборным должностным лицом в необходимый срок требования об освобождении его от обязанностей, несовместимых с новым статусом, влечет отмену решения о признании такого кандидата избранным соответствующей избирательной комиссией (п. 6.1 ст. 70);

9) снятие зарегистрированным кандидатом своей кандидатуры, отмена судом или аннулирование избирательной комиссией регистрации кандидата влечет возмещение таким кандидатом расходов, понесенных избирательной комиссией при подготовке и проведении выборов (п. 34 ст. 38).

10) нарушение при проведении голосования закона, регламентирующего проведение соответствующих выборов, до установления итогов голосования может влечь отмену решения нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов вышестоящей комиссией, а если допущенные нарушения не позволяют достоверно определить результаты волеизъявления избирателей, может влечь признание итогов голосования, результатов выборов недействительными (п. 1 ст. 77);

11) сбор подписей с нарушением положений закона влечет признание таких подписей недействительными (п. 6 ст. 37).

В. Деликты, совершаемые избирательным объединением:

1) нарушение избирательным объединением Закона № 67-ФЗ может влечь предупреждение, выносимое избирательной комиссией (п. 5.1 ст. 20);

2) несоблюдение избирательным объединением ограничений, предусмотренных законом, может влечь по заявлению прокурора отмену регистрации кандидата, списка кандидатов судом (п. 12 ст. 76);

3) совершение избирательным объединением одного из следующих деяний: а) использование избирательным объединением в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5% от предельного размера расходования средств из-

бирательного фонда, установленного законом, или превышение предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5%; б) неоднократное использование руководителем избирательного объединения преимуществ своего должностного или служебного положения; в) подкуп избирателей избирательным объединением, его доверенным лицом, уполномоченным представителем, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией; г) несоблюдение избирательным объединением ограничений, предусмотренных законом, если избирательное объединение, выдвинувшее этот список, не исключит нарушившего ограничения кандидата из списка; д) неоднократное несоблюдение избирательным объединением ограничений, предусмотренных законом, может влечь по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей список кандидатов, отмену регистрации списка кандидатов судом (п. «б», «в», «г», «д», «е» п. 8 ст. 76);

4) совершение избирательным объединением, выдвинувшим список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, одного из следующих деяний: а) израсходование на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда средств в размере, составляющим более чем 10% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом; б) подкуп избирателей, если указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей; в) выход при проведении агитации за рамки ограничений, предусмотренных законом, если это не позволяет выявить действительную волю избирателей; г) использование руководителем избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, преимуществ должностного или служебного положения, если указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей; д) иное нарушение законодательства о выборах, если это нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей, может влечь отмену решения о результатах выборов судом (п. «а», «б», «в», «г», «д», «е» п. 2 ст. 77 с учетом п. 5 ст. 77), а также отмену судом решения о допуске соответствующих избирательных объединений к распределению депутатских мандатов и перераспределению депутатских мандатов (п. 8 ст. 77);

5) отзыв избирательным объединением зарегистрированного кандидата, зарегистрированного списка кандидатов без вынуждающих к тому обстоятельств, отмена судом или аннулирование избирательной комиссией регистрации списка кандидатов (за исключением аннулирования регистрации из-за выбытия кандидата из списка кандидатов по вынуждающим к тому обстоятельствам) влекут возмещение избирательным объединением расходов, понесенных избирательной комиссией при подготовке и проведении выборов (п. 34 ст. 38);

6) нарушение при проведении голосования закона, регламентирующего проведение соответствующих выборов, до установления итогов

голосования может влечь отмену вышестоящей комиссией решения нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, может влечь признание итогов голосования, результатов выборов недействительными (п. 1 ст. 77);

7) сбор подписей с нарушением положений закона влечет признание таких подписей недействительными (п. 6 ст. 37).

Г. Деликты, совершаемые наблюдателями и иными вспомогательными участниками выборов:

1) нарушение наблюдателем или иными лицами законодательства РФ о выборах, установленное в судебном порядке, влечет удаление наблюдателя и иных лиц из помещения для голосования (п. 12 ст. 64);

2) нарушение иностранным (международным) наблюдателем общепризнанных принципов и норм международного права, федеральных законов может влечь отзыв аккредитации Центральной избирательной комиссией РФ (ч. 11 ст. 34 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ и п. 11 ст. 24 Федерального закона от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁵).

Д. Деликты, совершаемые избирателями:

1) неправильное заполнение бюллетеня влечет признание его недействительным (п. 17 ст. 68)⁶;

2) нарушение законодательства РФ о выборах, установленное в судебном порядке, влечет удаление избирателя из помещения для голосования (п. 12 ст. 64).

Данный перечень нуждается в пояснении. Во-первых, о том, почему некоторые основания применения санкций не были представлены.

В ряде случаев при отмене регистрации кандидата или списка кандидатов виновное основание налицо (в частности, призыв к экстремистской деятельности до соответствующей регистрации — п. «ж» п. 7 ст. 76 и п. «ж» п. 8 ст. 76). Однако нельзя признать его избирательным правонарушением, так как правонарушение совершено лицом или общественным объединением до приобретения статуса зарегистрированного кандидата или регистрации выдвинутого списка кандидатов соответственно, и отмена регистрации — это восстановление соответствующего закону положения. Применение конституционно-правовой ответственности в данном случае происходит не за избирательное правонарушение, пусть

и с санкцией, поражающей в правах именно в этой сфере.

Не представлен в качестве правонарушения и отказ в регистрации. Как следует из закона, отказ в регистрации кандидата или списка кандидатов (п. 24 и 25 ст. 38) может иметь место при предоставлении неправильно оформленных документов (технического условия реализации права), а также на основании допущенного правонарушения субъектами, обратившимися за регистрацией, причем нарушения избирательного законодательства (например, подкуп избирателей — подп. «о» п. 24 ст. 38 и подп. «н» п. 25 ст. 38). Однако участниками избирательных отношений следует признавать лиц, зарегистрированных в соответствующем статусе (гражданина — в статусе кандидата, партию или иное общественное объединение, допускаемое законом до участия в выборах, — в статусе избирательного объединения). До этого момента это лишь субъекты, обладающие правовой способностью реализовать пассивное избирательное право в конкретной избирательной кампании. Как правило, именно регистрация (иной юридический факт) существует для того, чтобы зафиксировать момент приобретения субъектом правоспособности (дееспособности и деликтоспособности). И то, что в Законе № 67-ФЗ представлено два статуса претендента на выборную должность — кандидат и зарегистрированный кандидат, вводит избирателей в заблуждение, получается, что один — квазикандидат, а другой — реальный кандидат. Непонятно, почему такой субъект, как избирательное объединение, может возникнуть до начала избирательной кампании, то есть стать участником процесса до начала процесса.

Так как ряд действий, направленных на осуществление пассивного избирательного права (создание избирательного фонда, сбор подписей и др.), осуществляется до официальной регистрации кандидата или списка кандидатов, следовательно, регистрацию нужно признать первичным действием по отношению ко всем остальным действиям субъекта пассивного избирательного права. Партия или иное общественное объединение, допускаемое законом для участия в выборах, должно получить статус избирательного объединения — участника конкретной избирательной кампании с момента регистрации списка кандидатов. Также должны быть установлены сроки создания избирательного фонда, сбора необходимого числа подписей и других обязательных действий, без которых кандидат или список кандидатов не может быть внесен в избирательные бюллетени. Это устраним имеющиеся коллизии.

Во-вторых, нужно дать пояснения и относительно характеристики представленных деликтов.

Некоторые из них носят общий характер, другие — конкретизированный, хотя лучше было бы объединить. Но в Законе № 67-ФЗ использованы сразу два, друг другу противоречащих принципа построения акта: стадия избирательного процесса и статус участника.

Кроме того, необходимо обратить внимание на конструкцию правонарушения: оно либо «влечет»,

⁴ Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 19.05.2019) // СПС «Гарант».

⁵ Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 11.12.2018) // СПС «Гарант».

⁶ Если во время голосования избиратель посчитает, что при заполнении бюллетеня допустил ошибку, вправе обратиться с просьбой выдать новый бюллетень, испорченный бюллетень погашается (п. 9 ст. 64), и голос не утрачивает силу.

либо «может влечь» последствия. То есть в одних случаях происходит констатация однозначного последствия, а в других — констатация возможного последствия. Последний вариант образован на основе использования в законе таких по отношению к инстанции применения ответственности слов и словосочетаний, как «вправе», «может», «может быть». Однако положение о возможности применения соответствующей санкции обосновано лишь в том случае, когда возникает необходимость повторных действий со стороны субъекта правонарушения с целью устранения нарушенного правового положения, и возложение соответствующей обязанности является дополнительной мерой, не зависящей от основной санкции, констатирующей факт правонарушения.

Возникает и такой вопрос: какие из правонарушений не следует считать основаниями чисто конституционно-правовой ответственности и почему? Нельзя согласиться с тем, что законы о выборах регламентируют исключительно конституционно-правовые отношения. Отношения между избирательными комиссиями — это отношения между государственными (государственными и муниципальными) органами или властеотношения, поэтому правонарушения, ответственность за которые основывается на иерархическом порядке взаимоотношений вышестоящей и нижестоящей комиссии, а это видно в случае, когда отмена решения нижестоящей избирательной комиссии происходит вышестоящей избирательной комиссией без обращения для этого в судебную инстанцию, теоретически правильно относить к административным правонарушениям. Однако согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях⁷ в число административных правонарушений включены только те, что указаны в этом законе и принятых в соответствии с ним законах субъектов РФ об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ). В результате образуются конституционно-административные деликты (по правовой форме — конституционные, по существу — административные).

⁷ Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в ред. от 16.10.2019) // СПС «Гарант».

Если вышестоящий орган обладает правом корректирования решения (действия) нижестоящего органа, то есть изменения в целях целесообразности либо устранения правонарушения (как здесь и представлено), то решения (действия) нижестоящего органа можно признать корректируемыми, а решения (действия) вышестоящего органа — корректируемыми. Таким образом, правонарушения, допускаемые нижестоящим органом власти и устраняемые (наказуемые) вышестоящим органом власти во внесудебном (административном) порядке, можно было бы охарактеризовать как административно-корректируемые деяния.

В заключение можно отметить следующее.

При определении избирательных правонарушений необходимо руководствоваться общетеоретическими принципами отграничения правонарушений.

Отыскать в избирательном законодательстве избирательное правонарушение среди всех деяний, имеющих санкции, представляет трудность для правоприменителя, так как санкции за избирательные правонарушения не отделены: 1) от санкций, поражающих в правах в сфере избирательного права, но не наступающих за нарушение избирательного законодательства; 2) от санкций за нарушение технических условий реализации избирательного права; 3) от санкций за нарушения избирательного законодательства до получения соответствующего статуса участника избирательного права.

Существует и ряд проблем относительно формулирования избирательных правонарушений (их внешней формы и содержания): 1) наличие как общей, так и конкретной формулы деликта в разных частях правового акта; 2) использование двух противоречащих друг другу принципов построения федерального закона, влияющих в том числе и на определение ответственности участников избирательных правоотношений: стадия избирательного процесса и статус участника; 3) условность в ряде случаев применения санкции; 4) появление конституционно-административных деликтов.

Думается, что одной из задач построения единой и четкой системы формулирования деликтов является как раз решение обозначенных проблем.

Литература

1. Боброва Н.А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях / Н.А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 63–65.
2. Пешин Н.Л. Глава 6. Проблемы гарантий недопущения и устранения нарушений избирательного законодательства / Н.Л. Пешин // Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы: учебно-методический комплекс / руководитель авторского коллектива и ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва: Юстицинформ, 2015. С. 403–404.

Центр редакционной подписки:

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

Финансирование избирательных кампаний в России: правовые основы и перспективы законоотворчества

НОВИКОВ ОЛЕГ ВИКТОРОВИЧ,

научный сотрудник сектора финансового налогового, банковского и конкурентного права
Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)
nalognovikov@mail.ru

Ежегодно в нашей стране на различных уровнях проводятся многочисленные выборы и референдумы в органы государственной и муниципальной власти, в которых принимают участие граждане Российской Федерации. Кандидаты от различных политических партий и движений, самовыдвиженцы и их избиратели принимают в голосовании самое активное участие, воспользовавшись своим избирательным правом, данным им Конституцией Российской Федерации.

Безусловно, на этапе подготовки к любой избирательной кампании возникают многочисленные вопросы. Из каких источников будет вестись ее финансирование? Каковы предельно допустимые размеры сумм пожертвований? Что можно, а чего нельзя сделать со средствами, поступившими на специальный избирательный счет? И таких вопросов наберется не один десяток.

Во всем этом многообразии вопросов помогает разобраться 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»¹ (далее — Закон № 67-ФЗ). Глава VII «Финансирование выборов и референдумов» Закона № 67-ФЗ целиком посвящена данной проблематике. В нее включены четыре статьи: ст. 57 «Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов

и референдума», ст. 58 «Порядок создания избирательных фондов, фондов референдума», ст. 59 «Порядок расходования средств избирательных фондов, фондов референдума», ст. 60 «Контрольно-ревизионные службы».

Время проведения выборов и референдума производится за счет средств соответствующего бюджета (федерального, субъекта РФ, местного). Главными распорядителями средств бюджета являются Центральная избирательная комиссия РФ, избирательная комиссия субъекта РФ, муниципальная избирательная комиссия. Отчитываются они о расходовании средств бюджета соответственно перед палатами Федерального Собрания РФ, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, представительными органами муниципальных образований. Распоряжение денежными средствами, выделенными на выборы и референдумы, лежит на председателях избирательных комиссий вместе с ответственностью соответствия финансовых документов решениям комиссий по финансовым вопросам².

Центральная избирательная комиссия РФ совместно с Центральным банком РФ устанавливает порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из федерального бюджета, другим комиссиям на подготовку и проведение выборов в федеральные органы государственной власти, референдума

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 29.05.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же. Статья 57.

В статье проведен анализ нормативных правовых актов, регулирующих финансирование избирательных кампаний в России. На основе отечественного и зарубежного опыта автор делает ряд предложений о совершенствовании избирательного законодательства, направленных на развитие избирательного процесса страны.

Ключевые слова: избирательное право, финансирование, избирательный фонд, избирательная кампания, кандидаты.

Financing of Election Campaigns in Russia: Legal Bases and Law Making Prospects

Novikov Oleg V., Research Scientist of the Department of Financial, Tax, Banking and Competition Law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (ISL RAS)

The article analyzes the legal acts regulating the financing of election campaigns in Russia. Based on domestic and foreign experience, the author makes a number of proposals on improving the electoral legislation aimed at developing the country's electoral process.

Keywords: suffrage, financing, election fund, election campaign, candidates.

Российской Федерации, эксплуатацию и развитие средств автоматизации, обучение организаторов выборов и избирателей и обеспечение деятельности избирательных комиссий.

На средства, полученные из бюджета на проведение выборов и референдума, комиссии осуществляют закупку бюллетеней, открепительных удостоверений, специальных знаков (марок), информационных материалов, размещаемых в помещениях избирательных комиссий, комиссий референдума и помещениях для голосования, услуг по доставке избирательной документации, документов, связанных с подготовкой и проведением референдума, иных отправок избирательных комиссий, комиссий референдума, используемых при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, референдума Российской Федерации и референдумов субъектов Российской Федерации.

Российская Федерация в вопросе проведения избирательных кампаний имеет свой собственный опыт формирования избирательных фондов³.

Создание избирательного фонда является обязанностью кандидата или избирательного объединения. Наряду с избирательным фондом кандидаты вправе либо обязаны в определенных законом случаях назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам.

Законом разрешено создавать избирательные фонды за счет собственных средств кандидата, избирательного объединения, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, добровольных пожертвований граждан, добровольных пожертвований юридических лиц.

Характерной чертой закона является запрет делать взносы в избирательные фонды: иностранным государствам и иностранным организациям; иностранным гражданам; лицам без гражданства; гражданам Российской Федерации, не достигшим 18 лет на день голосования; российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов; международным организациям и международным общественным движениям; органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления; государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям; юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов; организациям, учрежденным государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации); воинским частям, военным учреждениям и организациям,

правоохранительным органам; благотворительным и религиозным организациям, а также учрежденным ими организациям; анонимным жертвователям; юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за год до дня голосования на выборах; некоммерческим организациям, получавшим в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования в избирательный фонд, денежные средства от иностранных государств, российских юридических лиц с иностранным участием с долей участия более 30% и тому подобное.

Законодатель дает право кандидату, избирательному объединению вернуть любое пожертвование в избирательный фонд, кроме пожертвований, внесенных анонимным жертвователем. В этом случае средства направляются в доход соответствующего бюджета. Также введены ограничения на расходы в ходе избирательной кампании и суммы взносов от жертвователей.

Открытие специального избирательного счета, куда поступают все денежные средства избирательного фонда, происходит после подачи первичных документов кандидатами, избирательными объединениями в соответствующие избирательные комиссии, организующие выборы по округу, в котором осуществляется выдвижение.

Во Франции, например, избирательное право тоже имеет ряд ограничений по созданию избирательных фондов кандидатов. Проведение избирательных кампаний во Франции регулируется Избирательным кодексом⁴. Государство возлагает на себя финансовое бремя, и само оплачивает эфирное время, размещение агитационных материалов в СМИ, изготавливает агитационные плакаты кандидатов. Не могут участвовать в его финансировании иностранные государства, организации, граждане. Необходимым условием является опубликование финансового отчета. Перерасход средств избирательного счета ведет к автоматическому отзыву мандата в случае избрания кандидата.

В США на федеральном уровне основным источником избирательного права является, естественно, Конституция⁵. Она регламентирует (правда, весьма фрагментарно) важнейшие гарантии всеобщего равного избирательного права применительно к выборам всех уровней и осуществляет более обстоятельное регулирование отдельных сторон федеральных выборов. Помимо Конституции на федеральном уровне институт выборов регулируется целым рядом законов. К ним относятся: Акт об избирательном праве 1970 г., Акт о федеральных избирательных кампаниях 1971 г., Акт о регистрации избирателей 1993 г., регулирующие в основном процедуру и организацию выборов;

⁴ Code electoral. Parties legislative et reglementaire. Paris : Les editions des journaux officiels, 2002. URL. <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Circulation-des-biens-culturels/Legislation-et-reglementation/Contexte-legislatif-et-reglementaire-en-France> ; Journal officiel de Republique francaise Lois et decrets. 31 juillet. 2003. P. 13016.

⁵ Веденеев Ю.А., Маклаков В.В. Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства. М. : Весь Мир, 2004. С. 463.

³ Там же. Статья 58.

ряд актов, вошедших в Налоговый кодекс, например, Акт о счете для финансирования первичных президентских выборов 1973 г., Акт о фонде президентской избирательной кампании 1973 г.; некоторые акты уголовного права; законы, касающиеся деятельности СМИ, почты, иных средств связи.

Отличительной особенностью США в вопросе сбора средств на избирательные кампании является их публичность. В обиход даже вошел термин «фандрайзинг» от англ. fundraising⁶ (привлечение добровольных финансовых ресурсов для решения общественно значимых задач). Так, избирательная кампания 44-го Президента США Барака Обамы в 2008 г. по сбору средств в избирательный фонд активно велась именно таким способом и успешно привела его в Белый дом. В его кампании была использована стратегия микропожертвований, где основной упор был сделан на пожертвования от физических лиц на суммы, не превышающие 200 долл. США. Весь этот положительный эффект суммарно был обеспечен использованием глобальных интернет-технологий.

