

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2020—№ 2

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

- Журавлёв В.П.** Общероссийское голосование по изменениям в Конституцию: социальные смыслы и процедуры..... 3
- Булгакова А.В.** Институционализация общественного наблюдения 8

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

- Игнатов А.В.** Общероссийское голосование в конституционном измерении..... 11
- Яценко К.М.** Основные требования к формам электронной предвыборной агитации: концептуальные положения..... 18

ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

- Шаповалов В.Л.** Обеспечение избирательных прав граждан в условиях распространения новой коронавирусной инфекции..... 22
- Темурзиев М.Н.** Конституционно-правовые средства противодействия электоральной коррупции 28

СУДЕБНАЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

- Подъяпольский С.А.** Активная роль суда в административном судопроизводстве по делам о защите избирательных прав 31

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

- Савченко М.С., Куемжиева С.А., Гончаров В.В.** Система избирательных комиссий в Российской Федерации как объект общественного контроля: конституционно-правовой анализ 38

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Тюков Н.А., Песков А.В.** Поправки к Конституции Российской Федерации: мнения зарубежных экспертов..... 45

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 Владислав Валерьевич, чл.-корр. РАО,
заслуженный юрист РФ, д.ю.н., профессор

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

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

ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ:

Объединенный каталог. Пресса России — 93647

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный).

РЕДАКЦИЯ:

Лаптева Е.А., Курукина Е.И.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:

115035, г. Москва, Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7. Тел.: (495) 953-91-08.
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ПИ № ФС77-38718 от 22 января 2010 г. ISSN — 2500—0306.
Подписано в печать 11.06.2020 г. Выход в свет 25.06.2020 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,
PhD in Political Sciences.

EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Grib Vladislav Valeryevich, 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., Trunchevskij Yu.V.

SUBSCRIPTION TO RUSSIA:

Unified Catalogue. Russian Press – 93647

EDITORIAL SUBSCRIPTION CENTRE:

Tel.: (495) 617-18-88 (multichannel).

EDITORIAL OFFICE:

Lapteva E.A., Kurukina E.I.

SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A., PhD (Law).

EDITORIAL OFFICE / PUBLISHER:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb.,
Moscow, 115035

Tel.: (495) 953391308. E-mail: avtor@lawinfo.ru

Authors shall not pay for publication of their articles.

PI № ФС77-38718 since 22.01.2010.

ISSN – 2500–0306.

Passed for printing 11.06.2020.

Issue is printed 25.06.2020.

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 | 2020–No. 2

Published 4 times per year

CONTENTS

ELECTIONS AND SOCIETY

- Zhuravlev V.P.** The All-Russian Voting on the Amendments
to the Constitution: Social Meanings and Procedures.....3
- Bulgakova A.V.** The Institutionalization of Public Supervision8

ELECTION LAWS: ISSUES AND NOVELTIES

- Ignatov A.V.** The All-Russian Voting in the Constitutional
Dimension.....11
- Yaschenko K.M.** The Main Requirements for Electronic
Pre-Election Campaigning Forms: Conceptual Provisions18

ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

- Shapovalov V.L.** The Enforcement of Civil Electoral Rights
in Conditions of the Spread of the Novel Coronavirus Infection.....22
- Temurziev M.N.** Constitutional Law Means of Combating
Electoral Corruption.....28

JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

- Podyapolskiy S.A.** The Active Role of Court in Administrative
Proceedings in Cases on the Protection of Electoral Rights.....31

ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

- Savchenko M.S., Kuemzhieva S.A., Goncharov V.V.**
The System of Electoral Commissions in the Russian Federation
as a Public Control Object: A Constitutional Law Analysis38

SCIENTIFIC LIFE

- Tyukov N.A., Peskov A.V.** The Amendments to the Constitution
of the Russian Federation: Foreign Experts' Opinion45

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

Общероссийское голосование по изменениям в Конституцию: социальные смыслы и процедуры

ЖУРАВЛЁВ ВЛАДИМИР ПАВЛОВИЧ,

проректор по работе с органами государственной власти, муниципальными образованиями и общественными объединениями Ленинградского государственного университета имени А.С. Пушкина, заместитель председателя Общественной палаты Ленинградской области, председатель Ленинградского областного регионального отделения Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество „Знание“», кандидат юридических наук, доцент
v.zhuravlev@lengu.ru

Предстоящее общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ, инициированное Президентом нашей страны, безусловно, является важнейшим общественно-политическим событием в России 2020 г. Целый комплекс изменений в Основной закон, а фактически обновление Конституции РФ, рассчитан на положительные и весьма существенные сдвиги в самых разных сферах жизнедеятельности Российского государства и общества на благо граждан с перспективой на десятилетия.

В Послании В.В. Путина Федеральному Собранию, оглашенном 15 января 2020 г., отмечается: «Поправки, которые нам предстоит обсуждать, не затрагивают фундаментальных

основ Конституции... Вместе с тем, учитывая, что предложенные новации касаются существенных изменений политической системы, деятельности исполнительной, законодательной, судебной власти, считаю необходимым провести голосование граждан страны по всему пакету предложенных поправок Конституции Российской Федерации»¹.

В предшествующий этому период многие политики, общественные деятели, эксперты в сферах и конституционного права и политологии высказывали мнения о целесообразности корректировки положений Основного закона

¹ Послание Президента Федеральному Собранию. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

Общероссийское голосование по единому комплексу изменений в Конституцию является особенной формой прямого волеизъявления, оно де-факто сродни референдуму. Его регулирование осуществляется ст. 2 Закона о поправке к Конституции и нормативным актом ЦИК России. При этом не применяются нормы законов о выборах и референдуме, в том числе в отношении агитации. За проведением голосования устанавливается повсеместное общественное наблюдение.

Ключевые слова: изменения в Конституцию, Закон о поправке, общероссийское голосование, избирательные комиссии, наблюдение от общественных палат.

The All-Russian Voting on the Amendments to the Constitution: Social Meanings and Procedures

Zhuravlev Vladimir P., Vice-Rector for Cooperation with Government Authorities, Municipal Structures and Public Associations of the Pushkin Leningrad State University, Deputy Chairman of the Public Chamber of the Leningrad Region, Chairman of the Leningrad Regional Branch of the All-Russian Public Government Educational Organization Russian Znanie Society, PhD (Law), Associate Professor

The all-Russian voting on a single complex of the amendments to the Constitution is a special form of the direct expression of will de facto similar to a referendum. It is regulated by Article 2 of the Law on the Amendment to the Constitution and a statutory act of the Central Election Commission of Russia. Provisions of laws on elections and referendums including in respect of election campaigning are not applied. Countrywide public supervision over the voting is established.

Keywords: amendments to the Constitution, Law on the Amendment, all-Russian voting, electoral commissions, supervision by public chambers.

страны с учетом больших перемен в состоянии экономики, общества, благосостоянии граждан, положении России в мире со времени принятия действующей Конституции РФ более четверти века назад. Об этом говорилось и в статье Председателя Государственной Думы В.В. Володина в «Парламентской газете» «Живая Конституция развития»².

Уже 20 января Президентом РФ был внесен в Государственную Думу проект Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — Закон о поправке)³. Вскоре после этого Президент РФ создал рабочую группу по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, в которую были включены известные в стране государственные деятели: члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, председатели законодательных органов некоторых субъектов Российской Федерации, представители науки и культуры, здравоохранения и образования, профессиональных союзов и объединений работодателей, Общественной палаты Российской Федерации.

Рабочая группа работала исключительно интенсивно, в том числе с многочисленными предложениями из регионов. Дважды в ее заседаниях принимал участие глава государства. Конкретные предложения по блоку изменений в Конституцию РФ, связанных с отладкой механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, составляющих единую систему публичной власти, вносил председатель Законодательного собрания Ленинградской области С.М. Бебенин, и они были учтены.

В результате количество изменений в Конституцию РФ по сравнению с первоначальным проектом многократно возросло. При этом еще более явной стала внутренняя системная взаимозависимость этих изменений. Социальные смыслы поправок в их окончательной редакции охватывают как вопросы укрепления несущих властных конструкций, оптимизации распределения полномочий между ними, так и «достройку» социального государства, конкретизацию социальных обязательств государства

с возложением на конкретные органы публичной власти полномочий и ответственности за их реализацию.

Действительно, реализация социального блока изменений (установление гарантий минимального размера оплаты труда, ежегодной индексации пенсий, адресной социальной помощи гражданам и др.) зависит от эффективности работы государственных механизмов. А для этого предусмотрены изменения в порядке формирования Правительства РФ, повышение роли Государственной Думы и Совета Федерации, а также Государственного Совета, который становится конституционным органом, в котором большая роль отводится губернаторам для решения насущных проблем жителей регионов нашей страны. При этом синхронно предполагается расширение полномочий Конституционного Суда РФ, усиление централизации в системе органов прокуратуры. Предусматриваются повышенные требования к должностным лицам государства.

Новые положения Конституции РФ касаются института брака, роли семьи, особой заботы о детях и старшем поколении, о человеке труда, инвалидах, социальной солидарности и молодежной политики — это целый блок направлений деятельности государственных и общественных институтов применительно к интересам различных возрастных, социальных групп граждан. Повышение внимания к развитию науки, современных технологий и культуры, поддержке предпринимательства и некоммерческих организаций, экологическая проблематика также важны и необходимы.

Появляется новый, назовем его социально-мировоззренческий, блок в Конституции РФ. Защита исторической правды, преемственность поколений, патриотическое воспитание, на наш взгляд, наполняют Основной закон страны новым духовно-нравственным, смысловым содержанием. Можно сказать, что Конституция РФ становится одухотворенной.

В изменениях присутствуют сущностные положения, касающиеся правового и территориального суверенитета нашей страны, при этом очевидно, что внутренняя и внешняя политика всегда неразрывны.

Таким образом, все эти многочисленные изменения в Конституцию РФ являют собой единый комплекс составляющих очень значимого правового акта: Закона Российской Федерации о поправке к Конституции, имея в виду его ст. 1, предусматривающую эти изменения. Содержание статьи, включающей конституционные поправки, и выносится на общероссийское голосование.

² Володин В. Живая Конституция развития. Статья Председателя Государственной Думы Вячеслава Володина // Парламентская газета. 2019. 17 июля.

³ Проект Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>

Проведение этого голосования регулируется не законодательством о выборах и референдуме, а самим Законом о поправке к Конституции, его ст. 2. Статья устанавливает принципы всеобщего, равного, прямого волеизъявления при тайном голосовании, свободного и добровольного участия в голосовании, недопустимость воздействия на волеизъявление участников голосования. Возрастной ценз — 18 лет. Организация голосования возложена на систему избирательных комиссий, в статье предусмотрены меры обеспечения их деятельности.

Процедура общероссийского голосования определена Центральной избирательной комиссией РФ в рамках компетенции в соответствии со ст. 2 Закона о поправке. А именно этот главный избирательный орган страны утвердил Порядок подготовки и проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ⁴. При этом обеспечивается открытость и гласность, предусмотрено общественное наблюдение.

Такое регулирование соответствует общепринятым демократическим стандартам прямого волеизъявления, утверждается в Заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти“, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»⁵.

Также Конституционный Суд РФ отмечает, что общероссийское голосование имеет особую юридическую природу и представляет собой форму непосредственного народного волеизъявления, прямо не предусмотренного действующим правовым регулированием для

принятия конституционной поправки (можно сказать, законодательная новелла). Оно отвечает принципу народовластия, составляющего одну из важнейших основ конституционного строя.

«Легитимность конституционной поправки может быть усилена путем прямого участия народа в процедуре внесения поправок», — такую цитату из доклада международного органа при Совете Европы — Венецианской комиссии о конституционных поправках 2009 г. приводит председатель Совета Российского общественного института избирательного права И.Б. Борисов, справедливо заявляя, что процедура внесения поправок в Конституцию России и сами поправки согласуются с рекомендациями и позициями Венецианской комиссии⁶.

Статья 3 Закона о поправке предусматривает, что только в случае, если за изменения в Конституцию РФ проголосует больше половины граждан нашей страны, принявших участие в голосовании, эти изменения считаются одобренными, и ст. 1 будет вступать в силу после опубликования соответствующего указа Президента РФ. Тем самым данное голосование в значительной мере становится аналогом института референдума, поскольку речь идет об обязательности исполнения решения, принятого на всероссийском голосовании. Именно так определяется юридическая сила решения, принятого на референдуме, ч. 1 ст. 73 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷ (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Поэтому, конечно, де-юре предстоящее голосование не является ни референдумом, ни всероссийским голосованием, проводимым в случае принятия новой Конституции РФ в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 153 Конституции РФ. А де-факто предстоящее голосование сродни референдуму, или, как говорит Президент РФ, плебисциту. Кстати отметим, что понятия «плебисцит» и «референдум» зачастую понимаются и используются как сходные, что отражено даже на уровне энциклопедических изданий. Так, в издании «Большая юридическая энциклопедия» при раскрытии понятия «рефе-

⁴ Порядок подготовки и проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. URL: <http://cikrf.ru/news/sec/45707/>

⁵ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти“, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3529>

⁶ Борисов И. Все легитимно. Эксперты — о конституционных поправках // Аргументы и факты. 2020. 21 апреля.

⁷ 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 01.04.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/

рендум» указывается: «Своеобразной формой референдума является плебисцит... В некоторых странах (Франция) плебисцит считается более широким понятием, чем референдум. В других странах (США) не делают различия между плебисцитом и референдумом»⁸.

В «Энциклопедическом словаре конституционного права» можно увидеть схожее определение понятия «плебисцит»: «Принятие государственного решения по важному вопросу путем голосования народа. Часто он отождествляется с референдумом, поскольку практически не отличается от последнего по процедуре проведения, форме принятия решений и их юридической обязательности»⁹. Отметим и схожесть предстоящего общероссийского голосования со всенародным голосованием по принятию Конституции РФ 12 декабря 1993 г.

Таким образом, вопрос о необходимости проведения именно референдума по предлагаемым изменениям в Конституцию РФ надуман теми, кто либо не читает законы, либо умышленно их не замечает.

Статья 2 Закона о поправке возлагает на Центризбирком РФ обеспечение ознакомления граждан нашей страны с предлагаемыми изменениями в Конституцию РФ. Информирование граждан об изменениях в Конституцию РФ означает ознакомление со смыслом каждого из таких изменений, а это неизбежно является собой выявление положительного характера их содержания. Например, медицинская помощь должна быть общедоступной и качественной.

Значит, вполне закономерно, что в указанных правовых актах (Закон о поправке и Порядок организации голосования) отсутствуют статьи об агитации в отличие от законов о выборах в органы власти, где устанавливаются гарантии для кандидатов на выборные должности на ведение ими агитации в целях избрания. Подчеркнем: при проведении предстоящего общероссийского голосования по изменениям в Конституцию РФ не будет аналогии с положением ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому агитацией признается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов,

список, списки кандидатов или против него (них)¹⁰.

Отсутствие состязательности между партиями и кандидатами предопределяет и особенности общественного наблюдения, организация которого возложена на Общественную палату РФ и общественные палаты регионов. При этом политические партии наряду с иными общественными объединениями и НКО наделены правом внесения предложений по кандидатурам в наблюдатели. «Путь к наблюдению на общероссийском голосовании должен быть открыт для всех», — отметила секретарь Общественной палаты Российской Федерации Л.Ю. Михеева при подписании соглашения с политическими партиями о сотрудничестве при направлении наблюдателей¹¹.

Весьма полезной для работы общественных наблюдателей стала организация онлайн-обучения кандидатов в наблюдатели и разработка в ОПРФ стандарта наблюдения, в котором в хронологическом порядке указаны действия участковой избирательной комиссии при голосовании и подсчете голосов, что облегчает понимание наблюдателем предмета своей деятельности. При этом предлагаем в Кодексе этики наблюдателя, который утверждает палата, отразить обязательность для общественного наблюдателя руководствоваться вышеуказанным стандартом наблюдения.

Это тем более важно, при том что по процедуре выдвижения и назначения наблюдателей от Общественной палаты возможно и самовыдвижение на эту роль гражданина. Отметим, что подобная практика самовыдвижения наблюдателей на выборах применяется в целом ряде зарубежных государств¹².

С учетом переноса дня общероссийского голосования на более поздний срок в связи с пандемией коронавируса (день голосования определяется в соответствии со ст. 2 Закона о поправке указом Президента РФ) появляются дополнительные временные возможности для всесторонней подготовки к этому важному событию. В этой связи отметим работу вновь созданной ассоциации «Независимый общественный мониторинг», которая разработала и представила для широкого ознакомления два

⁸ Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия. М.: Книжный мир, 2010. С. 732.

⁹ Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Норма, 2001. 675 с.

¹⁰ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

¹¹ Лидия Михеева: «Наша задача — дать возможность стать наблюдателем любому желающему, независимо от политических взглядов». URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2617/newsitem/52916>

¹² Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин. Вып. 4. Европейско-Азиатский регион / под общ. ред. В.Е. Чурова. М.: Медиа-Пресс, 2009, 2015. С. 152.

доклада: о международном опыте изменения основного закона страны и о легитимации изменений в Конституцию страны¹³. Ассоциацией организован в режиме онлайн курс обучения будущих наблюдателей, который с интересом воспринимают и в Ленинградской области. Наша областная Общественная палата накопила значительный опыт подготовки и организации работы наблюдателей на избирательных участках, начиная с выборов Президента РФ в 2018 г., когда наблюдателей было около 3000.

Вопросы, задаваемые участниками дистанционного обучения, показывают необходимость, прежде всего, четкого уяснения ими, что на предстоящем голосовании не действуют нормы законов о выборах.

Председатель Центральной избирательной комиссии РФ Э.А. Памфилова не раз обращала внимание на нецелесообразность и даже невозможность совмещения дня общероссийского голосования по изменениям в Конституцию РФ с единым днем голосования на выборах в органы власти при разной правовой

базе этих процессов¹⁴. В том числе это разные сроки досрочного голосования. С учетом вопросов, возникающих у потенциальных наблюдателей на общероссийском голосовании по изменениям в Конституцию РФ, отметим, что Э.А. Памфилова заявляла о применении дистанционного голосования в городе Москве, где была апробирована эта форма голосования в сентябре 2019 г.¹⁵ При дистанционном голосовании особенно важно исключить искажение результатов волеизъявления граждан.

Нет сомнений в том, что проведение общероссийского голосования по изменениям в Конституцию нашей страны будет не только хорошей возможностью для граждан России отдать свой голос по вопросу изменения Основного закона государства, но и позволит организаторам голосования — избирательным комиссиям и общественным палатам, назначающим наблюдателей, обогатиться новым опытом. В том числе это касается и просветительской деятельности, которую целесообразно проводить совместно с Российским обществом «Знание».

¹³ Ассоциация НОМ подготовила доклад по вопросу легитимации изменений в Конституцию страны. URL: https://nom24.ru/info/events/assotsiatsiya-nom-podgotovila-doklad-po-voprosu-legitimatsii-izmeneniy-v-konstitutsiyu-/?sphrase_id=5438; Ассоциация НОМ представила доклад о международном опыте изменения Основного закона страны. URL: https://nom24.ru/info/events/assotsiatsiya-nom-predstavila-doklad-o-mezhdunarodnom-opyte-izmeneniya-osnovnogo-zakona-strany/?sphrase_id=5437

¹⁴ Памфилова: голосование по конституции не может быть совмещено с сентябрьскими выборами. URL: <https://tass.ru/politika/8094949>

¹⁵ Электронное голосование по Конституции могут провести только в Москве. URL: <https://ria.ru/20200228/1565317726.html>

Литература

1. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия / А.Б. Барихин. Москва : Книжный мир, 2010. 960 с.
2. Борисов И. Все легитимно. Эксперты — о конституционных поправках / И. Борисов // Аргументы и факты. 2020. 21 апреля.
3. Володин В. Живая Конституция развития. Статья Председателя Государственной Думы Вячеслава Володина / В. Володин // Парламентская газета. 2019. 17 июля.
4. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Голловин. Вып. 4. Европейско-Азиатский регион / под общей редакцией В.Е. Чурова. Москва : МедиаПресс, 2009, 2015. 1344 с.
5. Конституционное право : энциклопедический словарь / ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Норма, 2001. 675 с.

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».

Институционализация общественного наблюдения

БУЛГАКОВА АЛЕНА ВАЛЕРЬЕВНА,

председатель Общероссийского общественного движения «Корпус „За чистые выборы“»
bulgakova@alrf.ru

Избирательное законодательство Российской Федерации характеризуется своей динамичностью: с принятия по сегодняшний день Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») насчитывается 93 редакции. Каждый избирательный цикл проводится по скорректированным нормам. И это оправданно: развитие общественно-политических процессов, совершенствование технологий организации выборов и референдумов, расширяющаяся сфера применения цифровых технологий в избирательных процедурах требуют эффективного правового регулирования. Случается, что поиск оптимального решения заставляет поочередно испробовать различные варианты, прежде чем оно будет найдено.

В комплексе задач, решаемых законодателем, немаловажное место занимают вопросы, связанные с регламентацией правового статуса наблюдателя. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет наблюдателя как «гражданина Российской Федерации,

уполномоченного осуществлять наблюдение за проведением голосования...». Наиболее важными составляющими статуса наблюдателя выступают основания и порядок назначения и прекращения полномочий, совокупность прав и обязанностей наблюдателя, predeterminedенных его функциональным предназначением, гарантии обеспечения объективного и независимого наблюдения.

