

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2020—№ 3

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

Брод А.С. Новые формы голосования: правотворчество, практика применения, перспективы реализации..... 3

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

Реут Д.А. Цифровая демократия сегодня 9

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

Белоконев С.Ю. Эргономика электоральной кодификации: опыт неюридической рецензии 15

ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Лафитский В.И. Уголовно-правовые ограничения права быть избранным в историческом и сравнительно-правовом контексте 18

Городецкая Е.А. Международные избирательные стандарты как гарантия избирательных прав граждан: имплементация в национальное законодательство на примере Приднестровья..... 24

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Берлявский Л.Г., Жегалова А.А. Статус эксперта-почерковеда при проверке подписных листов в избирательном процессе: на пути разрешения правовой неопределенности..... 29

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Тюков Н.А. Организация и проведение выборов в условиях пандемии COVID-19..... 34

ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

Лесив Б.В. Поправка к Конституции Российской Федерации о президентских сроках и основы конституционного строя России 41

КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

Честно о пережитом 48

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).

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:
Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Автономов Алексей Станиславович,
доктор юридических наук, профессор.

Веденеев Юрий Алексеевич,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.

Дамаскин Олег Валерьевич,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор,
академик АВН.

Кабышев Сергей Владимирович,
заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук, доцент.

Колоколов Никита Александрович,
доктор юридических наук, профессор.

Комарова Валентина Викторовна,
доктор юридических наук, профессор.

Красинский Владислав Вячеславович,
доктор юридических наук, доцент.

Лысенко Владимир Иванович,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.

Садовникова Галина Дмитриевна,
доктор юридических наук, профессор.

Эбзеев Борис Сафарович,
заслуженный юрист РФ,
заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Борисов Игорь Борисович,
заслуженный юрист РФ,
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., Белых 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 10.09.2020 г. Выход в свет 17.09.2020 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

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, Honored Lawyer of the
Russian Federation, 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., Truncevskij Yu.V.

SUBSCRIPTION TO RUSSIA:

Unified Catalogue. Russian Press – 93647

EDITORIAL SUBSCRIPTION CENTRE:

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

EDITORIAL OFFICE:

Lapteva E.A., Kurukina E.I.

SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A., PhD (Law).

EDITORIAL OFFICE / PUBLISHER:

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

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

Authors shall not pay for publication of their articles.

PI № ФС77-38718 since 22.01.2010.

ISSN – 2500-0306.

Passed for printing 10.09.2020.

Issue is printed 17.09.2020.

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. 3

Published 4 times per year

CONTENTS

ELECTION LAWS: ISSUES AND NOVELTIES

Brod A.S. New Voting Forms: Law Making, Application Practice,
Implementation Prospects 3

ELECTIONS AND SOCIETY

Reut D.A. Digital Democracy Today 9

DISCUSSION TRIBUNE

Belokonev S.Yu. Ergonomics of Electoral Codification:
Experience of a Non-Legal Review 15

ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Lafitsky V.I. Criminal Law Constraints on the Right to be Elected
in the Historical and Comparative Law Context 18

Gorodetskaya E.A. International Electoral Standards
as a Guarantee of Civil Electoral Rights: The Implementation
in National Laws on the Example of Transnistria 24

LAW ENFORCEMENT AND JUDICIAL PRACTICE

Berlyavskiy L.G., Zhegalova A.A. The Status of a Handwriting
Expert in the Verification of Signature Sheets in the Electoral
Procedure: On the Way towards Solving the Legal Uncertainty 29

PREPARATION OF ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

Tyukov N.A. Preparation and Holding of Elections
in the Conditions of the COVID19 Pandemic 34

YOUNG SCIENTIST`S TRIBUNE

Lesiv B.V. Russian Constitutional Amendment on Presidential
Term Limit and the Core Principles of Russian Constitution 41

BOOK NOVELTIES

Honestly About the Experienced 48

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

Новые формы голосования: правотворчество, практика применения, перспективы реализации*

БРОД АЛЕКСАНДР СЕМЕНОВИЧ,

председатель координационного совета
общероссийской общественной организации
«Юристы за права и достойную жизнь человека»
pravo-rf@list.ru

В ходе состоявшегося общероссийского голосования по поправкам к Конституции Российской Федерации¹ (далее — Конституция РФ) 25 июня — 1 июля 2020 г. **впервые была опробована электоральная модель многодневного голосования** с возможностью волеизъявления до дня голосования в помещениях УИК и вне помещения для голосования (на дому и на придомовых территориях). Применение этих форм в условиях режима повышенной готовности, введенного в связи с пандемией, сделало возможным участие в общероссийском голосовании 67,97% от общего числа граждан, обладающих таким правом.

Анализ накопленного зарубежного опыта и документов международных организаций позволяет сделать вывод о том, что **переход к голосованию в течение нескольких дней соотносится с международными избирательными стандартами** и не нарушает международных обязательств Российской Федерации. Поправками расширяются фактические возможности

для реализации гражданином своего активного избирательного права и права на участие в выборах и референдумах.

Эволюция организации голосования: в поисках оптимальной модели

Норма права не является застывшей догмой, эволюция которой невозможна в принципе. Правовые системы всех стран мира подвержены изменениям, как правило, направленным на совершенствование регулирования тех или иных сфер общественных отношений. Российское избирательное законодательство не является исключением. Анализ его развития в последние годы, с 2017 по 2020 г., позволяет сделать вывод о важной тенденции. Абсолютное большинство новелл направлено не просто на совершенствование избирательного процесса, но на содействие реализации избирательных прав граждан. Результатом является создание условий для расширения возможностей проголосовать, для повышения уровня комфорта в процессе голосования, степени открытости и прозрачности электоральных процедур. Все эти меры в конечном счете способствуют **росту политического участия граждан и повышению легитимности избирательного процесса**, что является

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

В статье анализируется российский и зарубежный опыт организации голосования на выборах и референдумах в течение нескольких дней, прослеживается развитие новых форм голосования в 2017–2020 годах, дается оценка последним изменениям федерального законодательства.

Ключевые слова: многодневное голосование, досрочное голосование, голосование вне помещения, «дачные участки», легитимность избирательного процесса.

New Voting Forms: Law Making, Application Practice, Implementation Prospects

Brod Aleksandr S., Chairman of the Coordination Council of the All-Russian Public Organization Lawyers for Human Rights and Decent Life

The article analyzes the Russian and foreign experience of arrangement of voting at elections and referendums during several days, monitors the development of new voting forms in 2017 to 2020, assesses the latest changes to federal laws.

Keywords: multiple-day voting, early voting, field voting, "garden" polling stations, legitimacy of the electoral procedure.

* Статья подготовлена на основе материалов доклада «Новые формы голосования: анализ практики правоприменения и перспективы реализации в России» // Сайт ассоциации «Независимый общественный мониторинг». URL: https://nom24.ru/dok_lists/

важнейшим критерием развития демократии в стране. При этом важно, что данный результат достигается не путем превращения избирательного права в обязанность, а посредством расширения возможностей для реализации гражданами своего активного избирательного права.

В марте 2017 г. был введен так называемый механизм «Мобильный избиратель», представляющий комплекс норм, обеспечивающих возможность избирателя проголосовать на любом удобном для него избирательном участке, а не только по месту постоянной или временной регистрации, являющуюся альтернативой открепительным удостоверениям. Это создало дополнительные возможности для участия в голосовании избирателям, находящимся в день голосования на определенном расстоянии от своего избирательного участка: гражданам, пребывающим в служебной командировке, посещающим своих родных и близких в другом населенном пункте, отправляющимся на отдых либо по иным причинам не имеющим возможности проголосовать по месту регистрации.

Применение данной нормы в ходе единого дня голосования в 2017 г. и на президентских выборах 2018 г. нашло позитивный отклик у россиян. Так, по данным Центризбиркома, механизмом «мобильного избирателя» на президентских выборах 2018 г. воспользовались 5,69 миллиона избирателей, в то время как по открепительным удостоверениям на аналогичных выборах 2012 г. смогли проголосовать только 1,6 миллиона человек². Еще одной мерой, направленной на облегчение доступа избирателей к участию в голосовании, стало создание в 2018 г. в рамках выборов мэра столицы так называемых дачных избирательных участков — 209 избирательных участков, расположенных за пределами столицы, в Московской, Калужской, Тульской и Владимирской областях³. Это позволило десяткам тысяч избирателей, находившихся на своих дачных участках или в домах отдыха и санаториях, принять участие в выборах. В 2019 г. практика создания «дачных участков» была использована на выборах в г. Санкт-Петербурге («дачные участки» были созданы в Ленинградской и Псковской областях).