В последнее время и у нас в России некоторые кандидаты активно перенимают этот опыт сбора средств. Избирательная кампания депутата Московской городской Думы по округу № 8 Дарьи Бесединой велась именно по такому принципу. Достаточно ознакомились с финансовым отчетом, который она предоставила. Все это говорит о том, что данный способ финансирования избирательных кампаний достаточно успешно имплементируется в нынешние российские реалии.

Из этого следует, что такие понятия, как «файндрейзинг», «микропожертвования» и другие подобные, обязательно стоит внести в нормативно-правовые акты, регулирующие финансирование избирательных кампаний на территории Российской Федерации.

Средствами, оказавшимися на счету избирательного фонда, кандидат или избирательное объединение может распоряжаться самостоятельно⁷. В то же время существуют определенные ограничения по использованию средств избирательного фонда кандидатами или избирательными объединениями, а именно их можно использовать:

- для организации сбора подписей граждан;
- предвыборной агитации граждан;
- оплаты иных работ (услуг) граждан, непосредственно связанных с избирательной кампанией кандидата (избирательного объединения).

Перечисление денежных средств для использования в целях избирательной кампании кандидата, избирательного объединения не через избирательный фонд запрещается⁸. Кандидат, избирательное

объединение могут вести свою избирательную кампанию только за счет средств избирательного фонда. Также запрещается бесплатное или по необоснованно низким расценкам оказание работ (услуг), реализация товаров, связанных с избирательной кампанией.

Кредитная организация, в которой открыт специальный избирательный счет, обязана предоставлять сведения о поступлении и расходовании средств кандидата, избирательного объединения по их требованию. В средства массовой информации избирательная комиссия направляет сведения о поступлении и расходовании средств с избирательного счета для их опубликования.

Оставшиеся средства от избирательной кампании на избирательном счете будут распределены между лицами, осуществившими пожертвования, согласно их доле участия в этом.

Не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов кандидат, избирательное объединение обязаны предоставить финансовый отчет, в который включены данные о размере избирательного фонда, источниках его формирования, расходах избирательного фонда⁹. Налогообложение средств, полученных в ходе избирательной кампании, регулируется ст. 217 НК РФ¹⁰.

Для более эффективной работы избирательных кампаний и в целях обеспечения их финансовой безопасности создаются контрольно-ревизионные комиссии¹¹. Контрольно-ревизионные комиссии создаются и функционируют на базе соответствующих избирательных комиссий. Контрольно-ревизионные службы осуществляют свои надзорные функции за расходами средств, выделенных комиссиям для подготовки и проведения выборов, референдума, за источниками поступления средств в избирательные фонды, фонды референдума, за организацией учета этих средств и их использованием, для проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума, для организации проверок достоверности, представленных кандидатами об имуществе, о доходах, об их источниках и расходах.

Конечно, избирательное право Российской Федерации несовершенно, и оно постоянно претерпевает изменения. И немаловажным здесь является вопрос о совершенствовании законодательства в области финансирования избирательных кампаний¹². Есть несколько моментов, на которых хотелось бы остановить свое внимание. Например, вопрос открытия специального избирательного

⁶ Долгих Ф.И. Микропожертвования как источник финансирования политических партий — российские реалии и опыт США // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 2 (117). С. 92–105.

⁷ Статья 59 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

⁸ Колюшин Е.И. Избирательные фонды : научно-практическое пособие. М. : РЦИОИТ, 2009. 130 с.

⁹ Саттарова Н.А. Государственный финансовый контроль в системе обеспечения финансовой безопасности // Финансовое право. 2015. № 4. С. 14–18.

¹⁰ Статья 217 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 30.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Статья 60 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

¹² Митин Г.Н. Финансирование политических партий в России: теория и практические рекомендации. М. : URSS Лемд, 2015. 112 с.

счета. Было бы уместным упростить эту процедуру, чтобы потенциальные кандидаты на государственные должности не тратили и так лимитированное время на это. Из опыта нынешней кампании депутата Московской городской Думы VII созыва (в которой автор участвовал в качестве члена окружной избирательной комиссии с правом совещательного голоса от одного из победивших кандидатов) у некоторых кандидатов уходило несколько дней на эту процедуру. Предлагается, чтобы функции по открытию специального избирательного счета выполняли не только специализированные отделения Сбербанка РФ, но для удобства это можно было сделать и в любом другом его отделении.

Еще одним немаловажным моментом в вопросах финансирования избирательной кампании является вопрос повышения предельно допустимых сумм внесения кандидатами своих собственных средств в избирательный фонд в избирательном законодательстве субъектов Российской Федерации. В настоящее время вопрос о предельных размерах собственных в отношении максимально допустимого размера расходов из средств избирательного фонда отдан на усмотрение регионального законодателя и варьируется от 10 до 100%. На сегодняшний день на примере выборов в Мосгордуму VII созыва эта сумма не превышает 10% от общей суммы всех средств избирательного фонда¹³.

Обратный пример — выборы депутатов Государственного Совета Республики Крым, при проведении которых максимально допустимый размер собственных средств составляет до 100% от предельно допустимых размеров расходов из избирательных фондов кандидата, избирательного объединения¹⁴. Представляется, что кандидат должен более свободно распоряжаться своими собственными средствами, в том числе и на свою избирательную кампанию, если эти средства официально задекларированы. В связи с чем предлагается поднять этот минимальный порог внесения собственных средств в избирательный фонд до 20%.

Целесообразно было бы внести в российские законодательные акты, регулирующие избирательный процесс, такие понятия, как «файндрейзинг», «микробожедрования», предельно корректно увязав их с действующими институтами избирательного законодательства и используемыми в нем правовыми дефинициями.

Все эти поправки, направленные на то, чтобы облегчить и так непростую задачу для кандидатов на их выборные должности, должны быть реализованы в нормативных документах, регулирующих основы финансирования избирательной кампании в ближайшее время.

¹³ Статья 57 Закона г. Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» (ред. от 22.05.2019) // СПС «Гарант».

¹⁴ Пункт 1 ч. 3 ст. 60 Закона Республики Крым от 26 февраля 2019 г. № 572-ЗРК/2019 «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым». URL: <http://www.crimea.izbirkom.ru/> (дата обращения: 18.10.2019).

Литература

1. Веденеев Ю.А. Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Ю.А. Веденеев, В.В. Маклаков ; составители И.А. Алебастрова [и др.] ; ответственный редактор А.А. Вешняков. Москва : Весь Мир, 2004. 462 с.
2. Долгих Ф.И. Микропожедрования как источник финансирования политических партий — российские реалии и опыт США / Ф.И. Долгих // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 2 (117). С. 92–105.
3. Колюшин Е.И. Избирательные фонды : научно-практическое пособие / Е.И. Колюшин. Москва : РЦОИТ, 2009. 130 с.
4. Митин Г.Н. Финансирование политических партий в России: теория и практические рекомендации / Г.Н. Митин. Москва : URSS Ленанд, 2015. 112 с.
5. Саттарова Н.А. Государственный финансовый контроль в системе обеспечения финансовой безопасности / Н.А. Саттарова // Финансовое право. 2015. № 4. С. 14–18.

Уважаемые авторы!

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».

Муниципальные выборы в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

ШУГРИНА ЕКАТЕРИНА СЕРГЕЕВНА,

ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС),
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор
eshugrina@yandex.ru

Анализу судебной и иной правоприменительной практики по вопросам избирательного права и процесса уделяется достаточно серьезное внимание. Научно-аналитические материалы готовятся по линии избирательных комиссий¹, судебных

органов², ученых и иных представителей экспертного сообщества³.

Массив судебной практики по вопросам муниципальных выборов огромен. Однако из всего массива можно выделить несколько решений Конституционного Суда РФ, которые сыграли наиболее значительную роль. Ниже будут приведены позиции Суда,

¹ Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2013–2017 / отв. за вып. М.В. Гришина, Б.С. Эбзеев. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2019. 627 с. С разной периодичностью делаются обобщения о результатах выборов в органы местного самоуправления, см., напр.: Информационная записка о практике работы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов в ходе избирательных кампаний по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации 14 сентября 2014 г. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/relevant/detail/30393/>; Основные параметры нормативных правовых актов, регулирующих порядок подготовки и проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований — административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации, в которых выборы назначены на 18 сентября 2016 г. URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2016/06/30/01.html>

² Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 9.

³ См., напр.: Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 384 с.; Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации. М.: Юрлитинформ, 2016. 384 с.; Игнатов С.Л. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд. // СПС «КонсультантПлюс». 2014; Макарец А.А., Юсубов Э.С. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2018. 368 с.; Гриценко Е.В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 43–71.

В статье исследуются особенности судебной и иной правоприменительной практики по вопросам организации и проведения публичных слушаний (общественных обсуждений) как формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления. На конкретных примерах автор констатирует, что правоприменительная практика иногда придает совершенно неожиданное наполнение законодательным нормам. При подготовке статьи было проанализировано несколько сот решений судов разной юрисдикции.

Ключевые слова: муниципальные выборы, избирательные системы, пропорциональная система, конституционные ценности, баланс интересов.

Municipal Elections in Judgments of the Constitutional Court of the Russian Federation

Shugrina Ekaterina S., Leading Research Scientist of the Center for Local Self-Government of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), LL.D., Professor

The article studies peculiarities of judicial and other law enforcement practice concerning issues of organization and holding of public hearings (public discussions) as a form of civil involvement in exercising of local self-government. Based on specific examples, the author states that sometimes law enforcement practice gives an absolutely unexpected interpretation of legal provisions. Several hundreds of judgments of courts of various jurisdictions have been analyzed in the course of article preparation.

Keywords: municipal elections, electoral systems, proportional system, constitutional values, balance of interests.

сформулированные в соответствующих решениях, даны определенные комментарии к ним, решения приводятся в хронологическом порядке.

1. **«Дело Савостьянова»**⁴. В этом деле Конституционный Суд Российской Федерации исследовал и конституционность использования такого способа формирования представительного органа, как «делегирование». Иными словами, впервые перед судом был поднят вопрос о пределах использования выборов в контексте формирования органов местного самоуправления.

Рассмотрев данное дело, Суд констатировал, что в действующем правовом регулировании имеет место дифференцированный подход к порядку формирования представительных органов муниципальных образований в зависимости от их принадлежности к поселенческому или районному уровню. Все муниципальные образования, независимо от их территориальной основы, предназначены для осуществления муниципальной власти как власти местного сообщества и не находятся между собой в отношениях соподчинения. Вместе с тем муниципальный район по своей правовой природе — это муниципальное образование, которое объединяет другие муниципальные образования (поселения), и одновременно это публично-территориальная единица, представительные органы которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и исполнять в соответствующих пространственных пределах отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией и (или) субъектом Российской Федерации.

По мнению Суда, представительный орган муниципального района, сформированный из представителей поселений, сохраняет устойчивую публично-правовую связь с населением, поскольку входящие в его состав главы поселений и депутаты представительных органов поселений приобретают свои полномочия на основе волеизъявления населения, подконтрольны ему и перед ним ответственны. В таких случаях правовой статус лица как депутата представительного органа муниципального района обусловлен его избранием главой входящего в состав данного муниципального района поселения или депутатом его представительного органа, а потому с истечением срока (или досрочным прекращением) полномочий представительного органа поселения оканчиваются и полномочия этого лица как депутата представительного органа муниципального района. Кроме того, в рамках действующего правового регулирования выбор способа формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений, его закрепление в уставе муниципального района не препятствуют тому, чтобы вновь перейти к формированию представительного органа муниципального района на муниципальных выборах.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

2. **«Хомутининское дело, или Дело Гурмана-Болтушенко»**⁵. В данном деле исследовался вопрос о конституционности применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах⁶. Заявители фактически говорили о нарушении их избирательных прав, неконституционности использования пропорциональной избирательной системы как единственно возможной.

Дело в том, что подобный вопрос уже рассматривался Конституционным Судом РФ⁷. Так, еще в 1998 г. Конституционный Суд РФ сформулировал базовую правовую позицию, касающуюся дискреции федерального законодателя при решении вопроса о выборе модели избирательной системы, указав, что Конституция РФ непосредственно не закрепляет тот или иной вид избирательной системы для выборов депутатов Государственной Думы, напротив, установление порядка формирования Совета Федерации и выборов депутатов Государственной Думы она относит к ведению федерального законодателя. В связи с этим Суд признал не противоречащим Конституции РФ введение федеральным законодателем смешанной избирательной системы⁸.

Поэтому у Суда было не так много вариантов рассмотрения данного дела, наиболее очевидными было два — отказ или отказ с распространением ранее сформулированной позиции на новые правоотношения. Безусловно, был и вариант изменения Судом собственной ранее вынесенной позиции, но вероятность его была довольно низкой.

В таких условиях большое значение сыграла жалоба Уполномоченного по правам человека в РФ, который фактически выступил в поддержку заявителей. Уполномоченный обратил внимание на

⁵ 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» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

⁶ Автор этого раздела готовила неофициальное заключение по делу, поэтому чуть более подробно знакома с его материалами. С позицией автора, обзором заключений можно ознакомиться: Шугрина Е.С. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне? // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 2–5; Ее же. Местное самоуправление и пропорциональная избирательная система: добрососедство или противостояние? (Обзор заключений, направленных в Конституционный Суд Российской Федерации по делу об использовании пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне) // Местное право. 2011. № 3. С. 33–58.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации“» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

⁸ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 544 с.

то, что если решение вопросов местного значения предоставляется лишь федеральным коллективным субъектам с условием представительства более, чем в половине регионов России, это означает централизацию управления на местах и посягает на саму суть местного самоуправления и приводит к утрате его реального содержания. Иными словами, суду было предложено рассматривать не столько нарушение избирательных прав, сколько нарушение права на местное самоуправление. Это позволило развернуть дело в совершенно иной плоскости.

При подготовке неофициального заключения по этому делу автору удалось найти любопытную информацию ЦИК России, которую в конечном итоге Конституционный Суд РФ использовал в итоговом решении.

Так, в письме Председателя ЦИК РФ В.Е. Чурова, направленному председателям избирательных комиссий субъектов РФ в 2010 г., подчеркивалось, что «при распределении по пропорциональной избирательной системе менее 20 мандатов могут возникать проблемы, связанные с распределением депутатских мандатов, в том числе при обработке итогов голосования и определении результатов выборов с использованием программного обеспечения ГАС „Выборы“, как было указано в Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, утвержденных Постановлением ЦИК России от 25 декабря 2002 года № 167/1419-3. Так, при распределении мандатов по итогам выборов высока вероятность нарушения принципа пропорциональности распределения депутатских мандатов. Кроме того, могут возникнуть следующие ситуации: когда список кандидатов преодолевает заградительный барьер, но не получит депутатского мандата; когда два списка кандидатов, за один из которых проголосовало существенно больше избирателей, чем за другой, получают равное число депутатских мандатов; когда количество списков кандидатов, преодолевших заградительный барьер, будет больше, чем количество мандатов, распределяемых по единому избирательному округу, или равно этому количеству»⁹. Таким образом, Центральная избирательная комиссия РФ признает, что использование пропорциональной избирательной системы в небольших муниципальных образованиях приводит к фактическому нарушению избирательных прав граждан, что, в свою очередь, означает и нарушение права на осуществление местного самоуправления¹⁰.

По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, при применении пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах

в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан.

Конституционный Суд РФ признал не соответствующим Конституции РФ ряд положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Закона Челябинской области от 29 июня 2006 г. № 36-ЗО «О муниципальных выборах в Челябинской области» в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан.

Кроме того, федеральному законодателю было предписано внести изменения в действующее законодательство, установить критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений исходя из числа распределяемых мандатов. К настоящему времени такие изменения внесены, установлен запрет на применение пропорциональной избирательной системы, если распределение между списками кандидатов подлежит менее 10 депутатских мандатов.

3. **«Иркутское дело»**¹¹. Вообще-то в рамках этого дела рассматривались вопросы, связанные с системой органов местного самоуправления, в том числе различных способов формирования органов местного самоуправления¹².

Дело в том, что Законом Иркутской области от 30 мая 2014 г. № 54-ОЗ (ред. от 26.12.2014) «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» (далее — Закон Иркутской области № 54-ОЗ) для города Иркутска была предусмотрена

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области „Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области“ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

¹² Довольно подробный экспертный анализ позиций Конституционного Суда РФ, сформулированный по данному делу, содержится в статье: Гриценко Е.В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 43–71.

⁹ По материалам сайта ЦИК РФ. URL: <http://cikrf.ru/news/relevant/2010/07/22/pismo.html>

¹⁰ См. подр.: Шугрина Е.С. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне?

следующая модель организации местного самоуправления в качестве единственно возможной: глава города избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия его председателя. Во исполнение этого решения в устав города Иркутска были внесены соответствующие изменения¹³. Избрание мэра непосредственно жителями города было заменено на избрание депутатами представительного органа. Это решение вызвало достаточно серьезную дестабилизацию политической обстановки, которая проявилась и на выборах губернатора, состоявшихся в сентябре 2015 г.

В Конституционный Суд РФ поступил запрос группы депутатов Государственной Думы, которые просили проверить ряд норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) и Закона Иркутской области № 54-ОЗ. Слушание дела было назначено на 13 октября 2015 г. Эта хронология показывает, что у данного обращения в Конституционный Суд РФ был и серьезный политический контекст. Рассмотрение дела было важно не только для Иркутской области, конституционность закона которой проверялась в Суде, но и для всей страны, поскольку предметом рассмотрения в Суде становилось нормы и Федерального закона, внесенные в 2014–2015 г. и получившие название «контрреформирование контрреформ»¹⁴.

Так получилось, что и по этому делу автору довелось готовить неофициальное заключение¹⁵. На основании анализа регионального законодательства по вопросам формирования органов местного самоуправления были сделаны следующие выводы.

Во-первых, довольно отчетливо стала прослеживаться тенденция к унификации моделей формирования органов местного самоуправления в пределах субъекта РФ, сокращению выборности органов местного самоуправления, предпочтение отдается иным способам формирования органов местного самоуправления. Законами субъектов РФ жители ряда муниципальных образований оказались полностью лишены прямых выборов в органы местного самоуправления. Такое решение представляется чрезмерным. Законами субъектов РФ граждане лишаются активного и пассивного избирательного права, гарантированного ст. 32 Конституции РФ. Вместе с тем согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для

защиты определенных конституционно значимых ценностей.

Во-вторых, отсутствие прямых выборов в органы местного самоуправления приводит к полному отсутствию выборных органов в значительном количестве муниципальных образований; органы местного самоуправления полностью формируются иным образом — путем делегирования, косвенных выборов. Речь идет об использовании модели, когда представительный орган формируется путем делегирования, а глава муниципального образования избирается из числа депутатов или назначается представительным органом по результатам конкурса.