Единство прав и обязанностей, закрепляемых на федеральном уровне, сочетается с вариативностью решений в части возможности направления наблюдателей на участки для голосования. Соответствующими полномочиями по назначению наблюдателей на выборах всех уровней согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наделены субъекты избирательных правоотношений: зарегистрированный кандидат, избирательное объединение (политическая партия), выдвинувшее зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов. Законом предусмотрено допущение назначения наблюдателей «субъектами общественного контроля» в лице Общественной палаты РФ и региональных общественных палат, а также непосредственно общественными объединениями.

В данной статье рассматриваются правовые аспекты статуса наблюдателя, а также содержится оценка автором разных этапов его становления и состояния правового регулирования института общественного наблюдения и перспективных направлений его развития и совершенствования.

Ключевые слова: общественное наблюдение, субъект общественного контроля, наблюдатель, избирательное законодательство, общественные палаты, общероссийское голосование.

The Institutionalization of Public Supervision

Bulgakova Alena V., Chairperson of the All-Russian Public Movement For Lawful Elections Establishment

The article reviews legal aspects of the supervisor's status and contains the author's evaluation of various stages of its establishment and the state of the legal regulation of the public supervision institution and promising areas of its development and improvement.

Keywords: public supervision, public control subject, supervisor, election laws, public chambers, all-Russian voting.

В настоящее время наиболее распространенной формой общественного наблюдения является наблюдение, организованное общественными палатами. Данная форма наблюдения имеет неоспоримые преимущества, обеспечивая неангажированность и объективность наблюдения, независимость оценок наблюдателей от партийно-политических пристрастий и интересов участвующих в выборах субъектов. Кроме того, наблюдение, организуемое общественными палатами, позволяет обеспечить максимальный охват избирательных участков, на которых присутствуют общественные наблюдатели.

Впервые введенная в 2018 г. на выборах Президента РФ, она позволила широкому кругу общественных организаций (порядка 2 тыс.) направить своих представителей на избирательные участки. В июне 2018 г. соответствующие изменения были внесены в Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (редакция № 14 от 04.06.2018). В дальнейшем возможность введения наблюдения от общественных палат распространена на выборы регионального и местного уровня.

Закон предоставляет регионам возможность наделять субъектов общественного контроля правом направления наблюдателей в зависимости от конкретной общественно-политической ситуации, что отражает принципы организации федеративного государства. Тем не менее по факту решение о введении института общественного наблюдения с возможностью назначения наблюдателей общественными палатами включено в законодательство всех субъектов Российской Федерации. В одних субъектах данное право было предоставлено Общественной палате РФ и общественной палате региона, в других оно предоставлено только региональным общественным палатам (например, Закон города Севастополя от 30.04.2014 № 4-ЗС «О выборах депутатов Законодательного Собрания города Севастополя» в качестве «субъекта общественного контроля» упоминает только Общественную палату Севастополя). В отдельных регионах наряду с возможностью общественного наблюдения также предусмотрена возможность назначения наблюдателей напрямую от общественных объединений. Например, Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС уточняет данную норму следующей формулировкой: «При проведении

выборов наблюдатель может быть назначен... общественным объединением, которое должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне».

В целях обеспечения условий для наблюдения, оптимизации и систематизации работы системы избирательных комиссий в период организации и проведения голосования при направлении наблюдателя на участок с 2016 г. в законодательство введено требование, согласно которому политическая партия, иное общественное объединение, субъект общественного контроля, зарегистрированный кандидат, инициативная группа по проведению референдума, назначившие наблюдателей в участковые комиссии, не позднее чем за три дня до дня голосования (досрочного голосования) представляют список назначенных наблюдателей в соответствующую территориальную комиссию, а при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума — в соответствующую избирательную комиссию муниципального образования или иную предусмотренную законом комиссию, если иное не установлено федеральным законом (так данное требование не предусмотрено на выборах Президента России и при проведении общероссийского голосования по поправкам в Конституции РФ). Одновременно правовой статус наблюдателя на выборах был обеспечен важной гарантией: «...наблюдатель и иные лица удаляются из помещения для голосования, если они нарушают законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах и факт такого нарушения установлен в судебном порядке» (ранее для отстранения наблюдателя достаточно было мотивированного решения комиссии).

Важным этапом в институционализации общественного наблюдения стала организация и проведение общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ (далее — общероссийское голосование). В ходе данного голосования на общественные палаты возложены полномочия по назначению наблюдателей в участковые комиссии.

Правовое обеспечение процедуры включает нормы Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и ряда подзаконных актов: указов Президента РФ и постановлений Центральной избирательной комиссии РФ (которых на момент написания статьи было

принято 12, в том числе один, посвященный переносу даты голосования).

Особый интерес представляет документ, регулирующий работу наблюдателей на участках для голосования, — Положение «О порядке приема предложений о кандидатурах для назначения наблюдателями, назначения наблюдателей за проведением общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, подсчетом голосов участников голосования и установлением его итогов» (далее — Положение), принятое Общественной палатой РФ, которая, в свою очередь, выступает ключевым актором в обеспечении наблюдения за организацией и проведением общероссийского голосования. Показательно, что впервые в истории общественного наблюдения определение порядка назначения наблюдателей не было предметно регламентировано законодателем, а было доверено самой Общественной палате РФ. Существенной правовой новеллой стала возможность направления наблюдателей от Общественной палаты РФ сразу на несколько избирательных участков, что на практике позволит обеспечить оперативное направление наблюдателей на наиболее проблемные участки для голосования.

Положение обеспечивает правом внесения кандидатур «общественные объединения, в том числе политические партии, профессиональные союзы, творческие союзы, объединения работодателей и их ассоциаций, профессиональные объединения, а также иные некоммерческие организации, созданные для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп», граждан России (при соблюдении установленных цензов, которые коррелируются в большинстве с «классическими»). Уникальная норма Положения касается направления наблюдателей в вышестоящие по отношению к участковой комиссии, в том числе в Центральную избирательную комиссию РФ. Также предусматривается возможность субъектом назначения наблюдателя его отзыва в случае нарушения им Кодекса этики наблюдателя.

Важной особенностью абсолютно всех демократических процессов является их мониторинг электоральными экспертами и специалистами. Сегодня гражданское общество активно не только во время проведения голосования (что соответствует территориальным и временным рамкам существования правового статуса наблюдателя), но и в период организации и проведения всей кампании, включая назначение кампании, агитационный

период и пр., а также в межвыборный период. «Карта сообщений» портала «Независимый общественный мониторинг» — уникальный ресурс, который служит как инструментом для такого мониторинга, так и зеркалом актуальных электоральных событий в регионах России. По-прежнему высок запрос в обществе на включение в мониторинг организации и проведения всех этапов выборных процессов, что также находит отражение в выделении в рамках конкурса по формированию Общественной палаты РФ VII созыва профильного направления «развитие института независимого общественного наблюдения на выборах».

Рассмотренные нормы и сложившаяся практика позволяют говорить об общественном наблюдении на выборах и общественном голосовании как о сформировавшемся в целом правовом институте. Представляется, что дальнейшее развитие национального законодательства должно соответствовать этому запросу расширением возможностей общественного наблюдения.

Так, перспективным направлением дальнейшего совершенствования правовых основ наблюдения, в том числе и общественного внепартийного наблюдения, могла бы стать дальнейшая отработка технологий общественного наблюдения при организации голосования на цифровых участках и участках для дистанционного интернет-голосования. Решение данной задачи должно осуществляться в тесной взаимосвязи с экспериментальной разработкой и внедрением указанных форм голосования.

Важной мерой дальнейшей правовой институционализации общественного наблюдения также может стать правовое признание мобильных групп наблюдателей, выезжающих для рассмотрения конфликтных и проблемных ситуаций, возникающих в ходе проведения голосования и подсчета голосов избирателей. Эта перспективная форма работы по обеспечению общественного мониторинга на выборах, референдумах и иных формах голосования, несомненно, доказала свою востребованность в практике наблюдения и, на наш взгляд, требует нормативного закрепления.

Наконец, в условиях развития общественного наблюдения актуальным и востребованным является направление по совершенствованию внутренних корпоративных норм, систематизации общественных стандартов и этических норм его организации и проведения.

Общероссийское голосование в конституционном измерении

ИГНАТОВ АЛЕКСАНДР ВЯЧЕСЛАВОВИЧ,

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

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — Закон о поправке) в качестве дополнительного, по сравнению с предусмотренными ст. 136 Конституции РФ, условия вступления в силу поправок к Конституции РФ, изложенных в ст. 1 указанного Закона, установлено их одобрение на общероссийском голосовании.

Общие принципы и основные положения об организации и проведении общероссийского голосования установлены ст. 2 Закона о поправке, а детально порядок общероссийского голосования утвержден Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 20 марта 2020 г. № 244/1804-7 «О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации», принятым на основании полномочий, предоставленных ЦИК России Законом о поправке. Указом Президента РФ от 17 марта 2020 г. № 188 «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» общероссийское

голосование назначено на 22 апреля 2020 г., а также утвержден вопрос, выносимый на общероссийское голосование: «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?».

Несмотря на перенос Указом Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 205 в связи с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой даты голосования на неопределенный срок и приостановление Постановлением ЦИК России от 27 марта 2020 г. № 245/1815-7 действий по его подготовке, правовая основа проведения голосования может быть признана в целом сформированной, что дает возможность проанализировать конституционно-правовую природу общероссийского голосования, в том числе в контексте сравнительно-правового анализа голосования и референдума как форм выражения власти народа.

Анализ правового регулирования общероссийского голосования и референдума позволяет выделить целый ряд общеродовых признаков, свидетельствующих о схожести этих институтов прямого волеизъявления. К ним, в частности, могут быть отнесены общие принципы проведения (всеобщее равное прямое волеизъявление при тайном голосовании,

В статье проанализирована предложенная конституционным законодателем новая форма непосредственного выражения власти народа — общероссийское голосование, рассмотрены основные его характеристики и особенности как одного из институтов народовластия, выполняющего особую функцию на основе прямого волеизъявления народа, в том числе в сравнительно-правовом аспекте с институтом референдума. Автор приходит к выводу, что общероссийское голосование, имеющее ряд общеродовых признаков с референдумом, тем не менее представляет собой особую форму непосредственного выражения власти народа, отличающуюся от референдума по целому ряду аспектов.

Ключевые слова: общероссийское голосование, Конституция РФ, поправка, референдум, непосредственное выражение власти народа.

The All-Russian Voting in the Constitutional Dimension

Ignatov Aleksandr V., Chief Operating Officer of the Russian Public Institute of Electoral Law, PhD (Law)

The article analyzes the all-Russian voting as a new form of the direct expression of the will of the people proposed by the constitutional legislator, reviews its main characteristics and peculiarities as one of institutions of the rule of the people performing a special function based on the direct expression of the will of the people, including in comparison with the referendum institution. The author concludes that although the all-Russian voting has a number of common attributes with a referendum, it still presents a special form of the direct expression of the will of the people differing from a referendum on a whole range of aspects.

Keywords: all-Russian voting, Constitution, amendment, referendum, direct expression of the will of the people.

свободное и добровольное участие граждан, открытость и гласность), организация избирательными комиссиями, порядок голосования и подсчета голосов, а также цель проведения — решение с учетом изложенных ниже особенностей вопроса государственного значения непосредственно народом большинством голосов участников. Вместе с тем рассматриваемые институты характеризуются и значительными отличиями, совокупность которых не позволяет считать их одной формой непосредственного выражения власти народа, требующими научного исследования.

В отличие от референдума, общероссийское голосование встроено в процесс изменения Конституции РФ и, не изменяя установленные Конституцией общие правила принятия поправок, представляет собой дополнительный элемент этого процесса для конкретного случая, рассчитанный на однократное применение, что, безусловно, не исключает возможности использования такого механизма в дальнейшем.

Порядок принятия поправок к главам 3–8 Конституции РФ определен ее ст. 136 во взаимосвязи со ст. 108, предполагающей одобрение поправок Государственной Думой (2/3 депутатов), Советом Федерации (3/4 членов) как обязательное условие их принятия, и органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации как обязательное условие их вступления в силу. Такая процедура является одной из наиболее сложных в мировой практике и позволяет обеспечить принятие поправок исключительно при наличии широкого консенсуса в обществе, включающего поддержку поправок на двух уровнях государственной власти: квалифицированным большинством палат федерального парламента и представительными органами субъектов Федерации, что гарантирует учет их интересов и согласуется с конституционными основами федеративного государства. Как справедливо отмечает Б.С. Эбзеев, «Конституция закрепляет демократию не в смысле господства народа, основой которого могла бы быть его единодушная воля; речь идет о рациональной организации политического процесса и обеспечении политического единства народа в условиях многопартийности и плюрализма, что в свою очередь обусловило конституирование Основным Законом не только прямой, но и представительной демократии — равноценных по своему значению и занимаемому в системе демократии месту»¹. При этом Конституция РФ не предусматривает альтернативной возможности принятия поправок к главам 3–8, в том числе

посредством референдума, чем обеспечивается указанный консенсус.

Конституционный Суд РФ, признавая порядок вступления в силу ст. 1 Закона о поправке соответствующим Конституции РФ, в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3² отметил, что «подтверждая необходимость этой (предусмотренной ст. 136 Конституции. — А.И.) процедуры, Закон о поправке предусматривает в качестве дополнения к ней, помимо дачи Конституционным Судом Российской Федерации заключения, общероссийское голосование как обязательное условие вступления в силу предлагаемых изменений в текст Конституции Российской Федерации.

Общероссийское голосование, предусмотренное Законом о поправке, имеет особую юридическую природу. По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2) и 32 (часть 1) Конституции Российской Федерации, оно представляет собой форму непосредственного народного волеизъявления при принятии указанного государственного решения и как таковое не заменяет собой осуществления прерогативы Федерального Собрания и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому конституционный законодатель, руководствуясь принципом народовластия, в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться к общероссийскому голосованию, прямо не предусмотренному действующим правовым регулированием для принятия конституционной поправки.

Такое дополнение названной процедуры проведением общероссийского голосования не может считаться отказом Федерального Собрания и законодателей субъектов Российской Федерации от принадлежащего им правомочия и обусловленной этим соответствующей конституционной обязанности и, по смыслу статей 3, 108 и 136 Конституции Российской Федерации, отвечает принципу народовластия, составляющему одну из важнейших основ конституционного строя, является конституционно оправданным» (п. 2.1 мотивировочной части).

Президент РФ в запросе в Конституционный Суд РФ, направленном 16 марта 2020 г., также охарактеризовал общероссийское голосование как «дополнительную... гарантию поддержки народом Российской Федерации изменений в

¹ Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2013. С. 334.

² Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти“, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Конституцию Российской Федерации», отметив, что его проведение «позволит наиболее полно на практике воплотить в жизнь принципы, закрепленные в статье 3 Конституции Российской Федерации»³.

Следует отметить, что возможность введения законодателем дополнительных условий вступления в силу принятых правовых актов, в том числе касающихся определенного срока или наступления определенного события, включая принятие иного акта, при соблюдении установленных Конституцией РФ правил регулярно используется в практике правотворческого процесса и подтверждалась Конституционным Судом РФ, который, например, в Определении от 10 марта 2005 г. № 71-О отметил, что «определение порядка вступления в силу федерального закона в любом случае является дискрецией федерального законодателя, который вправе при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и в соответствии со своей компетенцией либо применить общее правило, либо предусмотреть — также в качестве гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина — специальные требования к срокам вступления в силу конкретного акта (его частей)». Оснований ставить под сомнение наличие аналогичных полномочий у конституционного законодателя не имеется.

Подход, при котором общероссийское голосование рассматривается именно как дополнительная, по сравнению с установленными Конституцией Российской Федерации, процедура процесса внесения изменений, не заменяющая собой ни один из его обязательных элементов, согласуется и с рекомендациями Венецианской комиссии Совета Европы. Так, в Докладе о конституционных поправках⁴ Комиссия выразила мнение, что национальный парламент является наиболее подходящей ареной для принятия конституционных поправок в соответствии с современной идеей демократии, и подчеркнула, что обращение к референдуму не должно использоваться для того, чтобы обойти парламентские процедуры внесения поправок (п. 183, 189). При этом Венецианская комиссия отметила, что легитимность конституционных поправок может быть усилена путем прямого участия народа в процедуре внесения поправок в конституцию, при этом референдум по конституционной поправке не должен проводиться,

если конституция непосредственно не предусматривает этого (п. 184, 185).

Глава 9 Конституции РФ предусматривает возможность проведения всенародного голосования исключительно для решения вопроса о принятии новой Конституции РФ, проект которой может быть подготовлен и вынесен на голосование Конституционным Собранием в случае, если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции РФ будет поддержано 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Возможности же вынесения на референдум вопроса о принятии поправок к ее главам 3–8 Конституцией РФ не предусмотрено, при этом порядок их принятия императивным образом урегулирован и обеспечивает их принятие исключительно в случае достижения указанного выше консенсуса.

С учетом сформулированного Венецианской комиссией вывода об усилении легитимности конституционных поправок путем прямого участия народа в процессе их внесения, принимая во внимание, что впервые с момента принятия действующей Конституции РФ решается вопрос о внесении в нее весьма значительного по содержанию и объему пакета изменений, конституционный законодатель в рамках своих полномочий решил ввести в качестве дополнительного условия вступления поправок в силу их одобрение в ходе прямого волеизъявления граждан в форме общероссийского голосования как нового для российской правовой системы механизма.

Анализ общероссийского голосования как формы непосредственного выражения власти народа, на первый взгляд весьма схожей с институтом референдума, требует обращения к исследованию особенностей последнего в российской правовой системе, учитывая, что «отечественная конституционная и законодательная регламентация референдума как формы выражения власти народа в значительной степени основывается не только и не столько на фундаменте международных актов, сколько на национальном понимании роли, функций и сущности этого демократического института и его гарантий в российском праве»⁵. Нельзя не учитывать, что правовое содержание института референдума в различных государствах мира значительно более разнообразно по сравнению, например, с институтом выборов, что обусловлено в том числе тем, что «в отличие от уже весьма детально проработанной системы

³ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62989>

⁴ Доклад о конституционных поправках. Исследование, одобренное Венецианской комиссией на 81-м пленарном заседании 11–12.12.2009 г. CDL-AD(2010)001-e // Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии : сб. аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / сост. Т.Я. Хабриева, Р.А. Курбатов, В.И. Лафитский ; под ред. Т.Я. Хабриевой. М. : ИЗСП при Правительстве РФ, 2016. С. 24–94.

⁵ Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: особенности референдумного процесса. Практика и электронные технологии / под общ. ред. И.Б. Борисова. М. : Российский общественный институт избирательного права, 2019. С. 5.

международных избирательных стандартов международные стандарты в сфере подготовки и проведения референдумов до сих пор находятся в стадии формирования и настройки. Поэтому фундаментальные основы референдумной процедуры базируются на национальной правовой базе»⁶.

Определяя референдум в качестве одной из форм высшего непосредственного выражения власти народа и закрепляя конституционно значимые требования к институту референдума, Конституция РФ непосредственно не регулирует порядок его организации и проведения, ограничиваясь лишь положением о том, что Президент РФ назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом (п. «в» ст. 84), предоставляя тем самым федеральному законодателю весьма широкую дискрецию, которая тем не менее ограничена особенностями высших форм непосредственного народовластия, их предназначением и соотношением.

Общее понятие референдума, содержащееся в п. 53 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), определяет его как форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме. Вопрос референдума определяется действующим законодательством как вопрос, проект закона, иного нормативного правового акта, по которым предлагается провести или проводится референдум (п. 7 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). При этом решение, принятое на референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении (ст. 83 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (далее — Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»), ст. 73 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» предусмотрена возможность вынесения на референдум Российской Федерации (ст. 6 и 14): проекта новой Конституции РФ по решению

и инициативе Конституционного Собрания; проекта нормативного акта или вопроса, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации — по инициативе федеральных органов государственной власти; иных вопросов государственного значения — по инициативе граждан Российской Федерации (не менее 2 млн граждан). Перечень вопросов и соответствующих им субъектов, уполномоченных выдвигать инициативу проведения референдума, не подлежит расширительному толкованию. При этом на референдум не могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти (п. 10 ч. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»).

Анализ указанных положений законодательства свидетельствует, что инициатива проведения референдума Российской Федерации не может быть выдвинута органами государственной власти, в том числе в порядке, предусмотренном для принятия поправок к Конституции РФ, при этом положение, предусматривающее вступление в силу поправок в случае одобрения на референдуме, не могло быть включено в Закон о поправке, поскольку противоречило бы Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации».

Общероссийское голосование подлежит проведению в силу прямого указания ч. 1 ст. 2 Закона о поправке. При этом закрепление за Президентом РФ инициативы проведения голосования, учитывая обязательность его проведения, фактически представляет собой возложение на него как на главу государства обязанности объявить официально о начале кампании; реальным же инициатором общероссийского голосования следует признать конституционного законодателя.

Концепция института референдума в Российской Федерации, заложенная в действующей Конституции РФ и принятом в ее развитие законодательстве, позволяет определить его как механизм принятия окончательного и обязательного решения по вынесенному вопросу непосредственно народом, чем обеспечивается высшее непосредственное выражение власти народа.

Конституционный Суд РФ сформулировал и неоднократно обращался к правовой позиции, согласно которой референдум и свободные выборы являются высшими формами непосредственной демократии, каждая из которых имеет собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны, и, будучи взаимосвязаны, они дополняют друг друга (Постановление от 11.06.2003 № 10-П);

⁶ Там же. С. 8.

референдум, обеспечивающий непосредственное участие граждан в управлении делами государства и открытость процессов принятия политических решений, легитимируемых волей народа, не может подменять органы народного представительства; осуществляя правовое регулирование отношений, связанных с референдумом Российской Федерации, федеральный законодатель должен обеспечить такие условия и порядок их реализации, чтобы референдум не мог использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества (Постановление от 21.03.2007 № 3-П).