Практически одновременно федеральный законодатель и организаторы выборов предприняли меры по созданию дополнительных условий для реализации активного избирательного права граждан Российской Федерации, находящихся в день голосования на выборах за пределами избирательного округа, в котором они обладают активным избирательным

правом. В 2019 г. на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы и выборах глав субъектов Российской Федерации впервые избиратели смогли проголосовать на цифровых избирательных участках в Москве, находясь за пределами своего региона. Данный эксперимент был признан успешным⁴, а также распространен на выборы региональных парламентов. Постановлением ЦИК России от 27 мая 2020 г. № 249/1836-7 утвержден перечень цифровых избирательных участков для проведения голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, выборах, в том числе дополнительных, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации на выборах 13 сентября 2020 г.⁵.

Важной новацией избирательного законодательства стало создание института общественного наблюдения на выборах в 2018 г. Безусловно, представители общественных организаций и гражданские активисты и раньше могли принимать участие в электоральном процессе: либо в качестве наблюдателей от кандидатов или избирательных объединений, либо в качестве представителей СМИ. Однако каждый из этих механизмов имеет определенные ограничения, не позволяющие в полной мере реализовать потенциал общественного наблюдения. Так, наблюдатель от кандидата или партии, по определению, является лицом заинтересованным: в своей работе на избирательном участке он должен учитывать и защищать, прежде всего, интересы той политической силы, которая делегировала его для участия в выборах. Представитель СМИ присутствует на участке, имея целью своей миссии информационное освещение выборов. И лишь общественный наблюдатель, не представляющий того или иного кандидата и не заинтересованный в победе той или иной политической силы, имеет только одну задачу — содействовать реализации избирательных прав граждан.

В 2018 г. был создан механизм общественного внепартийного наблюдения с ведущей ролью в этом процессе Общественной палаты Российской Федерации. Впервые он был применен на президентских выборах и привел к участию в выборах беспрецедентного количества наблю-

² Сайт ассоциации «Независимый общественный мониторинг». URL: https://nom24.ru/dok_lists/

³ Все «дачные» избирательные участки готовы к выборам мэра Москвы. URL: <https://tass.ru/politika/5517818> (дата обращения: 16.07.2020).

⁴ Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 151-ФЗ «О продлении на 2020 год эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 25 мая.

⁵ Постановление ЦИК России от 27 мая 2020 г. № 249/1836-7. URL: <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/46298/>

дателей⁶. В дальнейшем возможность участия общественных наблюдателей на всех уровнях выборов была закреплена законом⁷. С 2018 г. Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Федерации как субъекты общественного контроля могут быть наделены правом назначать наблюдателей при проведении выборов в органы государственной власти и местного самоуправления⁸. В настоящее время это право общественных палат повсеместно закреплено в региональном избирательном законодательстве, причем в абсолютном большинстве субъектов Российской Федерации им в равной мере обладают как Общественная палата Российской Федерации, так и региональные общественные палаты, очевиден и тренд на расширение этой практики⁹.

В связи с проведением общероссийского голосования по одобрению изменений в Конституцию РФ встал вопрос об институциональных формах организации общественного наблюдения. 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»¹⁰ право назначения наблюдателей за проведением голосования и подсчетом голосов участников голосования, за установлением итогов голосования было предоставлено Общественной палате Российской Федерации и общественным палатам субъектов Российской Федерации, при этом установление порядка приема предложений о кандидатурах для назначения наблюдателями, назначения наблюдателей было возложено на Общественную палату Российской Федерации. В общероссийском голосовании за конституционные поправки приняло участие более 526 тысяч общественных наблюдателей. Это позволило добиться беспрецедентной открытости и прозрачности процедуры голосования, обеспечило защиту голосов избирателей

и предотвратило возможные нарушения прав граждан.

Важным этапом в совершенствовании избирательного законодательства стали изменения, принятые в мае 2020 г.¹¹, содержащие ряд нововведений в вопросах уточнения требований к кандидатам, совершенствования организации процедур выборов и референдумов и внедрения новых цифровых технологий. Электоральные новеллы стали реакцией на актуальные вызовы и направлены на расширение избирательных прав граждан, создание условий для максимального удобства избирателей, прежде всего, на защиту здоровья избирателей в условиях чрезвычайной ситуации, модернизацию и демократизацию избирательного законодательства, включая возможность дистанционного электронного голосования и электронный сбор подписей.

В соответствии с поправками, предусмотренными законопроектами, для сбора до половины необходимых подписей избирателей на региональных выборах возможно использование Единого портала государственных и муниципальных услуг. Эта мера является масштабным технологическим прорывом в развитии и совершенствовании избирательной системы. Сбор подписей на платформе «Госуслуги» полностью исключает возможность фальсификаций. Одновременно уменьшится риск технических ошибок, помарок и исправлений: партиям и кандидатам стало проще найти своего избирателя.

Серьезными нововведениями в избирательном законодательстве стали возможность организации досрочного голосования в течение нескольких дней до дня голосования на участке и вне помещения, в том числе на придомовых территориях, а также расширение перечня оснований для голосования вне помещения. Помимо состояния здоровья и других сопутствующих факторов, добавлены необходимость ухода за лицами, в этом нуждающимися, и другие уважительные причины, по которым избиратель не может прибыть в помещение для голосования. На практике это не только люди, ухаживающие за больными и пожилыми лицами, но и матери новорожденных.

Все указанные новации были реакцией государства на вызовы жизни и здоровью граждан в результате распространения в 2020 г. новой коронавирусной инфекции. Именно приоритет жизни и здоровья граждан привел к последовательности действий государства в условиях пандемии: сначала, в период роста заболеваний в апреле — мае 2020 г., было принято решение отложить проведение выборов и голосования; затем, когда наметилась тенденция к снижению вероятности заражения, в период с 25 июня по

⁶ Госдума приняла закон об общественном наблюдении на выборах всех уровней. URL: <https://tass.ru/politika/5311121> (дата обращения: 16.07.2020).

⁷ Федеральный закон от 3 июля 2018 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2018. 6 июля.

⁸ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля.

⁹ Так, Законом г. Севастополя от 29 мая 2020 г. № 580-ЗС право направления наблюдателей на выборах главы региона наряду с Общественной палатой г. Севастополя получила и Общественная палата Российской Федерации.

¹⁰ Закон 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» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 25 мая.

1 июля 2020 г., общероссийское голосование по конституционным поправкам было проведено, причем новые формы были активно использованы избирателями. Так, согласно данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, большинство избирателей, 58,5 миллиона человек, или 78,9 процента от общего количества принявших участие в голосовании, проголосовали в первые шесть дней, в период с 25 по 30 июня, до дня голосования. 20,6 миллиона человек, или 36 процентов участников голосования, проголосовали вне помещения избирательных участков: на дому или на придомовых территориях. 1,1 миллиона граждан, т.е. около двух процентов участников голосования, проживающих в Москве и Нижегородской области, проголосовали дистанционно. При этом необходимо обратить внимание на дистанционное голосование в столице. Здесь таким способом проголосовали 1 051 155 человек, или около 15 процентов от численности жителей Москвы, обладающих активным избирательным правом¹².

Новые формы голосования успешно прошли испытание на прочность. Несмотря на активную информационную кампанию по дискредитации процедуры голосования, ни на одном из этапов сбоев не было. Все избирательные комиссии в течение всех семи дней осуществляли свою работу. Ни в помещениях комиссий, ни во время голосования на дому и придомовых территориях, ни в ходе дистанционного электронного голосования серьезных сбоев и нарушений, которые могли бы повлиять на результат голосования, зафиксировано не было.

Успешное проведение голосования с применением новых форм и положительная реакция российского общества позволяет поставить вопрос о применении новых форм голосования в дальнейшем в практике проведения выборов и референдумов как на федеральном уровне, так и на региональном и муниципальном уровнях.

Различные формы голосования: международный опыт

Анализ накопленного зарубежного опыта и документов международных организаций позволяет сделать вывод о том, что переход к голосованию в течение нескольких дней соотносится с международными избирательными стандартами и не нарушает международных обязательств Российской Федерации.

Указанные формы, предусматривающие проведение досрочного, в том числе многодневного голосования или голосования за пределами избирательного участка, не только в полной мере

соответствуют принципам демократического политического процесса, обеспечивая реализацию активного избирательного права граждан, но и широко применяются в мировой практике.

В частности, досрочное голосование получило распространение в США. В большинстве штатов существует практика раннего голосования, происходящего как очно, так и по почте. Продолжительность периода раннего голосования зависит от конкретного штата и варьируется от 4 до 45 дней (в среднем 19 дней). На президентских выборах 2008 г. досрочно проголосовало около 30 процентов избирателей. В 2012 г. — всего 31,6 процента избирателей, а в таких штатах, как Колорадо, Невада, Орегон, Вашингтон, Монтана, Теннесси, Флорида, Северная Каролина, избирателей, выбравших досрочную форму голосования, было большинство. В 2016 г. их стало еще больше — 36,6 процента.

Широко применяется досрочное голосование в большинстве стран Западной Европы, в том числе в Великобритании, Франции, Германии, Швеции, Норвегии, Австрии. Граждане Швеции вправе голосовать в течение 18 дней до установленной даты выборов на избирательных участках или по почте. Граждане Норвегии вправе голосовать в течение месяца до установленной даты выборов на избирательных участках или по почте.