Это означает, что в большом числе муниципальных образований нет ни одного выборного органа местного самоуправления, что выхолащивает саму суть местного самоуправления, противоречит ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, в которой говорится об обязательном наличии выборных органов местного самоуправления. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П¹⁶ обращается внимание на то, что выборные органы публичной власти должны формироваться на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В-третьих, законами субъектов РФ фактически устанавливается разностатусность однотипных муниципальных образований. Например, во всех муниципальных районах Новгородской области представительные органы формируются путем делегирования, но в некоторых районах — с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства, а в некоторых — исходя из численности населения поселения. Главы всех городских округов Новосибирской области (кроме Новосибирска) избираются соответствующими представительными органами муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями, по результатам конкурса и возглавляют местные администрации. Мэр города Новосибирска избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию. В Московской, Калужской областях, Забайкальском крае представительные органы некоторых муниципальных районов формируются только путем делегирования, а в некоторых — только на муниципальных выборах, причем в законе субъекта РФ приводится список муниципальных образований с указанием на то, где какая модель должна применяться. В Республике Карелия, Забайкальском крае, Владимирской, Иркутской областях законом субъекта задан способ избрания главы только одного городского округа — столицы субъекта РФ, в остальных городских округах могут применяться

¹³ Решение Думы г. Иркутска от 23 марта 2015 г. № 006-20-080095/5 «О внесении изменений и дополнений в Устав города Иркутска» // СПС «Гарант».

¹⁴ См. подр.: Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71; Её же. Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный Суд? // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1. С. 25–31.

¹⁵ Авторская позиция представлена в статье: Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 41–51.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан „О выборах народных депутатов Республики Татарстан“ в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 627.

разные модели. Можно приводить подобные примеры и по другим субъектам РФ.

Разностатусность проявляется и в уровне правового регулирования (в однотипных муниципальных образованиях одни и те же вопросы в одних случаях регулируются уставом муниципального образования, в других — законом субъекта РФ), и в том, что в однотипных муниципальных образованиях устанавливаются разные организационные модели вне привязки к объективным критериям, но в силу дискреции законодателя. В Законе № 131-ФЗ установлен разный статус для разных типов муниципальных образований¹⁷. Юридическое неравенство однотипных муниципальных образований в пределах одного субъекта РФ противоречит Конституции РФ.

Новации, внесенные в законодательство о местном самоуправлении в 2014–2015 гг., вызвали на местах разную и не всегда позитивную реакцию. За короткий период времени появилось много судебных дел; нормы, регулирующие новые правила установления структуры органов местного самоуправления, неоднократно становились предметом судебного рассмотрения. Жители жаловались:

— на ликвидацию муниципальных выборов, разностатусность однотипных муниципальных образований (Владимирская область);

— принятие решения о структуре органов местного самоуправления без учета мнения населения (Камчатский край, Ярославская область);

— лишение муниципального образования права самостоятельно выбирать способы формирования своих органов (Самарская область);

— нарушение права на осуществление местного самоуправления (Челябинская, Московская области).

Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П вызвало неоднозначную реакцию не только в научной, экспертной среде, но и у самих судей. Так, судья А.Н. Кокотов в своем особом мнении указал, что не разделяет ряд выводов, содержащихся в итоговом решении. Судья-докладчик по этому делу Н.С. Бондарь подготовил мнение, в начале которого подчеркнул, что решение Конституционного Суда РФ всегда является определенным компромиссом по итогам обсуждения, сопоставления несовпадающих позиций, включая равную со всеми другими позицию судьи-докладчика. Н.С. Бондарь и А.Н. Кокотов входят в топ-10 ученых по вопросам муниципального права¹⁸.

В части муниципальных выборов в решении Суда сформулированы следующие правовые позиции:

— вопросы установления и изменения порядка формирования органов местного самоуправления касаются структуры органов местного самоуправления в том смысле, который придается данному понятию в ст. 131 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, и имеют основополагающее значение для организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании;

— свободные выборы имеют особую ценность в системе институтов народовластия, которые на уровне местного самоуправления должны получать наиболее широкую реализацию, однако это не означает, что выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, являются единственно допустимым механизмом формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации, включая местное самоуправление;

— законодательные требования, предъявляемые к порядку формирования органов местного самоуправления, способам замещения муниципальных должностей, могут различаться как с точки зрения оснований приобретения соответствующих полномочий и возможности их корректировки в изменяющемся историческом контексте, так и в зависимости от объективной специфики конкретных территорий, если таковая допускает установление в правовом регулировании особенностей организации местного самоуправления, в частности, в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов;

— определение тех или иных способов формирования органов местного самоуправления составляет прерогативу федерального законодателя, тогда как законодатель субъекта Российской Федерации вправе осуществлять лишь вторичное, производное регулирование в этой сфере. Во всяком случае, при этом не могут использоваться организационно-правовые средства и процедуры, которые ставили бы собственно формирование состава органа местного самоуправления или замещение муниципальной должности в зависимости от волеизъявления субъектов государственной власти, вводимое правовое регулирование должно обеспечивать безусловное право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц, формировать органы местного самоуправления;

— требования, предъявляемые к законодательному регулированию местного самоуправления, вводимый на региональном уровне порядок формирования органов местного самоуправления может различаться для муниципальных образований, отнесенных к соответствующим категориям на основе объективно обусловленных и формализованных в законе критериев, но должен быть по общему правилу одинаковым для муниципальных образований, подпадающих под одни и те же критерии;

— поселения (сельские и городские) более ориентированы на самоорганизацию, нежели крупные муниципальные образования, обладают более вы-

¹⁷ Впервые разностатусность однотипных муниципальных образований была установлена в городе Москве после расширения границы города и присоединения значительной части Московской области. См. подр., напр.: Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? ; Ее же. Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный Суд? ; Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А., Алебастрова И.А. Территория в публичном праве. М.: Норма, 2013. 320 с.

¹⁸ См. подр.: URL: <http://131fz.ranepa.ru/page/70>

соким, чем муниципальные районы и городские округа, потенциалом личного участия жителей в делах местного сообщества, а передача органам местного самоуправления сельских и городских поселений государственных полномочий на практике не имеет широкого распространения и происходит только в прямо оговоренных законом случаях;

— для первичного (базового) территориального уровня осуществления местного самоуправления недопустимо установление отличного от прямых муниципальных выборов способа формирования представительного органа (если таковой должен создаваться в силу закона), а также по общему

правилу недопустимо введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления, при том что в числе альтернативных способов, во всяком случае, должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов.

Отдельным пунктом решения Суда субъектам Российской Федерации было предписано привести законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствие с правовыми позициями, сформулированными в постановлении.

Литература

1. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия / Н.С. Бондарь. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2011. 544 с.
2. Гриценко Е.В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах / Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 43–71.
3. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2013–2017 / ответственные за выпуск М.В. Гришина, Б.С. Эбзеев. Москва : Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2019. 627 с.
4. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений / Е.И. Колюшин. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2010. 384 с.
5. Макарецев А.А. Избирательное право и процесс в Российской Федерации / А.А. Макарецев, Э.С. Юсубов. Москва : Юрлитинформ, 2018. 368 с.
6. Шугрина Е.С. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне? / Е.С. Шугрина // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 2–5.
7. Шугрина Е.С. Местное самоуправление и пропорциональная избирательная система: добрососедство или противостояние? (Обзор заключений, направленных в Конституционный Суд Российской Федерации по делу об использовании пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне) / Е.С. Шугрина // Местное право. 2011. № 3. С. 33–58.
8. Шугрина Е.С. Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный Суд? / Е.С. Шугрина // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1. С. 25–31.
9. Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 41–51.

Уважаемые коллеги!

Вышел в свет ежегодный сборник «Научные труды РАЮН», выпуск 19. В сборнике опубликованы доклады участников XIX Международной научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации и современный правопорядок», которая состоялась 27–30 ноября 2018 года на площадке Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Сборник содержит следующие разделы:

- Теория и история государства и права. История правовых и политических учений
- Конституционное и муниципальное право
- Административное право. Финансовое право
- Международное право
- Банковское право
- Гражданское право. Семейное право
- Гражданский и арбитражный процесс
- Право интеллектуальной собственности
- Предпринимательское право
- Трудовое право. Право социального обеспечения
- Природоресурсное право. Экологическое право
- Уголовное право. Криминология. Уголовно-исполнительное право
- Уголовный процесс. Прокурорский надзор
- Судебная экспертиза. Криминалистика. Оперативно-розыскная деятельность
- Юридическое образование

Книга предназначена для преподавателей, научных сотрудников, аспирантов и студентов юридических вузов.

С полной версией сборника вы можете ознакомиться на сайте Издательской группы «Юрист» в разделе «Книги»:
<http://lawinfo.ru/book/2019/>

Организаторы выборов в штатах США (Вермонт, Вирджиния, округ Колумбия)

ШИДЛОВСКИЙ АЛЕКСЕЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ,

преподаватель кафедры государственного (конституционного) и муниципального права юридического факультета Южного федерального университета
szydowski@sfn.edu.ru

Проблема изучения и обобщения локального и регионального законодательства, правоприменительной практики, конструкций, институтов и процедур, применяемых при организации избирательного процесса, актуальна не только для российских, но и для американских ученых.

В советской и российской науке проблемы избирательного законодательства США подробно освещались А.А. Мишиным¹, В.И. Лафитским², В.И. Лысенко³, С.Е. Заславским⁴, А.С. Автономовым⁵, Л.Г. Берлявским^{7, 8} и др. Качественные, порой диаметрально противоположные различия в законодательстве и правоприменительной практике регулярно возвращают

юристов-исследователей в США к данной теме после каждого избирательного цикла, о чем свидетельствует и публикационная активность зарубежных коллег⁹. В рамках проводимого автором компаративного исследования организаторов выборов на уровне штатов и муниципалитетов Соединенных Штатов Америки¹⁰ подробно рассмотрим официальных лиц, занимающихся «администрированием» выборов и референдумов в штатах Вермонт и Вирджиния, а также городе Вашингтоне (округ Колумбия).

ВЕРМОНТ

Применяемый институт организаторов выборов: смешанная децентрализованная электоральная юстиция и система электоральных инспекторов.

Органы и должностные лица — организаторы выборов: государственный секретарь штата (The secretary of state), избирательный отдел (The Elections Division), комиссия гражданской власти (The board of civil authority), муниципальное должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями (County clerk), мировые судьи, иные судьи, постоянно проживающие на территории муниципалитета, члены представительного органа местного самоуправления, председательствующий инспектор (The presiding officer), члены участковых избирательных комиссий (The assistant election officer).

¹ Мишин А. А. Избирательное право и избирательные системы буржуазных стран. Изд-во Московского университета, 1962.

² Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. Наука, 1984.

³ Лафитский В. И. Современные избирательные системы. Выпуск третий. Испания, США, Финляндия. Япония. М., 2009. С. 110–114.

⁴ Чуров В. Е. и др. О соблюдении в США избирательных прав граждан при проведении выборов Президента США 6 ноября 2012 года // Международная жизнь. 2013. № 2. С. 123–147.

⁵ Лысенко В.И., Заславский С.Е.О моделях кодифицированного правового регулирования выборов: зарубежный опыт // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 1. С. 36–43.

⁶ Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. РИОР, 2011.

⁷ Берлявский Л. Г. Источники избирательного права США // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 3. С. 86–91.

⁸ Берлявский Л. Г. Избирательное право как институт конституционного права Соединенных Штатов Америки // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 23.

⁹ Moynihan D.P., Silva C.L. The administrators of democracy: A research note on local election officials // Public Administration Review. 2008. Т. 68. Vol. 5. P. 816–827.

¹⁰ Шидловский А.В. Организаторы выборов в штатах США. Айдахо, Айова, Аляска // Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: Юриспруденция. 2019. № 3.

В работе анализируется нормативно-правовое регулирование организаторов выборов штатов Вермонт, Вирджиния и округа Колумбия на 2019 г. Делается сравнительный анализ федерального, регионального и местного законодательства о выборах и референдумах указанных субъектов американской федерации. Автором даны интерпретации соответствующих положений законодательства и правоприменения избирательного законодательства США и правоприменительной практики. Обозначены пробелы и противоречия американского избирательного законодательства, требующие дополнительного исследования.

Ключевые слова: избирательное право США, конституционное право США, организаторы выборов, выборы в США, Вермонт, Вирджиния, округ Колумбия, Вашингтон.

Election Administrators in the US States (Vermont, Virginia, the District of Columbia)

Shidlovskiy Aleksey V., Lecturer of the Department of State (Constitutional) and Municipal Law of the Law Faculty of the Southern Federal University

The article analyzes statutory regulation of election administrators in the States of Vermont and Virginia and the District of Columbia in 2019. A comparative analysis of the federal, regional and local laws on elections and referendums of the indicated constituent entities of the American federation is carried out. The author gives interpretations of corresponding legal provisions and legal understanding of electoral laws of the USA and law enforcement practice. Gaps and discrepancies in American electoral laws requiring additional research are identified.

Keywords: electoral law of the USA, constitutional law of the USA, election administrators, elections in the USA, Vermont, Virginia, District of Columbia, Washington.

Штат Вермонт — один из четырех штатов, имевших независимость и собственную государственность до вхождения в состав США. Уникальность штата заключается в том, что текст «федеративного договора» (Vermont's admission act)¹¹ о вхождении Республики Вермонт в состав Соединенных Штатов Америки на правах штата на 2019 г. был самым коротким за всю историю США и не содержал никаких условий либо ограничений, требования которых необходимо было соблюсти и имевших юридическую силу закона на дату принятия штата в состав федерации. Принятие штата без обязательств имплементации федерального законодательства в правовую систему штата позволило 14-му субъекту федерации сохранить применяемую им правовую доктрину и избирательное законодательство. Несмотря на то что Вермонт использует доктрину Диллона^{12,13}, нормативно-правовое регулирование избирательного процесса в субъекте федерации по общему правилу находится в пределах ведения органов местного самоуправления, что предопределило наличие минимального государственного регулирования в области избирательного законодательства, закрепив в рамочном законе примат муниципально-правовых и локальных нормативно-правовых актов органов местного самоуправления над законодательством штата¹⁴. Высшим организатором выборов в штате является государственный секретарь штата (The secretary of state), учредивший в своей канцелярии избирательный отдел (The Elections Division), однако последний осуществляет исключительно координирующую функцию. Правомочия государственного секретаря штата ограничены законодателем разработкой унифицированных форм отчетности организаторов выборов¹⁵, разработкой и организацией обучения организаторов выборов по программам дополнительного образования¹⁶ и администрированием финансовой отчетности кандидатов на выборные государственные и муниципальные должности¹⁷. Надзор за нарушением избиратель-

ного законодательства возложен на прокуроров муниципалитетов, между тем рассмотрение дел, вытекающих из нарушения избирательного законодательства, независимо от уровня выборов, по первой инстанции отнесено правотворцем к компетенции судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда штата¹⁸. Также рамочная норма закона предполагает наличие в каждом муниципалитете наличие такого квазисудебного органа — организатора выборов, как Комиссия гражданской власти (The Board of Civil Authority). В юрисдикцию комиссии входит организация и проведение всех видов и уровней выборов и референдумов на уровне местного самоуправления. К компетенции комиссии относится и нормотворческая деятельность по разработке и принятию нормативно-правовых актов в пределах ее компетенции. Между тем на нормативно-правовые акты комиссии не распространяется доктрина примата муниципальных нормативно-правовых актов над государственными в части организации выборов и референдумов. Акты комиссии, обладающие нормативными свойствами, не должны противоречить федеральному и региональному законодательству¹⁹. Общего правила формирования комиссии в законодательстве штата не содержится, закон лишь определяет круг лиц, из которых комиссия может формироваться: члены представительного органа местного самоуправления, мэр города, муниципальное должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями (county clerk), мировые судьи, иные судьи, постоянно проживающие на территории муниципалитета, однако содержит оговорку, вытекающую из примата муниципальных нормативных актов над государственными: «...если иное не содержится в Уставе муниципалитета» (unless otherwise provided by municipal charter)²⁰. Порядок формирования Комиссии гражданской власти определяется каждым муниципальным образованием в своем уставе²¹. К примеру, уставом города Монпелье (Montpelier) предусмотрен следующий порядок формирования комиссии: все члены представительного органа местного самоуправления, муниципальное должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями (county clerk), мировые судьи, постоянно проживающие на территории муниципального образования²². Устав города Бэрр (Barre) содержит установление, что членами комиссии гражданской власти муниципалитета являются все члены представительного

¹¹ Chap. VII. An Act for the admission of the State of Vermont into this Union. Statute III. Feb. 18, 1791. A Century of Lawmaking for a New Nation: U.S. Congressional Documents and Debates, 1774–1875. Statutes at Large, 1st Congress, 3rd Session. URL: <http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collid=llsl&fileName=001/llsl001.db&recNum=314>

¹² Шидловский А.В. Доктрина Кули и Правило Диллона: современные проблемы американского избирательного права // Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 107–123. DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-107-123

¹³ Шидловский А.В. Круг выборных органов и должностных лиц в штатах США в разрезе федеративного устройства власти // Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: Юриспруденция. 2019. № 1. С. 82–100. DOI: 10.18384/2310-6794-2019-1-82-100

¹⁴ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2452. Presiding officer. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2452.html>

¹⁵ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2586. Secretary of state to prepare forms. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2586.html>

¹⁶ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2457. Workshops and information for election officials. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2457.html>

¹⁷ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2907. Administration. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2907.html>

¹⁸ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2616. Jurisdiction to prosecute criminal offenses. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2616.html>

¹⁹ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2451. Board of civil authority. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2451.html>

²⁰ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2103. Definitions. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2103.html>

²¹ С полным списком Уставов муниципальных образований штата Вермонт можно ознакомиться здесь: URL: <https://legislature.vermont.gov/statutes/title/24APPENDIX> Стоит отметить, что все Уставы муниципальных образований штата имплементированы в правовую систему штата на уровне, аналогичном закону штата, и органически входят в Статут (Сборник законов штата Вермонт).

²² § 803. Board of Civil Authority. Charter of the city of Montpelier. URL: <https://www.montpelier-vt.org/DocumentCenter/View/1454/City-Charter-PDF?bidId=>

органа местного самоуправления, а также избранные мировые судьи, постоянно проживающие на территории муниципального образования (мировые судьи в штате Вермонт могут избираться на прямых выборах и назначаться губернатором, прим. авт.). Муниципальное должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями (county clerk), ex officio является секретарем комиссии²³. Комиссии гражданской власти в каждом муниципалитете обязаны назначить муниципальное должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными функциями, уполномоченное на непосредственную организацию и проведение выборов, — Председательствующий инспектор (The Presiding Officer). Если уставом муниципального образования не предусмотрено иное, то по общему правилу Председательствующим инспектором должно быть назначено муниципальное должностное лицо, наделенное исполнительно-распорядительными функциями (County Clerk). В случае организации на территории муниципального образования нескольких избирательных участков комиссия гражданской власти обязана назначить председательствующего инспектора на каждый избирательный участок²⁴. Срок полномочий председательствующего инспектора не может превышать двух лет, однако закон содержит дозволение назначать одно и то же лицо неограниченное количество сроков. Законодатель наделил полномочиями обеспечить равное (по возможности) представительство от двух главных политических партий среди членов участковых избирательных комиссий (The Assistant Election Officer), а также всеми иными необходимыми полномочиями для организации и проведения выборов председательствующего инспектора²⁵. De facto отбор кандидатов в члены участковых избирательных комиссий (помощников электорального инспектора) осуществляется в пределах правоприменительного усмотрения председательствующего инспектора, контроль за которым и утверждение кандидатур закреплен законом за комиссией гражданской власти²⁶. Комиссия правомочна назначать сотрудниками избирательных участков несовершеннолетних в возрасте 16–17 лет, обладающих теми же правами и обязанностями, что и совершеннолетние члены, но норма закона обязывает их работать исключительно под прямым контролем совершеннолетних членов. Все организаторы выборов, включая членов комиссии гражданской власти, председательствующего инспектора, совершеннолетних и несовершеннолетних помощников электорального инспектора (сотрудников избирательных участков), имеют юридический статус официальных лиц — организаторов выборов (election officials)²⁷. De jure председательствующий инспектор

реализует концепцию дискреционных полномочий на избирательном участке, неся всю полноту ответственности за избирательный процесс²⁸. Избирательный закон штата Вермонт содержит обязательство председательствующего инспектора назначать для выполнения всех видов избирательных процедур помощников электорального инспектора парами от двух главных политических партий. Однако данная норма закона нивелируется оговоркой «Insofar as practical» (насколько это возможно)²⁹. Стоит отметить, что законодатель штата Вермонт уполномочил государственного секретаря штата в пределах его дискреционных правомочий выступать нормотворческим должностным лицом в части разработки и принятия норм и процедур обжалования нарушений избирательных прав граждан и иных нарушений, вытекающих из избирательного законодательства³⁰. Однако Верховный суд штата был наделен правомочиями выступать конечной инстанцией обжалования любых нарушений избирательного законодательства, независимо от нормативно-правовых актов, принятых государственным секретарем³¹.