Согласуется с конституционными основами института референдума и указанными правовыми позициями сложившееся правовое регулирование, позволяющее выносить на референдум исключительно проект правового акта, в отношении которого на референдуме может быть принято решение о принятии либо отклонении, являющееся окончательным, обязательным и действующим непосредственно, представляющее собой фактическое осуществление непосредственно народом правотворческих функций в случае с правовым актом. Такой подход заложен конституционным законодателем и в ч. 3 ст. 135 Конституции РФ, предусматривающей вынесение на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ. При этом указанное положение предусматривает два равнозначных альтернативных варианта принятия новой Конституции РФ: принятие разработанного проекта самим Конституционным Собранием либо его вынесение на всенародное голосование, не допуская возможности какого-либо совмещения этих вариантов, в том числе вынесения на всенародное голосование уже принятой Конституционным Собранием новой Конституции РФ.

Таким образом, концепция правового регулирования референдума в Российской Федерации, согласно которой «целью референдума является принятие решения, которое носит обязательный характер и не нуждается в дополнительном утверждении»⁷, не предусматривает возможности вынесения на референдум вопроса об одобрении уже принятого в установленном порядке правового акта.

⁷ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А.А. Вешняков ; науч. ред. В.И. Лысенко. М. : Объединенная редакция МВД России, 2007. С. 61.

Анализ весьма разнообразной мировой практики свидетельствует, что конституционный референдум может быть обязательным либо факультативным, в том числе консультативным, предполагающим не принятие окончательного решения, а выражение мнения его участников для последующего принятия решения парламентом или иным уполномоченным органом; референдум может быть назначен в ряде государств органами власти в случае, если они самостоятельно не могут принять решение о соответствующем законе⁸. В Российской Федерации же «федеральный закон закрепляет институт императивного референдума, обеспечивающего принятие или отклонение решения путем голосования, результат которого имеет обязательный и окончательный характер»⁹.

Анализируя институт референдума в Российской Федерации, С.А. Авакьян отмечает, что «при референдуме голосование имеет окончательное значение, это именно принятие народом решения по поставленному вопросу»¹⁰, подчеркивая, что «российское федеральное законодательство ориентируется в основном на императивные референдумы»¹¹. Е.С. Шугрина также отмечает, что «федеральное законодательство регулирует только один вид референдума — обязательный (императивный)»¹².

Следует отметить, что и Венецианская комиссия в Докладе «Референдумы в Европе — анализ правовых норм в европейских государствах», анализируя достаточно многообразную практику проведения референдумов, приходит к выводу, что большинство референдумов имеют характер принятия решений, то есть результат имеет юридически обязательный характер, а также упоминает Россию в списке государств, в которых предусматривается только референдум для принятия решений (п. 116, 117)¹³. В Своде рекомендуемых норм при проведении референдумов Венецианская комиссия отмечает, что позитивное голосование по уже составленному проекту законодательного акта при условии

⁸ Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Указ. соч. С. 77.

⁹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А.А. Вешняков ; науч. ред. В.И. Лысенко. М. : Норма, 2003. С. 607.

¹⁰ Авакьян С.А. Конституционное право России : учебное пособие : в 2 т. М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. Т. 1. С. 416.

¹¹ Там же. С. 470.

¹² Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебник. М. : Норма, 2010. С. 122.

¹³ Доклад «Референдумы в Европе — анализ правовых норм в европейских государствах» (утв. на 14-м заседании Совета по демократическим выборам 20.10.2005 и на 64-й пленарной сессии Венецианской комиссии 21–22.10.2005 CDL-AD(2005)034) // Основопологающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. Кишинев : Cu drag, 2016. С. 371.

того, что проводился решающий референдум, обозначает принятие этого акта (п. 29)¹⁴.

Подтверждением изложенной концепции института референдума в Российской Федерации является предусмотренное ч. 3 ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления») голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, проводимое в определенных случаях в целях получения согласия населения при осуществлении указанных действий. Как следует из анализа положений ч. 3–7 ст. 24, во взаимосвязи с положениями ст. 10–13 указанного Федерального закона такое голосование является элементом процедуры изменения границ, преобразования муниципального образования, при этом выраженное на голосовании согласие населения является необходимым, но недостаточным условием ее успешного завершения. Соответствующее решение при наличии согласия населения принимается в форме закона субъекта Российской Федерации, при этом законодатель не вправе принять решение без согласия населения, но не обязан принимать его при наличии такого согласия. Именно данным обстоятельством обусловлено выделение федеральным законодателем такого голосования в качестве самостоятельной формы непосредственного волеизъявления населения, отличающей ее от референдума местом в процедуре принятия решения.

Анализ правовой природы общероссийского голосования позволяет сделать вывод об очевидном сходстве его с указанным выше голосованием, поскольку согласие, выраженное на обоих видах голосования, является необходимым, но недостаточным условием принятия соответствующих решений. При этом, если голосование, предусмотренное Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления», является предварительным, по отношению к принятию решения уполномоченным органом, без которого оно не может быть принято, то общероссийское голосование по одобрению изменений в Конституцию РФ является последующим, схожим с ратификацией, поскольку без одобрения поправок уже принятое решение не может вступить в силу.

¹⁴ Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов (принят Советом по демократическим выборам на 18-м заседании 12.10.2006 и Венецианской комиссией на 68-й пленарной сессии 13–14.10.2006 CDL-AD(2007)008rev) // основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. С. 344–345.

Следует отметить, что предложенное конституционным законодателем общероссийское голосование по своей природе весьма схоже с так называемым ратифицирующим референдумом, не предусмотренным в отечественном конституционном праве, но используемым в ряде зарубежных государств, суть которого состоит в последующем одобрении народом принятого парламентом закона, которое является необходимым условием его вступления в силу.

Согласуется с особым характером общероссийского голосования как механизма одобрения принятого в установленном порядке решения, а не его принятия, и отсутствие в ст. 2 и 3 Закона о поправке положений о необходимом числе граждан, принявших участие в голосовании, как условия признания его состоявшимся (обязательного уровня явки). Как отмечено в заключении Конституционного Суда РФ, «конституционный законодатель был вправе исходить из того, что при обеспечении свободного участия граждан в общероссийском голосовании и достоверного определения его результатов добровольный отказ от участия в нем какой-либо части граждан, являясь их самостоятельным осознанным выбором, не может препятствовать конституционно значимому установлению итогового — как положительного, так и отрицательного — волеизъявления участников такого голосования, реализовавших свое право на осуществление данной формы народовластия». При этом довод Конституционного Суда РФ о том, что такое регулирование «не противоречит и ее статье 135 (часть 3), согласно которой условием принятия новой Конституции Российской Федерации на всенародном голосовании является участие в нем более половины избирателей, — поскольку речь идет о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, а не о принятии нового Основного Закона», может быть, на наш взгляд, дополнен не менее важным мотивом: ч. 3 ст. 135 Конституции РФ установлены правила принятия правового акта, а не одобрения принятого в установленном порядке правового акта как дополнительного условия его вступления в силу. Следует отметить, что правила признания референдума состоявшимся обусловлены также необходимостью обеспечения легитимности принимаемого на референдуме окончательного и обязательного решения (по аналогии с кворумом на заседании представительного органа). В случае же с голосованием по вопросу одобрения решения, уже принятого в установленном порядке уполномоченными на то органами, такое требование представляется избыточным.

Оценивая конституционность порядка вступления в силу Закона о поправке и, следовательно, общероссийского голосования как элемента

этого порядка, Конституционный Суд РФ в своем заключении охарактеризовал «общероссийское голосование как обязательное условие вступления в силу предлагаемых изменений, которое представляет собой форму непосредственно народного волеизъявления при принятии указанного государственного решения и как таковое не заменяет собой осуществления прерогативы Федерального Собрания и органов законодательной власти субъектов».

Такой подход основан на толковании взаимосвязанных положений ч. 2 и 3 ст. 3 Конституции РФ, предусматривающих, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы, а также положений ст. 32 Конституции РФ, гарантирующих право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 2), а также право избирать и быть избранными, участвовать в референдуме (ч. 3). Предусматривая в отдельных частях ст. 32 право участвовать в управлении делами непосредственно, с одной стороны, и право избирать и участвовать в референдуме — с другой, Конституция РФ не рассматривает их как равные по содержанию и объему, а дает основания полагать, что второе является составляющей первого, предполагающего и иные формы. Так, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 24 марта 2020 г. № 12-П называет право избирать и быть избранным «важнейшей формой его участия в управлении делами государства», что, безусловно, предполагает наличие и иных форм такого участия. Аналогичным образом референдум и свободные выборы являются лишь высшими, но

не единственными формами непосредственного осуществления народом своей власти.

Общероссийское голосование, имея несомненные общие родовые признаки с референдумом, является самостоятельным институтом непосредственного осуществления власти народом, выполняющим особую функцию. Принципиальное отличие общероссийского голосования от референдума заключается в том, что референдум, по крайней мере в закрепленном в российской правовой системе виде, проводится с целью принятия решения, в том числе правового акта, непосредственно народом, в то время как общероссийское голосование проводится с целью одобрения народом уже принятых, облеченных в форму закона поправок к Конституции РФ и является при этом обязательным и решающим условием их вступления в силу, т.е. формой непосредственного народного волеизъявления, выражающегося в их одобрении (ратификации) либо отклонении (ветировании) большинством участников голосования.

Включение общероссийского голосования как особой формы непосредственного выражения власти народа в процесс вступления в силу поправок позволило конституционному законодателю обеспечить как соответствие процедуры принятия поправок к Конституции РФ установленному ст. 136 порядку, так и непосредственное выражение власти народа при принятии важного государственного решения, реализовав конституционные принципы демократического правового государства.

Институт общероссийского голосования, несмотря на рассчитанное на однократное применение правовое регулирование, требует дальнейшего исследования, в том числе для использования его позитивных возможностей при совершенствовании других форм прямого волеизъявления граждан.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 томах : учебное пособие / С.А. Авакьян. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2011.
2. Борисов И.Б. Выборы в мире: особенности референдумного процесса. Практика и электоральные технологии / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов ; под общей редакцией И.Б. Борисова. Москва : Российский общественный институт избирательного права, 2019. 278 с.
3. Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии : сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / составители Т.Я. Хабриева, Р.А. Курбатов, В.И. Лафитский ; под редакцией Т.Я. Хабриевой. Москва : ИЗСП при Правительстве РФ, 2016. 576 с.
4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / ответственный редактор А.А. Вешняков ; научный редактор В.И. Лысенко. Москва : Объединенная редакция МВД России, 2007. 880 с.
5. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / ответственный редактор А.А. Вешняков ; научный редактор В.И. Лысенко. Москва : Норма, 2003. 880 с.
6. Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебник для студентов вузов / Е.С. Шугрина. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2010. 527 с.
7. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации : монография / Б.С. Эбзеев. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2013. 652 с.

Основные требования к формам электронной предвыборной агитации: концептуальные положения

ЯЩЕНКО КИРИЛЛ МИХАЙЛОВИЧ,

аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин

Юридического института Московского городского педагогического университета (МГПУ)

ya_ki@mail.ru

Российское избирательное право находится в состоянии постоянного и вполне динамичного развития. Этот процесс объясняется как минимум двумя причинами. С одной стороны, не могут себя скрывать объективно текущие процессы преобразования современной действительности: появляется множество информационно-коммуникационных технологий, ключевая черта которых состоит в возможности удаленной передачи данных. В сравнении с традиционно привычными (нецифровыми) инструментами передачи информации современные информационно-коммуникационные технологии имеют ряд неоспоримых преимуществ: относительная дешевизна их производства, широкая аудитория получателей и читателей информации, скорость и простота распространения информации. Данные характеристики существенным образом изменяют отношение человека к информации, равно как и его роль в информационном пространстве. С другой стороны, протекающие в стране социально-политические процессы ставят перед юридической наукой, законодательством и судебной практикой различные вопросы, касающиеся в том числе и пересмотра ранее действовавших правовых норм. Периодически в той или иной

отрасли права ставится вопрос о необходимости пересмотра бытующих в ней правовых норм, поскольку они перестают отвечать духу времени. В стороне не осталось и законодательство о выборах и референдумах: вопрос о его кодификации был поставлен еще в 2017–2018 гг., а в 2019 г. был представлен проект федерального закона «Кодекс о выборах и референдумах в Российской Федерации» (Избирательного кодекса России)¹.

На пересечении этих проблем обнаруживает себя предмет нашего исследования — вопрос о том, какие требования следует предъявлять к электронной предвыборной агитации. Здесь же стоит сделать два важных предварительных замечания. Первое касается терминологии: под электронной предвыборной агитацией предлагается понимать формы (способы) предвыборной агитации, осуществляемые с помощью сети Интернет или иных способов удаленной передачи

¹ Проект федерального закона «Кодекс о выборах и референдумах в Российской Федерации» (Избирательного кодекса России) // Сайт Российского фонда свободных выборов. URL: <http://rfsv.ru/page/proekt-federalnogo-zakona-kodeks-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rossiiskoi-federatsii-izbiratel'nogo-kodeksa-rossii>; Эксперты подготовили проект кодекса о выборах // Коммерсантъ. 2019. 21 августа.

Электронная предвыборная агитация — явление, существующее в реальности, однако не получившее в действующем законодательстве о выборах и референдумах сколь бы то ни было развернутого правового регулирования. В статье предложена система требований к данному виду предвыборной агитации, основанная, с одной стороны, на действующих принципах (основных положениях) института предвыборной агитации и характерных чертах технологий удаленной передачи информации — с другой. Предлагаемые в статье новеллы призваны обеспечить равенство прав участников избирательных кампаний, кампаний референдума в использовании современных информационно-коммуникационных технологий при проведении предвыборной агитации. **Ключевые слова:** выборы, избирательное право, избирательный процесс, информационное обеспечение выборов, предвыборная агитация, агитационный материал, сеть Интернет.

The Main Requirements for Electronic Pre-Election Campaigning Forms: Conceptual Provisions

Yaschenko Kirill M., Postgraduate Student of the Department of State and Legal Disciplines of the Law Institute of the Moscow City University (MCU)

Electronic pre-election promotion is a phenomenon that exists in reality, but has not received any detailed legal regulation in the current legislation on elections and referendums. The article proposes a system of requirements for this type of pre-election promotion, based on the one hand, on the current principles (basic provisions) of the institute of pre-election promotion and the characteristic features of technologies of remote information transfer, on the other hand. The novelties proposed in the article are designed to ensure equality of rights of the participants of election campaigns, referendum campaigns in the use of modern information and communication technologies during the pre-election promotion.

Keywords: elections, electoral law, electoral process, information support of elections, pre-election promotion, campaign material, Internet.

данных. Данное положение является доктринальным, поскольку действующее законодательство, прежде всего Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), практически не содержит норм, посвященных применению средств сети Интернет в ходе предвыборной агитации. Не содержит таких правил и упомянутый ранее проект кодификации российского избирательного законодательства, отчего затронутый нами вопрос приобретает еще большую актуальность.

Второе замечание вытекает из первого и касается юридической возможности осуществления электронной предвыборной агитации в современных условиях, т.е. уже сегодня и в отсутствие в действующем законодательстве соответствующих правил. Имеются разные подходы к данному вопросу. С одной стороны, в доктрине отстаивается закрытый характер перечня форм (методов) предвыборной агитации, что влечет недопустимость применения электронной предвыборной агитации. Так, Т.В. Троицкая подчеркивает, что самые принципиальные изменения в правовое регулирование предвыборной агитации были внесены в 2005 г., когда был установлен исчерпывающий перечень форм ее реализации². С другой стороны, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в п. 3 ст. 48 приводит открытый перечень способов (методов) предвыборной агитации, что подтверждается в судебной практике (например, Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 № 10-П)³.

Основой решения этого вопроса нам видится свободный характер предвыборной агитации, являющейся составной частью пассивного избирательного права, а потому автоматически лишаящийся потребности в жесткой регламентации дозволенных действий. Следуя известной максиме либерализма «разрешено все, что не запрещено законом», отраженной в ст. 45 Конституции РФ, в защите прав и свобод человек способен использовать различные способы, не предусмотренные законом, однако не запрещенные им в прямой форме вследствие их общественной опасности. К тому же к числу форм, не упомянутых в законе форм предвыборной агитации, разные ученые относят существующие в практике избирательных

кампаний пикетирования, распространение печатной продукции, агитационные беседы с другими избирателями⁴, агитацию посредством рассылки СМС-сообщений, агитацию в сети Интернет на сайтах, не зарегистрированных в качестве средств массовой информации⁵. Со своей же стороны к числу видов (форм) электронной предвыборной агитации мы можем отнести: (1) создание и ведение в сети Интернет специальных тематических сайтов с агитационным содержанием; (2) создание и ведение в социальных сетях аккаунтов с информацией о кандидате и прочими агитационными материалами; (3) размещение на видеохостингах аудиовизуальных агитационных материалов с агитационным содержанием; (4) рассылку текстовых сообщений, аудио- и видеофайлов агитационного содержания в мессенджерах и СМС-сообщений; (5) размещение контекстной (таргетированной) текстуальной и визуальной рекламы с агитационным содержанием на сайтах сети Интернет.

Поскольку электронная предвыборная агитация реально существует в практике выборов последних лет и осуществляется без нарушения требований законодательства о выборах, постольку для обеспечения формального равенства прав участников избирательных кампаний необходимо поставить вопрос о разработке соответствующего правового регулирования. В регулировании предвыборной агитации законодатель обращает внимание на такие ее характеристики, как цель, сроки, субъекты, источник финансирования и форма (специальная маркировка). Нормы права, касающиеся именно этих характеристик, и составят правовой режим электронной предвыборной агитации.

Цель предвыборной агитации известна: п. 4 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», определяя предвыборную агитацию, говорит о ней как о деятельности, имеющей цель побудить или побуждающей избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Цель предвыборной агитации является одинаковой, независимо от формы ее реализации, а потому не нуждается в каких-либо уточнениях или корректировках. Напротив, выработка правового режима электронной предвыборной агитации покажет то, каким образом участники избирательной кампании добиваются этой цели.

Другим неотъемлемым признаком предвыборной агитации являются ее **сроки**. Для определения сроков, продолжительности предвыборной агитации законодатель вводит понятие агитационного периода — периода, в течение которого разрешается проводить предвыборную

² Троицкая Т.В. Проблемы и перспективы осуществления предвыборной агитации в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5 (118). С. 8.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений п. 5 ст. 48 и ст. 58 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“, п. 7 ст. 63 и ст. 66 Федерального закона „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации“» // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.

⁴ Троицкая Т.В. Предвыборная агитация в России: конституционно-правовой аспект // Государственный советник. 2017. № 2 (18). С. 7.

⁵ Зелинский Я.В. Формы и методы предвыборной агитации: проблемы идентификации // Научный вестник Омской академии МВД России. 2013. № 2 (49). С. 38.

агитацию, агитацию по вопросам референдума (п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Время предвыборной агитации законодатель определяет, на наш взгляд, весьма четко и недвусмысленно: для избирательного объединения агитационный период начинается со дня принятия им решения о выдвижении кандидата, кандидатов, списка кандидатов, для кандидата, выдвинутого в составе списка кандидатов, — со дня представления в соответствующую избирательную комиссию списка кандидатов; для кандидата, выдвинутого непосредственно, — со дня представления кандидатом в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться либо со дня представления в избирательную комиссию документов, предусмотренных в указанном пункте. Агитационный период прекращается в 00.00 час. по местному времени дня, предшествующего дню голосования (п. 1 ст. 49 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Примеряя действие этих положений закона на обозначенные формы электронной предвыборной агитации, получается, что они должны начать и прекратить соответственно свое активное воздействие в обозначенные моменты. Для рассылки текстовых сообщений, аудио- и видеофайлов агитационного содержания в мессенджерах и СМС-сообщениях, а также для размещения контактной (таргетированной) текстуальной и визуальной рекламы с агитационным содержанием на сайтах сети Интернет это правило, наверное, вполне применимо, поскольку обе формы предполагают получение избирателем информации агитационного содержания помимо его воли, а она должна быть защищена от воздействия в указанные выше дни.

Для других форм электронной предвыборной агитации, предполагающих создание какого-либо информационного продукта и обеспечение к нему доступа широкого круга лиц по их воле (инициативе), правила, закрепленные в законе, вряд ли применимы: есть ли смысл закрывать доступ к сайту кандидата в сети Интернет, к аккаунтам в социальных сетях или к его аудиовизуальным материалам, размещенным на видеохостингах, если их посещение зависит от избирателя? Вряд ли. Как бы политологи ни определяли момент совершения избирателем своего выбора, тем не менее у избирателя должна сохраняться возможность в день тишины и в день голосования обратиться к агитационным материалам с целью уяснения предвыборной программы кандидата, списка кандидатов.

Другой аргумент в пользу такого подхода подсказывает использование агитационной продукции в бумажной форме: в день голосования и предшествующий ему день никто же не срывает со столбов, остановок транспорта или досок объявлений ранее расклеенные на них агитационные материалы, утверждая, что агитация в эти дни

запрещена: все же зависит от того, прочитают ли потенциальные избиратели эти материалы. Та же логика должна действовать и в Интернете, с той лишь разницей, что столб или доска объявления заменяются сайтом или аккаунтом кандидата в сети Интернет, социальной сети и на видеохостинге, т.е. персонализирующей его, кандидата, площадке.

Соответственно, для данных видов электронной предвыборной агитации здесь может быть использовано другое правило, а сам период функционирования соответствующих интернет-ресурсов может определяться кандидатом и, например, быть соотносимым с периодом избирательной кампании в целом.