В некоторых странах досрочное голосование получило распространение в условиях пандемии коронавируса. Так, например, официальной датой проведения очередных парламентских выборов в Республике Южная Корея было назначено 15 апреля 2020 г. К этой дате порядка 27% избирателей воспользовались правом на досрочное голосование. Аналогичный подход использовался и при проведении муниципальных выборов в штате Квинсленд (Австралия). Официальной датой голосования было установлено 29 марта 2020 г. При этом дополнительно была введена процедура досрочного голосования, которая длилась с 16 по 27 марта.

Абсолютным лидером досрочного голосования является Швейцария, где заранее голосуют девять из десяти избирателей. На национальных выборах 2007 г. здесь был поставлен рекорд: 98,6 процента избирателей кантона Люцерн отдали свой голос досрочно.

В мировой практике широкое применение получил и такой вид досрочного голосования, как досрочное голосование по почте. В течение длительного периода оно используется на выборах в большинстве стран Западной Европы, в том числе Великобритании, Франции, Германии, Италии, Испании, Австрии, Швейцарии, Швеции, Норвегии, а также в США (региональный и муниципальный уровень), Канаде, Австралии, Новой Зеландии. Показательно, что, например, в преддверии президентских выборов в условиях

¹² Сергей Собянин: явка на электронное голосование составила 93 процента. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/1299/6628050/> (дата обращения: 17.07.2020).

пандемии 67% жителей США поддерживают идею распространения голосования по почте на президентские выборы.

В Великобритании, Франции, Нидерландах, Бельгии, Швеции, Албании, Боснии и Герцеговине и некоторых других странах практикуется и такой специфический вид голосования, как голосование по доверенности. В Австралии применяется голосование по телефону.

Популярной является и практика такой разновидности досрочного голосования, как многодневное голосование. При этом в некоторых странах такое голосование является экстраординарной процедурой и применяется в исключительных случаях.

В частности, референдум 2003 г. по вопросу о вступлении Польши в Европейский союз проходил 7 и 8 июня. Референдум 2003 г. по вопросу о вступлении Чехии в Европейский союз также проходил в течение двух дней, 13 и 14 июня. Голосование в Норвегии по аналогичному вопросу, касающемуся членства страны в Европейском Союзе, также проводилось два дня — 27 и 28 ноября (воскресенье — понедельник) 1994 г.

Референдумы в Италии 2009 г. по вопросу изменения избирательного законодательства и 2011 г. по вопросам отмены законов о приватизации систем водоснабжения, возвращения к атомной энергетике и внесения поправок в Уголовно-процессуальный кодекс Италии проходили в течение двух дней (21–22 июня 2009 г. и 12–13 июня 2011 г. соответственно).

Вопрос о принятии новой Конституции Сербии решался ее гражданами в ходе двухдневного голосования в период с 28 по 29 октября (суббота — воскресенье) 2006 г.

Конституционный референдум в Египте 2014 г. по вопросу принятия новой Конституции проходил 14 и 15 января на территории страны и с 8 по 12 января — для граждан Египта, находящихся за границей. Конституционный референдум 2019 г. в этой же стране по вопросу принятия поправок в Конституцию проходил с 20 по 22 апреля на территории Египта и с 19 по 21 апреля — для граждан страны, находящихся за границей.

Также имеются примеры и более растянутой по времени процедуры голосования. Характерным в этом плане является голосование участников национального (конституционного) референдума по вопросу о государственном флаге Новой Зеландии, которое проводилось в течение двух календарных этапов (20 ноября — 11 декабря 2015 г. и 3–24 марта 2016 г.), что в совокупности составило 44 календарных дня.

В некоторых странах продление периода голосования стало результатом реакции на угрозу пандемии. В ряде стран досрочное голосование получило распространение в условиях пандемии коронавирусной инфекции (опыт выборов

в Республике Южная Корея, муниципальных выборы в штате Квинсленд (Австралия)). В июле 2020 г. состоялись трехдневные выборы парламента в Северной Македонии, где также голосование проходило в течение нескольких дней. Однако в ряде государств многодневное голосование применяется на постоянной основе.

Так, в частности, в Канаде проходит трехдневное голосование. В Чехии каждый тур президентских и парламентских выборов традиционно проводится в течение двух дней. Например, последние президентские выборы 2018 г. проводились 12 и 13 января (первый тур) и 26 и 27 января (второй тур). Выборы в Палату депутатов Чехии 2017 г. также проводились в течение двух дней, 20 и 21 октября. К странам, практикующим многодневное голосование, относятся и Норвегия. Так, последние парламентские выборы в 2017 г. проходили 11 сентября, однако муниципалитеты имели право продлить голосование, открыв избирательные участки также 10 сентября. На предыдущих выборах 2013 г. этим правом воспользовалось более половины муниципалитетов.

Отдельно стоит упомянуть об индийском опыте организации выборов. Поскольку в Индии насчитывается более 800 миллионов избирателей, парламентские выборы в стране проводятся в течение длительного срока (4–5 недель). Процесс голосования разделен на этапы: в период проведения выборов назначается несколько дней (как правило, от пяти до девяти), в течение которых проходит голосование в различных штатах. В большинстве из них голосование происходит в один этап, однако в отдельных штатах оно может занимать несколько дней. Отдельные категории граждан также могут голосовать по почте в течение всего срока проведения выборов.

Российский опыт и последние правовые новеллы

Опора на мировой и отечественный опыт и анализ практики проведения общероссийского голосования позволяют сделать вывод о возможности применения новых форм голосования в современной российской электоральной практике. Подписанный Президентом России 31 июля 2020 г. Федеральный закон № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», с одной стороны, отражает опыт применения новых форм голосования, полученный в ходе и подготовки, и проведения общероссийского голосования по поправкам в Конституцию РФ, а с другой — содержит ряд принципиальных правовых новелл¹³. Анализ закона показывает,

¹³ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал

что федеральный законодатель ответственно и взвешенно подошел к выбору возможных вариантов правовых решений, обеспечив баланс прав и интересов кандидатов, политических партий и избирателей как основных участников выборов.

Закон предусматривает возможность проведения многодневного голосования по решению избирательной комиссии соответствующего уровня. По решению избирательной комиссии, организующей выборы, референдум, голосование на выборах (включая повторное голосование, повторные выборы), референдум может проводиться в течение нескольких дней подряд, но не более трех. Указанное решение может быть принято не позднее чем в десятидневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, референдума и не подлежит пересмотру. Последнее очень важно для стабильности избирательного процесса, неизменности правил предвыборной кампании.

Также по решению избирательной комиссии, организующей выборы или референдум, в указанный период может быть проведено голосование с использованием дополнительных возможностей реализации избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, таких как голосование избирателей, участников референдума вне помещения для голосования на территориях и в местах, пригодных к оборудованию для проведения голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах), и голосование групп избирателей, участников референдума, которые проживают (находятся) в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено.

Важным нововведением является то, что правовой статус дней голосования при многодневном голосовании отныне уравнивается (первые два дня голосования более не рассматриваются как дни досрочного голосования), однако исключение календарных сроков избирательных действий находится в привязке либо к первому, либо (по умолчанию) к последнему дню голосования. Например, специально оговорено, что так называемый день тишины должен теперь приходиться на день, предшествующий первому дню голосования. С ювелирной точностью разрешен и вопрос о достижении 18-летнего возрастного ценза в отношении активного избирательного права (первый день голосования) и пассивного избирательного права (последний день голосования).

Новые предусмотренные законом форматы не распространяются на уже начавшиеся изби-

рательные кампании по выборам в единый день голосования 13 сентября 2020 г. Тем не менее организация голосования в течение нескольких дней реализована и в рамках действующего законодательства в ходе проведения единого дня голосования в субъектах РФ 13 сентября 2020 г. Учитывая сохраняющиеся риски заражения коронавирусной инфекцией, принятое ЦИК России решение о проведении голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы, на основных выборах регионального уровня и в административных центрах субъектов Российской Федерации в основной день и досрочно в течение двух дней перед ним (в интересах безопасности и удобства избирателей) является оправданным и эффективным¹⁴. Однозначно позитивным решением стало и решение о проведении дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы в Сеймском одномандатном избирательном округе № 110 (Курская обл.) и Ярославском одномандатном избирательном округе № 194 (Ярославская обл.)¹⁵. Не исключено, что по итогам выборов 13 сентября полученный практический опыт применения новых форм голосования подвигнет к выработке новых предложений по развитию и совершенствованию законодательства о выборах и референдумах.