ВИРДЖИНИЯ

Применяемый институт организаторов выборов: смешанный: система электоральных инспекторов (комиссаров) и избирательных комиссий.

Органы и должностные лица — организаторы выборов: государственная избирательная комиссия (The State Board of Elections of the Commonwealth of Virginia), департамент выборов (Virginia Department of Elections), комиссар департамента (Commissioner Virginia Department of Elections), избирательные комиссии муниципальных образований (графств и городов (County and City an Electoral Board), иные муниципальные избирательные комиссии (Local Electoral Board), генеральный регистратор муниципалитета (general registrar), Главный инспектор выборов (The Chief Officer of Election), помощники главного инспектора выборов (The Assistant).

Организаторами выборов в Республике Вирджиния (Commonwealth of Virginia)³² является система избирательных комиссий. Высшим коллегиальным государственным органом — организатором выборов является государственная избирательная комиссия (The State Board of Elections of the Commonwealth of Virginia), имеющая статус государственного агентства (agency) и состоящая из трех комиссаров, назначаемых губернатором по предложению Генеральной Ассамблеи (The Virginia General

²³ Title 24 Appendix: Municipal Charters. Chapter 1: City Of Barre. URL: <https://legislature.vermont.gov/statutes/fullchapter/24APPENDIX/001>

²⁴ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2452. Presiding officer. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2452.html>

²⁵ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2453. Duties of presiding officer. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2453.html>

²⁶ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2454. Assistant election officers. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2454.html>

²⁷ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2455. Duties of election officials. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2455.html>

²⁸ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2453. Duties of presiding officer. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2453.html>

²⁹ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2562. Presiding officer to assign duties to election officials. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2562.html>

³⁰ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2458. Complaint procedure. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2458.html>

³¹ Vermont Statutes Title 17. Elections, § 2617. Jurisdiction of superior courts. URL: <https://codes.findlaw.com/vt/title-17-elections/vt-st-tit-17-sect-2617.html>

³² Как справедливо указывал автор ранее в своих работах, Вирджиния, согласно Конституции, является не штатом США, а республикой. См. подр.: Шидловский А.В. Круг выборных органов и должностных лиц в штатах США в разрезе федеративного устройства власти.

Assembly) — двухпалатного парламента региона. Закон содержит императивную норму о назначении двух из трех комиссаров избирательной комиссии по представлению политических партий, чьи кандидаты получили большинство голосов избирателей на последних выборах губернатора республики, а в случае, если губернатором был избран кандидат, не принадлежащий ни одной политической партии, то по представлению двух политических партий, имеющих большинство мест в обеих палатах парламента. Комиссары назначаются на срок полномочий 4 года и реализуют свои полномочия, в том числе осуществляют контроль избирательного процесса через уполномоченный департамент выборов (Virginia Department of Elections), являющийся структурным подразделением государственной избирательной комиссии³³. Возглавляет департамент выборов комиссар департамента (Commissioner Virginia Department of Elections), уполномоченный комиссией на осуществление исполнительно-распорядительных функций, включая взаимодействие и контроль избирательных комиссий муниципальных образований (графств и городов — county and city an electoral board) и электоральных инспекторов³⁴. Имплементация нормы федерального закона the National Voter Registration Act (52 U.S.C. § 20501 et seq.)³⁵ в систему республиканского права наделила Комиссара департамента статусом комиссара выборов (The Commissioner of Elections), являющегося руководителем всех электоральных инспекторов республики³⁶. Стоит обратить внимание, что юридическая конструкция контроля и надзора за соблюдением избирательного законодательства выстроена следующим образом. Контроль норм избирательного права отнесен к компетенции государственной избирательной комиссии, тогда как функции надзора, дознания и следствия отнесены к компетенции генерального прокурора республики. Между тем генеральный прокурор не является самостоятельным должностным лицом, имеющим вышеуказанные полномочия, а находится в зависимости от решений государственной избирательной комиссии. Поводом к возбуждению дела об административном правонарушении либо поводом, основанием для возбуждения уголовного дела генеральным прокурором является соответствующий запрос, основанный на единогласном решении государственной избирательной комиссии³⁷. На уровне местного самоуправления

организаторы выборов представлены муниципальными избирательными комиссиями (Local Electoral Board), правомочными осуществлять общий и нормативный контроль за деятельностью нижестоящих избирательных комиссий³⁸, а также генеральным регистратором муниципалитета (General Registrar), назначаемым муниципальной избирательной комиссией на срок полномочий 4 года с наделением исполнительно-распорядительными полномочиями организатора выборов в муниципальном образовании³⁹. Муниципальные избирательные комиссии формируются председателем окружного суда в пределах его усмотрения в составе трех членов, двоих из которых он обязан назначить по рекомендации политических партий, чьи кандидаты получили большинство голосов избирателей на последних выборах губернатора республики, а в случае, если губернатором был избран кандидат, не принадлежащий ни одной политической партии, то по представлению двух политических партий, имеющих большинство мест в обеих палатах парламента⁴⁰. После формирования муниципальной избирательной комиссии на первом заседании члены комиссии обязаны выбрать из своего состава председателя и секретаря. Норма закона требует замещения этих вакансий членами комиссии, рекомендованными политическими партиями, при условии что председатель и секретарь комиссии обязаны представлять различные политические партии⁴¹. Обязанности по формированию участковых избирательных комиссий (объединенных, временных и пр.) возложены законодателем совместно на муниципальные избирательные комиссии и генерального регистратора муниципалитета. Закон разделяет полномочия комиссий на отбор и утверждение электоральных инспекторов участковых избирательных комиссий и определение их необходимого количества по каждому избирательному участку и полномочия генерального регистратора по подбору кандидатов в электоральные инспекторы, их подготовку, обучение, определение квалификаций и соответствие требованиям, предъявляемым законом к электоральным инспекторам, представляет предложения по количеству электоральных инспекторов по каждому избирательному участку⁴². Участковые избирательные комиссии формируются в составе не менее трех членов, один из которых наделается муниципальной избирательной комиссией в пределах ее дискреционных полномочий полномо-

³³ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–102. Appointment; terms; Commissioner of Elections; prohibited activities. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-102.html>

³⁴ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–404. Duties of Department of Elections. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-404.html>

³⁵ The National Voter Registration Act (52 U.S.C. § 20501 et seq.) URL: https://www.govregs.com/regulations/title11_chapter11_part9428

³⁶ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–404.1. Commissioner of Elections to serve as state coordinator for the administration of the National Voter Registration Act. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-404-1.html>

³⁷ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–104. Requesting assistance for attorney for the Commonwealth; investigative committees. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-104.html>

³⁸ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–106.01. Description of duties and responsibilities; required affirmation. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-106-01.html>

³⁹ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–110. Appointment, qualifications, and term of general registrar; vacancies; certain prohibitions. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-110.html>

⁴⁰ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–106. Appointment and terms; vacancies; chairman and secretary; certain prohibitions; training. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-106.html>

⁴¹ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–106. Appointment and terms; vacancies; chairman and secretary; certain prohibitions; training. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-106.html>

⁴² Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–115. Appointment, qualifications, and terms of officers of election. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-115.html>

чиями главного инспектора выборов (the chief officer of election) и еще один — помощником главного инспектора выборов (the assistant). По общему правилу главный инспектор выборов и его помощник должны представлять различные политические партии, «когда это реально» (whenever practicable). В противном случае норма содержит дозволение назначать неаффилированных инспекторов (nonaffiliated officers), но с обязательным уведомлением политических партий о таком решении не позднее чем за 10 дней до дня голосования. Особенностью избирательного закона Республики Вирджиния является введенное законодателем правомочие муниципальных избирательных комиссий в случае необходимости назначать в день голосования на любой избирательный участок инспектора, несущего персональную и главную ответственность за «закрытие избирательного участка» и сообщение результатов голосования на участке». Такое назначение может быть осуществлено в любое время, но не позже чем за один час до окончания голосования⁴³.

ВАШИНГТОН (ОКРУГ КОЛУМБИЯ)

Применяемый институт организаторов выборов: система избирательных комиссий.

Органы и должностные лица — организаторы выборов: избирательная комиссия округа Колумбия (The District of Columbia Board of Elections), все государственные органы, осуществляющие социальную защиту населения и оказывающие государственные услуги инвалидам (статус агентства по регистрации избирателей), большинство государственных органов (статус агентства — распространителя заявлений на регистрацию избирателем).

Высшим органом — организатором выборов в округе Колумбия (город федерального значения Вашингтон) является избирательная комиссия округа Колумбия (The District of Columbia Board of Elections)⁴⁴, имеющая статус независимого государственного органа (агентства)⁴⁵, наделенного правом использовать при реализации своих правомочий печать округа Колумбия, а не собственную. Между тем согласно § 1–1001.07(d)(1) и § 1–1001.07(d)(14)⁴⁶ Избирательного закона округа правомочиями организаторов выборов в части регистрации избирателей, то есть статусом агентства по регистрации избирателей (voter registration agency — в соответствии с the National Voter Registration Act of 1993), наделены все государственные органы, осуществляющие социальную защиту населения и оказывающие государственные услуги инвалидам; статусом агентства — распространителя заявлений на регистрацию избирателем (distribution

agencies) наделены большинство государственных органов округа Колумбия, включая государственные бюджетные учреждения, к примеру, публичная библиотека округа Колумбия (District of Columbia Public Library), департамент пожарной охраны (the District of Columbia Fire Department), департамент полиции (the Metropolitan Police Department) и др. В целом мэр, как высшее должностное лицо местного самоуправления, и избирательная комиссия округа Колумбия наделены широким объемом дискреционных правомочий⁴⁷. Мэр назначает всех членов избирательной комиссии округа, формируемой в составе трех членов с согласия и рекомендации совета округа (законодательного органа местного самоуправления), однако диспозиция п. «а» § 1–1001.03 Закона устанавливает только ограничение на количество членов избирательной комиссии от одной политической партии — не более двух, в остальном закон относит реализацию правомочий мэра к его правоприменительному усмотрению. О широте дозволения можно судить и из диспозиции п. «d» § 1–1001.03 Закона, предписывающего высшему должностному лицу местного самоуправления «время от времени назначать председателя избирательной комиссии» (The Mayor shall, from time to time, designate the Chairman of the Board). Еще большим правоприменительным усмотрением законодатель наделил избирательную комиссию округа, которая в пределах своей дискреции правомочна назначать юрисконсульта (General Counsel) и исполнительного директора (Executive Director) с установлением последним любого размера компенсационных выплат, который сочтет необходимым (deems necessary), а также всех членов участковых избирательных комиссий, формируемых из капитанов (precinct captain), наделяемых исполнительно-распорядительными полномочиями, сотрудников участковых избирательных комиссий (polling place workers) и временных электоральных работников (temporary election workers), осуществляющих

⁴⁷ В американской правовой системе имеются два юридических термина, описывающих юридическую конструкцию, аналогичную «дискреции» в российской правовой традиции, — «at pleasure» (дискреция, усмотрение) и «at discretion» (дискреция, усмотрение). Хотя оба термина могут быть переведены на русский язык одинаково, они содержат очень близкую по значению, но разную по смысловому наполнению нагрузку. Их соотношение аналогично соотношению понятий «свобода» и «воля» в российском научном дискурсе. Как «свобода» возможна только от чего-либо и всегда ограничена степенями свободы, так и американское «at discretion» — это дискреционные полномочия, правоприменительное усмотрение государственного органа либо должностного лица, однако в пределах ограниченных степеней свободы. «Воля» же существует независимо ни от чего и не требует ограничений, поэтому и американское «at pleasure» — это дискреционные полномочия, правоприменительное усмотрение государственного органа либо должностного лица без каких-либо оговорок либо ограничений.

К примеру, «The precinct may be kept open for the registration of electors at other times at the discretion of the election administrator» (Администратор выборов имеет право открыть избирательный участок для регистрации избирателей в иное время в пределах своих дискреционных полномочий («at discretion»)); «The Election Board may appoint a General Counsel to serve at the pleasure of the Board» (Избирательная комиссия имеет право назначить юрисконсульта для работы, в пределах своих дискреционных полномочий (для своего удовольствия)) («at pleasure»).

⁴³ Virginia Code Title 24.2. Elections § 24.2–115. Appointment, qualifications, and terms of officers of election. URL: <https://codes.findlaw.com/va/title-24-2-elections/va-code-sect-24-2-115.html>

⁴⁴ District of Columbia Code Division I. Government of District. § 1–1001.02. Definitions. URL: <https://codes.findlaw.com/dc/division-i-government-of-district/dc-code-sect-1-1001-02.html>

⁴⁵ District of Columbia Code Division I. Government of District. § 1–1001.06. Board independent agency; facilities; seal. URL: <https://codes.findlaw.com/dc/division-i-government-of-district/dc-code-sect-1-1001-06.html>

⁴⁶ District of Columbia Code Division I. Government of District. § 1–1001.07. Voter. URL: <https://codes.findlaw.com/dc/division-i-government-of-district/dc-code-sect-1-1001-07.html>

техническую помощь избирательной комиссии на время избирательного процесса. Норма закона, накладывающая какие-либо ограничения на порядок (процедуру) отбора кандидатов в члены участковых избирательных комиссий, к примеру, в зависимости от их партийной принадлежности либо по количеству представителей одной партии, отсутствует. Единственным требованием, содержащимся в законе о выборах, является норма о беспристрастности членов комиссии (п. «f» (1) § 1–1001.05). При этом закон содержит обширный раздел правомочий избирательной комиссии округа, наделяющих ее правом отказать в продлении полномочий члена участковой избирательной комиссии на основании оценочных суждений, к примеру «за неэффективное выполнение обязанностей в прошлом» (consider the polling place worker's past performance before appointing)⁴⁸. Стоит отметить, что избирательная комиссия округа Колумбия является квазисудебным органом, наделенным правомочиями рассматривать все дела о нарушении избирательных прав граждан и иных субъектов избирательного процесса по первой инстанции в составе коллегии из одного члена комиссии. Апелляционной инстанцией на решение коллегии из одного члена может быть полная коллегия из трех членов избирательной комиссии либо суд апелляционной инстанции (the District of Columbia Court of Appeals) по выбору административного истца. Высшим органом, осуществляющим контроль за всем избирательным процессом, является суд, наделенный правомочиями судебного контроля (judicial review of election)⁴⁹. Верховной инстан-

цией по делам о нарушении избирательного законодательства и избирательных прав является Верховный суд округа Колумбия, решения которого обжалованию не подлежат и являются окончательными⁵⁰. Уникальной особенностью избирательного законодательства города Вашингтона является возмездность пересчета бюллетеней. При подаче административного иска с требованием о пересчете бюллетеней административный истец обязан внести денежный залог, возвращаемый только в случае выявления расхождений в итоговых результатах после повторного ручного пересчета бюллетеней выборов либо референдума⁵¹.

Обобщая, необходимо отметить, что сравнительное сопоставление системы организации выборов на примере штатов Вермонт, Вирджиния и округа Колумбия выявляет общую диссимметрию избирательного законодательства, регулирующего организацию избирательного процесса на региональном уровне в США. Очевидные выявленные противоречия представляют интерес не только для дальнейшего компаративного анализа избирательных органов штатов США, но и дают эмпирический материал для более масштабных исследовательских задач по теме электорального федерализма.

⁵⁰ District of Columbia Code Division I. Government of District. § 1–1001.09. Secrecy required; place of voting; watchers; challenged ballots; assistance in marking ballot or operating voting machine; more than 1 vote prohibited; unopposed candidates; availability of regulations at polling place; deposit, inspection, and destruction of ballots. URL: <https://codes.findlaw.com/dc/division-i-government-of-district/dc-code-sect-1-1001-09.html>

⁵¹ По мнению ряда американских исследователей, такая недостаточно демократичная и аффирмативная законодательная конструкция в округе Колумбия представляет собой итог внутривластного консенсуса, предполагающего, что начиная с 1967 г. высшим должностным лицом местного самоуправления, реализующим исполнительно-распорядительные полномочия в столице США — городе Вашингтоне (округ Колумбия), всегда должен быть представитель афроамериканского меньшинства.

⁴⁸ District of Columbia Code Division I. Government of District. § 1–1001.05. Board of Elections — Duties. URL: <https://codes.findlaw.com/dc/division-i-government-of-district/dc-code-sect-1-1001-05.html>

⁴⁹ District of Columbia Code Division I. Government of District. § 1–1001.11. Recount; judicial review of election. URL: <https://codes.findlaw.com/dc/division-i-government-of-district/dc-code-sect-1-1001-11.html>

Литература

1. Шидловский А.В. Доктрина Кули и Правило Диллона: современные проблемы американского избирательного права / А.В. Шидловский // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 107–123. DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-107-123
2. Шидловский А.В. Круг выборных органов и должностных лиц в штатах США в разрезе федеративного устройства власти / А.В. Шидловский // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 1. С. 82–100. DOI: 10.18384/2310-6794-2019-1-82-100
3. Шидловский А.В. Новеллы в избирательном процессе США / А.В. Шидловский // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 4. С. 126–133.
4. Шидловский А.В. Организаторы выборов в штатах США. Айдахо, Айова, Аляска / А.В. Шидловский // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 3. С. 82–104.
5. Шидловский А.В. Организаторы выборов в штатах США. Луизиана, Калифорния, Гавайи / А.В. Шидловский // Балтийский гуманитарный журнал. 2019. Т. 8. № 3 (28). С. 237–240. DOI: 10.26140/bgj3-2019-0803-0059
6. Шидловский А.В. Правовой статус организаторов выборов в штате Монтана / А.В. Шидловский // Правовая парадигма. 2019. № 3 (18). С. 137–144. DOI: 10.15688/lc.jvolsu.2019.3.20
7. Шидловский А.В. Шрифт как объект интеллектуальной собственности в избирательном законодательстве России и США / А.В. Шидловский // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. № 1. С. 56–63.
8. Шидловский А.В. Электоральная коррупция в контексте конституционного права. Некоторые и частичные аспекты в законодательстве России и США / А.В. Шидловский, В. Воловой // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. № 3. С. 59–69.

References

1. Moynihan D.P. The administrators of democracy: A research note on local election officials / D.P. Moynihan, C.L. Silva // Public Administration Review. 2008. Т. 68. Vol. 5. P. 816–827.