Следующим характерным признаком предвыборной агитации является **субъект распространения** соответствующих материалов. Законодатель в данном вопросе неоднозначен и многословен: п. 1 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет, что предвыборную агитацию вправе проводить в допускаемых законом формах и законными методами граждане Российской Федерации и общественные объединения, а п. 4 той же статьи, говоря о субъектах, проводящих предвыборную агитацию, сужает данный круг и говорит только о кандидате, избирательном объединении, инициативной группе по проведению референдума.

В имеющемся правовом регулировании по данному вопросу можно обнаружить три группы субъектов права, на которых так или иначе распространяются нормы о предвыборной агитации: первую группу составляют лица, которым запрещено принимать участие в предвыборной агитации, вторую группу составят средства массовой информации, а в третью группу включаются кандидат и привлекаемые для проведения предвыборной агитации иные лица. Как раз на последней, третьей, группе лиц стоит сконцентрировать особое внимание, поскольку распространение электронной предвыборной агитации осуществляется большей частью от кандидата или связанных с ним лиц.

Здесь важно определить форму привлечения этих самых иных лиц к осуществлению электронной предвыборной агитации. Думается, что он должен решаться исходя из потребностей обеспечения равных возможностей кандидатов в предвыборной агитации, для чего необходимо отслеживать, кто из кандидатов какие ресурсы в своей кампании использует. Соответственно, требуется как минимум фиксация (документирование) привлечения таких лиц. Поскольку же любой труд справедливо требует оплаты, то деятельность таких лиц должна быть оплачена, причем только из избирательного фонда. Соответственно, искомой и очевидной формой такой фиксации станет договор возмездного оказания услуг и связанные с ним документы (акты выполненных работ, платежные поручения и т.п.). Иными словами, круг субъектов распространения предвыборной агитации в обычных и электронных формах, равно как и порядок

оформления соответствующих отношений между кандидатом и данными лицами, практически не отличается.

Следующим рассматриваемым нами признаком предвыборной агитации является **источник финансирования предвыборной агитации**. Законодатель в данном вопросе весьма краток и однозначен: согласно п. 5 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» расходы на проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке; агитация за кандидата, избирательное объединение, оплачиваемая из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений, запрещается. Соответственно, источник финансирования один — избирательный фонд. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» весьма подробно определяет перечень средств, за счет которых могут формироваться избирательные фонды (ст. 58, 59), а потому отдельно останавливаться на данном вопросе не стоит. Такое требование закона представляется справедливым и обоснованным, поскольку призвано обеспечить равный доступ кандидатов к участию в предвыборной агитации.

Особенности электронной предвыборной агитации позволяют несколько иначе взглянуть на финансовые основы предвыборной кампании. Характер и механизм создания (изготовления) электронных материалов таковы, что данные материалы могут быть созданы кандидатом или его доверенными лицами самостоятельно, т.е. без привлечения тех же типографий и прочих организаций, с которыми необходимо заключать соответствующие договоры. Действительно, жизнь такова, что создание сайта в сети Интернет в силу имеющихся технологий становится все легче, а потому следует поставить на обсуждение вопрос о закреплении в законодательстве возможности самостоятельного изготовления и распространения кандидатом своих агитационных материалов (прежде всего, электронных), что должно упростить соответствующую финансовую отчетность кандидата.

Однако, те возможности, которые открывают средства сети Интернет, поражают воображение: достаточно вспомнить эффекты от их применения

в сфере продажи товаров широким кругам потребителей. Оттого необходимо регулирование порядка финансирования изготовления и распространения электронной предвыборной агитации и установление предельных сумм, которые могут быть потрачены кандидатом на данные цели. Формулирование правил по данным вопросам приобретает важное значение с точки зрения необходимости поддержания формального равенства кандидатов.

Завершает набор признаков предвыборной агитации ее **специальная маркировка**. Положение ст. 51–54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливают обязанность указания на различных агитационных материалах сведений об организации, изготовившей данные материалы, организации, заказавшей их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда, фонда референдума. Данные требования позволяют обеспечить идентификацию различных информационных источников как агитационных, отличить их от других информационных материалов, используемых в ходе избирательной кампании, а также при описанных в законе условиях проверить соблюдение кандидатами требований о финансировании избирательной кампании только из избирательного фонда (в тех случаях, когда из сведений о распространенных агитационных материалах станет известно, что на агитацию было потрачено денежных средств больше, чем их содержится в избирательном фонде). Возложение аналогичной обязанности на лиц, распространяющих соответствующие материалы в электронной форме, представляется вполне справедливым, а потому законодательно следует установить описание такой маркировки применительно к различным формам электронной предвыборной агитации.

Подводя итоги исследования, следует заметить, что правовое регулирование предвыборной агитации имеет большие перспективы в своем развитии, основанные в первую очередь на активном проникновении информационно-коммуникационных технологий в жизнь человека. Упрощая жизнь в одних ситуациях, эти технологии могут усложнить жизнь человека в других случаях. Обезопасить же человека от данного негативного влияния может право, направления которого предложены в статье.

Литература

1. Зелинский Я.В. Формы и методы предвыборной агитации: проблемы идентификации / Я.В. Зелинский // Научный вестник Омской академии МВД России. 2013. № 2 (49). С. 37–40.
2. Троицкая Т.В. Предвыборная агитация в России: конституционно-правовой аспект / Т.В. Троицкая // Государственный советник. 2017. № 2 (18). С. 5–9.
3. Троицкая Т.В. Проблемы и перспективы осуществления предвыборной агитации в России / Т.В. Троицкая // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5 (118). С. 78–84.

Обеспечение избирательных прав граждан в условиях распространения новой коронавирусной инфекции

ШАПОВАЛОВ ВЛАДИМИР ЛЕОНИДОВИЧ,

заместитель директора Института истории и политики
Московского педагогического государственного университета,
доцент кафедры сравнительной политологии
Московского государственного института международных отношений университета
Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО МИД России),
кандидат исторических наук, доцент
vladshapovalov@mail.ru

Проблема защиты избирательных прав граждан, обеспечение реализации права избирать и быть избранным является одной из ключевых тем, традиционно вызывающих значительный научный интерес со стороны российских и зарубежных ученых, юристов-конституционалистов, политологов, специалистов в сфере государственного и муниципального управления. Объектом изучения являются нормативное закрепление гарантий реализации избирательных прав, совершенствование избирательного законодательства, сложившиеся электоральные практики, создание эффективной системы противодействия нарушениям избирательных прав, развитие системы международного, партийного и общественного наблюдения за выборами, роль и место средств массовой информации в повышении гласности и

транспарентности избирательных процедур, создание механизма ответственности за нарушение избирательных прав¹.

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России : в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2017 ; Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность. М., 2005 ; Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М. : Формула права, 2005. 336 с. ; Общественный контроль на выборах : учебное пособие / под общ. ред. В.В. Полянского, И.Б. Борисова. М. : Бахрах-М, 2015. 184 с. ; Головин А.Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : курс лекций. М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. 256 с. ; Избирательное право Российской Федерации : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2018. 322 с. ; Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2018. 384 с. ; Правовые позиции избирательных комиссий России / под ред. С.В. Кабышева. М. : Формула

В статье рассмотрено обеспечение избирательных прав граждан в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции. Проведен межстрановой сравнительный анализ практики проведения выборов в кризисный период, выделены основные модели реакции органов государственной власти: проведение выборов в установленные сроки, перенос выборов с определением даты проведения выборов, перенос выборов на неопределенное время. Выделены политико-правовые последствия реализации каждой из указанных моделей. Проанализирован опыт Российской Федерации, связанный с решением отложить проведение муниципальных выборов в период пандемии.

Ключевые слова: избирательные права, право на жизнь, коронавирус, COVID-19, естественные права, гарантии избирательных прав, избиратели, избирательный процесс, дата проведения выборов, пандемия, эпидемиологическая ситуация, президентские выборы, парламентские выборы, муниципальные выборы, референдум, режим повышенной готовности, чрезвычайная ситуация.

The Enforcement of Civil Electoral Rights in Conditions of the Spread of the Novel Coronavirus Infection

Shapovalov Vladimir L., Deputy Director of the Institute of History and Politics of the Moscow State University of Education, Associate Professor of the Department of Comparative Political Studies of the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MGIMO University), PhD (History), Associate Professor

The article deals with ensuring the electoral rights of citizens in the context of a new coronavirus infection pandemic. A cross-country comparative analysis of the practice of holding elections in a crisis period was conducted, and the main models of reaction of state authorities were identified: holding elections on a set date, postponing elections with the determination of the date of elections, postponing elections for an indefinite time. The political and legal consequences of implementing each of these models are highlighted. The experience of the Russian Federation with the decision to postpone municipal elections during the pandemic is analyzed.

Keywords: electoral rights, right to life, coronavirus, COVID-19, natural rights, guarantees of electoral rights, voters, electoral process, date of elections, pandemic, epidemiological situation, presidential elections, parliamentary elections, municipal elections, referendum, high-alert mode, emergency situation.

Важное место в системе защиты активных и пассивных избирательных прав граждан занимает совершенствование правовых норм и электоральных практик, связанных с реализацией избирательного процесса, его основных стадий, от назначения даты проведения выборов до подведения итогов голосования. Особое место при этом занимает практика отмены или переноса выборов. Если отмена выборов представляется мерой экстраординарной и априори нарушающей избирательные права граждан, принципы демократии и правового государства, перенос выборов — мера исключительная, но возможная с точки зрения практики функционирования правового демократического государства. При этом необходимо понимание того, что изменение сроков проведения выборов должно быть проведено в соответствии с буквой закона и с учетом интересов граждан.

В настоящее время в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции в мире сложилась уникальная ситуация вызова чрезвычайной силы, касающегося всех сфер жизнедеятельности социума и требующего формирования быстрых и, как правило, нестандартных способов реагирования на данный вызов со стороны государственных структур и институтов гражданского общества. Одной из таких сфер является избирательный процесс.

Предметом данного исследования является сравнительный анализ сложившейся практики реагирования различных государств на вызов пандемии в контексте проведения в срок/переноса запланированных выборов или референдумов.

Жизнь и здоровье граждан в любом демократическом государстве имеют первостепенное значение. Право на жизнь, являясь фундаментальным естественным правом человека, представляет собой безусловный приоритет по сравнению со всем комплексом политических, экономических, социальных и культурных прав, среди которых и избирательные права. Демократия является, прежде всего, процедурой, призванной обеспечить легитимность формирования власти и ответственность выборных институтов власти перед избирателями, то есть коллективом граждан данного государства, наделенных избирательными правами. Выборные лица и органы власти, избираемые гражданами, должны действовать, руководствуясь общим

благом, реализацией прав и интересов граждан, задачей повышения качества жизни человека. В настоящее время интересы общества в целом и каждого человека в частности настоятельно требуют ради сохранения жизни и здоровья избирателей отложить на неопределенное время проведение текущих выборов.

Пандемия создала чрезвычайную ситуацию планетарного масштаба и привела к беспрецедентным мерам, направленным на предотвращение возможности заболевания. Результатом стали отмена и перенос массовых мероприятий, спортивных состязаний, концертов, фестивалей, форумов, введение карантинных мер, направленных на социальную изоляцию. Многие из этих мер, в том числе меры, направленные на перенос выборов, были применены в мировой практике впервые.

В 2020 г. выборы и референдумы разного уровня должны были состояться более чем в 100 странах². В подавляющем большинстве государств текущие выборы и референдумы, приходящиеся на период пандемии, были перенесены³. На момент написания статьи, согласно открытым данным, выборы и референдумы перенесены уже в 29 странах⁴. В то же самое время в ряде государств, несмотря на угрозу распространения инфекции, выборы были проведены в запланированные сроки. В таблице приведены все указанные примеры реакции государств⁵.

Несмотря на явную угрозу жизни и здоровью избирателей, в случае проведения выборов в некоторых государствах было принято решение провести голосование в установленные заранее сроки. Как правило, это решение либо было продиктовано стремлением правящей в данный момент политической силы добиться необходимого результата на выборах с учетом возможного падения популярности правящей

права, 2016. 340 с.; Избирательное право и избирательный процесс в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2012–2017 / отв. за вып. М.В. Гришина, Б.С. Эбзеев. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2019. 117 с.; 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.; Кондрашев А.А. Избирательно-правовая ответственность в российском конституционном праве // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6 (67). С. 112–123; Макарец А.А., Юсубов Э.С. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. М., 2018.

² Юронец А. Россия, США, Белоруссия: календарь выборов-2020 // Газета.ру. 2020. 4 января.

³ В данной статье анализируется период с февраля по май 2020 г. Первая дата связана с началом распространения за пределами одного государства, Китая. Вторая дата — с порогом государственного планирования проведения/переноса выборов с учетом неопределенности дальнейшего распространения коронавирусной инфекции.

⁴ С учетом Соединенных Штатов Америки, в которых в преддверии ноябрьских президентских выборов перенесены не сами выборы, а предварительная стадия — праймериз в ряде штатов. См. подробнее о переносе выборов в различных государствах: Выборы «на паузе». URL: <https://nom24.ru/info/events/vybory-na-pauze/> (дата обращения: 09.04.2020).

⁵ В таблице приведены наряду с суверенными государствами также самопровозглашенные непризнанные или частично признанные государства, а также самоуправляющиеся территории, в которых в исследуемый период должны были состояться выборы или референдумы. Несмотря на отсутствие факта признания данных государств мировым сообществом, не позволяющего классифицировать данные политические образования в качестве суверенных государств, данные политические образования зачастую имеют необходимые признаки государств, в том числе в отношении организации и проведения выборов органов власти и должностных лиц. Именно поэтому самопровозглашенные государства также стали объектом научного интереса.

Таблица

Выборы и референдумы в условиях пандемии, февраль — май 2020 г.

Государство	Тип выборов/референдумов			Действия государства в отношении проведения выборов/референдумов в условиях пандемии
	референдум/национальное голосование	национальные/федеральные выборы	региональные и муниципальные выборы	
Абхазия		Президентские выборы		Состоялись
Австралия		Парламентские выборы		Перенесены
Австрия			Муниципальные выборы	Перенесены
Азербайджан		Парламентские выборы		Состоялись
Аргентина			Муниципальные выборы	Перенесены
Армения	Национальный референдум			Перенесен
Боливия		Президентские выборы		Перенесены
Вануату		Парламентские выборы		Состоялись
Великобритания			Муниципальные выборы	Перенесены
Гвинея	Национальный референдум	Парламентские выборы		Состоялись
Германия			Муниципальные выборы	Состоялись
Гибралтар (доминион Великобритании)	Национальный референдум			Перенесен
Израиль		Парламентские выборы		Состоялись
Индонезия			Региональные выборы	Перенесены
Иран		Парламентские выборы		Перенесены
Италия	Национальный референдум			Перенесен
Канада		Парламентские выборы		Перенесены
Кыргызстан		Парламентские выборы		Перенесены
Латвия			Муниципальные выборы	Перенесены
Мали		Парламентские выборы		Состоялись
Микронезия	Национальный референдум			Перенесен
Нагорный Карабах (самопровозглашенное государство)		Президентские и парламентские выборы		Состоялись
Парагвай			Муниципальные выборы	Перенесены
Перу			Муниципальные выборы	Перенесены
Польша		Президентские выборы		Решение не принято
Российская Федерация	Общероссийское голосование		Муниципальные выборы	Перенесены
Северная Македония		Парламентские выборы		Перенесены
Северный Кипр (самопровозглашенное государство)		Президентские выборы		Перенесены
Сербия		Парламентские выборы		Перенесены

Сирия		Парламентские выборы		Перенесены
США		Праймериз в рамках президентских выборов		Частично перенесены
Тунис			Муниципальные выборы	Перенесены
Украина		Промежуточные парламентские выборы		Состоялись
Франция			Муниципальные выборы	Частично перенесены
Черногория			Муниципальные выборы	Перенесены
Чили	Национальный референдум			Перенесен
Швейцария		Парламентские выборы		Перенесены
Шри-Ланка		Парламентские выборы		Перенесены
ЮАР		Парламентские выборы		Перенесены
Южная Корея		Парламентские выборы		Состоялись

партии в случае дальнейшего распространения инфекции, либо отсутствием у политических элит адекватного понимания масштабов пандемии и последствий проведения голосования.

9 февраля 2020 г. были проведены первые в истории Азербайджана досрочные парламентские выборы. Голосование прошло в условиях начальной фазы распространения новой коронавирусной инфекции, поэтому значительного негативного эффекта не произошло. 3 марта 2020 г. состоялись парламентские выборы в Израиле, 15 марта 2020 г. — промежуточные выборы депутата Верховной рады Украины, муниципальные выборы в Германии и первый тур муниципальных выборов во Франции⁶. Все указанные избирательные кампании были проведены в условиях распространения коронавирусной инфекции в указанные страны и имели неблагоприятные последствия для избирателей. Особенно значительными они оказались во Франции, вызвав резкий рост количества заболевших. Проведение выборов вызвало серьезную критику со стороны граждан и медицинского профессионального сообщества. В результате было принято решение отложить второй тур голосования на неопределенное время. В ряде стран в настоящее время рассматривается вопрос о возможности переноса очередных выборов (президентские выборы в Польше).

Также на фоне неблагоприятной эпидемиологической ситуации прошли парламентские выборы в Вануату 18 марта 2020 г.⁷, повторные президентские выборы в Абхазии⁸, парламент-

ские выборы и референдум в Гвинее 22 марта 2020 г.⁹, парламентские выборы в Мали 29 марта 2020 г.¹⁰, президентские и парламентские выборы в Нагорном Карабахе 31 марта 2020 г.¹¹ Необходимо отметить, что на территориях данных государств на момент проведения выборов коронавирусная инфекция еще не получила значительного распространения.

Особым случаем являются парламентские выборы в Южной Корее, состоявшиеся 15 апреля 2020 г. Данные выборы прошли в условиях постепенного улучшения эпидемиологической ситуации. Тем не менее в ходе голосования были предприняты максимальные усилия по предотвращению заражения избирателей (требование соблюдать дистанцию во время голосования, применение обеззараживающих средств и др.).

Большинство государств приняли решение отложить проведение выборов¹². В некоторых случаях выборы отложены на неопределенное время. В других странах определены конкретные даты. Последняя практика представляется менее оптимальной, так как прогнозировать время прекращения пандемии достаточно сложно. Более того, неправильный расчет масштабов бедствия привел к тому, что, например, в Латвии пришлось переносить сроки проведения выборов уже дважды, постепенно откладывая дату на более позднюю перспективу.

Президентские выборы в самопровозглашенной Турецкой Республике Северного Кипра перенесены с 26 апреля на 11 октября 2020 г. Парламентские выборы в Сирии перенесены с 13 апреля на 20 мая 2020 г., парламентские выборы

⁶ Аналитическая записка «Электоральный коронавирус. Пандемия и электоральные процедуры». URL: <http://civilfund.ru/mat/view/116> (дата обращения: 07.04.2020).

⁷ Старт выборов в парламент Вануату: 240 кандидатов на 52 места. URL: <http://vybor-naroda.org/lentanovostey/158878-start-vyborov-v-parlament-vanuatu-240-kandidatov-na-52-mesta.html> (дата обращения: 29.04.2020).

⁸ В Абхазии начались повторные выборы президента. URL: <https://www.rbc.ru/politics/22/03/2020/5e77ca149a7947de8764fb12> (дата обращения: 29.04.2020).

⁹ Авраменко Е. МИД РФ прокомментировал выборы и референдум в Гвинее // Федеральное агентство новостей. 2020. 30 марта.

¹⁰ В Мали прошли парламентские выборы. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2899003.html> (дата обращения: 29.04.2020).

¹¹ Рокс Ю. Карабахцам коронавирус не помешал проголосовать за президента // Независимая газета. 2020. 31 марта.

¹² Твердохлиб П. Коронавирус «отменил» выборы уже в 18 странах // Українські Новини. 2020. 6 апреля.

в Северной Македонии — с 12 апреля на 5 июня 2020 г. Второй тур парламентских выборов в Иране отложен на сентябрь 2020 г., без определения конкретной даты проведения выборов. Конституционный референдум в Чили перенесен с 26 апреля на 26 октября 2020 г. Референдум в Микронезии о независимости острова Крук отложен на двухлетний период, с марта 2020 г. на 2022 г.¹³

Дважды были перенесены сроки проведения выборов депутатов Рижской городской думы, сначала с 25 апреля на 6 июня 2020 г., а затем на 5 сентября 2020 г.¹⁴ Особый вариант переноса был утвержден в Индонезии в отношении проведения региональных выборов, которые должны были состояться 23 сентября 2020 г. Запланированы три возможных даты проведения выборов: 9 декабря 2020 г., 17 марта 2021 г., 29 сентября 2021 г. Окончательное решение будет приниматься с учетом развития эпидемиологической ситуации¹⁵.

Анализ практики переноса выборов с определением конкретной (или примерной вплоть до месяца) даты проведения выборов позволяет выделить две сложившиеся практики. Первая предполагает изменение сроков в небольшом временном диапазоне — двух-трех месяцев (смещение на конец весны — лето). Вторая практика охватывает значительно больший по масштабам горизонт планирования, в диапазоне от полугода до двух лет. Очевидно, первая практика не является оптимальной, так как не учитывает реальные масштабы пандемии.

На неопределенный срок отложены президентские выборы в Боливии, запланированные на 3 мая 2020 г., парламентские выборы в Шри-Ланке, запланированные на 25 апреля 2020 г., парламентские выборы в Сербии, запланированные на 26 апреля 2020 г.¹⁶, второй тур муниципальных выборов во Франции, муниципальные выборы в Австрии, Аргентине, Великобритании, Парагвае, Перу, Тунисе, Черногории, голосование по изменению конституции в Италии, голосование об утверждении конституционных поправок в Российской Федерации, конституционный референдум в Армении и референдум о декриминализации аборт в доминионе Великобритании, Гибралтаре¹⁷.