Таким образом, последние новации федерального законодательства, предусматривающие многодневное голосование, направлены на расширение возможностей участия различных категорий избирателей в выборах, создание более комфортных условий для реализации активного избирательного права. Апробация новых форм в рамках общероссийского голосования по конституционным поправкам, а также опыт применения данных форм за рубежом свидетельствуют о возможности их использования в дальнейшем в российском электоральном процессе. Важно, что эти формы, наряду с дистанционным электронным голосованием, расширяют инструментарий проведения выборов, создают поливариативность для каждого конкретного избирателя с учетом его графика работы или учебы, наличия тех или иных обстоятельств и жизненных планов.

¹⁴ Постановление ЦИК России от 27 июля 2020 г. № 260/1916-7 «О Порядке досрочного голосования избирателей, участников референдума с применением дополнительных форм организации голосования при проведении выборов, референдумов в единый день голосования 13 сентября 2020 г.» // Сайт ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/47092/>

¹⁵ Постановление ЦИК России от 27 июля 2020 г. № 261/1924-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам 13 сентября 2020 г.» // Сайт ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/47133/>

правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007310034?index=19&rangeSize=1>

Цифровая демократия сегодня

РЕУТ ДМИТРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ,

заместитель Председателя Московской городской избирательной комиссии,

кандидат юридических наук

floryan@yandex.ru

Исследуя правовой феномен дистанционного электронного голосования, нельзя не привести в начале статьи слова В.Д. Зорькина, сказанные в контексте рассуждений о правовом освоении будущего: «Мы не стеснясь должны признать, что дорогу в будущее прокладывают научные фантасты»¹.

Действительно, в недалеком прошлом такие идеи можно было встретить разве что в произведениях авторов, пишущих в сфере научной фантастики. Всего лишь пару лет назад достаточно трудно было представить себе, что коллективные юридически значимые решения, такие как избрание публичных органов власти, будут приниматься людьми, не выходя из дома, с использованием возможностей информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования. Впрочем, также несколько десятков лет назад мало кто мог предположить, что на выборах будут использоваться технические средства подсчета голосов избирателей — КОИБы, а позднее — предвестники дистанционного электронного голосования — комплексы электронного голосования (КЭГ). Тем более все перечисленные технические новшества по мере их появления на свет неоднократно подвергались самой суровой критике, достаточно скоро, правда, прекратившейся — после

того как общество смогло воочию убедиться в юридической корректности и целесообразности использования этих устройств.

Примененная впервые в отечественной истории в 2019 г. в ходе подготовки и проведения выборов депутатов Московской городской Думы система дистанционного электронного голосования (далее — ДЭГ) являлась на тот момент не просто технологическим и правовым нововведением, но и своего рода научным экспериментом.

Поскольку объективная действительность, существующая вне зависимости от объема научных знаний, зачастую существенно выходит за границы последних², именно научный эксперимент позволяет освоить эмпирические знания в отношении объекта исследования, коим в данной ситуации выступают общественные отношения, сложившиеся в сфере избирательного процесса, вкуче с этической и технической их составляющей.

В качестве эксперимента, характеризующегося практической содержательной частью, выразившейся в искусственном создании заданных условий³, ДЭГ в 2019 г. позволил в полной мере оценить как очень высокую перспективу внедре-

¹ См.: Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России : моногр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. С. 289.

² См.: Юдин Э.Г. Методология науки. Системность. Деятельность. М., 1997. С. 119–126 ; Щедровицкий Г.П. Избранные труды. М., 1995. С. 165–169.

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

Эксперимент по проведению дистанционного электронного голосования, осуществленный впервые в стране в 2019 г., являясь своего рода научным опытом, позволил установить высокую заинтересованность общества в подобной форме волеизъявления, получить опыт правового регулирования данного вопроса, выявить проблемные моменты и поработать над ошибками. Эмпирические знания, приобретенные в результате эксперимента, послужили стимулом для проведения юридических научных исследований в этом направлении.

В 2020 г. эксперимент по проведению дистанционного электронного голосования был продолжен с учетом опыта прошлого года. Как и в 2019-м, продолжение эксперимента с дистанционным голосованием в 2020-м показало высокую востребованность этой формы голосования.

Ключевые слова: дистанционное электронное голосование, демократия, правовой феномен.

Digital Democracy Today

Reut Dmitry A., Deputy Chairman of the Moscow City Electoral Commission, PhD (Law)

The experiment on remote electronic voting, conducted for the first time in the country in 2019, being a kind of scientific experiment, made it possible to establish the high interest of society in this form of voting, made it possible to gain experience in the legal regulation of this issue, identify problematic issues and work on mistakes. The empirical knowledge gained from the experiment gave impetus to legal research in this direction.

In 2020, the experiment on remote electronic voting was continued taking into account the experience of last year. As in 2019, the continuation of the experiment with remote voting in 2020 showed the high demand for this form of voting.

Keywords: remote electronic voting, democracy, legal phenomenon.

ния рассматриваемой технологии в избирательный процесс и реализовать дополнительную гарантию осуществления активного избирательного права, фактически задав направление развития электронной демократии на многие годы вперед, а также выявил проблемные моменты при организации и проведении ДЭГ. Помимо этого, эксперимент с ДЭГ в 2019 г. показал высокую степень заинтересованности избирателей именно в такой форме голосования — в голосовании подобного вида приняло участие более 92% избирателей, включенных в списки участков электронного голосования⁴.

В целях создания условий для проведения данного эксперимента был выполнен большой объем нормотворческой работы. Так, были приняты Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»⁵, Закон г. Москвы от 22 мая 2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»⁶ (далее — Закон г. Москвы № 18). Также был принят ряд нормативных документов организующей выборы депутатов Мосгордумы избирательной комиссией — Мосгоризбиркомом: решения № 95/5 от 13 июня 2019 г. «О дистанционном электронном голосовании на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва 8 сентября 2019 г.»; № 96/1 от 17 июня 2019 г. «О требованиях к специальному программному обеспечению регионального портала государственных и муниципальных услуг города Москвы»; № 102/3 от 18 июля 2019 г. «Об утверждении Положения о порядке дистанционного электронного голосования на

выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»; № 102/4 от 18 июля 2019 г. «Об утверждении требований к Программно-аппаратному комплексу дистанционного электронного голосования и к оборудованию помещения для размещения участковой избирательной комиссии по дистанционному электронному голосованию на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»; № 112/4 от 3 сентября 2019 г. «О дополнительных гарантиях обеспечения гласности при проведении эксперимента по дистанционному электронному голосованию»⁷.

Разумеется, вслед за нормотворческой работой последовала работа организационная и техническая, в первую очередь, работа по созданию соответствующего аппаратно-программного комплекса ДЭГ, отвечающего требованиям, установленным вышеуказанными решениями Мосгоризбиркома. Залогом успеха в этом вопросе являлся в том числе тот факт, что работа эта велась публично, с широким общественным обсуждением⁸.

Главным требованием, предъявляемым к институту ДЭГ, было требование соответствия основным принципам избирательного процесса — принципам гласности, свободы участия в голосовании и свободы волеизъявления, тайны голосования. Этим принципам корреспондируют нормы, закрепленные в ст. 2 Закона г. Москвы № 18, подчиняющие основные начала проведения эксперимента установлениям Конституции Российской Федерации⁹ (далее — Конституция РФ) и избирательного законодательства.

Практическим подтверждением того, что эти принципы были не только воплощены в нормативных актах, но и реализованы на практике, является тот факт, что в избирательные комиссии не поступило ни одной жалобы от избирателей о нарушении их прав в связи с участием в ДЭГ. В том числе отсутствовали обращения о нарушении тайны голосования.

Результаты эксперимента были положительно восприняты москвичами и получили высокую оценку наблюдательского сообщества. В том числе отмечалось, что ДЭГ — «триумф современных технологий по привлечению людей к выборам над всеми традиционными формами», а также, что такая форма участия в голосовании позволяет выявить и обеспечить высочайшую заинтересованность людей, в особенности — молодежи, в избирательном процессе¹⁰.

⁴ Подробнее об этом см. Итоги голосования по выборам депутатов Мосгордумы седьмого созыва. УИК № 5001-5003 // Официальный сайт Мосгоризбиркома. URL: http://www.moscow_city.vybory.izbirkom.ru/region/region/moscow_city?action=show&root=774131038&tvd=4774131228826&vrn=27720002327736®ion=77&global=&sub_region=77&prver=0&pronetvd=null&vivid=4774131228826&type=423 ; URL: http://www.moscow_city.vybory.izbirkom.ru/region/region/moscow_city?action=show&root=774033043&tvd=4774033214507&vrn=27720002327736®ion=77&global=&sub_region=77&prver=0&pronetvd=null&vivid=4774033214507&type=423 ; URL: http://www.moscow_city.vybory.izbirkom.ru/region/region/moscow_city?action=show&root=774057045&tvd=4774057206655&vrn=27720002327736®ion=77&global=&sub_region=77&prver=0&pronetvd=null&vivid=4774057206655&type=423 (дата обращения: 10.07.2020).

⁵ См.: Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2659.

⁶ См.: Закон г. Москвы от 22 мая 2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019. № 30.