Стандарты Европейского суда по правам человека по вопросу реализации права быть избранным

АВИЛОВ ЯРОСЛАВ ДМИТРИЕВИЧ,
магистр юриспруденции
yaroslav.avilov@yandex.ru

Стандарты Совета Европы, международной региональной организации, действующей на европейском пространстве и частично в Азии, включающей в себя 47 государств-участников¹, составляют в настоящее время важнейший элемент правового наследия европейской юриспруденции, основной ценностью которой выступают права человека. Ключевое значение среди документов, принятых в рамках Совета Европы, имеет Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция), ратифицированная в настоящее время 47 странами², и Дополнительный протокол к ней от 20 марта 1952 г. (далее — Протокол), непосредственно закрепивший право на свободные выборы.

Среди органов Совета Европы, которые отвечают за имплементацию и дальнейшее развитие положений Конвенции и Протокола к ней, наиболее значимым является Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ, суд).

В контексте регулирования гарантий права быть избранным, особенно на стадии выдвижения и

регистрации кандидатов и списков кандидатов на выборах, в практике ЕСПЧ сложился достаточно широкий набор подходов, которые будут рассмотрены далее.

Общие замечания

Право быть избранным имплицитно закреплено в ст. 3 Протокола, которая предусматривает обязанность государств-участников проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования при обеспечении свободного волеизъявления народа при выборе органов законодательной власти, и охватывает собой основные аспекты его реализации, включая право быть выдвинутым и зарегистрированным кандидатом («право баллотироваться на выборах»³).

³ См., напр.: Голубок С.А. Право на свободные выборы: правовые позиции Европейского суда по правам человека и формирование международно-правовых стандартов Содружества Независимых Государств : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 24 ; Кузнецова О.В. Международные избирательные стандарты пассивного избирательного права // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. № 4 (21). С. 112–113 ; Степанян А.Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 63 ; Ковлер А.И. Избирательное право и его избирательное толкование (к вопросу о судебском активизме) // Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека. 2013. № 10. С. 7–16.

¹ Сведения о государствах — членах Совета Европы // Совет Европы. URL: <https://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states> (дата обращения: 13.09.2019).

² Статус Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. по состоянию на 13 сентября 2019 г. URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=AmA2vi3e (дата обращения: 13.09.2019).

В статье исследуются основные подходы Европейского суда по правам человека (далее — Европейский суд) к регулированию права быть избранным на стадии выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в парламент. На примере конкретных дел выявляются его правовые позиции по поводу толкования норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и оценки соответствия ей национального законодательства, а также определяется их влияние на развитие стандартов в области прав человека. В качестве одного из выводов статьи продемонстрировано наличие определенных противоречий в практике Европейского суда и на дискуссию вынесены вопросы об их допустимости и способах устранения.

Ключевые слова: выборы в парламент, избирательный процесс, избирательная система, право быть избранным, ограничения прав кандидатов, стадия выдвижения и регистрации кандидатов, пассивное избирательное право, политические партии.

Standards of the European Court of Human Rights in Enforcement of the Right to Be Elected

Avilov Yaroslav D., LL.M.

The article scrutinizes the main approaches of the European Court of Human Rights (hereinafter — the European Court) to the regulation of the right to be elected at the stage of nomination and registration of candidates for parliamentary elections. On the example of specific cases of the European Court, the study identifies its legal positions regarding the interpretation of the norms of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 and the assessment of how national legislation does comply with it. Along with mentioned previously, the paper determines the impact of these positions on the development of human rights standards. The benefits of the study incorporate conclusions about the existence of certain contradictions in practice of the European Court and the discussion raised questions about their admissibility and methods of elimination.

Keywords: elections to parliament, electoral process, the right of being elected, restrictions on candidates' rights, stage of nomination and registration of candidates, passive suffrage, political parties.

Регулирование избирательных прав на президентских выборах исключено из сферы действия Конвенции и не подлежит защите в рамках институтов Совета Европы⁴.

ЕСПЧ предоставляет пассивному избирательному праву меньшую защиту, чем активному, что связано с отсутствием консенсуса между государствами по вопросу выдвижения кандидатур в законодательные органы⁵. ЕСПЧ выделяет материально-правовую и процессуально-правовую составляющие пассивного избирательного права, включая в состав первой право на регистрацию в качестве кандидата, а во вторую — процессуальную справедливость в процессе принятия решений местными властями по таким вопросам, как лишение прав кандидатов и их представителей⁶.

Важнейшее дело, положившее начало формированию правовых позиций ЕСПЧ по вопросам права быть избранным, — дело *Матье-Моэн и Клерфейт против Бельгии*, решение по которому было вынесено 2 марта 1987 г.⁷ В рамках данного дела суд указал, что «субъективные избирательные права (право голосовать и право выдвигать свою кандидатуру при выборах органа законодательной власти) не являются абсолютными, и, таким образом, существует возможность для их имплицитных ограничений, которые тем не менее не должны ограничивать данные права до такой степени, что они теряют реальное содержание, но должны преследовать правомерную цель и быть соразмерными ей»⁸. Как отмечают авторы обширного анализа практики ЕСПЧ Харрис, О'Бойл и Уорбрик, именно последняя совокупность условий «есть тест для оценки справедливости ограничения избирательных прав во всех последующих делах, рассмотренных указанным судом»⁹. Кроме того, ЕСПЧ в своей практике оценивает не только суть ограничений права быть избранным, но и фактические условия их практического применения¹⁰.

Ограничения, вытекающие из правового статуса личности кандидата

Правило о двойном гражданстве может применяться как ограничительное при условии, что оно было принято в законодательстве не по политическим мотивам (т.е. не с целью ограничения прав оппозиции), имело достаточное обоснование, предсказуемость в правоприменении и не использовалось из-

бирательно¹¹. Кроме того, если двойное гражданство в принципе допускается законодательством государства, то его наличие не должно становиться основанием для лишения избирательных прав¹².

Требование о необходимости лицам, занимающим государственные или муниципальные должности, уйти в отпуск на время избирательной кампании, чтобы исключить их давление на избирательные комиссии, признано ЕСПЧ соответствующим Конвенции¹³. В рамках данной тематики в практике суда также был рассмотрен запрет духовенству выдвигать кандидатуру на выборах (дело *Сейдзаде против Азербайджана*), который был оценен как допустимый¹⁴.

Требование о знании языка государства (большинства населения) признано соответствующим Конвенции, но оно должно быть ясно сформулировано и применяться в равной степени ко всем кандидатам с соблюдением надлежащего процессуального порядка и гарантий, в том числе на пересмотр принятого решения (дело *Подкользина против Латвии*)¹⁵.

Национальность как условие лишения пассивного избирательного права является непропорциональной мерой и таким образом нарушает Конвенцию¹⁶. Дело по этому вопросу — *Сейдич и Финчи против Боснии и Герцеговины* — примечательно тем, что действующая Конституция Боснии и Герцеговины, принятая в виде приложения к Дейтонским соглашениям 1995 г., предусматривает возможность участия в выборах в нижнюю палату парламента Боснии и Герцеговины (Палата представителей) только граждан, представляющих один из трех государствообразующих народов — сербов, хорватов и босняков. Представители всех других национальностей, к которым относились заявители, исключены из процесса

¹¹ Постановление Большой палаты Европейского суда по правам человека от 27 апреля 2010 г. по делу № 7/08 «Тэнасе (Tănase) против Молдовы» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-117484> (дата обращения: 29.08.2019).

¹² Там же.

¹³ Постановление Европейского суда по правам человека от 1 июля 1997 г. по делу № 18747/91 и 19376/92 и 19379/92 «Гитонас (Gitonas) и другие против Греции» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58038> (дата обращения: 15.09.2019).

¹⁴ Постановление Первой секции Европейского суда по правам человека от 3 марта 2010 г. по делу № 37700/05 «Сейдзаде (Seyidzade) против Азербайджана» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96018> (дата обращения: 15.09.2019).

¹⁵ Постановление Четвертой секции Европейского суда по правам человека от 9 июля 2002 г. по делу № 46726/99 «Подкользина (Podkolzina) против Латвии» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60417> (дата обращения: 15.09.2019).

¹⁶ Постановление Большой палаты Европейского суда по правам человека от 22 декабря 2009 г. по делу № 27996/06 и 34836/06 «Сейдич (Sejdić) и Финчи (Finci) против Боснии и Герцеговины» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96491> (дата обращения: 15.09.2019); Постановление Четвертой секции Европейского суда по правам человека от 15 декабря 2014 г. по делу № 3681/06 «Зорнич (Zornić) против Боснии и Герцеговины» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145566> (дата обращения: 15.09.2019).

⁴ Постановление Первой секции Европейского суда по правам человека от 27 мая 2004 г. по делу № 35584/02 «Гулиев (Guliyev) против Азербайджана» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-23971> (дата обращения: 15.09.2019).

⁵ Харрис Д., О'Бойл М., Уорбрик К. Право Европейской конвенции по правам человека / пер. с англ. В.А. Власихин и др. 2-е изд., доп. М.: Развитие правовых систем, 2018. С. 1223.

⁶ Там же. С. 1223.

⁷ Постановление Европейского суда по правам человека от 2 марта 1987 г. по делу № 9267/81 «Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfaut) против Бельгии» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57536> (дата обращения: 15.09.2019).

⁸ Международные избирательные стандарты: сб. док. / отв. ред. А.А. Вешняков; науч. ред. В.И. Лысенко. М.: Весь Мир, 2004. С. 661–662.

⁹ Харрис Д., О'Бойл М., Уорбрик К. Указ. соч. С. 1225.

¹⁰ Reid K. A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights. 5th ed. London: Sweet & Maxwell, 2015. P. 512.

выборов, хотя могут занимать посты на государственной службе¹⁷. ЕСПЧ указал, что такие ограничения хотя и обусловлены важнейшей целью — поддержанием мира после кровопролитной гражданской войны, принятые Боснией и Герцеговиной на себя обязательства, вытекающие из Конвенции и Протокола к ней, предполагают их полное соблюдение, поскольку при ратификации Конвенции страной не были сделаны никакие оговорки¹⁸.

Требование о постоянном проживании кандидата на территории страны в течение определенного срока может быть признано правомерным и пропорциональным ограничением пассивного избирательного права, но при определенных условиях, в том числе должны учитываться личные обстоятельства заявителя и сущность формулировок требований¹⁹.

Участие в запрещенных политических партиях и совершение правонарушений

Правило о том, что членство в определенной политической партии препятствует возможности участия в выборах в национальный парламент, соответствует Конвенции, но должно рассматриваться в каждом конкретном случае индивидуально. В деле *Жданок против Латвии* речь шла о запрете баллотироваться на выборах в национальный парламент бывшим членам Коммунистической партии Советского Союза, что, по сути, является процедурой люстрации, в рамках которой лица, причастные к деятельности политических организаций, которые были правящими в предыдущие годы и каким-либо образом способствовали нарушению прав человека и/или несли угрозу национальному суверенитету, признаны в последующем на государственном уровне новыми властями как нежелательные²⁰, а политические права их участников — ограничены²¹. Главное условие признания такого положения правомерным — сроки его действия не должны быть бесконечны и оно должно быть отменено по мере формирования устойчивого демократического суверенного государства²². Стоит также подчеркнуть, что один из важнейших аргументов Большой палаты ЕСПЧ в указанном деле, составляющих *inter alia* суть подхода суда к ограничениям избирательных прав, заключается в том, что необходимо учитывать факт ограничения свободы вы-

ражения мнения народа из-за невозможности участия в выборах некоторых категорий кандидатов, при этом все эти компоненты рассматриваются в историческом, культурном и политическом контексте конкретного государства²³.

Призывы к экстремизму, в том числе к сепаратизму, угрозы конституционному строю и демократии, военные преступления и измена могут оправдать постоянный запрет на выдвижение кандидатуры на выборах²⁴. Дела по этой категории ограничений прав касаются в основном политических партий и соответственно права на свободу объединений (ст. 11 Конвенции), которое, однако, тесно взаимосвязано с избирательными правами, гарантированными ст. 3 Протокола к Конвенции²⁵.

Так, в деле *Партия «Рефах» против Турции* роспуск политической партии и запрет отдельным ее должностным лицам участвовать в выборах признаны ЕСПЧ пропорциональной и оправданной мерой в ответ на угрозу конституционному демократическому строю государства²⁶.

В отношении ограничений права быть избранным из-за судимости за уголовное преступление, помимо экстремизма, измены или военного преступления, специальная практика ЕСПЧ отсутствует. Вместе с тем суд рассматривал дела, касающиеся лишения активного избирательного права по названной причине. Суть его позиции в том, что такие меры допустимы при условии соблюдения принципа индивидуального подхода к каждому случаю, наличия причинно-следственной связи между совершенным преступлением и угрозой демократии, а также оформления ограничения в виде отдельной санкции, предусмотренной решением суда в отношении конкретного лица²⁷. Исходя из практи-

²³ Там же.

²⁴ Харрис Д., О'Бойл М., Уорбрик К. Указ. соч. С. 1251; Решение Европейской комиссии по правам человека от 11 октября 1979 г. по делу № 8348/78 и 8406/78 «Глиммервин (Glimmerveen) и Хагенбек (Hagenbeek) против Нидерландов» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-74187> (дата обращения: 15.09.2019); Постановление Третьей секции Европейского суда по правам человека от 5 июля 2007 г. по делу № 71907/01 «Кавакчи (Kavakci) против Турции» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80023> (дата обращения: 15.09.2019); Постановление Пятой секции Европейского суда по правам человека от 30 июня 2009 г. по делу № 35579/03, 35613/03, 35626/03, 35634/03 «Эчеберриа (Etcheberria) и другие против Испании» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93474> (дата обращения: 15.09.2019).

²⁵ Герра Л.Л. Прецедентная практика Европейского Суда по правам человека в отношении политических партий // Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности: материалы международной конференции (г. Санкт-Петербург, 27–28 сентября 2012 г.): сб. науч. ст. / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, 2013. С. 11.

²⁶ Постановление Большой палаты Европейского суда по правам человека от 13 февраля 2003 г. по делу № 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98 «Партия «Рефах» (Refah Partisi, The Welfare Party) и другие против Турции» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936> (дата обращения: 15.09.2019).

²⁷ Постановление Первой секции Европейского суда по правам человека от 4 октября 2010 г. по делу № 20201/04 «Фродль (Frodli) против Австрии» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98132> (дата обращения: 15.09.2019).

¹⁷ Постановление Большой палаты Европейского суда по правам человека от 22 декабря 2009 г. по делу № 27996/06 и 34836/06 «Сеидич (Sejdić) и Финчи (Finci) против Боснии и Герцеговины» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96491> (дата обращения: 15.09.2019).

¹⁸ Там же.

¹⁹ Постановление Второй секции Европейского суда по правам человека от 19 октября 2004 г. по делу № 17707/02 «Мельниченко против Украины» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-185584> (дата обращения: 15.09.2019).

²⁰ Бойцова В., Бойцова Л. Люстрация в Центральной и Восточной Европе // Правозащитник. 1999. № 3. URL: <http://www.democracy.ru/article.php?id=423> (дата обращения: 03.09.2019).

²¹ Нудненко Л.А. Проблема люстрации в решениях Европейского суда по правам человека // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 37.

²² Постановление Большой палаты Европейского суда по правам человека от 16 марта 2006 г. по делу № 58278/00 «Жданок (Ždanoka) против Латвии» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72794> (дата обращения: 15.09.2019).

ки ЕСПЧ, как представляется, эти критерии *mutatis mutandis* могут применяться и к оценке ограничений пассивного избирательного права²⁸.

Формализм в отношении кандидата или партии

При лишении кандидата права баллотироваться нужны законодательные процессуальные гарантии справедливого и всестороннего рассмотрения соответствующего вопроса, а основания для лишения права должны быть достаточно обоснованы и иметь весомые доказательства²⁹. В частности, в деле *Краснов и Скуратов против Российской Федерации* причиной отмены регистрации кандидата стало неуказание им одной из нескольких должностей, занимаемых в одной организации, и неправильная форма справки о членстве в политической партии, которая соответствовала действительности, — отказ в регистрации по данным основаниям признан ЕСПЧ непропорциональным поставленной законной цели³⁰.

Несоразмерность отмены регистрации всего списка кандидатов партии на выборах в парламент из-за нарушений в документах лишь одного кандидата из верхней части списка была оценена как противоречие Конвенции в деле *Российская Консервативная Партия Предпринимателей и др. против России*³¹.

Ограничения в виде условий о поддержке выдвижения кандидата

В отношении такой меры, как сбор подписей избирателей, ЕСПЧ исходит в целом из признания этого инструмента как одного из способов обеспечения демократического порядка и отмечает, что государства обладают в данном вопросе определенной дискрецией³².

Так, 100 тыс. подписей в поддержку выдвижения кандидата на выборах в Европейский парламент признаны соответствующими Конвенции, так как это всего 0,55% от общего числа избирателей округа, что меньше рекомендуемого Венецианской комиссией за демократию через право (другой орган Совета Европы) порога в 1%³³.

В деле *Брито да Силва Гера и Соуза Магна против Португалии* заявители оспаривали необходимость предоставления сертификатов по каждой подписи, подтверждающих, что поставивший подпись избиратель включен в список избирателей, то есть обладает правом голоса и поддерживает только одного кандидата³⁴. Такое требование признано судом обусловленным правомерной целью, а отклонение кандидатуры кандидата, не выполнившего его в отношении подписей в свою поддержку — пропорциональным³⁵.

По вопросу избирательного залога ЕСПЧ исходит из того, что такая мера допустима наравне со сбором подписей избирателей, при этом хотя конкретная сумма депозита определяется государством самостоятельно, но должна оставаться пропорциональной так, чтобы соблюдался баланс между, с одной стороны, сдерживанием легкомысленных кандидатов и, с другой — возможностью доступа к выборам серьезных кандидатов³⁶.

Связь активного и пассивного избирательного права

В своей практике ЕСПЧ также оценивал связь между активным и пассивным избирательным правом. Так, в деле *Грузинская рабочая партия против Грузии* суд установил, что быстрое изменение порядка формирования списков избирателей за считанные месяцы до выборов может негативно повлиять на права кандидатов, а именно нарушить принцип их равенства³⁷. Позиция по поводу взаимосвязи пассивного и активного избирательного права также была высказана в особом мнении судьи Крестоса Розакиса по ранее упомянутому делу *Жданок против Латвии*: «Если политический деятель лишен возможности представлять идеи части общества, то страдает не только он или она, страдают также электорат и сама демократия»³⁸.

Влияние избирательной системы на реализацию права быть избранным

Влияние избирательной системы, применяемой на выборах в парламент, также стало предметом оценки ЕСПЧ. В деле *Цернеа против Румынии* суд признал, что наличие ограничений права быть избранным на дополнительных выборах по одному мажоритарному избирательному округу пропорционально, как и сама цель, которую они преследуют, — сохранить сложившуюся структуру парламента конкретного созыва и не допустить фракционного дробления³⁹.

Выводы

Таким образом, в практике ЕСПЧ выработан довольно обширный набор подходов к ограничению пассивного избирательного права, при этом следует заметить, что эти подходы не всегда последовательны и иногда противоречат друг другу. Например, упомянутое основополагающее для избирательных прав

²⁸ Красинский В.В. Правовые позиции российских и зарубежных органов конституционной юстиции о пределах ограничения государственного суверенитета // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 1. С. 49–50.

²⁹ Постановление Первой секции Европейского суда по правам человека от 19 июля 2007 г. по делу № 17864/04 и 21396/04 «Краснов и Скуратов против России» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81805> (дата обращения: 15.09.2019); Постановление Первой секции Европейского суда по правам человека от 28 мая 2012 г. по делу № 18469/06 «Атакиши (Atakishi) против Азербайджана» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109292> (дата обращения: 15.09.2019).