Именно эта практика, ставшая наиболее распространенным ответом на возникшую эпи-

демиологическую ситуацию, представляется наиболее оптимальной с учетом высокой неопределенности сроков завершения пандемии и необходимости в максимальной степени защитить жизнь и здоровье избирателей.

В Российской Федерации также пошли по этому пути. На неопределенный срок были перенесены сроки проведения общероссийского голосования по конституционным поправкам, а также муниципальные выборы.

Решение Центризбиркома отложить выборы, проходящие в период с 1 апреля по 21 июня 2020 г., таким образом, является ответственным и обоснованным, отвечающим интересам российского общества¹⁸. Оно в полной мере соответствует нормам российского права и принципам функционирования правового и демократического государства. Необходимо отметить, что данному решению предшествовало внесение изменений в федеральное законодательство, создавшее правовые основания для переноса выборов. 1 апреля 2020 г. был принят Федеральный закон № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»¹⁹. Статья 4 принятого нормативного акта предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁰, устанавливающих требования к проведению выборов и референдумов при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Введенные законом нормы предусматривают при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории избирательного округа или его части возможность отложить голосование. Данное решение должно быть принято избирательной комиссией субъекта Российской Федерации (в отношении выборов в одном муниципальном образовании), Центральной избирательной комиссией Российской Федерации — в остальных случаях²¹.

¹⁸ В режиме ВКС состоялось 246-е заседание ЦИК РФ. URL: <http://www.cikrf.ru/news/csc/46008/> (дата обращения: 29.04.2020).

¹⁹ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/Text/0001202004010072> (дата обращения: 29.04.2020).

²⁰ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». URL: <https://rg.ru/2002/06/15/vybory-dok.html> (дата обращения: 29.04.2020).

²¹ Предусмотрены два варианта принятия решений Центризбиркомом: на территории субъекта Федерации, двух или нескольких муниципальных образований — по мотивированному представлению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации; на территории Российской Федерации, двух и более субъектов Федерации — самостоятельно. См.: Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законода-

Таким образом, принятое в России решение соответствует мировой практике, обосновано с точки зрения российского права, соответствует интересам и правам избирателей.

Россия неоднократно на протяжении своей истории сталкивалась с мощными эпидемиями. Государство всегда стремилось предпринимать усилия по предотвращению распространения заболевания, направленные на сохранение жизни и здоровья населения. В дореволюционный период проводились разнообразные карантинные мероприятия. В XX в. удалось создать эффективную систему профилактики и предотвращения эпидемий. Была одержана победа над холерой и оспой. Более того, по инициативе Советского Союза и при содействии всего мирового сообщества удалось ликвидировать оспу во всех странах мира. И в настоящее время Российская Федерация предпринимает все возможные усилия для сохранения жизни и здоровья своих граждан. Частью данных мер является решение отложить муниципальные выборы.

Второй частью политики по обеспечению избирательных прав граждан в условиях новой

коронавирусной инфекции стало восстановление избирательных процедур в условиях выхода из пандемии. По мере постепенного снижения угрозы жизни и здоровью избирателей в различных странах мира происходит возврат к электоральным практикам. 21 июня 2020 г. состоятся отложенные ранее парламентские выборы в Сербии. 28 июня 2020 г. пройдет второй тур муниципальных выборов во Франции. В этот же день намечено проведение первого тура президентских выборов в Польше. 1 июня 2020 г. Президент России подписал указ о проведении общероссийского голосования по поправкам в Конституцию 1 июля 2020 г.

Решение Российской Федерации о проведении отложенного голосования полностью соответствует сформированной мировой практике на восстановление избирательных процедур в условиях завершения пандемии. Таким образом, реакция России на угрозу жизни и здоровью граждан в условиях сложной эпидемиологической ситуации является двухэтапной, включая этап отложения избирательных процедур в условиях распространения пандемии и этап возвращения к практике проведения голосования в фазе выхода из пандемии.

тельные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 томах : учебный курс : учебное пособие для студентов вузов / С.А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2017.
2. Авраменко Е. МИД РФ прокомментировал выборы и референдум в Гвинее / Е. Авраменко // Федеральное агентство новостей. 2020. 30 марта.
3. Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность : научное издание / В.Н. Белоновский. Москва : ЮНИТИ : Закон и право, 2005. 509 с.
4. Бондарь Н.С. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. Москва : Формула права, 2005. 336 с.
5. Бузила А. Эпидемия отменяет демократию / А. Бузила // Взгляд. 2020. 30 марта.
6. Головин А.Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : курс лекций / А.Г. Головин. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2016. 256 с.
7. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2012–2017 / ответственные за выпуск М.В. Гришина, Б.С. Эбзеев. Москва : ЦИК РФ, 2019. 117 с.
8. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2013–2017 / ответственные за выпуск М.В. Гришина, Б.С. Эбзеев. Москва : ЦИК РФ, 2019. 627 с.
9. Избирательное право Российской Федерации : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под редакцией И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2018. 322 с.
10. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений / Е.И. Колюшин. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2018. 384 с.
11. Кондрашев А.А. Избирательно-правовая ответственность в российском конституционном праве / А.А. Кондрашев // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6 (67). С. 112–123.
12. Макарецев А.А. Избирательное право и процесс в Российской Федерации : учебное пособие / А.А. Макарецев, Э.С. Юсубов. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Юрлитинформ, 2018. 362 с.
13. Михайловская Ю. Выборы в Рижскую думу вновь перенесли / Ю. Михайловская. URL: <https://mixnews.lv/latvija/2020/04/06/vybory-v-rizhskuyu-dumu-vnov-perenesli/> (дата обращения: 07.04.2020).
14. Общественный контроль на выборах : учебное пособие / под общей редакцией В.В. Полянского, И.Б. Борисова. Москва : Бахрах-М, 2015. 184 с.
15. Правовые позиции избирательных комиссий России / под редакцией С.В. Кабышева. Москва : Формула права, 2016. 340 с.
16. Рокс Ю. Карабахцам коронавирус не помешал проголосовать за президента / Ю. Рокс // Независимая газета. 2020. 31 марта.
17. Твердохлиб П. Коронавирус «отменил» выборы уже в 18 странах / П. Твердохлиб // Українські Новини. 2020. 6 апреля.
18. Юранец А. Россия, США, Белоруссия: календарь выборов-2020 / А. Юранец // Газета.ru. 2020. 4 января.

Конституционно-правовые средства противодействия электоральной коррупции

ТЕМУРЗИЕВ МАГОМЕД НАЗИРОВИЧ,

аспирант кафедры теории государства и права

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

magomedtemurziev@mail.ru

В последние годы конституции все большего числа государств устанавливают нормы, направленные на противодействие электоральной коррупции — коррупционным деяниям, совершаемым на разных стадиях и с участием разных субъектов избирательных процессов.

Наиболее полно эти вопросы регулируются в *Конституции Мальты 1964 г.*, которая указывает, что выборы членов Палаты представителей «должны быть свободны от противоправных или коррупционных практик, а также вмешательства других государств» (ч. 2 ст. 56).

В обеспечение этого принципа Конституция обязывает Избирательную комиссию отменить проведение выборов по всем либо по отдельным избирательным округам, если она обоснованно полагает, что были совершены противоправные или коррупционные деяния, связанные с выборами, и их масштаб дает основание ожидать, что они могут повлиять на результаты голосования (ч. 3 ст. 56).

В том случае, если такая обязанность не исполнена, любое лицо, имеющее право участвовать в таких выборах, может в течение 3 дней после объявления результатов голосования обратиться в Конституционный суд с ходатайством об их отмене (ч. 5 ст. 56).

Содержание электоральных коррупционных практик и состав правонарушений, связанных

с выборами членов Палаты представителей, устанавливаются законом (ч. 13 ст. 56).

Примерно такой же круг вопросов охватывает *Конституция Пакистана 1973 г.*, указывая, что Парламент может, принимая закон, регулировать отношения, связанные с коррупционными практиками и другими правонарушениями на выборах (п. «е» ст. 222), а также обязывая Избирательную комиссию «организовывать и проводить выборы, предпринимая такие меры, которые необходимы, чтобы выборы проходили честно, справедливо, правильно и в соответствии с законом и чтобы они были защищены от коррупционных практик» (ч. 3 ст. 218).

Менее подробно вопросы противодействия электоральной коррупции регулируются в *Конституции Мальдивских островов 2008 г.*, которая обязывает Избирательную комиссию обеспечивать проведение свободных и честных выборов и референдумов «без какого-либо устрашения, агрессии, ненадлежащего воздействия или коррупции» (п. «а» ст. 170). Предусмотрено также создание специализированной Антикоррупционной комиссии, имеющей конституционно-правовой статус (ст. 199–208). Но в самой Конституции не указано, что в ее компетенцию входит расследование электоральных коррупционных деяний.

Такой же подход отражен в *Конституции Мексики 1917 г.*, но с одним важным отличием: она

В статье рассматривается опыт зарубежных государств по закреплению конституционно-правовых механизмов противодействия электоральной коррупции — коррупционным деяниям, совершаемым на разных стадиях и с участием разных субъектов избирательных процессов. Автор отмечает тенденцию к расширению круга государств, закрепляющих такие механизмы в своих основных законах, делает вывод о возрастающей роли антикоррупционных конституционных норм в реализации принципов справедливых и честных выборов и в обеспечении более высокого уровня доверия избирателей к государству.
Ключевые слова: избирательный процесс, конституция, коррупция, взяточничество, электоральная коррупция.

Constitutional Law Means of Combating Electoral Corruption

Temurziev Magomed N., Postgraduate Student of the Department of Theory of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The article reveals the experience of foreign states in the creation of constitutional law mechanisms of counteracting electoral corruption, corruption offences committed at various stages and with the participation of different subjects of electoral processes. The author notes a tendency to expand the circle of states that enshrine such mechanisms in their basic laws and substantiates the conclusion about the growing role of anti-corruption constitutional norms in implementing the principles of fair and honest elections and in ensuring a higher level of voters' confidence in the state.

Keywords: electoral process, constitution, corruption, bribery, electoral corruption.

обязывает Генерального прокурора создать специализированное агентство по расследованию электоральных преступлений (ч. 6 ст. 102), состав которых, а также санкции устанавливаются конституциями и законодательством о выборах отдельных штатов (п. «о» ч. 4 ст. 116).

Особая модель установлена *Конституцией Кении 2010 г.*, которая не только устанавливает в числе принципов свободных и честных выборов недопустимость «ненадлежащего воздействия или коррупции» (подп. «ii» п. «е» ст. 81), но и предусматривает прямой запрет политическим партиям участвовать в каких-либо формах коррупционных деяний (ч. 2 ст. 91).

Основные законы других государств ограничиваются лишь отдельными вопросами электоральной коррупции.

Многие конституции ограничивают в праве быть избранными на государственные должности лиц, осужденных за коррупционные деяния. В частности, *Конституция Турции 1982 г.* запрещает избрание в Парламент лиц, осужденных к лишению свободы на срок более одного года, за такие преступные деяния, как растрата публичных средств, коррупция, взяточничество, хищения, мошенничество и др. (ст. 76).

Конституция Гамбии 1996 г. отказывает в праве быть избранным Президентом либо депутатом Национального Собрания тем лицам, которые, находясь на государственной службе, были привлечены к ответственности за коррупционные деяния (ст. 62 и 90).

Отдельные основные законы допускают ограничение активного избирательного права. По *Конституции Индии 1949 г.* законы отдельных штатов могут устанавливать нормы, допускающие отказ в регистрации избирателей по выборам в национальный Парламент на том основании, что они привлекались к ответственности за коррупционные деяния (ст. 326).

Аналогичная норма установлена в *Конституции Шри Ланки 1978 г.*, которая лишает избирателей права участвовать в выборах Президента и членов Парламента в течение семи лет после обвинения в коррупционных деяниях при проведении общенациональных выборов или референдумов (п. «е» ст. 89). При нарушении законодательства о местных выборах лишение прав быть избранным в местные органы сокращается до пяти лет (п. «f» ст. 89).

Иная модель установлена *Конституцией Таиланда 2017 г.*, которая допускает отстранение от участия в местных выборах как избирателей, так и кандидатов на выборные должности (ст. 252), но не указывает коррупционные деяния как основание для лишения избирательных прав, охватывая их более общими формулами противоправных действий. В частности, права быть избранным в Палату представителей национального Парламента лишаются лица, признанные по суду виновными в совершении

«нечестных деяний на выборах» (п. 11 ст. 98). По решению Избирательной комиссии допускается временное (до 1 года) отстранение от участия в выборах в качестве кандидатов тех лиц, которые «совершили бесчестные поступки, которые препятствуют проведению честных и справедливых процедур выдвижения кандидатов и голосования на выборах» (п. 4 ст. 224).

Некоторые основные законы предусматривают возможность оспаривания результатов голосования в случае выявления коррупционных деяний.

В частности, *Конституция Бразилии 1988 г.* указывает, что удостоверения на занятие выборных должностей могут быть оспорены в судах по электоральным спорам в течение 15 дней после объявления результатов выборов, если представлены обоснованные заявления с доказательствами злоупотреблений экономической властью, коррупционных деяний либо мошенничества (§ 10 ст. 14).

Аналогичную норму закрепляет *Конституция Фиджи 2013 г.*, но с оговоркой, что оспаривание в суде результатов выборов на основании электоральных коррупционных деяний допускается только по тем искам, которые поданы в течение 21 дня со дня оглашения результатов голосования (ст. 66).

Отдельные основные законы устанавливают нормы, предусматривающую ответственность за коррупционные электоральные правонарушения.

В частности, *Конституция Барбадоса 1966 г.* требует лишения депутатских мандатов тех лиц, которые признаны виновными в совершении на выборах каких-либо коррупционных или иных противоправных деяний (подп. «h» ст. 38.1, подп. «a» ч. 3 ст. 39.1).

Конституция Бурунди 2018 г. предусматривает право муниципальных советов отрешать от должности избранных из числа советников администраторов муниципальных образований в случае совершения ими коррупционных деяний (ст. 273).

Постепенно формируются и конституционно-правовые механизмы противодействия электоральной коррупции, в том числе посредством парламентского контроля.

Так, например, *Конституция Белиза 1981 г.* наделяет Сенат правом инициировать и проводить парламентские расследования коррупционных деяний, совершенных лицами, входящими в состав Правительства и руководящих органов иных учрежденных законом государственных органов (п. «d» ч. 2 ст. 61A).

Конституция Албании 1998 г. предусматривает создание специализированных судов, наделенных полномочиями по рассмотрению коррупционных деяний Президента, членов Правительства, судей, но и глав центральных или независимых государственных учреждений (ч. 2 ст. 135).

К числу последних относится и Центральная избирательная комиссия.

Конституцией Мексики 1917 г., как отмечалось, учреждена специализированная прокуратура по расследованию коррупционных деяний.

Особая модель конституционно-правового регулирования реализована в *Конституции Новой Зеландии 1852 г.*, что объясняется, по сути, одним обстоятельством: она является сводом инкорпорированных в ее текст законодательных актов: Закона «О Конституции» 1986 г., Закона «О законодательной власти» 1908 г., Закона «О судебной власти» 1908 г., Закона «О Билле о правах» 1990 г., Закона «О выборах» 1993 г., а также многих других нормативных правовых актов, в том числе изданных в разное время монархом, Парламентом и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

Закон «О выборах» 1993 г. устанавливает более 20 составов электоральных коррупционных деяний, которые, в частности, включают: разглашение данных о результатах голосования до их официального опубликования (ст. 174G); опубликование, иное распространение в день голосования ложных данных с целью оказать воздействие на избирателей (ст. 199A); подделка либо мошенническое уничтожение избирательных бюллетеней (ст. 201); нарушение тайны голосования (ст. 204); незаконное финансирование расходов кандидатов на избирательную кампанию лицами, не уполномоченными на это законом (ст. 205B); превышение допустимых пределов финансирования расходов на избирательную кампанию (ст. 206D); составление недостоверных отчетов политических партий о финансировании избирательных кампаний (ст. 206N); запрещенные законодательством расходы на избирательные кампании (ст. 206U); анонимные пожертвования кандидатам в сумме, превышающей 1 500 новозеландских долларов (ст. 207J); пожертвования, направленные из-за рубежа кандидатам в сумме, превышающей 1 500 новозеландских долларов (ст. 207K); голосование за других лиц либо голосование под своим именем многократно либо на нескольких избирательных участках (ст. 215); взяточничество — предоставление или получение денежных средств, должностей, подарков в обмен за голосование либо отказ от голосования (ст. 216); предоставление иных благ (напитков, еды, развлечений) избирателям с целью воздействия на их голосование (ст. 217); иные формы ненадлежащего влияния на избирателей (ст. 218) и т.д.

Закон допускает оспаривание в Высоком суде и Апелляционном суде результатов выборов по заявлениям избирателей, а также кандидатов, которые баллотировались в тех избирательных округах, в которые были допущены коррупционные деяния.

Меры уголовной ответственности виновных лиц варьируются в зависимости от тяжести коррупционных деяний в виде лишения свободы на срок, не превышающий по общему правилу двух лет, либо штрафных санкций в сумме не более 100 000 новозеландских долл. (ст. 224).

Лица, осужденные за совершение коррупционных деяний, включаются на трехлетний срок в списки коррупционных практик (Corruption Practices Lists) соответствующих избирательных округов, что лишает их права на участие в выборах, если указанный срок не будет сокращен по решению Высокого суда (ст. 100).

В настоящее время сложно провести обобщение и систематизацию существующих конституционно-правовых средств противодействия коррупции. Они еще только формируются. Тем не менее отдельные предварительные оценки можно сделать.

Во-первых, следует отметить разнонаправленность конституционного противодействия коррупции. Его предметом становятся разные стадии и субъекты избирательных процессов: предвыборная агитация и голосование, избиратели и кандидаты на выборные должности и т.д.

Во-вторых, обращает внимание разная степень конституционно-правового отражения проблем электоральной коррупции. Отдельные основные законы их только обозначают, выявляя необходимость и создавая основу для дальнейшего развития законодательства в этой сфере. Некоторые конституции ограничиваются вопросами конституционно-правовой ответственности за электоральные коррупционные деяния, устанавливая запрет на участие в выборах для лиц, признанных виновными в совершении таких деяний, а также допуская возможность оспаривания результатов выборов. Ряд основных законов формируют, по сути, конституционно-правовые механизмы противодействия электоральной коррупции, предусматривая создание специализированных следственных органов и судов, а также укрепляя формы парламентского контроля в этой сфере.

В-третьих, можно сделать вывод о том, что конституционные нормы, запрещающие электоральные коррупционные деяния, несомненно, способствуют реализации принципов свободных, справедливых и честных выборов. Вместе с тем они являются инструментом упорядочивания многих избирательных процессов, обеспечивая более высокий уровень доверия избирателей не только к выборам, но и к государству в целом.

И, судя по всему, тенденция к расширению круга государств, закрепляющих в своих конституциях такие нормы, будет нарастать.

Активная роль суда в административном судопроизводстве по делам о защите избирательных прав*

ПОДЪЯПОЛЬСКИЙ СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ,

директор Юридического агентства «Антикризисный центр»,

кандидат философских наук

spodyapolsky@yandex.ru

Специфику административного судопроизводства определяет неравноправие сторон в материально-правовых отношениях, компенсируемое активной ролью суда. Последний руководит процессом и принимает меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу (ч. 2 ст. 14, ч. 3 ст. 62 КАС РФ).

Сформулированный выше тезис проходит красной нитью через всю историю отечественной административной юстиции. Он отображен уже в работах дореволюционных правоведов, посвятивших свои теоретические работы данной проблеме.

Как известно, до революции 1917 г. суды рассматривали только частноправовые споры. Споры публично-правовые разбира-

лись административными органами, высшими инстанциями были административные департаменты Правительствующего Сената. А.И. Елистратов критиковал такое положение дел. Он указывал, что административная юстиция и судебная ответственность должностных лиц «дают более высокую гарантию, чем жалобы по начальству»¹.

А.И. Елистратов указывал, что административная юстиция «составляет для граждан публично-правовую гарантию как способ обжалования актов управления». При этом юрисдикционный орган «устраняет незакономерность не по собственному почину, а по требованию

¹ Елистратовъ А.И. Основныя начала административнаго права. М.: Издание Г.А. Лемана, 1914. С. 300.

* Содействие в мониторинге судебной практики автору данной статьи оказал П.С. Милованцев, ведущий юрисконсульт Юридического агентства «Антикризисный центр».

Статья посвящена теоретическим истокам и практическому применению принципа активной роли суда в административном судопроизводстве по делам о защите избирательных прав. Данное начало призвано компенсировать неравенство сторон в материально-правовых отношениях, обеспечить публичный интерес в правильном разрешении дел указанной категории, а также осуществить эффективный судебный контроль за деятельностью публично-правовых органов. Автор критикует получивший распространение в судебной практике подход, согласно которому принцип активной роли суда не распространяется на дела об оспаривании решений о регистрации кандидатов. Этот подход сопровождается расширительным толкованием десятидневного срока на судебное обжалование таких решений. В результате суд должен уклониться от оценки имеющихся доказательств, что вступает в противоречие с назначением административного судопроизводства.

Ключевые слова: административный процесс, активная роль суда, выборы, избирательные комиссии, избирательные права, оценка доказательств, публичный интерес, состязательность, судебный контроль, электоральная юриспруденция.