⁷ URL: <http://mosgorizbirkom.ru/web/guest/resenia-moskovskoj-gorodskoj-izbiratel-noj-komissii8>

⁸ Подробнее об этом см.: Официальный сайт Общественной палаты г. Москвы. URL: https://www.opmoscow.ru/ru-RU/community_elections.html (дата обращения: 10.07.2020).

⁹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Подробнее об этом см.: Председатель Общественной палаты Москвы Константин Ремчуков о результатах электронного голосования на выборах депутатов Мосгордумы VII со-

Наконец, эксперимент был бы неполным, если бы итоги голосования, полученные посредством ДЭГ и положенные в основу результатов выборов, не были бы оспорены в суде. Так, один из зарегистрированных кандидатов в депутаты Мосгордумы седьмого созыва, баллотировавшийся по избирательному округу, в котором применялся ДЭГ, не согласился с итогами голосования и обратился в суд. Критике в данном случае подверглась именно сама организация процедуры ДЭГ и его итоги. Решением суда, оставленным без изменения постановлением суда апелляционной инстанции, в удовлетворении административного искового заявления было отказано, нарушений требований законодательства, нарушений прав участников избирательного процесса не установлено¹¹.

Помимо практических результатов итоги эксперимента по проведению в 2019 г. ДЭГ в г. Москве вызвали всплеск научного интереса к данной теме.

Так, детальный глубокий анализ нормативно-правового регулирования ДЭГ проведен Е.И. Колюшиным¹², которым, в частности, отмечены следующие моменты. В условиях проведения ДЭГ между избирателем и избирательной комиссией появляется еще одна правовая категория — программно-аппаратный комплекс в качестве посредника между актом волеизъявления избирателя и установлением итогов голосования. Профессор критикует сам способ нормативно-правового регулирования процесса ДЭГ, когда законодательно установлены лишь основные правила такого голосования, при этом полномочия на детальное урегулирование этих правил предоставлены избирательной комиссии, организующей соответствующие выборы. Обращается внимание и на то, что известные в настоящее время механизмы общественного контроля в недостаточной степени позволяют убедиться в адекватности полученных итогов голосования результатам волеизъявления избирателей. Отмечено, что цифровизация переводит обычные явления в виртуальный мир, появляется цифровой образ избирателя.

С высказанной критикой в целом можно согласиться — с некоторыми оговорками. Сам факт «встроения» в общественные отношения, в философию правопонимания технических или цифровых конструкций уже состоялся. Так, Т.Я. Хабриева и Н.И. Черногор констатируют заметное влияние цифровизации на сферу правового регулирования, важность этого фактора для динамики правового регулирования, обусловлен-

ной в том числе и возникновением новых общественных отношений, прежде не существовавших либо не требующих правового регулирования или не подлежащих ему; возникновение в качестве субъекта правоотношений виртуальной или «цифровой» личности; возникающих в связи с реализацией прав человека в виртуальном пространстве новых «цифровых» прав; встраивание в правоотношения неодушевленного предмета — машины, искусственного интеллекта, — и как следствие всего этого — необходимость с точки зрения юридической науки в осмыслении понятия виртуальной вещи¹³.

Вместе с тем научная проблема здесь более глубока, чем может показаться на первый взгляд, и вот почему.

Теория исторического материализма известна в том числе и заключением о том, что общественное бытие людей определяет их сознание¹⁴. К категории «общественное сознание», характеризующей состояние конкретного общества, отражение общественного бытия, совокупность коллективных представлений, присущих определенной эпохе¹⁵, безусловно, относятся право и правовая культура. Если в ранние периоды человеческой истории общественное сознание формировалось только как непосредственное порождение материальных отношений людей, то в последующем само общественное сознание стало оказывать существенное влияние на сознание индивидов через такие общественные институты, как государство и государственный строй, правовые и политические отношения¹⁶.

В эпоху товарно-денежных отношений, в век экономики производства, индустриального общества справедливым представлялось суждение о том, что экономический фактор главенствует в организации общественной жизни. Следовательно, правовой и моральный принципы в их институциональном значении представляли собой «надстройку», отражающую экономическую организацию общества. Правовой и политический институты общества эпохи экономики производства были пронизаны идеями, продиктованными собственностью и товарообменом¹⁷. За собственностью признавалась главенствующая роль в воздействии на все социальные явления, включая право.

В современном постиндустриальном обществе на смену основному противоречию между богатством и бедностью, между собственностью

зыка // Официальный сайт Общественной палаты г. Москвы. URL: <https://www.opmoscow.ru/ru-RU/actualComment/default/card/100.html> (дата обращения: 10.07.2020).

¹¹ Подробнее об этом см.: Официальный сайт Московского городского суда. URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/chertanovskij/services/cases/kas/details/e91b1c8d-cde5-49e6-91a8-9d2dce486da7> (дата обращения: 10.07.2020).

¹² См.: Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25–30.

¹³ См.: Хабриева Т.Я., Черногор Н.И. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 94–95.

¹⁴ См.: Маркс К., Энгельс Ф. К критике политической экономии // Сочинения. Т. 13. 2-е изд. М.: Политиздат, 1959. С. 7.

¹⁵ См.: Богдановъ А. Наука объ общественномъ сознаниі. (Краткій курсъ идеологической науки въ вопросахъ и отвѣтахъ). М.: Книгоизд-во писателей, 1914. С. 101.

¹⁶ Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 4-е изд. М.: Политиздат, 1981. С. 305.

¹⁷ Пашуканис Е.Б. Общая теория права и марксизм. 3-е издание. М.: Изд-во Коммунистической академии, 1929. С. 28, 53, 87.

и отсутствием таковой пришло противостояние между знанием и невежеством, между информацией и ее отсутствием, между общественным статусом, общественным признанием и забвением. Соответственно, радикально изменились и характер общественных связей, основы политической власти в обществе и представление о праве.

Д. Белл в своей работе «Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования»¹⁸ оперирует таким понятием, как «меритократия», или власть, основанная на личных результатах и заработанном общественном статусе, при этом справедливо утверждая о том, что качество жизни в современном обществе в значительной мере определяется качеством его управления. Обоснованному сомнению подвергается и наличие в современном обществе взаимосвязи между такими иерархиями, как доходы, богатство и престиж. В постиндустриальном обществе, в обществе наших дней главный ресурсом, к тому же невосполнимым, становится время¹⁹. Следует признать справедливость и высокую научную значимость этого суждения: в наши дни с нынешним ритмом жизни время является самым дефицитным активом.

Далее Белл пишет о том, что права, традиционно порождавшиеся собственностью и трудом, стали подчинены бюрократизированным процедурам, технократии. С одной стороны, технократическое общество не является обществом, облагораживающим человека. В другом ракурсе в современном обществе политика управляет социальной структурой, при этом любое политическое решение неизбежно базируется на представлении о справедливости.

«Во все углубляющемся опыте своей трудовой деятельности люди все более и более живут вне природы; все меньше и меньше взаимодействуют они и с машинами — сегодня они живут рядом и имеют дело с себе подобными. Проблема групповой жизни, безусловно, является одной из самых старых трудностей человеческой цивилизации. ... Но содержание жизни в группах неизбежно меняется. ... Жизнь, привязанная к вещам, дала людям огромное чувство власти, как только были созданы трансформировавшие мир механические устройства... Постиндустриальное общество является по своей сути игрой между людьми»²⁰.

Постиндустриальное общество характеризуется в социологическом измерении формированием новых технократических элит и возникновением нового принципа стратификации. Современное общество — это переход от товаропроизводящего к информационному обществу, или «обществу знаний», сдвиг от эмпиризма и метода проб и

ошибок, к теории и кодификации теоретического знания ради управления потоком нововведений²¹.

Таким образом, право становится отражением нового регулирующего принципа современного общества — принципа технократии, современных стандартов информационного обмена, способов такого обмена и основанной на нем социальной коммуникации и управления. И в этом отношении применение ДЭГ, нельзя не признать этого, полностью соответствует данным выводам. А также применение ДЭГ в соответствии с современными реалиями позволяет более рационально и экономно использовать самый дефицитный в наши дни социальный ресурс, о котором говорил Д. Белл, — время.

Что касается способа правового регулирования ДЭГ, то в этой части следует отметить, что данная тема пока еще является в большей степени экспериментальной. Сегодня порядок подготовки и проведения ДЭГ должен быть урегулирован именно избирательными комиссиями, организующими соответствующие выборы и имеющими право в соответствии со своим правовым статусом на издание актов, носящих нормативно-правовой характер. При этом, как было сказано выше, обязательным условием такого регулирования должны быть неукоснительное следование основным принципам государственной и общественной организации, заложенным Конституцией РФ и детализированным избирательным законодательством. Не сомневаемся, что в дальнейшем примененные на практике правила проведения ДЭГ будут положены в основу соответствующего законодательного регулирования.