³⁰ Там же.

³¹ Постановление Первой секции Европейского суда по правам человека от 11 апреля 2007 г. по делу № 55066/00 и 55638/00 «Российская Консервативная Партия Предпринимателей против России» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78984> (дата обращения: 15.09.2019).

³² Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Right to free elections. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2019. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf. P. 17 (дата обращения: 15.09.2019).

³³ Ibid.

³⁴ Ibid. P. 16.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Постановление Второй секции Европейского суда по правам человека от 8 октября 2008 г. по делу № 9103/04 «Грузинская Рабочая Партия (Georgian Labour Party) против Грузии» // Официальный сайт Европейского суда по правам человека. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87446> (дата обращения: 15.09.2019).

³⁸ Цит. по: Голубок С.А. Указ. соч. С. 76.

³⁹ Там же. С. 18.

решение по делу *Матье-Мозн и Клерфейт против Бельгии*, по сути, противоречит подходам, избранным ЕСПЧ в более поздних, но близких по существу нарушениям прав заявителей дел, например, *Сейдич и Финчи против Боснии и Герцеговины*. Решение по последнему названному делу, в свою очередь, противоречит подходу по делу *Жданок против Латвии*, поскольку в нем дискриминация кандидата на основании его политического прошлого признана допустимой, хотя и требующей устранения в будущем, в то время как в деле *Сейдич и Финчи против Боснии и Герцеговины* дискриминация по этническому признаку признана недопустимой и требующей немедленного устранения⁴⁰. Тем не менее ЕСПЧ, как представляется, указывая на необходимость учитывать исторический, культурный и политической контекст при рассмотрении дел, сам же должным образом не учел его, поскольку в Латвии не было столь кровопролитной гражданской войны, которая была в Боснии и Герцеговине, и, по мнению некоторых авторов, неверно оценил границы свободы усмотрения государства в этом вопросе⁴¹.

⁴⁰ Graziadei S. Democracy v Human Rights? The Strasbourg Court and the Challenge of Power Sharing // *European Constitutional Law Review*. 2016. Vol. 12 (1). P. 84.

⁴¹ Критике это решение было подвергнуто и судьями ЕСПЧ, изложившими его в особых мнениях, самым ярким из которых стало мнение судьи Джованни Бонелло, представляющего Мальту, см.: Несовпадающее особое мнение судьи Бонелло по делу «Сейдич и Финчи против Боснии и Герцеговины». URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-96491> (дата обращения: 06.09.2019); Ginsburg T. Review of Courts and Consociations, by Christopher McCrudden and Brendan O'Leary. URL: <http://www.icconnectblog.com/2013/08/review-of-courts-and-consociations-by-christopher-mccrudden-and-brendan-oleary-oup-2013> (дата обращения: 15.09.2019).

Кроме того, приведенные положения демонстрируют отсутствие единства во взглядах на такие элементы, как количество подписей в поддержку выдвижения кандидатов, требования к правовому статусу личности кандидата, а также на характер мер, избираемых судом в отношении государства-нарушителя.

Несмотря на это, нельзя не признать, что стандарты ЕСПЧ призваны обеспечить реальное осуществление пассивного избирательного права, а не его декларативное наличие в законодательстве. Ядро оценки нарушений прав кандидатов Европейским судом в виде трех основных критериев — пропорциональность, наличие правомерной (легитимной) цели и выявление произвола в практическом применении ограничений прав — представляется взвешенным и эффективным методом, в основе которого лежит правовой, а не политический анализ. Вместе с тем применительно к избирательным правам, закрепляемым в конституционных актах государств, методология определения мер воздействия в ответ на их нарушения должна оценивать не только субъективную сторону этого явления, но и объективные обстоятельства, включая особенности процесса конституционного развития государства и тот правовой инструментарий, которым обладает как сам суд, так и конкретное государство для разрешения спорных с точки зрения Конвенции ситуаций. В частности, одним из таких инструментов могло бы стать более широкое использование недавно принятого механизма консультативных заключений ЕСПЧ по запросам государств, что, однако, требует дополнительного осмысления относительно возможности распространить его на уже вынесенные судом решения.

of-courts-and-consociations-by-christopher-mccrudden-and-brendan-oleary-oup-2013 (дата обращения: 15.09.2019).

Литература

1. Бойцова В. Люстрация в Центральной и Восточной Европе / В. Бойцова, Л. Бойцова // *Правозащитник*. 1999. № 3. URL: <http://www.democracy.ru/article.php?id=423> (дата обращения: 15.09.2019).
2. Герра Л.Л. Прецедентная практика Европейского Суда по правам человека в отношении политических партий / Л.Л. Герра // *Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности: материалы международной конференции (г. Санкт-Петербург, 27–28 сентября 2012 г.)*: сборник научных статей / под редакцией В.Д. Зорькина. Москва: Норма, 2013. С. 9–22.
3. Голубок С.А. Право на свободные выборы: правовые позиции Европейского суда по правам человека и формирование международно-правовых стандартов Содружества Независимых Государств: диссертация кандидата юридических наук / С.А. Голубок. Санкт-Петербург, 2010. 176 с.
4. Ковлер А.И. Избирательное право и его избирательное толкование (к вопросу о судебском активизме) / А.И. Ковлер // *Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека*. 2013. № 10. С. 7–16.
5. Красинский В.В. Правовые позиции российских и зарубежных органов конституционной юстиции о пределах ограничения государственного суверенитета / В.В. Красинский // *Избирательное законодательство и практика*. 2016. № 1. С. 46–54.
6. Кузнецова О.В. Международные избирательные стандарты пассивного избирательного права / О.В. Кузнецова // *Вестник Поволжской академии государственной службы*. 2009. № 4 (21). С. 111–116.
7. Международные избирательные стандарты: сборник документов / ответственный редактор А.А. Вешняков; научный редактор В.И. Лысенко. Москва: Весь Мир, 2004. 1152 с.
8. Нудненко Л.А. Проблема люстрации в решениях Европейского суда по правам человека / Л.А. Нудненко // *Конституционное и муниципальное право*. 2014. № 11. С. 37–42.
9. Степанян А.Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза: диссертация кандидата юридических наук / А.Ж. Степанян. Москва, 2008. 221 с.
10. Харрис Д. Право Европейской конвенции по правам человека / Д. Харрис, М. О'Бойл, К. Уорбрик; перевод с английского В.А. Власихин [и др.]. 2-е изд., доп. Москва: Развитие правовых систем, 2018. 1432 с.

References

1. Feldman D. Sovereignities in Strasbourg / D. Feldman // *Sovereignty and the Law — Domestic, European, and International Perspectives* / by eds. R. Rawlings, P. Leyland, A. Young. Oxford: Oxford University Press, 2013. 368 p.
2. Ginsburg T. Review of Courts and Consociations, by Christopher McCrudden and Brendan O'Leary / T. Ginsburg. URL: <http://www.icconnectblog.com/2013/08/review-of-courts-and-consociations-by-christopher-mccrudden-and-brendan-oleary-oup-2013> (дата обращения: 15.09.2019).
3. Graziadei S. Democracy v Human Rights? The Strasbourg Court and the Challenge of Power Sharing / S. Graziadei // *European Constitutional Law Review*. 2016. Vol. 12 (1). P. 54–84.
4. Reid K. A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights / K. Reid. 5th ed. London: Sweet & Maxwell, 2015. 1216 p.

Дистанционное электронное голосование и явка избирателей: опыт Эстонии и Москвы*

ФЕДОРОВ ВЛАДИСЛАВ ИВАНОВИЧ,

аспирант факультета политологии Московского государственного университета (МГУ)

имени М.В. Ломоносова

vladislavfedorov.t@gmail.com

Электронное голосование, как проявление новых коммуникативных технологий, усиливает свое влияние на политический процесс. По состоянию на октябрь 2019 г. власти 40 государств законодательно закрепили возможность применения электронных технологий голосования на выборах.

Одним из важных вопросов, который интересует исследователей, является влияние дистанционного электронного голосования на явку избирателей. Повышает, понижает или оно не оказывает влияния на явку избирателей? Актуальность данного направления исследований подтверждается вниманием ученых к этому аспекту дистанционного электронного голосования. Значительный вклад в изучение влияния электронного голосования на явку внесли такие исследователи, как Р. Криммер, Д. Дуэнас-Сид, Ю. Кривоносова, П. Винкель, А. Койтмае, Р. Серрано, М. Фрейре, К. Вреде, М. Солвак, К. Вассил¹.

¹ Krimmer R., Duenas-Cid D., Krivonosova I. et. al. Why Voting Technology is Used and How it Affects Democracy. PhD thesis. Tallinn, 2012. 186 p. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-00419-4_8; Krimmer R., Duenas-Cid D., Krivonosova I. et. al. Nordic Pioneers: facing the first use of Internet Voting in the Åland Islands (Parliamentary Elections 2019). 2019. P. 1–14. DOI: <https://doi.org/10.31235/osf.io/5zr2e>; Solvak M., Vassil K. Could Internet Voting Halt Declining Electoral Turnout? New Evidence That E-Voting Is Habit Forming // Policy & Internet. 2018. No. 1. P. 4–21. DOI: <https://doi.org/10.1002/poi3.160>

Объектом данного исследования является дистанционное электронное голосование. Предмет исследования — влияние дистанционного электронного голосования на явку избирателей в Эстонии. Эмпирической базой для электорального исследования стали данные электоральной статистики, которые будут изучены при помощи метода кросс-темпорального сравнения и математического анализа результатов выборов.

Эстония является государством-лидером по развитию дистанционного электронного голосования, поэтому представляется интересным сравнить ее опыт с недавним российским экспериментом по дистанционному электронному голосованию на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва.

Впервые о планах по модернизации эстонской избирательной системы заявил в 2001 г. министр юстиции Эстонии Маарт Раск. Разработчиком программного обеспечения для интернет-голосования выступила эстонская компания Cybernetica. После ряда экспериментов в 2005 г. прошли выборы в органы местного самоуправления, на которых была предусмотрена возможность интернет-голосования, тогда в нем приняли участие всего 1,9% избирателей. Эксперимент признали удачным, и в 2007 г. на парламентских выборах в Эстонии впервые было использовано интернет-голосование. Итоги этих выборов стали официальными. За 14 лет доля избирателей,

В статье при помощи методов кросс-темпорального сравнения и математического анализа электоральной статистики исследуется влияние дистанционного электронного голосования на явку избирателей на выборах в Эстонии и в Московскую городскую Думу седьмого созыва. Автор приходит к выводу, что использование дистанционного электронного голосования не обеспечивает устойчивого роста явки избирателей, но предупреждает ее снижение за счет появления дополнительного способа реализации активного избирательного права.

Ключевые слова: электронное голосование, явка избирателей, выборы, электронное голосование в Эстонии, электронное голосование в Москве.

Distant Electronic Voting and Voter Turnout: Experience of Estonia and Moscow

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

The article considers the influence of remote electronic voting on the voter turnout during the elections held in Estonia, as well as the elections to the Moscow City Duma of the Seventh Convocation. The research has been conducted with the help of such methods as cross-temporal comparison and mathematical analysis of the electoral statistics. The author concludes that the use of remote electronic voting does not lead to a sustained increase in the voter turnout, but prevents its decrease due to the emerge of an additional way of exercising the voting right.

Keywords: electronic voting, electoral turnout, elections, electronic voting in Estonia, electronic voting in Moscow.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ в рамках научного проекта № 19-011-32050.

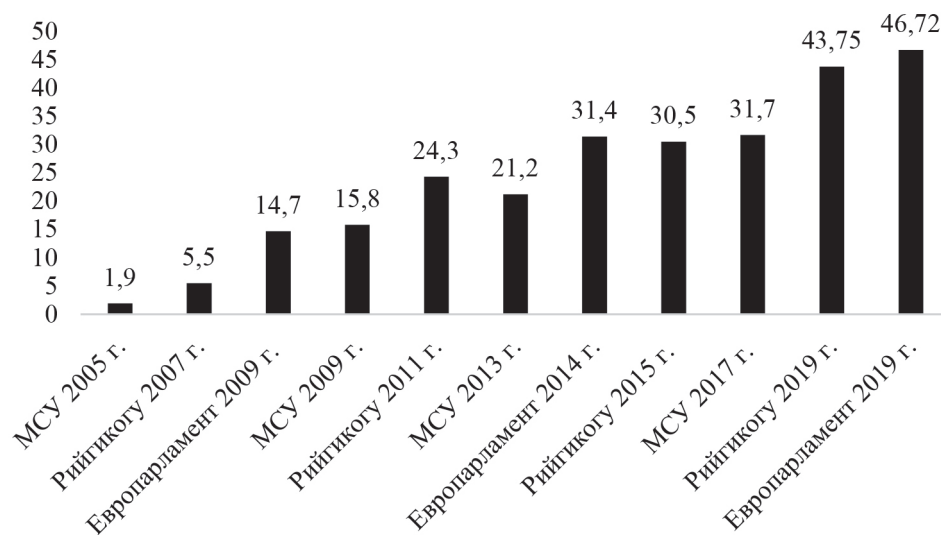


Рис. Доля электронных избирателей в структуре явки на выборах в Эстонии, %

голосующих дистанционно, выросла в Эстонии в 20 раз, достигнув в 2019 г. 46,72%. Этот результат был показан на выборах депутатов Европарламента в 2019 г.² Эстонские исследователи отмечают, что стоимость одного электронного голоса составляет 2,32 евро, а одного бумажного бюллетеня для голосования в день выборов — 4,37 евро³.

Процедура голосования

На выборах в Эстонии проголосовать можно как при помощи дистанционного электронного голосования, так и на избирательных участках, где используются бумажные бюллетени. Дистанционное голосование начинается за 10 дней до дня выборов и заканчивается за 4 дня до выборов.

Для дистанционного голосования гражданину Эстонии нужно иметь ID-карту, которая является удостоверением личности гражданина, и компьютер с подключением к Интернету. Для эстонских избирателей доступны два способа дистанционного голосования: при помощи компьютера и ID-карты либо с помощью мобильного телефона и digi-ID — пластиковой карты, которая является идентификатором личности в сети Интернет. Информация о владельце хранится на специальном чипе — mobiil-ID, который выглядит как обычная SIM-карта. Идентификация личности с помощью ID-карты является наиболее популярным методом электронного голосования. По состоянию на 2018 г. 98% жителей Эстонии имеют ID-карту⁴.

Опишем последовательность действий, которые нужно совершить избирателю, чтобы проголосовать на компьютере: 1) избиратель помещает ID-карту в картридер; 2) с официального сайта Избирательной комиссии Эстонии избиратель скачивает приложение для голосования на компьютер; 3) для идентификации личности избиратель вводит пин-код ID-карты в приложении для голосования; 4) избиратель знакомится с кандидатами на выборные должности. Интерфейс приложения позволяет выбрать из трех языков меню: эстонского, русского и английского; 5) избиратель делает выбор из списка кандидатов и подтверждает его вводом пароля для голосования. На этом голосование завершено.

Для того чтобы проголосовать на смартфоне, нужно последовательно совершить 7 действий: 1) избиратель помещает mobiil-ID в слот для SIM-карт; 2) с официального сайта Избирательной комиссии Эстонии избиратель скачивает приложение для голосования на компьютер; 3) избиратель вводит в приложении номер своего мобильного телефона; 4) для идентификации личности избиратель вводит пин-код ID-карты в приложении для голосования; 5) избиратель знакомится с кандидатами на выборные должности; 6) избиратель делает выбор из списка кандидатов и подтверждает его вводом пароля на смартфоне; 7) в приложение приходит сообщение об успешном голосовании.

У интернет-голосования в Эстонии есть три важных особенности. Во-первых, избиратель может принять участие в выборах только в период досрочного голосования — от 10 до 4 дней до дня выборов. Во-вторых, избирателю дается право изменить свой электронный голос неограниченное число раз в период досрочного голосования. Действительным становится последний отданный им голос. В-третьих, избиратель, проголосовавший досрочно через Интернет, может проголосовать и в день выборов, если он захочет изменить свое волеизъявление.

² Статистика интернет-голосования в Эстонии. URL: <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia> (дата обращения: 01.10.2019).

³ Krimmer R., Duenas-Cid D., Krivonosova I. et. al. How Much Does an e-Vote Cost? P. 127.

⁴ Ручкин А.В., Чижов А.А. Электронное голосование на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления: опыт Эстонии // Вопросы управления. 2018. № 5. С. 56.

На каждый избирательный участок передаются списки избирателей, проголосовавших досрочно.

Явка избирателей

Как дистанционное электронное голосование влияет на явку избирателей в Эстонии? Для ответа на этот вопрос необходимо проанализировать результаты выборов на общенациональном, муниципальном и международном уровне (см. рис.).

Данные диаграммы показывают, что доля электронных избирателей за 14 лет увеличилась в 25 раз. На парламентских выборах доля электронных избирателей увеличилась с 5,5% в 2005 г. до 43,75% в 2019 г. (см. табл. 1)

Таблица 1

Явка избирателей на выборах парламента Эстонии, %

Выборы Рийгикогу	Явка	Доля электронных избирателей
2019	63,67	43,75
2015	64,23	30,50
2011	63,53	24,3
2007	61,0	5,5
2003	58,24	—
1999	57,43	—
1995	69,06	—
1992	67,84	—

На парламентских выборах с 2007 по 2019 г. доля электронных избирателей увеличилась с 5,5 до 43,75% при росте явки избирателей с 61% в 2007 г. до 63,67% в 2019 г. До введения электронного голосования на общенациональных парламентских выборах 1995, 1999 и 2003 гг. средняя явка избирателей составляла 61,57%. После введения электронного голосования на общенациональных парламентских выборах 2007, 2011, 2015 и 2019 гг. — 63,10%. Таким образом, средняя явка избирателей выросла всего на 1,53%.

Но рост явки избирателей может быть случайностью? Для однозначного суждения о влиянии электронного голосования на явку избирателей воспользуемся математическим анализом электральной статистики.

Для определения силы связи между уровнем явки и долей электронных избирателей потребуется рассчитать коэффициент корреляции Пирсона, позволяющий определить зависимость между двумя рядами переменных. Объектом анализа стали явка и доля электронных избирателей на четырех электральных циклах общенациональных парламентских выборов 2007, 2011, 2015 и 2019 гг. Коэффициент корреляции позволяет выяснить взаимосвязь между двумя сопоставимыми рядами переменных. Математическим языком это определение линейной зависимости между двумя величинами записывается так r от + 1 до - 1, где + 1 — максимально сильная взаимосвязь, а - 1 — обратная связь, 0 — отсутствие связи.

Вычисления производились по формуле:

$$x = \frac{n \times \sum (x_i \times y_i) - (\sum x_i \times \sum y_i)}{\sqrt{[n \times \sum x_i^2 - (\sum x_i)^2] \times [n \times \sum y_i^2 - (\sum y_i)^2]}}$$

где X_i — значения, принимаемые переменной X , Y_i — значения, принимаемые переменной Y . Расчет коэффициента корреляции предполагает, что переменные X и Y распределены нормально, X принимает значение уровня явки, а Y — доли электронных избирателей.

Коэффициент корреляции между явкой избирателей и долей электронных избирателей на парламентских выборах в Эстонии за период 2007–2019 гг. составляет + 0,83, что свидетельствует о сильной корреляционной зависимости между явкой избирателей и долей избирателей, проголосовавших электронно: чем выше доля электронных избирателей, тем больше явка. В результате сравнения результатов выборов и математического анализа можно заключить, что дистанционное электронное голосование на парламентских выборах оказывает умеренное положительное влияние на явку.