The Active Role of Court in Administrative Proceedings in Cases on the Protection of Electoral Rights

Podyapolskiy Sergey A., Director of the Anticrisis Center Law Agency, PhD (Philosophy)

The article is about theoretical origins and the practical application of principle of active role of courts in the administrative justice in the cases of electoral rights protection. This guideline should balance inequality of parties in substantive relations, protect public interests in the right solutions of such cases.

The author criticizes the approach whereby this principle does not apply to the cases about the contestation of the decisions about the registration of candidates. Such an approach also includes the broad interpretation of 10-days time limit for the litigation of these decisions.

As a result the court should avoid the evaluation of evidences. So this approach conflicts with the destination of the administrative justice.

Keywords: administrative process, active role of the court, elections, electoral rights, evaluation of evidence, public interest, competition, judicial control, electoral jurisprudence.

стороны». Также «административная юстиция означает подчинение правящей власти судебному контролю»². Обращаясь к опыту Франции и Германии, правовед указывает, что и в той, и в другой стране «в основе его преобладает следственное начало. Процесс открывается по требованию стороны, но орган юрисдикции исследует факты самостоятельно, не стесняясь объемом доказательств, представленных сторонами»³.

Другой дореволюционный теоретик административной юстиции, барон С.А. Корф, отмечал, что административный иск устанавливает пределы судебного разбирательства, указывая суду границы данного дела⁴. Вместе с тем правовед подчеркивал: «В административном процессе суд гораздо более свободен в оценке и в подыскании фактов, что объясняется... публичным его элементом»⁵. Эта свобода дополняется правом суда самостоятельно «добывать» доказательства⁶. Главная задача административной юстиции — охрана субъективных прав. Тем не менее она служит и поддержанию объективного публичного права (правопорядка). По мнению С.А. Корфа, во второй половине XIX в. вторая из этих задач «отступила... на задний план, уступив место защите субъективных прав, но не исчезнув окончательно»⁷. Также автор указывал на взаимную связь этих задач: правопорядок существует для граждан⁸.

В 1920 г. в Иркутске вышел труд В.А. Рязановского «Единство процесса». Автор указывал на общие черты различных видов судебного процесса. При этом, обосновывая необходимость передачи административной юстиции судебным установлениям, он ссылаясь на принцип разделения властей⁹.

Отвергая цель защиты субъективных публичных прав, советские правоведы делали упор на контрольную функцию административного судопроизводства. С.Н. Абрамов в 1940-х гг. утверждал, что при разрешении дел, вытекающих из публично-правовых отношений, суд не разрешает спора о праве, а только осуществляет контроль за законностью действий государственных органов и должностных лиц¹⁰.

Кодификация 1960-х гг., не вводя понятия административной юстиции, расширила сферу неисковых производств в гражданском процессе. В Основах гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, а далее в республиканских ГПК было закреплено самостоятельное производство по делам из административно-правовых отношений. А.Т. Боннер в 1966 г. указывал, что при рассмотрении таких дел суд исследует спорное правоотношение в полном объеме. «Особенно широко при этом проверяется законность и обоснованность действий органов управления»¹¹. То есть, «разрешая вопрос об оспаривании соответствующих незаконных, по мнению заявителя, действий, суд одновременно осуществляет контроль за законностью действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»¹².

Часть 2 ст. 120 Конституции РФ закрепила следующее принципиальное положение: суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. В ч. 2 ст. 118 Конституции РФ было упомянуто административное судопроизводство.

В 2002 г. производство по делам из административно-правовых отношений переключалось из ГПК РСФСР в ГПК РФ, став именоваться производством по делам из публично-правовых отношений. Согласно п. 3 ст. 246 ГПК РФ при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публично-правовых отношений, суд не был связан основаниями и доводами заявленных требований. В соответствии с п. 2 ст. 249 ГПК РФ в целях правильного рассмотрения и разрешения таких дел суд был вправе истребовать доказательства по своей инициативе. За неисполнение требований суда о предоставлении доказательств должностные лица могли быть подвергнуты штрафу. При этом продолжались дискуссии о специфике административных споров. Ученые отмечали неравенство сторон в материально-правовых отношениях. По выражению И.В. Пановой, «у stolоначальника есть государственные возможности, а у невластного субъекта — только правда, если он прав»¹³. При этом порядок рассмотрения административных споров должен обеспечивать процессуальное равенство этих сторон. Важным способом восполнения неравенства является активная роль суда. Это «принципи-

² Там же. С. 302.

³ Там же. С. 314.

⁴ Корф С.А. Административная юстиция в России: в 2 т. СПб.: Тип. Тренке и Фюсно, 1910. Т. 2. С. 476.

⁵ Там же. С. 478.

⁶ Там же.

⁷ Там же. С. 497.

⁸ Там же.

⁹ Рязановский В.А. Единство процесса. М., 1996. С. 38.

¹⁰ Абрамов С.Н. Гражданский процесс. М., 1948. С. 338.

¹¹ Цит. по: Боннер А.Т. Неисковые производства в гражданском процессе. М.: Проспект, 2014.

¹² Там же. С. 17–18.

¹³ Панова И.В. Административная юстиция. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 211.

ально, поскольку у гражданина имеется в распоряжении заведомо меньше процессуальных возможностей, т.е. ему весьма трудно получить необходимые сведения в органах управления — тем более, если речь идет о неправомерном поведении (действии) государственных или муниципальных служащих»¹⁴. По указанию Д.Я. Малешина, «цель производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений, — реализация полномочий, возложенных на суд в рамках теории разделения властей. В системе сдержек и противовесов суд должен осуществлять контроль за органами исполнительной власти, что он и делает в административном судопроизводстве»¹⁵.

В пояснительной записке к проекту Кодекса административного судопроизводства РФ, внесенному в 2013 г. Президентом РФ, было сказано, что административные и иные публичные правоотношения не предполагают равенства сторон. Это обуславливает необходимость особых подходов к рассмотрению и разрешению административных дел. Судебный контроль в указанной записке рассматривается как один из способов реализации механизма сдержек и противовесов в системе государственной власти¹⁶.

Принцип активной роли суда закреплен в ч. 2 ст. 14 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ). Согласно этому принципу суд создает условия и принимает предусмотренные меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении административного дела. Данный принцип обеспечивает в административном судопроизводстве надлежащие состязательность и равноправие сторон, занимающих неравное положение в публичных правоотношениях и располагающих в связи с этим не вполне равными возможностями в доказывании обстоятельств по административному делу.

В силу ч. 3 ст. 62 КАС РФ по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации суд не связан основаниями и доводами заявленных требований. Данная норма, размещенная в главе 6 КАС РФ («Доказательство и доказывание»), относящаяся

к определенным в ней категориям дел, распространяется на все стадии процесса и имеет прямое действие. Наличие данной нормы обусловлено публично-правовым интересом во всестороннем и полном рассмотрении данной категории административных дел.

Часть 1 ст. 62 КАС РФ возлагает обязанность по доказыванию также и на лиц, участвующих в деле. Противоречия здесь нет. Если стороны по тем или иным причинам не исполняют эти процессуальные обязанности, суд тем не менее должен исполнить свои обязанности, которые предусмотрены ч. 3 той же статьи.

Кроме того, согласно ч. 1 ст. 46 КАС РФ административный истец вправе до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела по существу в суде первой инстанции, изменить основание или предмет административного иска. Аналогичная норма закреплена в ч. 1 ст. 308 КАС РФ при рассмотрении административного дела судом апелляционной инстанции.

Наличие публичного элемента и необходимость усилить слабую сторону активной ролью суда принципиально отличает административное судопроизводство от гражданского. Для последнего в целом органична состязательность. Участник такого спора защищает свои частные интересы. По словам Г.Ф. Шершеневича, именно по этой причине в таком процессе «инициатива защиты гражданских прав предоставлена только управомоченному лицу... действия суда ставятся в зависимость от требований сторон, суд обсуждает только те факты, которые были ему представлены заинтересованными лицами, не собирая сам доказательств, присуждает только то, что было потребовано, хотя бы оно было меньше должного»¹⁷.

«Чистую» состязательность впоследствии едко критиковали советские правоведы. По словам Л.А. Лунца, она приводит к тому, что «полновластным хозяином процесса является экономически более сильная сторона, имеющая возможность оплатить дорогостоящие услуги опытного адвоката, понести расходы на собрание доказательств и т.д.»¹⁸. В случаях, когда рассматривается спор двух хозяйствующих субъектов, этими недостатками можно пренебречь, ставя во главу угла состязательность, диспозитивность и минимизацию вмешательства государства в частные, и особенно в коммерческие, дела. Иным образом обстоит

¹⁴ Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001. С. 19.

¹⁵ Административное судопроизводство: учебник для студ. юр. вузов, фак. и юристов, повыш. квалиф. / Д.Я. Малешин, Т.К. Андреева, В.В. Аргунов и др. М.: Городец, 2017. С. 19.

¹⁶ Панова И.В. Указ. соч. С. 211.

¹⁷ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права: с портретом автора и очерком его научной деятельности: в 2 т. 11-е изд., первое посмертное, просмотр. В.А. Краснокутским. М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1914. Т. 1. С. 5.

¹⁸ Лунц Л.А. Международное частное право. М.: Юридическая литература, 1970. С. 331.

дело, когда налицо публичный интерес в правильном разрешении спора.

В настоящее время и в цивилистических судопроизводствах роль суда далеко не всегда сводится к оценке доказательств, представленных сторонами. Так, например, отнюдь не пассивную роль играет суд при рассмотрении арбитражных дел об оспаривании ненормативных актов, решений и действий органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц. Часть 6 ст. 200 АПК РФ наделяет арбитражный суд правом истребовать документы у органа или должностного лица по своей инициативе. Формальный подход недопустим. Суду необходимо принять и исследовать все доказательства, даже не имевшиеся в распоряжении государственного органа в момент принятия им оспариваемого решения¹⁹.

В арбитражном судопроизводстве существуют и иные категории дел, по которым установлен повышенный стандарт доказывания, предполагающий и более активную роль суда. Речь идет, в частности, о проверке обоснованности и размера требований кредиторов при рассмотрении дел о банкротстве²⁰.

Более того, согласно п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. ссылка истца в исковом заявлении на не подлежащие применению, по мнению суда, в данном деле нормы права сама по себе не является основанием для отказа в удовлетворении заявленного требования²¹. Так, например, предъявление иска о возмещении убытков вместо иска о возврате неосновательного обогащения само по себе не влечет отказа в удовлетворении иска²².

А.В. Орлов подчеркивает, что активная роль суда «не исчерпывается только самостоятельностью суда в истребовании доказательств и правильном применении закона»²³. В той связи он ссылается на Постановление Европейского суда по правам человека от 21 декабря 2010 г. по делу «Гладкий (Gladkiy) против Российской Федерации». Согласно принципу состязательности и равенства сторон в истолковании

этого органа «каждой стороне должна быть предоставлена разумная возможность знать позицию другой стороны и представленные ею доказательства и высказывать свое мнение о них, а также представлять свое дело в условиях, которые не ставят его в существенно неблагоприятное положение по сравнению с противной стороной»²⁴.

Производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (глава 24 КАС РФ) специфично как по своему субъектному составу, так по характеру материально-правовых отношений, порождающих споры. На наш взгляд, эту специфику далеко не всегда учитывают даже ученые, вполне компетентные в общих вопросах административного судопроизводства.

Полностью соглашаясь с К.А. Павленко, что целью доказывания в административном судопроизводстве является «установление объективной истины об обстоятельствах, имеющих значение для дела»²⁵, автор данной статьи не может признать его правоту в ряде других вопросов.

По мнению К.А. Павленко, административный истец «не имеет стимула к утаиванию имеющихся у него доказательств»²⁶. На наш же взгляд, как минимум три обстоятельства побуждают административного истца действовать именно таким образом:

1. Ограниченность возможностей по собиранию доказательств.

2. Легкость подмены документов.

3. Право административного ответчика предоставлять документы не в оригинале, а в форме надлежащим образом заверенной копии.

В научной литературе распространено мнение, что принцип независимости избирательных комиссий (п. 12 ст. 20 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») существенно ограничен на практике. Это связано, в частности, с зависимостью комиссий от помещений, оборудования и средств связи, которые должны предоставляться им государственными и муниципальными органами и учреждениями²⁷. Опыт практической работы

¹⁹ Справочник по доказыванию в арбитражном процессе / под ред. И.В. Решетниковой. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 199–200.

²⁰ Там же. С. 218.

²¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (ред. от 23.06.2015) // СПС «Консультант-Плюс».

²² Постановление Президиума ВАС РФ от 18 марта 2014 г. № 18222/13 по делу № А40-117032/12 // СПС «Консультант-Плюс».

²³ Майборода В.А. Активная роль суда в административном судопроизводстве // Судья. 2017. № 3. С. 57–60.

²⁴ Постановление Европейского суда по правам человека от 21 декабря 2010 г. по делу «Гладкий (Gladkiy) против Российской Федерации» // Бюллетень ЕСПЧ. 2011. № 10.

²⁵ Павленко К.А. Общие вопросы доказывания в административном судопроизводстве: монография. М.: Прометей, 2019. С. 27–28.

²⁶ Там же. С. 71.

²⁷ Колюшин Е.И. Актуальные проблемы избирательного права России. М.: Проспект, 2019. С. 160, 184.

автора данной статьи подтверждает небезосновательность данного мнения.

Возможности членов комиссии с правом совещательного голоса по ознакомлению с документами кандидатов крайне ограничены. Закон не указывает точного срока, в который документы должны быть предоставлены, препятствует получению копий большинства документов и при этом не устанавливает порядка ознакомления. В итоге на свет рождаются подзаконные акты, затягивающие сроки предоставления документов, запрещающие делать заметки в ходе ознакомления и даже одновременно просматривать два документа, сравнивая их содержимое²⁸. В результате на момент предъявления административного искового заявления об отмене решения о регистрации кандидата сторона истца нередко по объективным причинам не располагает полной информацией о содержании документов, представленных этим кандидатом в комиссию.

Также К.А. Павленко указывает, что в КАС РФ не закреплено требование о предварительном раскрытии сторонами доказательств²⁹. С учетом вышеизложенного отсутствие данного требования вполне разумно. Сложно согласиться и с предложенной автором презумпцией достоверности доказательства как административных истцов, так и административных ответчиков³⁰.

Приведем пример: один кандидат требует отмены регистрации другого кандидата. В качестве доказательств представляет листовки, якобы выпущенные от имени оппонента, но при этом не представлявшие в избирательную комиссию. Разве не очевидно здравому человеку, что подобные доказательства заслуживают самого критического отношения суда? Также и уровень доверия к деятельности публичных органов пока, к сожалению, недостаточен для введения подобных презумпций.

Кроме того, сложно согласиться с тезисом К.А. Павленко, что у суда нет собственной доказательственной цели³¹. На наш взгляд, это противоречит как тезису автора об объективной истине как цели административного судопроизводства, так и ч. 1 ст. 1 КАС РФ (в части связи административных дел с «осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий»).

В последние годы действие принципа активной роли суда в административном судопроизводстве существенно ограничено правовой позицией, сформировавшейся в судебной практике. Согласно этому подходу, предписания ч. 3 ст. 62 КАС РФ, «согласно которым суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, подлежат применению по названной категории административных дел исключительно в случае оспаривания решений избирательных комиссий, являющихся препятствием для реализации пассивного избирательного права (например, об отказе в регистрации кандидата), то есть когда спор разрешается между неравными субъектами публичных правоотношений: избирательной комиссией, обладающей публичными полномочиями, и гражданином». Так сказано в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 21 августа 2017 г. № 117-АПГ17-9.

Напротив, когда оспаривается решение о регистрации иного кандидата, то «зарегистрированный кандидат... фактически оспаривает право другого кандидата, обладающего таким же объемом прав и обязанностей, принять участие в выборах, преследуя цель исключить его из избирательного процесса, следовательно, по такой категории административных дел суд первой инстанции разрешает спор между равными субъектами избирательных правоотношений» (Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 14.09.2018 № 66-АПГ18-53).

Далее следует отсылка к ч. 4 ст. 240 КАС РФ. Напомним, там говорится, что административное исковое заявление об отмене решения о регистрации (отказе в регистрации) кандидата может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия такого решения. Это положение толкуется расширительно: если административный истец заявил дополнительные доводы за пределами пресекательного срока, установленного ч. 4 ст. 240 КАС РФ, то данное обстоятельство «является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований по приведенным основаниям» (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 06.08.2019 № 5-АПА19-92).

Аналогичная позиция отражена и в апелляционном определении судебной коллегии по административным делам Забайкальского краевого суда от 16 августа 2019 г. по делу № 33а-3634/2019. Суд закрыл глаза на сокрытие кандидатом сведений о судимости, очевидное из имеющихся в деле документов, а также на

²⁸ Подъяпольский С.А. Проблемы реализации правового статуса члена комиссии с правом совещательного голоса // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 1. С. 10–14.

²⁹ Павленко К.А. Указ. соч. С. 67.

³⁰ Там же. С. 119–120.

³¹ Там же. С. 125.

отсутствие документа, подтверждающего сведения о роде занятий кандидата.

На наш взгляд, практика противоречит буквальному смыслу закона, согласно которому предметом обжалования является в данном случае именно решение избирательной комиссии, а административным ответчиком — избирательная комиссия, принявшая такое решение. Если решение незаконно и необоснованно, то оно подлежит отмене. Зарегистрированный кандидат, решение о регистрации которого оспаривается, является с процессуальной точки зрения лишь заинтересованным лицом.

Разумеется, такая позиция может показаться бездушным формализмом. Мол, фактически ведь оспаривается не решение комиссии, а статус зарегистрированного кандидата. И в случае отмены такого решения у кандидата с большой вероятностью не останется времени на повторную подачу документов.

К чему, однако, приводит эта форма гуманизма на практике? К тому, что суд, имея на столе документы, в которых отражены нарушения, допущенные кандидатом, обязан закрыть глаза на эти нарушения во имя своеобразно понятой состязательности. Согласно данному подходу, нарушения, допущенные зарегистрированным кандидатом, не имеют публично-правового значения.

Уместно вспомнить, что в Определении от 29 ноября 2004 г. № 80-Г04-10 Верховный Суд РФ признал, что регистрация кандидата на основании документа, представленного с нарушением сроков, незаконна, поскольку нарушает принцип равенства всех кандидатов³². А в Определении от 11 февраля 2008 г. № 45-Г08-1 Верховный Суд РФ указал, что решение о регистрации кандидата, нарушившего правила оформления подписных листов, нарушает принцип свободных выборов³³.

Кроме того, возникает вопрос: если нарушения, допущенные при подаче документов для выдвижения и регистрации кандидатов, не имеют существенного значения, тогда почему эти нарушения являются основанием для отказа в регистрации кандидата?

Здесь получается двойное неравенство:

1. В материально-правовых отношениях: при одних и тех же нарушениях комиссии отказывают в регистрации одним кандидатам и регистрируют других.

2. В процессуально-правовых отношениях: если кандидат был зарегистрирован комиссией с нарушением закона, а член комиссии с правом совещательного голоса был ограничен в праве ознакомиться с документами, то суд должен закрыть глаза на очевидные и документально подтвержденные нарушения.

На наш взгляд, принцип состязательности используется в данном случае в противоречии с его действительным назначением. Ссылка на то, что нормы ч. 3 ст. 62 КАС РФ применимы в категории административных дел исключительно в случае оспаривания решений избирательных комиссий, являющихся препятствием для реализации пассивного избирательного права, не основана на нормах закона. Попытка противопоставить ч. 3 ст. 62 КАС РФ ч. 1 той же статьи также неубедительна, поскольку наличие у административного истца обязанности доказывать обстоятельства не исключает обязанность суда всесторонне и полно устанавливать все фактические обстоятельства по административному делу, в том числе выявлять и истребовать доказательства по собственной инициативе (ч. 2 ст. 14 КАС РФ).

Часть 4 ст. 240 КАС РФ устанавливает сроки лишь для подачи в суд административного искового заявления и распространяется, таким образом, лишь на начальную стадию процесса. Данная норма не может ограничивать активную роль суда, не связанную основаниями и доводами заявленных требований.

Расширительное толкование ч. 4 ст. 240 КАС РФ не только препятствует истцу реализовывать свое безусловное процессуальное право по изменению оснований своих требований (ч. 1 ст. 46 КАС РФ). Такое толкование ограничивает активную роль суда, препятствует всестороннему и полному установлению всех фактических обстоятельств. Следовательно, такое толкование нарушает основополагающие принципы административного процесса.

Следует заметить, что критикуемая правовая позиция не захватила полного господства в судебной практике.

В 2019 г. Тулунский городской суд, рассматривая дело по административному исковому заявлению А.Н. Куткового об отмене решения о регистрации Ю.В. Кариха, провел повторную проверку подписей. При этом суд признал недействительной подпись, на которую ссылался административный истец, однако по своей инициативе признал действительными две подписи, «забракованные» избирательной комиссией³⁴.

³² Определение Верховного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 80-Г04-10. URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verh-sud_big_31010.htm

³³ Определение Верховного Суда РФ от 11 февраля 2008 г. № 45-Г08-1. URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verh-sud_big_39436.htm

³⁴ Дело № 2а-3239/2019. Текст решения на сайте суда не размещен. Обстоятельства кратко изложены (правда, в тенденциозной, на наш взгляд, стилистике) здесь: Громов М. Карих vs Кутковой: тулунские кони на переправе и на борозде. URL: <https://babr24.com/irk/?!DE=192073>

В Кассационном определении Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 5 февраля 2020 г. по делу № 88А-1777/2020 сказано, что при оспаривании решения о регистрации кандидата в депутаты другим кандидатом суд разрешает спор между равными субъектами избирательных правоотношений. Вместе с тем, по мнению кассационной инстанции, если административный истец уточнил исковые требования и это уточнение было принято судом, то нижестоящим судам следовало проверить законность судебного решения с учетом уточненной позиции административного истца. Поскольку нижестоящие суды от этой обязанности уклонились, дело было направлено в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

Из вышеизложенного следует ряд соображений обобщающего характера.