Е.В. Гриценко также отмечает существование ряда правовых рисков, связанных с внедрением ДЭГ в избирательный процесс, относя к таким сомнениям в реализации принципа личного участия в голосовании (так как невозможно определить, кто находится в момент голосования перед соответствующим удаленным устройством), принципа гласности и обеспечения наблюдения, обеспечения тайны голосования, технической защищенности системы и обеспечения бесперебойности ее работы²².

Конечно, подобные проблемы существуют, и следует согласиться с автором, обращающим внимание на необходимость решения их в будущем. Хотя в той или иной степени эти риски характерны и для традиционного способа голосования, тем не менее система избирательных комиссий научилась достаточно успешно их нивелировать — благодаря в том числе и современным информационным технологиям, например системе видеонаблюдения и трансляции изображения с избирательных участков в сеть Интернет.

¹⁸ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: Academia, 2004. 788 с.

¹⁹ Там же. С. 613, 614, 641.

²⁰ Там же. С. 662.

²¹ Там же. С. 652, 662, 663.

²² Подробнее об этом см.: Гриценко Е.В. Обеспечение основных гарантий избирательных прав в условиях информатизации избирательного процесса // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 41–49.

Касаемо гарантирования личного участия избирателя в дистанционном голосовании можно упомянуть, что в настоящее время обсуждается возможность внедрения в этот процесс биометрической системы идентификации личности.

Сомнения в вопросе обеспечения принципа гласности и наблюдения при осуществлении ДЭГ также вполне разрешимы в теоретическом аспекте. Так, законодательством о ДЭГ предусмотрены более расширенные по сравнению с традиционным голосованием возможности наблюдения: ст. 5 Закона г. Москвы № 18, решением Мосгоризбиркома от 3 сентября 2019 г. № 112/4 предусмотрено участие в наблюдении иных общественных объединений, традиционно не относимых законодательством к наблюдательскому сообществу. Притом что фактически произошло изменение объекта наблюдения (вместо работы участковых комиссий на участке — работа программно-аппаратного комплекса ДЭГ), а также формы наблюдения и контроля (наряду с традиционным присутствием наблюдателей в помещении избирательной комиссии — возможность наблюдения за изменениями в электронном списке избирателей, контрольная распечатка данных об итогах ДЭГ и возможность их контрольного пересчета), расширение возможностей наблюдения за процессом электронного голосования оказало плодотворное влияние на качественное укрепление института общественного контроля в избирательном процессе, названного С.С. Алексеевым одним из главных принципов права на пути обеспечения баланса по отношению к власти и ее «сокровенной составляющей — всевластию»²³.

Приходится констатировать, что общественный запрос на контроль в избирательном процессе по-прежнему существует, а национальное избирательное законодательство при этом, к сожалению, построено исходя из презумпции недоверия к работе системы избирательных комиссий — в отличие от, например, законодательства гражданского, констатирующего презумпцию добросовестности участников гражданских правоотношений (ч. 5 ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации²⁴). Так, многочисленные нормы Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁵, иных законов, регулирующих порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, посвящены не только процессу наблюдения, правам наблюдателей, журналистов, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, но и различным способам контроля работы избирательных

комиссий, к примеру, контролю за оборотом избирательных бюллетеней (Постановление ЦИК России от 20 марта 2020 г. № 244/1806-7 «О вопросах, связанных с изготовлением и доставкой бюллетеней для общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»²⁶ и т.д.). Предусмотрена и повсеместно применяется система видеонаблюдения (Постановление ЦИК России от 18 июля 2018 г. № 168/1387-7 «О применении средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и референдумах субъектов Российской Федерации, местных референдумах»²⁷), избирательными комиссиями используются прозрачные ящики для голосования (Постановление ЦИК России от 29 января 2014 г. № 214/1405-6 «О нормативах технологического оборудования для участковых комиссий при проведении выборов, референдумов в Российской Федерации»²⁸).

При этом значительные силы и средства тратятся не только на организацию контроля за работой системы избирательных комиссий, но и на обеспечение контроля за однократностью голосования, т.е. фактически контроля за правомочностью поведения избирателей, участников голосования.

Надо признать, что в любой, даже самой совершенной системе можно попытаться поискать изъяны и воспользоваться ими в различных целях. В такой ситуации человек, пытающийся проголосовать повторно с использованием ДЭГ, безусловно, нарушает закон и делает это умышленно. Не рассматривая такие действия в контексте юридической ответственности, предусмотренной нормами Уголовного кодекса Российской Федерации²⁹, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³⁰, процитируем здесь И.А. Ильина: «Гражданин неотрывает от своего духа и своего правосознания: духовно разложившийся человек подаст на выборах позорный и погибельный бюллетень; человек с деморализованным правосознанием будет вредить своему государству на каждом шагу...

²⁶ См.: Официальный сайт ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/45900> (дата обращения: 10.07.2020).

²⁷ См.: Официальный сайт ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/40328> (дата обращения: 10.07.2020).

²⁸ См.: Официальный сайт ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/27218> (дата обращения: 10.07.2020).

²⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

²³ См.: Алексеев С.С. Линия права. М.: Статут, 2006. С. 125.

²⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Это не гражданин, а предатель, продажный раб, ходячее криводушие, недопойманный вор. К какому голосованию он способен? Кого он может «избрать» и куда его самого можно выбрать? Что понимает он в делах государства? Недаром сказано мудрое слово: «Город держится десятью праведниками»³¹.

В избирательном процессе давно уже пора институт «общественного наблюдения» трансформировать в институт «общественного доверия».

При всей неоднозначности отношения к ДЭГ все исследователи, коснувшиеся данной тематики, не отрицают самого права на реализацию такой формы участия в избирательном процессе, равно как и высокий общественный интерес, общественный запрос на подобную форму реализации народовластия.

Это подтверждает и тот факт, что при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ ДЭГ в 2020 г. оказался востребован уже более чем 1 190 тыс. жителей г. Москвы и Нижегородской области³². При этом основные принципы ДЭГ, выработанные в ходе подготовки и проведения эксперимента в 2019 г., были сохранены, хотя в самой процедуре в 2020 г. применены определенные особенности: голосование в течение шести дней, с 25 по 30 июня, установление иных сроков подачи заявления на ДЭГ, иной порядок обмена информацией между информационными системами³³.

Итоги применения ДЭГ в рамках общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ в 2020 г. подтвердили ранее сказанные слова о том, что правосознание людей делается все более демократическим, право становится органическим элементом мышления, и этому процессу необходимо всемерно содействовать, интегрируя население в законотворчество и правореализацию, в том числе с помощью цифровых технологий³⁴. Общие результаты голосования подтвердили, что дистанционное электронное голосование делает народ истинным творцом права и правовых норм, главным и истинным источником которых должно считаться народное правосознание³⁵.

Трудно не согласиться с высказыванием о том, что грядущая Россия нуждается в такой избирательной системе, которая покоится на взаимном сотрудничестве народа и власти, на их сознательном объединении вокруг единой государственной цели³⁶.

Дистанционное электронное голосование является еще одним большим шагом вперед на пути к данной цели. Тем более что нормативно-правовая основа для этого уже заложена.

ского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации : утв. Постановлением ЦИК России от 4 июня 2020 г. № 251/1850-7 // Официальный сайт ЦИК России. URL: <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/46375/> (дата обращения: 10.07.2020).

³¹ См.: Ильин И.А. Национальная Россия: наши задачи. М.: Алгоритм, 2017. С. 175.

³² См.: Официальный сайт ЦИК России. URL: <http://cikrf.ru/analog/constitution-voting/participants/distantionnoe-elektronnoe-golosovanie> (дата обращения: 10.07.2020).

³³ Подробнее об этом см.: Порядок дистанционного электронного голосования при проведении общероссий-

³⁴ Подробнее об этом см.: Синюков В.Н. Законодательство в России: проблемы социальной интеграции // Lex Russica. 2018. № 10. С. 18–29.

³⁵ См.: Тахтарев К.М. От представительства к народовластию. М.: URSS, 2015. С. 206.

³⁶ См.: Ильин И.А. Указ соч. С. 252.