Далее рассмотрим дистанционное электронное голосование на выборах местного самоуправления в Эстонии. На муниципальных выборах до введения электронного голосования средняя явка по результатам четырех электральных циклов (1993, 1996, 1999, 2002 гг.) составила 51,85%, а после введения электронного голосования (выборы 2005, 2009, 2013, 2017 гг.) — 52,26%, прирост составил всего 0,41%. Таким образом, средняя явка на муниципальных выборах выросла всего на 0,41% (см. табл. 2).

Таблица 2

Явка избирателей на муниципальных выборах в Эстонии в 1993-2017 гг., %

Выборы МСУ	Явка	Доля электронных избирателей
2017	53,30	31,7
2013	57,97	21,2
2009	50,57	15,8
2005	47	1,9
2002	52,5	—
1999	49,8	—
1996	52,5	—
1993	52,6	—

Повторим расчет коэффициента корреляции Пирсона для муниципальных выборов, объектом анализа станут явка и доля электронных избирателей в четырех электральных циклах 2005, 2009, 2013, 2017 гг. Коэффициент корреляции составил + 0,70. Это свидетельствует о положительной связи между двумя показателями: чем выше доля электронных избирателей, тем больше явка. Но эта зависимость меньше выражена, чем на парламентских выборах, где коэффициент корреляции составляет + 0,83. Из расчетов видно, что электронное голосование оказывает большее влияние на общенациональные парламентские выборы.

Рассмотрим особенности явки избирателей и электронного голосования на примере двух крупнейших городов: Таллина и Тарту, а также трех уездов: Сааремаа, Тартумаа и Ярвамаа. Это необходимо для более детального сравнения электоральной статистики из разных регионов.

В Таллине за четыре электоральных цикла с первого электронного голосования явка выросла на 9,5%. Но на последних выборах Таллинского городского собрания рост доли электронных избирателей на 10% относительно предыдущих выборов привел к снижению явки на 10% (см. табл. 3).

Таблица 3

Выборы городского собрания Таллина

Год	Количество избирателей, принявших участие в голосовании	Количество электронных избирателей	Доля электронных избирателей, %	Явка, %
2017	193 514	60 454	31,24	53,50
2013	220 026	47 789	21,71	64,10
2009	214 627	38 147	17,77	65,74
2005	136 582	3824	2,79	44

Коэффициент корреляции между явкой избирателей в Таллине и долей электронных избирателей составляет + 0,49. Это свидетельствует о слабой положительной связи между двумя показателями. Влияние электронного голосования на рост электоральной активности в Таллине в два раза ниже, чем в целом по Эстонии. В Таллине явка избирателей с 2005 по 2017 г. выросла на 9,5%, а доля электронных избирателей — на 28,45%.

Во втором по величине городе страны — Тарту влияние электронного голосования на явку избирателей немногим больше, чем в Таллине. В Тарту явка избирателей с 2005 по 2017 г. выросла на 6,2%, доля электронных избирателей — на 33,59%. Коэффициент корреляции равен + 0,57.

В уезде Тартумаа явка избирателей с 2005 по 2017 г. выросла на 5,4%, доля электронных избирателей — на 33,56%. Коэффициент корреляции равен + 0,51. В уезде Сааремаа явка избирателей с 2005 по 2017 г. увеличилась на 5,90%, доля электронных избирателей — на 36,89%. Коэффициент корреляции равен + 0,57. В уезде Ярвамаа явка избирателей с 2005 по 2017 г. выросла на 8,53%, доля электронных избирателей — на 32,15%. Коэффициент корреляции равен + 0,78. Далее соберем полученные данные по явке, доле электронных избирателей и коэффициенту корреляции в таблицу (см. табл. 4).

В рассмотренных случаях явка избирателей росла одновременно с увеличением доли электронных избирателей. Нет случая, где прирост доли электронных избирателей привел бы к снижению явки избирателей. Можно прийти к выводу, что увеличение доли электронных избирателей на муниципальных выборах дает прирост явки избирателей и может

Таблица 4

Электронное голосование на муниципальных выборах, %

Административная единица	Рост явки между 2005 и 2017 г.	Доля электронных избирателей между 2005 и 2017 г.	Коэффициент корреляции
г. Таллин	9,5	28,45	0,49
г. Тарту	6,2	33,59	0,57
уезд Тартумаа	5,4	33,56	0,51
уезд Сааремаа	5,9	36,89	0,57
уезд Ярвамаа	8,53	32,15	0,78

остановить снижение электоральной активности. Корреляционная зависимость между явкой избирателей и долей электронных избирателей положительная во всех изученных регионах Эстонии: города Таллин (0,49) и Тарту (0,57), уезды Сааремаа (0,57), Тартумаа (0,51) и Ярвамаа (0,78).

Таким образом, электронное голосование оказало умеренное положительное воздействие на явку избирателей в Эстонии как на парламентских, так и на муниципальных выборах. До введения электронного голосования на общенациональных парламентских выборах 1995, 1999 и 2003 гг. средняя явка составляла 61,57%. После введения электронного голосования на выборах 2007, 2011, 2015 и 2019 гг. средняя явка выросла до 63,10%. На муниципальных выборах до введения электронного голосования средняя явка по результатам четырех электоральных циклов (1993, 1996, 1999, 2002 гг.) составила 51,85%, а после введения электронного голосования (выборы 2005, 2009, 2013, 2017 гг.) — 52,26%, рост всего на 0,41%. На общенациональных парламентских выборах в Эстонии явка выросла на 1,53%, на муниципальных выборах прирост составил 0,41%. Коэффициент корреляции явки избирателей и доли электронных избирателей на парламентских выборах составил + 0,83, на муниципальных выборах — + 0,70.

Результаты приведенных расчетов находят подтверждение в выводах зарубежных коллег. Исследователи электронного голосования М. Солвак и К. Вассил отмечают, что интернет-голосование не обеспечило значительного повышения явки в тех странах, где оно было введено. Однако привычка голосовать при помощи сети Интернет у избирателей формируется гораздо быстрее, чем привычка голосовать на избирательном участке при помощи бумажного бюллетеня. Авторы приходят к следующему выводу: чем больше будет электронных избирателей, тем более стабильной будет явка на выборах⁵.

Можно ли экстраполировать эстонский опыт на Россию? В 2019 г. в Москве появилась эмпирическая

⁵ Solvak M., Vassil K. Op. cit.

база для изучения влияния электронного голосования на явку избирателей.

Московский эксперимент

На выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва 8 сентября 2019 г. был проведен первый в России эксперимент по использованию дистанционного электронного голосования, результаты которого учитывались при подведении результатов выборов.

Первое же тестирование дистанционного электронного голосования в России было организовано в 2008 г. на выборах в городе Новомосковске Тульской области. Избиратели приняли участие в интернет-голосовании при помощи специальной программы, которая распространялась на компакт-дисках. После этого аналогичный эксперимент прошел в 2009 г. в ряде других регионов⁶. Анализ результатов эксперимента позволил выявить проблемы технического характера: низкую защищенность системы голосования от хакерских атак; сложности с обеспечением тайны голосования; недоверие избирателей к механизму голосования на компьютере.

На преодоление этих трудностей потребовалось почти 10 лет. В марте 2019 г. на Московском гражданском форуме состоялось обсуждение возможности проведения эксперимента с дистанционным электронным голосованием на выборах депутатов Мосгордумы. В мае была принята законодательная база для проведения эксперимента по электронному голосованию в трех одномандатных избирательных округах столицы: 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», Закон г. Москвы от 22 мая 2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».

В трех округах для электронного голосования были сформированы три виртуальных УИК. В избирательном округе № 1 в районе Крюково — УИК № 5001, в округе № 10 в районе Бибирево — УИК № 5002, в округе № 30 в районе Чертаново Южное — УИК № 5003. Всего же в списках электронных избирателей зарегистрировалось 11 228 человек⁷, явка электронных избирателей составила 87,37%.

Явка избирателей на выборах депутатов Мосгордумы седьмого созыва составила 21,77%, что немногим больше, чем на выборах 2014 г., когда на избирательные участки пришли 21,04% об-

ладателей активного избирательного права. При этом электронным голосованием воспользовались 9810 избирателей, что составляет 0,60% от общего количества проголосовавших.

Для участия в электронном голосовании нужно было на сайте mos.ru отправить заявку на включение в реестр электронных избирателей. Заявку можно было подать за 45 дней до дня голосования. Во время электронного голосования избиратель получал СМС с кодом подтверждения на номер, указанный в личном кабинете. После правильного введения кода из СМС электронный бюллетень открывался для голосования. Затем избиратель мог проголосовать.

Как дистанционное электронное голосование повлияло на явку? На этих выборах электронное голосование обеспечило небольшое увеличение явки в избирательных округах, которые стали базовыми для эксперимента. Если сложить явку в округах № 1, 10, 30 и разделить ее на три, то получится, что средняя явка составила 22,59%, а в районах, где были зарегистрированы электронные избиратели (Крюково — УИК № 5001, Бибирево — УИК № 5002, Чертаново Южное — УИК № 5003), явка составила 22,96% при средней явке по Москве на уровне 21,77%. Таким образом, использование электронного голосования обеспечило прирост явки по трем округам на уровне 0,82%, а в трех районах регистрации электронных избирателей на уровне 1,19%. По сравнению с выборами депутатов Мосгордумы 2014 г. явка выросла всего на 0,73%, при этом доля электронных избирателей на выборах в 2019 г. составила 0,60%. Таким образом, электронные избиратели обеспечили основной прирост явки.

Как в Эстонии, так и в Москве каналом передачи информации при дистанционном электронном голосовании выступила сеть Интернет. Площадкой для электронного голосования являлся официальный интернет-сайт государственного органа: в Эстонии — республиканской избирательной комиссии, в Москве — региональный портал государственных и муниципальных услуг города Москвы.

В обоих случаях разработчиком программно-технических средств для обеспечения электронного голосования выступили местные специалисты: в Эстонии — компания Cybernetica, на выборах в Москве — специалисты департамента информационных технологий столичной мэрии.

В Эстонии дистанционное электронное голосование начинается за 10 дней до дня выборов и продолжается 7 дней. В день выборов проголосовать можно только на избирательном участке. Эксперимент с электронным голосованием в Москве в 2019 г. не предусматривал расширения сроков голосования. Московские избиратели могли проголосовать только в день выборов.

В Эстонии на подготовку первого дистанционного электронного голосования на выборах в органы местного самоуправления потребовалось 4 года. В Москве с момента объявления о намерениях провести дистанционное электронное голосование на выборах депутатов Мосгордумы до реализации

⁶ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2009. 90 с.

⁷ Сведения о выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва 8 сентября 2019 г. URL: <http://mosgorizbirkom.ru/web/guest/vybory-deputatov-moskovskoj-gorodskoj-dumy-sed-mogo-sozyva-8-sentabra-2019-goda> (дата обращения: 17.10.2019).

эксперимента прошло всего 6 месяцев. Организаторам выборов необходимо проводить длительную и интенсивную информационно-разъяснительную работу для создания базы доверия к электронному голосованию.

Небольшой прирост электоральной активности на 0,60% обеспечен участием электронных избирателей. Это позволяет предположить, что расширение доли электронных избирателей приведет к более заметному росту электоральной активности.

Выводы

В результате исследования при помощи методов кросс-темпорального сравнения и математического анализа электоральной статистики удалось доказать, что использование дистанционного электронного голосования на выборах в Эстонии не обеспечивает устойчивого роста явки избирателей, но предупреждает ее снижение за счет появления дополнительного способа реализации активного избирательного права, следовательно, расширения круга потенциальных избирателей, которые были оторваны от политической жизни в силу своего возраста, физического или географического положения.

Литература

1. Ручкин А.В. Электронное голосование на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления: опыт Эстонии / А.В. Ручкин, А.А. Чижов // Вопросы управления. 2018. № 5. С. 54–60.

References

1. Krimmer R. How Much Does an e-Vote Cost? Cost Comparison per Vote in Multichannel Elections in Estonia / R. Krimmer, D. Duenas-Cid, I. Krivonosova [et al.] // Krimmer R. et al. (eds) Electronic Voting. E-Vote-ID 2018. Lecture Notes in Computer Science. Vol. 11143. Bregenz, Austria. Cham. P. 117–131. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-00419-4_8
2. Krimmer R. Nordic Pioneers: facing the first use of Internet Voting in the Åland Islands (Parliamentary Elections 2019) / R. Krimmer, D. Duenas-Cid, I. Krivonosova [et al.]. 2019. P. 1–14. URL: https://www.researchgate.net/publication/336106067_Nordic_Pioneers_facing_the_first_use_of_Internet_Voting_in_the_Aland_Islands_Parliamentary_Elections_2019. DOI: <https://doi.org/10.31235/osf.io/5zr2e>
3. Krimmer R. The Evolution of E-voting: Why Voting Technology is Used and How it Affects Democracy. PhD thesis / R. Krimmer. Tallinn, 2012. 186 p. DOI: <https://doi.org/10.31235/osf.io/5zr2e>
4. Solvak M. Could Internet Voting Halt Declining Electoral Turnout? New Evidence That E-Voting Is Habit Forming / M. Solvak, K. Vassil // Policy & Internet. 2018. No. 1. P. 4–21. DOI: <https://doi.org/10.1002/poi3.160>

Уважаемые авторы!

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

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

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

Конституция и многопартийность: цели, функции и задачи

МАЛКАРОВ АХМАТ ИДРИСОВИЧ,

аспирант кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука
Российского государственного университета правосудия (РГУП)
akhmat.malkarov@gmail.com

Концепция плюралистической демократии получила свое закрепление в Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г. Следует отметить, что разработка проекта Основного закона проводилась в условиях жесткого политического кризиса, выраженного в противостоянии законодательной и исполнительной власти. Рассматривая те события сквозь призму прошедших лет, можно совершенно точно утверждать, что причиной кровавого противостояния являлось отсутствие сложившихся институтов демократического государства, призванных обеспечивать разрешение конфликтных ситуаций, возникающих в обществе, а также позволяющих правовыми способами ограничивать амбиции отдельных политиков, способных ради собственной власти жертвовать интересами всего народа и государства. Во многом это было отражением процессов, происходивших в российском обществе. Коллективизм, доминировавший в советской модели общества, стремительно уступал свои позиции ярко выраженному индивидуализму, развитию которого способствовали политическая и гражданская свобода, обеспечиваемая переходом к рыночной экономике, признанием права частной собственности, закреплением права свободно распоряжаться собственным трудом и осуществлять предпринимательскую деятельность. В то же время для одной части населения данные изменения явились возможностью для самореализации и обогащения, в то время как другая часть не была готова к столь стремительному преобразованию уклада жизни. Равенство, столь привычное для советских граждан, не только перед законом, но и с точки зрения экономической субъектности было разрушено. И в этом смысле был прав А. де Токвиль, который утверждал, что «для борьбы с бедствиями, порождаемыми равенством, есть только одно действительное средство: это политическая свобода»¹, но в сложившейся

обстановке разрушительная сила политической и гражданской свободы, обрушившейся на головы российских граждан, несла довольно существенные риски для государственности. Как отмечает Б.С. Эбзеев: «Для общества одинаково опасна гипертрофия как коллективного, так и индивидуального начала. Всякое преувеличение коллективного начала ведет к тоталитарным формам организации общества и отказу от индивидуальности, подавлению инакомыслия, игнорированию, а нередко и прямому отрицанию прав и интересов меньшинства, основных прав и свобод человека и гражданина. В свою очередь, всякая гипертрофия роли индивидуального начала в организации общественной жизни инициирует анархическое своевластие, чреватое разрушением государственности и приняты в обществе норм человеческого общежития»².

Именно по этой причине большие надежды возлагались на новую Конституцию. Основной закон должен был стать неким актом всеобщего примирения и согласия, обеспечить условия для стабилизации социальной обстановки, сохранения государства и постепенного выхода на путь развития. Одним из важных достижений авторов текста Основного закона следует признать отражение в его структуре баланса коллективных и индивидуальных интересов, который можно увидеть на примере 1 и 2 глав Конституции РФ. Так, первая глава посвящена основам конституционного строя, положения, закрепляемые в этой части Конституции РФ, по своей сути, являются существенной характеристикой современного Российского государства. Следует отметить, что в ч. 2 ст. 16 Конституции РФ закреплено, что никакие другие положения настоящей Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя

¹ Токвиль А. О демократии в Америке. М.: Изд-е магазина Книжное дело, 1897. С. 415.

² Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2008. С. 49.

В статье рассмотрены концептуальные основы российской многопартийности в рамках действующего конституционного строя.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, многопартийность, политический плюрализм, политические партии, партийная система, коллективизм, индивидуализм.

Constitution and Multiplicity of Parties: Aims, Functions and Tasks

Malkarov Akhmat I., Postgraduate Student of the N.V. Vitruk Department of Constitutional Law of the Russian State University of Justice (RSUJ)

The article discusses the conceptual foundations of the Russian multi-party system in the framework of the current constitutional system.

Keywords: the Russian Federation Constitution, multi-party system, political pluralism, political party, party system, collectivism, individualism.

Российской Федерации³. Именно в главе 1 закреплено коллективное начало российского общества, выражающееся в единстве многонационального народа, признании его носителем и единственным источником власти, закреплены формы правления, территориального устройства и т.д. Таким образом, положения главы 1 Основного закона, по сути, являются отражением формы совместного проживания, принимаемого и признаваемого всеми гражданами Российской Федерации. Глава 2 Конституции Российской Федерации посвящена правам и свободам человека и гражданина. Исходя из того обстоятельства, что в концепции плюралистической демократии признание многообразия и многогранности интересов человека как в публичной, так и в частной сфере является одной из ключевых идей, именно защита прав и свобод личности, его индивидуальная автономия представляются главными ценностями, так как призваны создавать максимально комфортные условия для самореализации человека во всех сферах жизни общества.

С момента возникновения учения о народовластии одним из актуальных и дискуссионных был вопрос об ограничении влияния и вмешательства государства в жизнь общества и отдельно взятого человека. Такие выдающиеся представители либерализма, как Й. Бенхам, Дж. Ст. Милль, А. де Токвиль, В.Ф. Гумбольдт, и многие другие планомерно доказывали необходимость минимизировать роль государства, так как только таким образом можно было обеспечить свободу человека. Указанные авторы совершенно точно подмечали, что «тирания большинства», порождаемая в условиях демократического государства, где власть правительства не ограничена соответствующими правовыми механизмами, является не менее опасной, чем деспотизм, существовавший при абсолютистских режимах. Как отмечал Дж. Ст. Милль: «Мнение, что народу будто бы нет надобности ограничивать власть правителя, избранных им же самим, могло бы считаться неопровержимой истиной только в то время, когда народное правление было недостижимой мечтой или пока о нем читали в книгах как о чем-то, существовавшем в давно уже прошедшие времена»⁴.

В то же время представления адептов либерализма о том, что единственная цель и функция государства ограничивается обеспечением безопасности народа и охраной прав и свобод граждан от посягательства иных субъектов, представляются несколько неоправданными. В таком случае индивидуальные интересы получают приоритет над коллективными и государство снимает с себя социальную ответственность, что, в свою очередь, приводит к еще большей разобщенности, существующей в обществе. Как показала недавняя история Российского государства, перекося в пользу как коллективизма, так и индивидуализма непременно приводит к угрозе существования самого государства.