Во-первых, административный истец может воспользоваться прежним тактическим приемом, подав административное исковое заявление на следующий день после вынесения

решения комиссии. Тогда десятидневный срок не успеет истечь до дня судебного заседания, когда административный истец и дополнит свои основания и доводы.

Во-вторых, пора прояснить конституционно-правовой смысл норм ст. 62 и ч. 4 ст. 240 КАС РФ. Эти правила целесообразно сопоставить в первую очередь с ч. 2 ст. 120 Конституции РФ. Речь идет о норме, согласно которой суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

И, наконец, в-третьих, электоральным юристам следует активнее вести научную работу. В противном случае теоретическое знание об административном процессе будет формироваться без учета специфики дел о защите избирательных прав. Применение же таких теоретических выводов на практике может вызвать негативные последствия, совершенно неожиданные для исследователей, которые их выработали.

Литература

1. Абрамов С.Н. Гражданский процесс : учебник / С.Н. Абрамов, В.П. Чапурский, З.И. Шкундин ; под общей редакцией С.Н. Абрамова. Москва : Юридическое изд-во МЮ СССР, 1948. 483 с.
2. Административное судопроизводство : учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию / Т.К. Андреева, В.В. Аргунов, Е.А. Борисова [и др.] ; под редакцией М.К. Треушников. Москва : Городец, 2017. 463 с.
3. Боннер А.Т. Неисковые производства в гражданском процессе / А.Т. Боннер. Москва : Проспект, 2014. 656 с.
4. Елистратов А.И. Основы административного права / А.И. Елистратов. Москва : Г.А. Леман, 1914. 332 с.
5. Колюшин Е.И. Актуальные проблемы избирательного права России / Е.И. Колюшин. Москва : Проспект, 2019. 224 с.
6. Корф С.А. Административная юстиция в России. В 2 томах. Т. 2. Очерк действующего законодательства / С.А. Корф. Санкт-Петербург : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. 507 с.
7. Лунц Л.А. Международное частное право / Л.А. Лунц. Москва : Юридическая литература, 1970. 360 с.
8. Майборода В.А. Активная роль суда в административном судопроизводстве / В.А. Майборода // Судья. 2017. № 3. С. 57–60.
9. Павленко К.А. Общие вопросы доказывания в административном судопроизводстве : монография / К.А. Павленко. Москва : Прометей, 2019. 128 с.
10. Панова И.В. Административная юстиция / И.В. Панова. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2014. 464 с.
11. Подъяпольский С.А. Проблемы реализации правового статуса члена комиссии с правом совещательного голоса / С.А. Подъяпольский // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 1. С. 10–14.
12. Рязановский В.А. Единство процесса / В.А. Рязановский. Москва : Городец, 1996. 74 с.
13. Справочник по доказыванию в арбитражном процессе / под редакцией И.В. Решетниковой. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2020. 360 с.
14. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю.Н. Стариков. Москва : Норма, 2001. 304 с.
15. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права : с портретом автора и очерком его научной деятельности. В 2 томах. Т. 1 / Г.Ф. Шершеневич. 11-е изд., первое посмертное, просмотр. В.А. Краснокутским. Москва : Изд. Бр. Башмаковых, 1914. 499 с.

Система избирательных комиссий в Российской Федерации как объект общественного контроля: конституционно-правовой анализ

САВЧЕНКО МАРИНА СТАНИСЛАВОВНА,

заведующая кафедрой государственного и международного права
Кубанского государственного аграрного университета имени И.Т. Трубилина,
доктор юридических наук, профессор
savchenkoa@bk.ru

КУЕМЖИЕВА СВЕТЛАНА АЛЕКСАНДРОВНА,

заведующая кафедрой международного частного и предпринимательского права,
декан юридического факультета Кубанского государственного аграрного университета имени И.Т. Трубилина,
кандидат юридических наук, профессор
Kuemzhieva-svetlana@yandex.ru

ГОНЧАРОВ ВИТАЛИЙ ВИКТОРОВИЧ,

доцент кафедры государственного и международного права
Кубанского государственного аграрного университета имени И.Т. Трубилина,
кандидат юридических наук
niipgergo2009@mail.ru

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г. на всенародном голосовании, закрепила в ст. 3 положение о том, что носителем суверенитета

и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно,

Полноценная реализация в Российской Федерации конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении государственными делами предполагает наличие системы юридических гарантий. Одной из важнейших гарантий реализации указанных конституционных принципов выступает институт общественного контроля, который является действенным механизмом, препятствующим узурпации власти в стране, а также незаконному присвоению властных полномочий. Настоящая статья посвящена исследованию избирательных комиссий в Российской Федерации как объекта общественного контроля. В работе исследованы основные проблемы, связанные с возможностью и пределами осуществления общественного контроля в отношении избирательных комиссий в России, а также разработан комплекс мероприятий по совершенствованию действующего российского законодательства в части регулирования вопросов организации и осуществления общественного контроля в отношении избирательных комиссий различного уровня.

Ключевые слова: избирательные комиссии, выборы, референдум, общественный контроль, Российская Федерация, наблюдатели, народовластие, конституция, гарантии, объект.

The System of Electoral Commissions in the Russian Federation as a Public Control Object: A Constitutional Law Analysis

Savchenko Marina S., Head of the Department of State and International Law of the Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin, LL.D., Professor

Kuemzhieva Svetlana A., Head of the Department of Private International and Entrepreneurial Law, Dean of the Law Faculty of the Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin, PhD (Law), Professor

Goncharov Vitaliy V., Associate Professor of the Department of State and International Law of the Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin, PhD (Law)

The full implementation in the Russian Federation of the constitutional principles of democracy and public participation in the management of state affairs presupposes a system of legal guarantees. One of the most important guarantees for the implementation of these constitutional principles is the institution of public control. It is an effective mechanism to prevent the usurpation of power in the country, as well as the misappropriation of power.

This article is devoted to the study of election commissions in the Russian Federation as an object of public control. Object of research: public relations related to the organization and implementation of public control in Russia. Subject of research: normative legal acts regulating public relations related to the implementation of public control over the activities of the electoral Commission system, as well as during elections and referendums at all levels. In this article a number of methods of scientific research are used: analysis; synthesis; classification; formal-logical; modeling; comparative-legal. This allowed us to investigate the system of election commissions as an object of public control, developing proposals to improve the current Russian legislation.

Keywords: election commissions, elections, referendum, public control, the Russian Federation, observers, democracy, constitution, guarantees, object.

а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Таким образом, Основной закон страны закрепляет многообразие форм непосредственной демократии, перечень которых является открытым и может, как показывает практика, расширяться. В частности, это подтверждается инициированным Президентом РФ по предложению представителей общественности общероссийским голосованием по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ, правовая легитимность которого подтверждена в заключении Конституционного Суда РФ¹.

Конституционные принципы народовластия и участия общественности в управлении государственными делами нуждаются в системе конституционно-правовых гарантий, важнейшее место среди которых занимает институт общественного контроля, являющийся предметом пристального изучения в российской научной литературе².

В самом общем виде под общественным контролем власти в Российской Федерации следует понимать совокупность облеченных в правовую форму принципов, норм и общественных институтов, представляющих собой объединения граждан, массовая и добровольная деятельность которых направлена на осуществление контроля за формированием и функционированием органов государственной власти и местного самоуправления, а также за деятельностью уполномоченных юридических и физических лиц, которые наделены действующим законодательством определенным набором властных полномочий, осуществляемых ими самостоятельно, либо совместно с органами государственной власти и местного самоуправления, либо от их имени и (или) по их поручению, в целях обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина,

формирования и функционирования органов публичной власти в соответствии с действующим законодательством и недопущения присвоения власти или ее узурпации отдельными органами власти и их должностными лицами.

Осуществление общественного контроля в России сталкивается с многочисленными проблемами, имеющими, по мнению ряда авторов, объективный и субъективный характер³. Данные проблемы вызваны рядом причин.

Во-первых, институт общественного контроля в Российской Федерации имеет сравнительно молодую историю и был формализован в действующем законодательстве лишь в 2005 г. (с принятием Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»). И хотя данному институту гражданского общества предшествовал более чем полувековой опыт функционирования института народного контроля, имевшего ряд положительных результатов⁴, правовые и общественные институты народного и общественного контроля существенно отличаются друг от друга, в частности, по целям, задачам, принципам организации и деятельности.

Во-вторых, формирование института общественного контроля осуществлялось преимущественно сверху путем инициативы самой власти в лице руководства страны, что подчас являлось предметом острой критики ряда исследователей. В частности, Ю.А. Дмитриев в этой связи отмечал, что осуществление общественного контроля в России, по сути, происходит без участия самого гражданского общества⁵.

Однако ряд авторов оспаривает данную точку зрения, отмечая то обстоятельство, что «федеральная власть, институализируя систему общественного контроля, не являлась автором и инициатором ее создания, а лишь узаконила уже разработанные и опробованные ранее (как за рубежом, так и в СССР) институты гражд-

¹ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации „О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти“, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». URL: <http://www.kstf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3529>

² Гончаров В.В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: монография. М., 2019; Савченко М.С., Грибанова А.С. Правовое обеспечение общественного контроля: проблемы и перспективы развития // Политический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2015. № 110. С. 1396–1408; Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 32–37; Гончаров В.В., Ковалева Л.И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации // Власть. 2009. № 1. С. 72–75.

³ Доровских Д.В. Общественный контроль в Российской Федерации: правовые основы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 14–17; Гончаров В.В. Формы и объекты общественного контроля в Российской Федерации: современные проблемы и пути их разрешения // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Сер. 4: Правоведение. 2019. Т. 9. № 1. С. 28–36; Его же. Проблемы организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации // Современное право. 2010. № 4. С. 50–54; Шерстобоев О.Н. Общественный контроль в системе государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 28–31.

⁴ Гончаров В.В. Использование позитивного опыта организации и осуществления народного контроля власти в СССР в процессе оптимизации общественного контроля в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ) // Право и политика. 2019. № 5.

⁵ Дмитриев Ю.А. Осуществление общественного контроля в России без участия гражданского общества // Современное право. 2014. № 8. С. 43–45.

данского общества по контролю за публичной властью»⁶.

При этом следует отметить, что федеральная власть находится в режиме постоянного диалога как с субъектами общественного контроля, так и с иными институтами гражданского общества, в частности, общественными и политическими организациями и объединениями, институционализируя их позитивные разработки в части развития институтов гражданского общества в соответствующие нормативно-правовые акты.

Кроме того, необходимо признать, что возможности субъектов общественного контроля во многом predeterminedены их консультативно-совещательным статусом. Так, например, значительная часть прав Общественной палаты России, предоставленных ей Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ, с одной стороны, направлена на координацию усилий и поддержку многочисленных институтов гражданского общества, а с другой стороны, на выработку скоординированной позиции данных институтов относительно перспектив взаимодействия и развития государственного механизма и гражданского общества.

В качестве одной из основных проблем, препятствующих полноценному формированию и функционированию института общественного контроля в Российской Федерации, по мнению ряда авторов, выступает неопределенность в действующем российском законодательстве понятия и перечня объектов общественного контроля⁷.

Действующее законодательство Российской Федерации, в частности Федеральные законы от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Закон № 212-ФЗ), от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», не содержит определения понятию «объект общественного контроля» и не закрепляет перечень объектов общественного контроля.

Так, из смысла ч. 1 ст. 4 Закона № 212-ФЗ можно предположить, что в качестве объектов общественного контроля выступает деятельность, акты и принимаемые решения органов государственной власти, органов местного са-

моуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (далее — органы публичной власти).

В то же время анализ ч. 1 ст. 18 Закона № 212-ФЗ показывает, что формы общественного контроля затрагивают не только деятельность, акты и принимаемые решения органов публичной власти (например, общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза), но и предусматривают возможность осуществления иных форм взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления (в частности, путем проведения общественных обсуждений, общественных (публичных) слушаний и других форм взаимодействия).

В связи с этим представляется, что в качестве объектов общественного контроля выступают органы государственной власти и местного самоуправления, а также деятельность, акты и принимаемые решения государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Практика осуществления общественного контроля в Российской Федерации, сложившаяся в течение последнего десятилетия, показывает, что ряд вопросов нуждаются в уточнении.

Это касается, с одной стороны, отдельных видов деятельности, осуществляемых органами государственной власти и местного самоуправления, а также общественных отношений, упомянутых в ч. 2 и 3 ст. 2 Закона № 212-ФЗ и выведенных из его предмета правового регулирования. В их числе данным Федеральным законом названы общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах.

В связи с этим в отечественной научной и учебной литературе большую актуальность приобретает вопрос, затрагивающий возможность и пределы осуществления общественного контроля за надлежащим исполнением законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах⁸.

⁶ Жилин С.М. Общественный контроль как институт гражданского общества : научная монография. Минск, 2020.

⁷ Гончаров В.В. О некоторых вопросах, связанных с определением понятия общественного контроля власти в России: конституционно-правовой анализ // Политика и общество. 2018. № 8 (165). С. 65–74 ; Гриб В.В. Развитие регионального законодательства в сфере общественного контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 3–6.

⁸ Гончаров В.В. Выборность и участие граждан в управлении государством как принципы формирования и функционирования государственного аппарата в России // Юридический мир. 2010. № 6. С. 12–18 ; Гриб В.В. Система избирательных комиссий Российской Федерации — как объект общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 42–46 ; Герасимова А.Ю. Эволюция общественного контроля на выборах в Российской Федерации // Становление и развитие новой парадигмы инновационной науки в условиях современного общества : материалы Международной научно-практической конференции (г. Новосибирск, 5 июня 2018 г.) : сб. науч. ст. / отв. ред. А.А. Сукиасян. Уфа : Аэтерна, 2018. С. 198–201.

Так как вышеназванный Закон № 212-ФЗ не регулирует вопросы организации и осуществления общественного контроля в отношении избирательных комиссий, то представляется необходимым провести анализ российского избирательного законодательства на предмет закрепления в нем правовых норм, регулирующих возможность осуществления общественного контроля в отношении системы избирательных комиссий в России.

Система российского законодательства о выборах и референдумах чрезвычайно сложно устроена. Она представлена непосредственно Конституцией РФ, федеральными конституционными законами (в частности, Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»), федеральными законами, закрепляющими основные избирательные права граждан и права на их участие в референдуме, а также участие в избрании органов местного самоуправления (прежде всего, Федеральными законами от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 67-ФЗ) и от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»), федеральными законами, регулирующими порядок избрания отдельных видов органов государственной власти (высших должностных лиц) России (в частности, Федеральным законом от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»), региональными законами, регулиющими вопросы выборов региональных и муниципальных органов власти, а также проведения региональных референдумов, актами органов местного самоуправления, посвященными вопросам муниципальных референдумов и избранию местных органов власти; многочисленными подзаконными актами.

Анализ вышеназванных нормативно-правовых актов на предмет закрепления в них правовых норм, регулирующих вопросы общественного контроля в отношении системы избирательных комиссий в Российской Федерации, позволяет сформулировать ряд позиций.

Как известно, в действующем законодательстве отсутствует единый федеральный закон, регулирующий вопросы организации и осуществления общественного контроля как при проведении выборов и референдумов, так и в отношении общественного контроля за соблюдением действующего законодательства в деятельности системы избирательных комиссий⁹. Однако, на наш взгляд, принятие отдельного

федерального закона, регулирующего возможность осуществления общественного контроля за надлежащим исполнением законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, не столь очевидно, хотя такая возможность косвенно и предусмотрена ч. 3 ст. 2 Закона № 212-ФЗ. Наиболее оптимальным представляется дальнейшее развитие системной взаимосвязи норм, содержащихся в нормативных и подзаконных регламентных актах, регулирующих общие принципы и механизмы общественного контроля, организации наблюдения при проведении выборов, референдумов и иных форм голосования, вопросы организации работы избирательных комиссий.

При этом, по мнению ряда авторов, многоуровневая система выборов и референдумов в нашей стране, в которой задействованы десятки тысяч избирательных комиссий (от Центральной избирательной комиссии РФ до участковых избирательных комиссий), требует единого подхода в организации и осуществлении общественного контроля как за самим ходом проведения выборов, так и за работой избирательных комиссий¹⁰.

Действующее российское законодательство связывает общественный контроль на выборах и референдумах с возможностью использования института наблюдателей, рассматривая его как своеобразную институциональную гарантию реализации принципа гласности в деятельности избирательных комиссий различных уровней. В частности, ч. 4 ст. 30 Закона № 67-ФЗ гласит: «Законом может быть предусмотрено, что при проведении выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления наблюдателя могут назначить субъекты общественного контроля, указанные в пунктах 1 и 2 части 1 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ „Об основах общественного контроля в Российской Федерации“» (далее также — субъекты общественного контроля). Представляется, однако, что общественный контроль и наблюдение никоим образом нельзя рассматривать как синонимы: предметная сфера общественного контроля существенно шире.

В-третьих, деятельность самих наблюдателей, направляемых субъектами общественного контроля, по сути, также ограничена, с одной стороны, временем проведения голосования, подсчетом результатов голосования, при досрочном голосовании, а с другой стороны,

⁹ Жилин С.М. Указ. соч.

¹⁰ Гончаров В.В. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации в области регулирования общественного контроля (конституционно-правовой анализ) // Право и политика. 2019. № 4. С. 7–19; Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 3–17.

непосредственно помещениями для голосования (включая голосование на дому с использованием переносного ящика для голосования). Правда, в ряде особо оговоренных случаев общественные наблюдатели могут назначаться заранее, например, еще в марте наблюдателем от Общественной палаты РФ в Центризбиркоме на общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ назначен член Общественной палаты РФ М. Григорьев¹¹.

По мнению ряда авторов, даже в этот промежуток времени имеются сложности в организации работы наблюдателей, например, по осуществлению общественного контроля за электронным голосованием, так как законодательно не предусмотрен организационно-технический механизм обеспечения возможности наблюдения за подобным голосованием¹². Хотя в последнем случае данное обстоятельство скорее является не препятствием, а естественной трудностью развития системы общественного контроля при переходе к голосованию на цифровых участках и внедрении электронного голосования в сети Интернет. На цифровых участках и на участке для интернет-голосования были наблюдатели, отрабатывались новые реальные технологии общественного контроля¹³. Активную роль в разработке механизма, форм, методов и системы независимого общественного мониторинга играют некоммерческие организации и их объединения, например, Ассоциация некоммерческих организаций «Независимый общественный мониторинг», объединившая усилия многочисленных общественных объединений и НКО, деятельность которых направлена на развитие институтов гражданского общества¹⁴.

В последние годы сформировалась организационная инфраструктура общественного контроля. В рамках Общественной палаты Российской Федерации создана Рабочая группа по общественному контролю за голосованием, осуществляющая задачи по координации наблюдения от общественных палат. В структуре Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам

человека (СПЧ) действует постоянная комиссия по избирательным правам. В СПЧ также создана мониторинговая рабочая группа по выборам, основной задачей которой является аккумуляция информации о конфликтах, оказание содействия в их урегулировании и подготовка консолидированного доклада Президенту, содержащего выводы о причинах конфликтов в ходе избирательных кампаний, а также о путях их предупреждения. В состав последней на правах приглашенных лиц включены представители Общественной палаты Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека, а также участники от общественных объединений и НКО, осуществляющих наблюдение на выборах. Деятельность структур СПЧ, проводимая в контакте с ЦИК России, включает задачи общественного мониторинга, общественной экспертизы и общественной медиации конфликтных ситуаций, возникающих в ходе предвыборных кампаний.

Таким образом, очевидно, что складывается единая система общественного мониторинга, дающая возможность отслеживать всю динамику предвыборной кампании.

В-четвертых, общественный контроль за деятельностью избирательных комиссий, которые работают на постоянной основе, например, Центральной избирательной комиссии РФ, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и избирательных комиссий муниципальных образований, вне времени проведения выборов, во многом осуществляется в рамках экспертных советов и рабочих групп. Практике работы избирательных комиссий известны и случаи создания при них общественных структур контрольной направленности, например, в рамках Общественного научно-методического совета при ЦИК России (работал в 2010–2016 гг.) Распоряжением Председателя ИК России от 23 июня 2011 г. № 158-р была создана **межсекционная рабочая группа общественного контроля при использовании технических средств подсчета голосов**¹⁵. Однако представляется целесообразным осуществить дальнейшее расширение форм и методов общественного контроля за данной деятельностью избирательных комиссий, работающих на постоянной основе. Тем более что такая институциональная форма работы с общественностью, как экспертные консультативные советы с ограниченным фиксированным составом участников, не всегда признается оптимальной

¹¹ Максим Григорьев назначен наблюдателем от Общественной палаты в Центризбирком // Сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: <https://oprfr.ru/press/news/2617/newsitem/52902>

¹² Савченко М.С., Кадлец В.А. Правовое регулирование и практика электронного голосования в зарубежных странах // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 117. С. 302–314.

¹³ Грачева Г. Московские стандарты прозрачности выборов перенимают иностранные избиркомы // Независимая газета. 2019. 8 сентября.

¹⁴ Ассоциация некоммерческих организаций «Независимый общественный мониторинг». URL: <https://nom24.ru> (дата обращения: 01.05.2020).