Литература

1. Алексеев С.С. Линия права / С.С. Алексеев. Москва : Статут, 2006. 461 с.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Academia, 2004. 788 с.
3. Богдановъ А. Наука объ общественномъ сознании (Краткий курсъ идеологической науки въ вопросахъ и отвѣтахъ) / А. Богдановъ. Москва : Книгоизд-во писателей, 1914. 203 с.
4. Гриценко Е.В. Обеспечение основных гарантий избирательных прав в условиях информатизации избирательного процесса / Е.В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 41–49.
5. Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России : монография / В.Д. Зорькин. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2016. 416 с.
6. Ильин И.А. Национальная Россия. Наши задачи / И.А. Ильин. Москва : Алгоритм, 2017. 464 с.
7. Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей / Е.И. Колюшин // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25–30.
8. Маркс К. К критике политической экономии / К. Маркс, Ф. Энгельс // Сочинения. В 39 томах. Т. 13. 2-е изд. Москва : Изд-во политической лит-ры, 1959. С. 1–167.
9. Пашуканис Е.Б. Общая теория права и марксизм / Е.Б. Пашуканис. 3-е изд. Москва : Изд-во Коммунистической академии, 1929. 128 с.
10. Синюков В.Н. Законодательство в России: проблемы социальной интеграции / В.Н. Синюков // Lex Russica (Русский закон). 2018. № 10. С. 18–29.
11. Степин В.С. История и философия науки / В.С. Степин. 3-е изд. Москва : Академический проспект, 2014. 424 с.
12. Тахтарев К.М. От представительства к народовластию / К.М. Тахтарев. Москва : URSS, 2015. 232 с.
13. Философский словарь / под редакцией И.Т. Фролова. 4-е изд. Москва : Политиздат, 1981. 445 с.
14. Хабриева Т.Я. Право в условиях цифровой реальности / Т.Я. Хабриева, Н.И. Черногор // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 85–102.
15. Щедровицкий Г.П. Избранные труды / Г.П. Щедровицкий. Москва : Школа Культурной Политики, 1995. 800 с.
16. Юдин Э.Г. Методология науки. Системность. Деятельность / Э.Г. Юдин. Москва : Эдиториал УРСС, 1997. 444 с.

Эргономика электоральной кодификации: опыт неюридической рецензии

БЕЛОКОНЕВ СЕРГЕЙ ЮРЬЕВИЧ,

научный руководитель факультета социальных наук и массовых коммуникаций
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,
кандидат политических наук
syubelokonev@fa.ru

Так уж повелось, что обычно оценка качества законопроектов в экспертном сообществе прежде всего доверяется юристам, что, безусловно, разумно и оправдано. Однако никакая правовая экспертиза не заменит общественной оценки нормативного акта с точки зрения потенциального пользователя. А пользователями законов о выборах и референдумах, как известно, являются все избиратели, имеющие право голоса. Случается, что даже качественно исполненный проект нормативного акта, систематизирующего юридические правила и процедуры, не может быть практически востребован ввиду выявленных эргономических издержек, перекрывающих возможный эффект правовых нововведений.

Проект Кодекса о выборах и референдумах представляет собой оригинальную авторскую разработку, являющуюся результатом коллективной работы группы политологов и юристов Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова — ученых, обладающих признанной квалификацией в области избирательного права и процесса. В прошедшем и текущем году проект прошел обсуждение на ряде экспертных площадок, в том числе в Общественной палате Российской Федерации.

Разработчики проекта Кодекса о выборах и референдумах в Российской Федерации¹

¹ Проект Кодекса о выборах и референдумах в Российской Федерации // Сайт Российского фонда свободных выбо-

поставили перед собой задачу создания кодифицированного правового акта о выборах и референдумах. И действительно, проект Кодекса вообрал в себя массив правовых норм, содержащихся в федеральных законах от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»², от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»³, от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ и ряде других законов.

Вместе с тем по итогам работы задача по объединению в едином акте правовых норм о выборах и референдумах была решена лишь частично, поскольку порядок проведения референдума Российской Федерации, согласно

пов. URL: <http://www.rfsv.ru/page/proekt-federalnogo-zakona-kodeks-o-vyborakh-i-referendumakh-v-rossiiskoi-federatsii-izbiratel'nogo-kodeksa-rossii>

² Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

В статье критически анализируется проект Кодекса о выборах и референдумах в Российской Федерации, дается экспертная политологическая оценка относительно дальнейших перспектив работ по кодификации законодательства о выборах и референдумах.

Ключевые слова: законодательство о выборах и референдумах, Кодекс о выборах и референдумах, кодификация, организация голосования, правовые новеллы.

Ergonomics of Electoral Codification: Experience of a Non-Legal Review

Belokonev Sergey Yu., Academic Supervisor of the Faculty of Social Sciences and Mass Communications of the Financial University under the Government of the Russian Federation, PhD (Political Science)

The article presents a critical analysis of the draft of the Code on Elections and Referendums in the Russian Federation, gives an expert political assessment of further prospects of codification of laws on elections and referendums.

Keywords: laws on elections and referendums, Code on Elections and Referendums, codification, voting arrangement, legal novelties.

Конституции Российской Федерации⁵ (далее — Конституция РФ), регулируется отдельным Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»⁶. В ряде вопросов, связанных с определением порядка проведения региональных и местных выборов и референдумов, Кодекс отсылает к законодательству субъектов Российской Федерации. За рамками проекта Кодекса также остались иные формы голосования, такие как голосование по отзыву выборного должностного лица, по изменению границ муниципального образования и др.

Таким образом, полной кодификации нормативного массива в одном акте не проведено, а предложенная разработчиками кодификационная схема в значительной части случаев не устраняет необходимости принятия иных законодательных актов и обращения к ним в ходе выборов, референдумов, иных голосований. Еще раз отметим, что выборами и референдумами перечень возможных форм непосредственной демократии не исчерпывается, что убедительно демонстрирует проведение общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ.

Заявленным преимуществом проекта Кодекса является возможность избежать дублирования норм, содержащихся в различных законах, регламентирующих различные виды и уровни выборов, соединив их в одном акте. Но такое решение, возможно, и облегчающее профессиональную работу юристов, объективно затрудняет поиск необходимой нормы избирателями, кандидатами, субъектами общественного контроля, иными участниками избирательного процесса, для которых организация избирательных кампаний и участие в них не являются основным занятием. Как показывает практика тех субъектов Российской Федерации, где приняты кодифицированные акты, нахождение требуемой нормы в объемном кодифицированном акте, сопоставление по перекрестным ссылкам положений общей и особенной частей Кодекса, уяснение на основе этого смысла правовой нормы представляют очевидную трудность для лиц, не имеющих базового юридического образования и сформированных навыков работ с объемными нормативными документами.

Поэтому большее удобство кодифицированного акта по сравнению с действующей системой

законов не очевидно; более того, оно вызывает обоснованные вопросы в плане доступности пользователям скомпонованного подобным образом нормативного материала. Скорее всего, наблюдателю, члену избиркома, активисту предвыборного штаба, да и самому кандидату пользоваться вместо двух-трех брошюр с отдельными законами одной толстой книгой Кодекса будет не проще, а сложнее, тем более в условиях сжатых сроков выборной кампании, где счет времени принятия решений подчас исчисляется часами и минутами, а на поиск нужной нормы элементарно не остается времени. А законы о выборах у нас все же пишутся не для электоральных юристов, а для всех граждан: они должны быть понятны по содержанию и удобны в обращении к ним.

Известно, что принятие и введение в действие любого нового кодифицированного акта всегда требует создания необходимого массива подзаконных нормативных правовых актов и организационно-методических документов, переобучения организаторов выборов в соответствии с требованиями нового Кодекса. В идеале до начала масштабных и значимых федеральных кампаний новый Кодекс должен пройти обкатку на региональных и местных выборах, причем не по одному разу. Все участники процесса (политические партии и субъекты общественного контроля, судьи, прокуроры, сотрудники правоохранительных органов) в этом случае должны будут освоить его новую структуру и содержание. Для полноценного проведения работы по освоению Кодекса потребовалось бы как минимум несколько лет.

И главный вопрос: а нужно ли?

Надо отдать должное авторам-разработчикам Кодекса, которые не поддались искушению предложить радикальные перемены всего и вся. Они достаточно бережно обошлись с действующим законодательством о выборах и референдумах, включив практически все его положения в проект Кодекса, достаточно полно учли правоприменительную и судебную практику последних лет. Но жизнь не стоит на месте. Сегодня активно проводится работа по внедрению перспективных форм голосования с использованием цифровых технологий. Эксперименты по организации цифровых участков, дистанционному электронному голосованию в Интернете, созданию системы «Мобильный избиратель», внедрение машиночитаемых форм избирательной документации заставляют по-новому переосмыслить многие, казалось бы, ставшие каноническими, положения законодательства в выборах и референдумах, прежде всего процедурные, включая и продолжительность времени самого голосования (в течение нескольких

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) «О референдуме Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

дней), а также организационные форматы его проведения (например голосование на придомовой территории, на специально образуемых «дачных» участках и др.).

Соответственно, чтобы кодифицированный акт, отразивший многолетний опыт бумажных и однодневных выборов, не стал морально устаревшим документом еще на этапе разработки, его нужно править и дополнять правовыми новеллами, отражающими процесс цифровизации избирательных технологий и поиска новых организационных решений. Но делать это нужно уже после того, как будет достигнуто общее понимание о том, какие новации оправдали себя и требуют масштабирования уже сегодня, какие являются делом отдаленного будущего, а какие, сохраняясь в арсенале возможных правовых решений, все же могут иметь лишь локальное применение. Решение этой задачи тоже требует времени.