Г. Еллинек рассматривал цели государства шире. Он утверждал: «Задачами государства мы признали самосохранение его, безопасность и развитие могущества, правообразование и защиту права,

содействие культурным интересам. Руководящей идеей в этом определении целей является познание того, что планомерная организация попечения о солидарных народных интересах, поскольку они требуют центрального руководства и могут быть удовлетворены внешними средствами, может исходить только от наиболее сильного из социальных факторов, каковым является государство. Эти цели распадаются на исключительные, принадлежащие только государству, и конкурирующие, вследствие чего и соответственные функции отправляются либо исключительно, либо совместно с другими органами»⁵. Развивая свою мысль, автор утверждал: «Высшим же принципом всей деятельности государства является споспешествование прогрессивному развитию всего народа и его членов. Этот принцип должен быть применяем в тройном направлении. Во-первых, по отношению к индивиду, развитию которого, как члена целого, должно быть оказано содействие; затем по отношению к народу, как к совокупности настоящих и будущих членов государства, и наконец по отношению к человеческому роду, членом которого является отдельный народ. Государство должно споспешествовать таким образом тройного рода солидарным интересам: индивидуальным, национальным, общечеловеческим»⁶.

Отделение государства от общества не говорит о разрыве их взаимосвязи. В связи с этим представляется не менее значимым механизм обратного влияния народа и граждан на государство. В концепции плюралистической демократии уменьшение роли государства компенсируется повышением самоорганизации общества, обеспечиваемой путем признания права граждан на объединение. А. де Токвиль утверждал: «После свободы действовать самому, наиболее естественное право человека есть свобода соединять свои усилия с усилиями других людей и действовать сообща. Поэтому право ассоциации мне кажется по природе своей почти столь же неотъемлемым, как и право личной свободы»⁷. В многообразии интересов, возникающих в свободном обществе, одиночное отстаивание собственных интересов оказывается довольно проблематичным и малоэффективным. В особенности это касается вопросов, касающихся публичных правоотношений. В связи с этим объединение граждан на основе совпадения и близости взглядов является естественным и логическим продолжением индивидуальной свободы. Именно это право способствует созданию механизма, обеспечивающего обратное влияние общества и граждан на государство, и в конечном итоге гарантирует реализацию народом права на осуществление власти и конституционного права граждан на участие в управлении государством. В публичной сфере связующую функцию между государством и обществом выполняют политические партии. М.Я. Острогорский выступал жесточайшим их критиком, но и он признавал: «Возрастающая сложность социальной жизни сделала больше, чем когда бы то ни было, необходимым объединение

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Милль Дж. Ст. О гражданской свободе / пер. с англ. М.И. Ловцовой. М.: Либроком, 2017. С. 10.

⁵ Еллинек Г. Общее учение о государстве. 2-е изд., испр. и доп. по второму немецкому изд. С.И. Гессеном. СПб.: Изд-е Юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908. С. 191.

⁶ Там же. С. 192.

⁷ Токвиль А. Указ. соч. С. 155.

индивидуальных усилий. Развитие политической жизни, призывая каждого гражданина к участию в управлении, заставляет его, для выполнения своего гражданского долга, входить в соглашение со своими гражданами. Одним словом, осуществление каждым своих собственных целей в обществе и государстве предполагает кооперацию, которая невозможна без организации. Группировки граждан во имя политических целей, которые называют партиями, необходимы везде, где граждане имеют право и обязаны выражать свои мнения и действовать; но нужно, чтобы партия перестала быть орудием тирании и коррупции»⁸. Таким образом, политические партии, являясь важнейшим элементом представительной демократии, призваны способствовать выражению мнений и взглядов ее членов по важнейшим государственным и общественным вопросам, превратились в организации по продвижению и отстаиванию частных интересов не большой группы лиц, а именно партийного олигархата. Этот проблемный вопрос актуален и по сегодняшний день. В то же время, несмотря на все недостатки, присущие политическим партиям, именно они выполняют ту самую опосредующую роль между государством и обществом.

В Конституции Российской Федерации отсутствует закрепление понятия политической партии, но их конституционный статус проистекает из права граждан на объединение принципов идеологического, политического многообразия и многопартийности, закрепленных в ст. 13 Конституции Российской Федерации и отнесенных к основам конституционного строя. Указанные принципы тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. По мнению Б.С. Эбзеева, «многопартийность является структурированным выражением идеологического многообразия»⁹. С.В. Володина отмечает: «...в системе политических основ конституционного строя наиболее тесно связаны между собой многопартийность, идеологическое и политическое многообразие, поскольку их взаимодействие и взаимовлияние обеспечивает демократическое построение государства, возможность реализовать политическую волю различных групп населения на законных основаниях»¹⁰.

Как следует из вышесказанного, ядром, основным элементом многопартийности являются политические партии. С.Е. Заславский выделяет следующие основные признаки политической партии:

«1. Партия является разновидностью общественного объединения. Это означает, что партии, равно как и иные виды общественных объединений (профсоюзы, молодежные, женские, национально-культурные объединения), являются добровольными, самоуправляемыми формированиями, созданными по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих уставных целей. В российской правовой системе юридическая значимость соотношения политической партии с родовым понятием общественного объединения

выражается в том, что на партии распространяются требования законодательства об общественных объединениях в части, не урегулированной специальным законом о политических партиях.

2. По своей организационно-правовой форме партия представляет собой общественную организацию, основанную на институте членства. Таким образом, в основе партийной организации лежит система взаимоотношений между членами политической партии, предусматривающая наличие определенных иерархических отношений между различными звеньями организации, партийной дисциплины и субординации, добровольно соблюдаемых ее членами. Кроме того, партию отличают устойчивость организации во времени — она создается на длительный, как правило, неопределенный срок, в этом их отличие от неинституционализированных (лоббистских) и институционализированных (избирательный блок) коллективных политических субъектов, состав и длительность существования которых меняется в зависимости от поставленной задачи.

3. Партия является субъектом публичной политики, которому присущ идеологический образ действий. Партийные цели и задачи формулируются в программных документах и предвыборных платформах и реализуются в ее политической деятельности. Сочетание программно-мировоззренческого и активно-деятельностного компонентов отличает политическую партию, с одной стороны, от общества единомышленников (клубов, кружковых объединений), а с другой — от лоббистских структур, руководствующихся в основном конъюнктурными интересами.

4. Партия нацелена на обретение своего политического представительства в органах государственной власти посредством использования институтов непосредственной демократии и на участие в управлении государством через своих представителей. Способом, обеспечивающим политическое влияние партии, является обращение к поддержке граждан, осуществляемое открыто и на состязательной основе»¹¹.

Кроме того, автором были выделены основные функции политических партий: «Электоральная функция, то есть деятельность, направленная на продвижение кандидатов в органы представительной и исполнительной власти путем выдвижения и поддержки на выборах.

Функции политического рекрутирования и социализации, посредством которых в политическом процессе осуществляется вовлечение, первичная селекция и последующая циркуляция политической активной части граждан.

Инновационная функция — выработка политическими партиями альтернативных предложений о возможном решении проблем, а также методов реализации предлагаемых решений.

Аккумулятивная функция — усвоение, синтез и последующее политическое выражение интересов социальных, этнических, возрастных категорий населения в разрабатываемых партией идеологических доктринах и политических программах.

⁸ Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М.: РОССПЭН, 2010. С. 661.

⁹ Эбзеев Б.С. Человек, народ и государство в Конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016. С. 409.

¹⁰ Володина С.В. Многопартийность как основа конституционного строя России: монография. М.: Проспект, 2016. С. 48.

¹¹ Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003. С. 88.

Конституирующая функция — обеспечение институциональных гарантий идеологического и политического многообразия, а также мирного разрешения социальных противоречий посредством деятельности по формированию и деятельности органов государственной власти»¹².

Следует отметить, что на протяжении довольно продолжительного периода в отечественном законодательстве отсутствовал специальный закон, регулировавший правовой статус и особое положение политических партий. Ситуация изменилась с принятием Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее — Закон № 95-ФЗ), в котором впервые законодательно было закреплено понятие политической партии. Кроме того, Законом № 95-ФЗ были определены цели политических партий, а именно: формирование общественного мнения, политическое образование и воспитание граждан, выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти, выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Если говорить о целях политических партий, сформулированных в Законе № 95-ФЗ, то можно предположить, что они являются и их обязанностью. Справедливой представляется позиция В.В. Лапаевой, которая утверждает: «Политические объединения как специфические институты общества выступают в качестве посредников, обязанных надлежащим образом распорядиться правом самого общества на демократический процесс формирования власти, предполагающий политический плюрализм и многопартийность. Здесь мы имеем дело с одним из частных проявлений общего принципа, согласно которому в публичном праве, регулирующем сферу общезначимых интересов, любое правомочие предполагает необходимость выполнения соответствующих публичных функций. Реализация права в публичной сфере (в отличие от сферы частных интересов) не есть частное дело субъекта этих прав: публичная значимость приданных ему функций по сути дела превращает всякое публичное право в обязанность. Применительно к политическим объединениям это означает, что они обязаны участвовать в выборах, чтобы обеспечить реальный характер демократического процесса формирования власти»¹³. Именно такой подход представляется наиболее адекватным в условиях плюралистической демократии. Дело в том, что если политические партии

не ведут реальную политическую борьбу, а только ее имитируют, то, по сути, происходит нарушение конституционных принципов народовластия, а также связанных с ним политического, идеологического многообразия и многопартийности. Происходит сращивание доминирующей политической силы с государством, в то время как оппозиция, призванная отстаивать интересы меньшинства, не выполняет эту функцию в полной мере. Таким образом, плюралистический характер демократии заключается не только в большом количестве политических партий, а в их способности отразить все многообразие взглядов, существующих в обществе. Именно из этой позиции проистекает одна из важнейших задач многопартийности, которая заключается в обеспечении единства всего многонационального народа Российской Федерации, как коллективного субъекта. Народ, обладающий учредительной властью в государстве, представляет собой неоднородную разрозненную массу граждан, интересы и взгляды которых отличаются, а зачастую бывают ровно противоположными, что является фактором конфликтности, который присущ плюралистической демократии. В связи с этим именно политические партии способствуют гармоничной организации и структуризации общественного мнения как в рамках парламентской, так и внепарламентской деятельности.

В докладе Венецианской комиссии «Об участии политических партий в выборах» сказано, что «избирательные системы и партийные системы во многом зависят от конкретных — исторических, культурных, политических и социальных — факторов в каждой отдельной стране. В этих областях невозможно найти две похожие политические системы»¹⁴. В различных государствах степень дробления и расхождения политических взглядов неодинакова, что и определяет условия борьбы политических партий. Если говорить о постсоветской действительности, то следует отметить, что на политическом пространстве в различные периоды были представлены самые разные политические партии. Столь богатая палитра политических взглядов объясняется естественно-исторически сложившейся, уникальной неоднородностью Российского государства и его народа, который, являясь многонациональным и поликонфессиональным по своей структуре, синтезирует в себе все богатство и многообразие культурных и мировоззренческих идеалов различных частей одного общества. Кроме указанных выше факторов, не менее существенное значение имеет и социально-экономическая неоднородность граждан, выраженная существенным различием в уровне благосостояния, степени образованности и иных факторов. Достижение социального компромисса, отражающего коллективные интересы всего общества, в таких условиях является достаточно сложной задачей, а, как известно, именно общая воля народа, выражаемая в законах, принимаемых

¹² Там же. С. 96.

¹³ Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1998. С. 48.

¹⁴ Доклад Венецианской комиссии «Об участии политических партий в выборах» (утв. на Совете по демократическим выборам на 16-м заседании (Венеция, 16.03.2006) и Венецианской комиссией на 67-й пленарной сессии (Венеция, 09–10.06.2006) на основе комментариев Анхеля Санчеса-Наварро (заместителя члена Комиссии, Испания) Ханса-Хайнриха Фогеля (члена Комиссии, Швеция)). URL: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_parties&lang=RU

представительными органами, является основой народовластия.

В связи с этим обращает на себя внимание то обстоятельство, что политические партии не только призваны выражать все многообразие взглядов, существующих в обществе, но и формировать эти взгляды. По мнению М. Дюверже: «Общественное мнение с большим основанием можно назвать проекцией системы партий, нежели систему партий — точным отражением общественного мнения»¹⁵. Ранее схожую мысль высказывал П.И. Новгородцев: «...и при наилучшей, чисто принципиальной постановке партий, существу этого рода организаций соответствует самостоятельное и даже руководящее значение по отношению к общественному мнению. Подобно другим органам общественного мнения, но еще в большей степени, чем все они, партии не столько выражают это мнение, сколько формулируют и создают его»¹⁶. Таким образом, очередной задачей многопартийности является формирование и выражение общественного мнения.

Задача многопартийности — формирование представительных органов государственной власти в соответствии с существующими в обществе политическими взглядами. Как справедливо отмечает М.В. Баглай: «Гражданское общество, основанное на плюрализме мнений и интересов людей, не в состоянии обеспечить добровольное законопослушание граждан, избежать острых социальных взрывов, а может, и кровавых столкновений, если органы государственной власти не будут образованы на справедливой выборной основе с участием самих граждан. Демократические выборы — это антипод гражданской войны и силового решения вопроса о власти»¹⁷. Существенными задачами многопартийности являются обеспечение оппозиционной деятельности и сменяемости власти. Как отмечает П.А. Астафичев: «Получив статус оппозиционной, партия стремится к критике правящих политических сил. В отличие от сравнительно пассивной народной массы, оппозиционная партия систематически на профессиональной основе анализирует деятельность правящей партии, обнаруживает просчеты и недостатки проводимой политики. Это становится достоянием общественности и сдерживает правящую партию от произвольных действий. Рано или поздно количественные изменения переходят в качественные: бывшая оппозиционная партия становится правящей, в прошлом правящая — оппозиционной»¹⁸. Общество является динамической системой, и изменения преобладающих в нем взглядов, в зависимости от конкретного исторического периода, вполне естественны. Здесь также важно учитывать следующее обстоятельство: большая часть граждан, наделенных

активным избирательным правом, относится к категории «неопределившихся», то есть они не являются членами той или иной политической партии, не являются их сторонниками. Именно за голоса этой части населения разворачивается основная борьба в период избирательной кампании. Если программа партии, получившей ранее поддержку, не отвечает взглядам и интересам граждан, то их поддержка и симпатии будут перемещаться к другим политическим силам.

Вслед за задачами можно выделить следующие функции многопартийности:

1. Функция легитимации власти. В условиях плюралистической демократии именно многопартийность и всеобщее избирательное право призваны гарантировать отражение всего многообразия взглядов и интересов граждан и групп граждан. Причем это обстоятельство имеет значение как при формировании законодательных и представительных органов государственной власти, так и при осуществлении ими в дальнейшем своих непосредственных обязанностей, а именно в процессе принятия законов.

2. Следующей является самоорганизующая функция многопартийности, выраженная в возможности общества и его частей самостоятельно формировать свои политические взгляды исходя из собственных идеалов и представлений. Граждане и группы граждан Российской Федерации, обладая в полной мере политической свободой, самостоятельно определяют пути развития государства.

3. Саморегулирующая функция многопартийности заключается в создании правовых и политических механизмов, способствующих разрешению конфликтов, возникающих в обществе, а также достижению социального компромисса. Многопартийность создает необходимые условия для диалога и общения различных частей внутри самого социума. Взаимодействие политических партий не противоречит конституционным принципам идеологического и политического многообразия, а, наоборот, выступает тем самым механизмом, который способствует как разрешению конфликтов, неизбежно возникающих в условиях плюралистической демократии, так и координации и объединению различных политических сил для решения государственно важных вопросов в случае совпадения этих взглядов.

4. Рекрутирующая функция способствует формированию и обновлению политической элиты. Многопартийность обеспечивает возможность выдвижения на политическую арену новых лиц, чьи идеи и активная гражданская позиция, личные черты характера позволяют получить широкую общественную поддержку и в последующем способствуют избранию в законодательные органы государственной власти.

На основе проведенного исследования можно сделать вывод, что целью многопартийности является сохранение и обеспечение единства многонационального народа России путем выражения и формирования общей воли народа с учетом всего многообразия общественных взглядов и интересов граждан Российской Федерации, урегулирования существующих противоречий и поиска компромиссов посредством парламентской и внепарламентской деятельности.

¹⁵ Дюверже М. Политические партии / пер. с фр. М.: Академический проект, 2002. С. 509.

¹⁶ Новгородцев П.И. Кризис современного правосознания. М.: Типо-лит. Т-ва. И.Н. Кушнерев и ко., 1909. С. 139.

¹⁷ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд. изм., и доп. М.: Норма, 2007. С. 404.

¹⁸ Астафичев П.А. Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 19–23.

Литература

1. Астафичев П.А. Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства / П.А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право 2014. № 7. С. 19–23.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов вузов / М.В. Баглай. 6-е изд., изм. и доп. Москва : Норма, 2007. 783 с.
3. Володина С.В. Многопартийность как основа конституционного строя России : монография / С.В. Володина. Москва : Проспект, 2016. 155 с.
4. Дюверже М. Политические партии : перевод с французского / М. Дюверже. Москва : Академический проект, 2002. 558 с.
5. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. 2-е изд., испр. и доп. по второму немецкому изд. С.И. Гессеном. Санкт-Петербург : Изд-е Юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908. 600 с.
6. Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации / С.Е. Заславский. Москва : Институт права и публичной политики, 2003. 299 с.
7. Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России / В.В. Лапаева. Москва : Норма, 1998. 296 с.
8. Милль Дж.Ст. О гражданской свободе / Дж.Ст. Милль ; перевод с английского М.И. Ловцовой. Москва : Либроком, 2017. 240 с.
9. Новгородцев П.И. Кризис современного правосознания / П.И. Новгородцев. Москва : Типо-лит. Т-ва. И.Н. Кушнерев и ко., 1909. 393 с.
10. Острогорский М.Я. Демократия и политические партии / М.Я. Острогорский ; составитель, автор вступительной статьи и комментариев А.Н. Медушевский. Москва : РОССПЭН, 2010. 759 с.
11. Токвиль А. О демократии в Америке / А. Токвиль ; перевод с 14-го французского издания В.Н. Линд. Москва : Изд-е магазина Книжное дело, 1897. 620 с.
12. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б.С. Эбзеев. Москва : Норма, 2007. 383 с.
13. Эбзеев Б.С. Человек, народ и государство в Конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеев. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2017. 652 с.

Уважаемые авторы!

Обращаем ваше внимание на то, что результаты исследования, изложенные в предоставленной вами рукописи, должны быть оригинальными. Заимствованные фрагменты или утверждения должны быть оформлены с обязательным указанием автора и первоисточника. Чрезмерные заимствования, а также плагиат в любых формах, включая неоформленные цитаты, перефразирование или присвоение прав на результаты чужих исследований, неэтичны и неприемлемы.

Необходимо признавать вклад всех лиц, так или иначе повлиявших на ход исследования, в частности, в статье должны быть представлены ссылки на работы, которые имели значение при проведении исследования.

Нельзя предоставлять в журнал рукопись, которая была отправлена в другой журнал и находится на рассмотрении, а также статью, уже опубликованную в другом журнале.

Соавторами статьи должны быть указаны все лица, внесшие существенный вклад в проведение исследования. Среди соавторов недопустимо указывать лиц, не участвовавших в исследовании.

Если вы обнаружили существенные ошибки или неточности в статье на этапе ее рассмотрения или после ее опубликования, необходимо как можно скорее уведомить об этом редакцию журнала.