¹⁵ Распоряжение председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 июня 2011 г. № 158-р «О создании межсекционной рабочей группы общественного контроля при использовании технических средств подсчета голосов» // Сайт ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/akty-i-rasporyazheniya/25780/>

организаторами выборов. Свидетельством чему является недавнее решение Центральной избирательной комиссии РФ об упразднении Научно-экспертного совета и о разработке механизма и процедур взаимодействия с экспертным сообществом по вопросам, относящимся к ее компетенции, в формате постоянно действующей консультативной площадки¹⁶.

В-пятых, действующее избирательное законодательство предметно не закрепляет право субъектов общественного контроля на проведение мероприятий общественного контроля в отношении избирательных комиссий любого уровня (либо их должностных лиц), хотя в целом ряде случаев элементы такого общественного контроля имеют место и выражаются, например, в обеспечении участия представителей Общественной палаты РФ в контроле за обеспечением гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами (Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»), во включении представителей общественности и экспертного сообщества в составы временных рабочих групп, например по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов, **конкурсных комиссий на включение в кадровый резерв сотрудников аппарата избирательных комиссий и комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Приведенный перечень не является исчерпывающим.**

Представляется, что система избирательного законодательства в части регулирования вопросов организации и осуществления общественного контроля в отношении системы избирательных комиссий в Российской Федерации нуждается в ряде изменений и дополнений.

Следует дополнить федеральное и региональное законодательство нормами, расширяющими перечень форм, видов и методов общественного контроля (как за законностью проведения выборов и референдумов, так и за законностью деятельности системы избиратель-

ных комиссий в Российской Федерации). Такие формы работы, как общественный мониторинг избирательной кампании, общественная электронная экспертиза законодательных актов и решений избирательных комиссий, должны получить свое правовое признание.

Кроме того, следует ужесточить в действующем законодательстве ответственность должностных лиц избирательных комиссий за противодействие законной деятельности представителей субъектов общественного контроля. Это, с одной стороны, создаст дополнительные гарантии для возможности осуществления мероприятий общественного контроля, а с другой — станет препятствием на пути нарушения избирательного законодательства со стороны должностных лиц избирательных комиссий любого уровня.

Наконец, право общественных палат осуществлять назначение наблюдателей должно быть закреплено как общеобязательное на выборах всех уровней. Это закрепит возможность осуществления общественного контроля за деятельностью избирательных комиссий политически нейтральными субъектами общественного контроля. В этой связи Г.О. Вяткина справедливо отмечает, что «наиболее объективный и эффективный контроль может быть осуществлен только независимыми общественными объединениями, которые являются политически нейтральными, заинтересованными не в победе какой-либо партии, а в том, чтобы выборы прошли в соответствии с законом и на них было обеспечено равенство прав всех участников избирательного процесса»¹⁷. Это позволит исключить возможность использования мероприятий общественного контроля в качестве механизма давления на деятельность избирательных комиссий.

Дальнейшее развитие принципа гласности в деятельности работы избирательных комиссий всех уровней, опираясь на разветвленную систему органов общественного контроля в стране, позволит минимизировать возможность возникновения любых нарушений законодательства о выборах и референдумах.

Представляется, что данные изменения позволят осуществлять полноценный и широкомасштабный контроль за законностью проведения выборов и референдумов любого уровня, а также деятельностью самой системы избирательных комиссий в Российской Федерации.

¹⁶ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 февраля 2020 г. № 240/1791-7 «О совершенствовании взаимодействия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с представителями научно-экспертного сообщества». URL: <http://docs.cntd.ru/document/564367942>

¹⁷ Вяткина Г.О. Независимое общественное наблюдение как залог честных выборов // Право: история и современность. 2018. № 3. С. 122–126.

Литература

1. Вяткина Г.О. Независимое общественное наблюдение как залог честных выборов / Г.О. Вяткина // Право: история и современность. 2018. № 3. С. 122–126.

2. Грачева Г. Московские стандарты прозрачности выборов перенимают иностранные избиркомы / Г. Грачева // Независимая газета. 2019. 8 сентября.
3. Герасимова А.Ю. Эволюция общественного контроля на выборах в Российской Федерации / А.Ю. Герасимова // Становление и развитие новой парадигмы инновационной науки в условиях современного общества : материалы Международной научно-практической конференции (г. Новосибирск, 5 июня 2018 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор А.А. Сукиасян. Уфа : Аэтерна, 2018. С. 198–201.
4. Гончаров В.В. Выборность и участие граждан в управлении государством как принципы формирования и функционирования государственного аппарата в России / В.В. Гончаров // Юридический мир. 2010. № 6. С. 12–18.
5. Гончаров В.В. Использование позитивного опыта организации и осуществления народного контроля власти в СССР в процессе оптимизации общественного контроля в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ) / В.В. Гончаров // Право и политика. 2019. № 5. С. 72–88.
6. Гончаров В.В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : монография / В.В. Гончаров. Москва : [б. и.], 2019. 256 с.
7. Гончаров В.В. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации в области регулирования общественного контроля (конституционно-правовой анализ) / В.В. Гончаров // Право и политика. 2019. № 4. С. 7–19.
8. Гончаров В.В. О некоторых вопросах, связанных с определением понятия общественного контроля власти в России: конституционно-правовой анализ / В.В. Гончаров // Политика и общество. 2018. № 8 (165). С. 65–74.
9. Гончаров В.В. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации / В.В. Гончаров, Л.И. Ковалева // Власть. 2009. № 1. С. 72–75.
10. Гончаров В.В. Проблемы организации и деятельности Общественной палаты Российской Федерации / В.В. Гончаров // Современное право. 2010. № 4. С. 50–54.
11. Гончаров В.В. Формы и объекты общественного контроля в Российской Федерации: современные проблемы и пути их разрешения / В.В. Гончаров // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4: Правоведение. 2019. Т. 9. № 1. С. 28–36.
12. Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля / В.В. Гриб // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 32–37.
13. Гриб В.В. Развитие регионального законодательства в сфере общественного контроля / В.В. Гриб // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 3–6.
14. Гриб В.В. Система избирательных комиссий Российской Федерации — как объект общественного контроля / В.В. Гриб // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 42–46.
15. Дмитриев Ю.А. Осуществление общественного контроля в России без участия гражданского общества / Ю.А. Дмитриев // Современное право. 2014. № 8. С. 43–45.
16. Доровских Д.В. Общественный контроль в Российской Федерации: правовые основы / Д.В. Доровских // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 14–17.
17. Жилин С.М. Общественный контроль как институт гражданского общества : научная монография / С.М. Жилин. Минск, 2020. 340 с.
18. Зубарев С.М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов / С.М. Зубарев // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 3–17.
19. Савченко М.С. Правовое обеспечение общественного контроля: проблемы и перспективы развития / М.С. Савченко, А.С. Грибанова // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2015. № 110. С. 1396–1408.
20. Савченко М.С. Правовое регулирование и практика электронного голосования в зарубежных странах / М.С. Савченко, В.А. Кадлец // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 117. С. 302–314.
21. Савченко М.С. Проблемы и перспективы закрепления и реализации форм прямой демократии в Российском законодательстве / М.С. Савченко, С.А. Куемжиева, В.В. Гончаров // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 2. С. 51–55.
22. Шерстобоев О.Н. Общественный контроль в системе государственного управления / О.Н. Шерстобоев // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 28–31.
23. Щеголев И.Б. Гражданское общество в России: проблемы и перспективы развития : монография / И.Б. Щеголев. Москва : Эшелон, 2020. 178 с.

Поправки к Конституции Российской Федерации: мнения зарубежных экспертов

ТЮКОВ НИКИТА АНАТОЛЬЕВИЧ,

исполнительный директор Центра общественно-политических проектов и коммуникаций, кандидат исторических наук
coppik@list.ru

ПЕСКОВ АЛЕКСЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ,

член Исполнительного комитета Общероссийского общественного движения «Корпус „За чистые выборы“»
alexeypeskoff@yandex.ru

Внесения изменений в Конституцию РФ вызвало широкий резонанс в международном экспертном сообществе. Одним из мероприятий, отражающих мнение экспертов по данному вопросу, стал круглый стол «Поправки в Конституцию Российской Федерации: взгляд зарубежных экспертов», состоявшийся 28 апреля 2020 г. и проведенный Ассоциацией «Независимый общественный мониторинг» с участием ряда зарубежных правоведов, политологов, государственных и общественных деятелей.

Анализ публичной дискуссии в российском обществе выявил ряд сходных точек зрения в позициях российских и международных экспертов. Можно зафиксировать естественное совпадение позиций в том, что важнейшим элементом развития демократических основ

в государстве выступает сильное и развитое гражданское общество. В то же время участники круглого стола обратили внимание на ряд моментов, обычно остающихся за рамками внутрироссийских дискуссий. В их числе исторический контекст изменения Основного закона страны как в России, так и в мире, взаимосвязь национального суверенитета, права и возможности корректировки Основного закона.

Депутат Европейского парламента Татьяна Жданок (Латвия) представила собственное мнение о реформе российской Конституции через призму практического опыта в сфере осуществления конституционных норм и их реформирования в странах Европейского союза. Эксперт отметила, что развитие конституционных процессов в странах Балтии также

28 апреля 2020 г. состоялся круглый стол «Поправки в Конституцию Российской Федерации: взгляд зарубежных экспертов», на котором зарубежные правоведы выразили свою позицию и отношение к процедуре изменения Конституции Российской Федерации.

Участники круглого стола, полагая важнейшим элементом развития демократических основ в государстве сильное и развитое гражданское общество, обратили внимание на взаимосвязь национального суверенитета, права и возможности корректировки Основного закона.

Ключевые слова: Конституция РФ, поправка, общероссийское голосование, гражданское общество.

The Amendments to the Constitution of the Russian Federation: Foreign Experts' Opinion

Tyukov Nikita A., Chief Operating Officer of the Center for Social and Political Projects and Communications, PhD (History)

Peskov Aleksey V., Member of the Executive Committee of the All-Russian Public Movement For Lawful Elections Establishment

On April 28, 2020, the round table "Amendments to the Constitution of the Russian Federation: the view of foreign experts" was held, where foreign legal experts expressed their position and attitude to the procedure for changing the Constitution of the Russian Federation.

The participants of the round table, considering a strong and developed civil society as the most important element of the development of democratic foundations in the state, drew attention to the relationship between national sovereignty, rights and the possibility of adjusting the Constitution.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, amendment, all-Russian voting, civil society.

приходится в естественном историческом контексте на период конца 1980-х — начала 1990-х гг., эпоху советской перестройки, и для понимания российской конституционной реформы важно рассмотреть опыт стран постсоветского и бывшего социалистического мира.

Политолог, научный директор Германо-российского форума (Германия) Александр Рар сделал акцент на историческом контексте изменения Основного закона и конституционных традициях России, отметив при этом, что «ельцинская Конституция» была «слишком поспешна и писалась в то время, когда шла борьба за власть, за будущую Россию», исходя из чего реформирование действующей Конституции РФ — «правильный шаг». Как отметил эксперт, «что касается самой Конституции, в будущем она, конечно, должна укрепиться». Эксперт также сделал отсылку к немецкой национальной проблематике и опыту конституционного строительства в Германии, где страна «получила Конституцию фактически из рук американцев после того, как она была капитулирована, побеждена в 1945 году». Солидарной точки зрения придерживается Йохан Бекман, правозащитник (Финляндия): «Достаточно интересный вывод о том, что США диктует конституции, ведь сейчас у нас уже есть доказательства о том, что США диктовали конституцию для Германии...».

Политолог Гулиан Дьёрд (Венгрия) подчеркнул, что предлагаемые к внесению поправки в Конституцию РФ должны удовлетворять требования сегодняшнего дня, способствовать укреплению России, как социального, развитого и демократического государства, а вопрос политической целесообразности и «зрелости» конституционной реформы возникает из внутренней потребности России.

Правозащитник Эйнарс Граудиньш (Латвия) представил свой взгляд на геополитический контекст, в котором происходит реформирование Конституции РФ: «Ничего не поменялось, как это и было 100 лет назад, так и есть сегодня, — население Российской Федерации — всего несколько процентов от мирового, территория — самая большая, а изведанных полезных ископаемых около 30% от мировых, отсюда исходят все международные проблемы России. Независимых, сильных и от природы богатых психологически ненавидят, хотят завоевать и подчинить — это аксиома не только современной политики,

а известная нам со времен Древнего Рима». Распространенность и популярность данного убеждения подчеркивает позиция *польского публициста Мачея Вишневецкого*, который при оценке причин международной реакции на конституционную реформу в России отмечает: «Не надо ожидать, чтобы западный либеральный мир смотрел на это абсолютно спокойно и с одобрением, потому что Россия и Путин — слишком сильные соперники, которые мешают сохранению однополярного мира».

А. Рар, говоря о современных реалиях, на основе которых протекает конституционная реформа в России, и изменчивости современного мира, подчеркивает: «Россия пишет свою Конституцию и не побоялась ее изменить в отношении тех принципов, которые есть в либеральном Западе. Россия будет строить свой путь на своих традициях...».

Важно отметить ключевые, по мнению экспертов, цели конституционной реформы в России. *Э. Граудиньш* выделяет среди них три: укрепление государственности в новых реалиях, которые сегодня есть (суверенитет и интегрированность), прерогатива национального законодательства над нормами международного права и закрепление социальных гарантий граждан.

Дмитрий де Кошко основное внимание обращает на гарантии защиты собственности, прав граждан, гарантии индексации пенсий и зарплат, замечая, что «это, конечно, самое основное для россиян». «Я считаю, что россияне имеют полное право на изменение своей Конституции, эти изменения, насколько я с ними знакома, вполне логичны... Россия оказалась в данном случае в выигрыше, потому что еще до всех этих ограничений, введенных в наших странах, достаточно жестких, россияне уже имеют на столе готовые поправки, и их остается обсуждать, и хорошо, в этой связи, что еще увеличилось время для этого, и соответственно голосовать», — подчеркивает *Татьяна Жданок*.

Участниками дискуссии неоднократно опровергалось мнение «навязанности» и непрозрачности конституционных реформ в России, особенно с учетом положений законодательства, подразумевающих вступление поправок в силу только после одобрения на общероссийском голосовании. На примерах их собственных государств эксперты показали, как выглядит недемократическое изменение Конституции.

Так, профессор политологии Будапештского университета (Венгрия) Ласло Кемени отметил, что в России в историческом масштабе происходит переход «от кровавой Конституции к Конституции консолидации». Конституция 1993 г., отмечает эксперт, отражала проблемы того времени и была «навязана сверху», тогда как сегодня в ее реформировании принимает непосредственное участие гражданское общество. По его мнению, примером действительно кулуарных изменений может служить опыт Венгрии — страны, которая считается «западной»: «Когда у власти в 2010 году стали национальные консерваторы, они сразу же поменяли Конституцию, ни с кем не советуясь, и эта Конституция, ко всему прочему, была написана одним человеком».

Политолог, публицист, общественный деятель Дмитрий де Кошко, говоря об опыте изменения Основного закона во Франции, отметил: «В глазах французской общественности возможность изменения Конституции абсолютно понятна и приемлема, потому что у нас несколько раз уже менялась Конституция. Конституцию Пятой Республики меняли уже 24 раза с 1958 года, когда она была провозглашена и написана для генерала Де Голя». При этом эксперт подчеркнул, что даже такое лояльное отношение к изменениям Конституции не исключает возможности игнорирования общественного мнения именно в силу отсутствия норм законодательного регулирования. «Последнее изменение было в 2008 году при президентстве Саркози, который сделал интересную вещь: референдум французов был против Конституции Евросоюза. Саркози, несмотря на решение 56% французов, подписал Лиссабонский трактат, его одобрили в крупном парламенте в 2008 году». Эксперт убежден, что это свидетельствует о нарушении суверенитета Франции, поскольку законы Евросоюза становятся важнее и приоритетнее, чем внутренние законы.

Об «обыденности» изменений говорила и Татьяна Жданок, отметившая, что за период развития Латвии как государства Европейского союза «были сделаны поправки в Конституцию, значительные поправки, принятые Сеймом, конституционным большинством и даже была принята целая новая преамбула к Конституции». «Мы в Латвии знаем, что конституционное творчество неисчерпаемо и, если говорить о международной практике, оно очень разное», — отметила эксперт.

Важность общественного обсуждения, общественного участия в принятии поправок подчеркивает большинство участников дискуссии. Отсутствие такого обсуждения приводит к негативным последствиям гражданской и политической дестабилизации.

Как отмечает Т. Жданок, в ходе так называемого латвийского национального возрождения, «как потом выяснилось, возродилась латвийская довоенная конституция, по которой треть населения лишили статуса граждан», что спровоцировало бурное возникновение правозащитных движений.

Ласло Кемени, оценивая принятую в России процедуру, привел цитату немецкого философа Георга Гегеля: «Словие юристов, обладающее особым знанием законов, считает часто это знание своей монополией и полагает, что тому, кто не из их среды, не следует вмешиваться в их дела... Однако также, как не надо быть сапожником, чтобы знать, годятся ли башмаки, не надо быть специалистом, чтобы обладать знаниями о предметах, представляющих общий интерес», и в этой связи эксперт отмечает, что для всех граждан необходимо знать, что написано в Конституции. «Это именно то, что сейчас делается в России, где Конституция принимается в соавторстве с российским народом, это конституция гражданского общества», — убежден эксперт.

Само по себе открытое обсуждение позволяет понять точки кристаллизации общественных сил. Анализируя характер общественного обсуждения преобразований, Э. Граудинш отметил, что в России, безусловно, есть выразители мнения гражданского общества, и есть люди, «которые вроде бы это делают, но на самом деле являются иностранными агентами: одни работают против России, другие — за Россию».

Дмитрий де Кошко, анализируя политическую функцию плебисцитарного процесса и его роли в ходе реформы российской Конституции, подчеркивает важность самой формы волеизъявления и утверждает, что действующий Президент России не использует при проведении голосования никаких условий и манипуляций, давая россиянам прямую возможность высказать свою позицию по предлагаемым изменениям, в отличие от де Голля, который в 1969 г. заявил: «Если вы не проголосуете, то я уйду!».

Следует отметить, что эксперты не обошли вниманием и перспективы развития полити-

ческих систем в мире. Александр Рар концентрирует внимание на том факте, что жизнь, общественные и политические отношения в мире после коронавирусной пандемии будут совершенно другими, и в этой связи «Россия со своей Конституцией, усилением роли государства и своей социальной системы бежит впереди поезда, если так можно выразиться, и дает другим странам пример того, как могут выглядеть новые правила игры в очень сложном и хаотичном, может быть, и даже несправедливом мире, который может наступить».

Слободан Стойичевич (Сербия), оценивая ситуацию, в которой оказался мир в связи с тяжелой эпидемиологической обстановкой, заявил: «Нас ждут тяжелые времена, и Россия свой народ обороняет крепкой суверенной властью, которая довольно быстро может принимать решения».

Во внимании независимых зарубежных экспертов в области электоральных процессов и общественно-политических трансформаций находятся анализ демократичности и «зрелости» конституционной реформы, исследование политической почвы при ее реализации, правовая база общероссийского голосования по поправкам к Конституции, открытость и гласность его проведения, исторические аспекты и первопричины, влияющие на ход и логику развития современной России, социально-политическая конъюнктура, тенденции и особенности демократического развития стран постсоветского пространства, геополитическая обстановка в России в период проведения реформы Основного закона и особенности ее репрезентации за рубежом, а также позиция соотечественников по данному вопросу.

Введение режима повышенной готовности и всеобщей самоизоляции в условиях распространения COVID-19 серьезным образом повлияло на повседневные практики людей во всем мире. Переориентация существенной части общественных отношений в онлайн-формат стимулировала также переход обсуждения общественно-политической повестки, в частности конституционной реформы, в массовую публичную плоскость, в том числе интернет-пространство. Позицию по этому вопросу высказал Эйнарс Граудиньш, рассуждая о потенциальных возможностях проведения

электоральных процессов, что технологически в России голосование по поправкам возможно в случае, если к моменту его проведения России минует пик коронавируса. «Как показывает опыт выборов, прошедших на днях в Южной Корее, то можно технологически это все сделать: отдельные группы населения голосуют заранее, отдельные — по почте или электронно», — подчеркнул правозащитник.

Зарубежные эксперты также сфокусировали свой взгляд на процессах, связанных с обсуждением Конституции, а впоследствии и с общероссийским голосованием по вопросу одобрения поправок. Оценки международных экспертов сконцентрированы вокруг уникального пути Российского государства в реформировании Конституции. В связи с тем, что никаких международных стандартов и требований, касающихся сроков, общей логики проведения конституционных реформ нет, равно как и нет никаких актов, регламентирующих обязательность процедуры проведения плебисцитарных процессов или ее особенности, в центре внимания специалистов из европейских стран остро встает проблема репрезентации российских общественно-политических преобразований через средства массовой информации и коммуникации западного мира. Эксперты отмечают характер «двойных стандартов» со стороны стран Евросоюза, проявляющийся в активной критике процесса обновления российской Конституции вкупе с наличием однозначных сюжетов собственной истории, когда демократические страны запада игнорировали решения граждан, будучи зависимыми в вопросах создания и обновления Основного закона лишь от политической целесообразности и влияния отдельных геополитических акторов, а отнюдь не воли народа.

В целом зарубежными экспертами было положительно оценено стремление России укрепить основы социального государства и обеспечить социальные гарантии граждан. Кроме того, практически единодушным становится вывод о том, что широкий процесс обсуждения поправок, возможность россиян внести свои предложения способствовали тому, что поправки инициируются и принимаются не политическими институтами, а в консенсусе и соавторстве с гражданским обществом.