Наконец, кодификация, систематизирующая лишь накопленный опыт правового регулирования и не содержащая ответов на все вопросы, которые потенциально могут возникнуть в сфере организации и проведения различных голосований, является по определению инструментом ограниченной годности. Между тем кодифицированный акт должен быть рассчитан на все самые, казалось бы, нестандартные случаи организации и проведения различных форм голосований, в самых различных условиях и обстоятельствах. На протяжении первой половины 2020 г. мы были свидетелями минимум трех случаев, когда федеральным законодателем принимались нестандартные, но легитимные решения. В первый раз — при определении статуса и порядка проведения общероссийского голосования, которое в силу своего уникального статуса по определению не вписывалось в формат классического референдума. Во второй раз — при принятии экстраординарных форматов общероссийского голосования в связи с угрозой пандемии COVID-2019. И в третий раз, когда ЦИК России воспользовался своим правом по определению порядка досрочного голосования в единый день голосования на выборах — 13 сентября 2020 г. Все эти решения едва ли могли быть оперативно приняты и реализованы в рамках кодифицированной модели правового регулирования.

Кроме того, результаты широкого обсуждения проекта Кодекса показали, что в экспертном сообществе еще не сформировалось мнение о том, нужен ли вообще кодифицированный акт о выборах и референдумах, в чем его ожидаемые преимущества. Какой должен быть баланс между

универсальностью норм, действующих на всех уровнях выборов и референдумах, и спецификой применительно к виду и уровню конкретных выборов и референдумов, иных форм голосования? Какие стратегические цели устойчивого развития институтов непосредственной демократии могут быть реализованы посредством принятия принципиально нового кодекса, рассчитанного на десятилетия вперед? Без четких ответов на эти и многие другие вопросы тема кодификации во многом теряет свой изначально позитивный заряд.

Разумеется, эти замечания затрагивают вопросы общественной целесообразности работы по кодификации и не умаляют бесспорного профессионализма, продемонстрированного разработчиками проекта. Необходимо отметить, что проделанная творческим коллективом ученых МГУ в 2018–2019 годах огромная работа по комплексному анализу действующего законодательства о выборах и референдумах, выявлению правовых пробелов и скрытых противоречий уже сегодня имеет важное прикладное значение. Содержащиеся в проекте Кодекса предложения по конкретизации избирательных и референдумных процедур, уточнению цензов активного и пассивного избирательного права в отношении отдельных категорий граждан (ограниченно недееспособных, признанных невменяемыми без ограничения дееспособности и др.) интересны уже в силу предложенных правовых решений вне зависимости от того, будут ли они содержаться в рамках кодифицированного или некодифицированного правового акта. Обращает на себя внимание и предпринятая в Кодексе попытка предложить комплексное (хотя и небесспорное) определение общественного контроля на выборах и референдумах и форм его осуществления. Все это весомый прикладной результат проделанной работы.

Очевидно, что тема кодификации электорального законодательства в долгосрочном плане не является априори закрытой и уж тем более запретной к обсуждению. Вместе с тем, отдавая должное усилиям разработчиков, их творческой энергии и инициативе, приходится признать, что кодификация законодательства о выборах и референдумах в практической плоскости сегодня едва ли может быть востребована на федеральном уровне. Этот вопрос явно не находится на общественно-политической повестке текущего дня. Но предпринятый правотворческий эксперимент, несомненно, важен для комплексного аудита избирательного законодательства и выявления перспективных направлений развития избирательной системы страны.

Уголовно-правовые ограничения права быть избранным в историческом и сравнительно-правовом контексте

ЛАФИТСКИЙ ВЛАДИМИР ИЛЬИЧ,

профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
вице-президент Фонда конституционных реформ (Россия),
член Научного совета и приглашенный профессор
Международной антикоррупционной академии (Лаксенбург, Австрия),
член-корреспондент Международной академии сравнительного права (Париж, Франция),
заслуженный юрист Российской Федерации
vlafitskiy@gmail.com

Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 153-ФЗ) существенно расширил перечень уголовно-правовых оснований, препятствующих избранию в органы государственной власти и местного самоуправления.

¹ Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Теперь он дополнительно включает преступления, установленные в пятидесяти статьях Уголовного кодекса Российской Федерации² (далее — УК РФ), что вызвало ожесточенную и во многом не обоснованную критику³.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

³ См., в частности, экспертное заключение Центра законодательных инициатив партии «Яблоко». URL: <https://www.yabloko.ru/node/41923>

Статья посвящена анализу Федерального закона от 23 мая 2020 г., который существенно расширил перечень уголовно-правовых оснований, препятствующих избранию в органы государственной власти и местного самоуправления. Автор выявляет исторические истоки формирования и современные модели уголовно-правовых цензов пассивного избирательного права на примере законодательства Великобритании, Австралии, ФРГ, Франции, США, Бразилии, Индии; раскрывает основные задачи Федерального закона от 23 мая 2020 г.; обосновывает необходимость более широкого коммуникационно-правового подхода к решению задач гармонизации отношений государства и общества, очищения органов власти, противодействия преступности, в том числе посредством принятия общего системообразующего федерального закона «О коммуникационных отношениях в Российской Федерации» и развивающих его положения законов, в частности «О совершенствовании административных коммуникационных процедур», «О мониторинге общественных отношений» и др.

Ключевые слова: право быть избранным, уголовные-правовые цензы пассивного избирательного права, модели уголовно-правовых ограничений права быть избранным, коммуникационно-правовые средства решения задач очищения органов власти и борьбы с преступностью.

Criminal Law Constraints on the Right to be Elected in the Historical and Comparative Law Context

Lafitsky Vladimir I., Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Vice-President of the Foundation for Constitutional Reforms (Russia), Member of the Academic Advisory Board of the International Anti-Corruption Academy (Laxenburg, Austria), Associate Member of the International Academy of Comparative Law (Paris, France), Honored Lawyer of the Russian Federation

The article is devoted to the analysis of the Federal Law of May 23, 2020, which significantly expanded the list of criminal law grounds that impede the election to state and local self-government organs. The author reveals the historical origins of the formation and modern models of the criminal law qualifications of passive suffrage on the example of the legislation of the Great Britain, Australia, Germany, France, the USA, Brazil, and India; discloses the main objectives of the Federal Law of May 23, 2020; substantiates the need for a wider communication law approach in solving the problems of harmonizing relations between the state and society, cleaning up government bodies, combating crime, in particular by enacting a general, system-forming federal law “On Communication Relations in the Russian Federation” and the laws developing its provisions, including On Improving Administrative Communication Procedures, On Monitoring Public Relations, etc.

Keywords: the right to be elected; criminal law qualifications of passive suffrage; models of criminal law restrictions on the right to be elected; communication law means of solving the tasks of cleansing government and counteracting the crime.

Поэтому рассмотрим Федеральный закон подробнее в его историческом, сравнительно-правовом и коммуникационном контекстах.

I

Следует отметить, что уголовно-правовые цензы пассивного избирательного права имеют давнюю историю.

Начиная с XI в. до н.э. в Афинах и других городах Древней Эллады применялось наказание в виде лишения чести (*ἀ-τιμία* — *древнегр.*) за порочащие, главным образом, уголовные деяния, что влекло за собой лишение гражданских прав, в том числе права избирать и быть избранным.

Аналогичное наказание (*infamia* — *лат.*) было установлено в древнем Риме.

С эпохи Средневековья использовались институты объявления «вне закона» (*extra legem positus* — *лат.*), гражданской смерти (*civiliter mortuus* — *лат.*), которые включали такие санкции, как лишение права избирать и быть избранным в сословные и иные выборные органы.

Эта традиция в той или иной мере сохраняется в большей части современных государств.

В настоящее время в **Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии** ограничения пассивного избирательного права для лиц, осужденных за уголовные деяния, устанавливают следующие законодательные акты:

— Закон «Об утрате прав» (*Forfeiture Act*) 1870 г., который лишает лиц, осужденных за измену, права быть избранными в Палату представителей, заседать и голосовать в палатах Парламента Соединенного Королевства; осуществлять какие-либо избирательные права или право голосования в парламенте или муниципальном совете Англии, Уэльса или Ирландии (ст. 2)⁴;

— Закон «О народном представительстве» (*Representation of the People Act*) 1981 г., который отказывает в осуществлении права быть избранным в Палату общин лицам, отбывающим наказание на Британских островах или в Ирландии в виде бессрочного лишения свободы либо лишения свободы на срок более одного года (ст. 1)⁵;

— Закон «О народном представительстве» (*Representation of the People Act*) 1983 г., который не допускает участия в парламентских и местных выборах лиц, осужденных к лишению свободы на срок, превышающий один год (ст. 3); правонарушителей, содержащихся в психоневрологических больницах (ст. 3А); кандидатов на выборные должности, признанных судом по избирательным спорам виновными в совершении коррупционных деяний либо незаконных электоральных действий; указанные факты или правовое состояние исключают возможность принимать участие в выборах и быть избранными в течение пяти лет в случае коррупционных деяний и трех лет в случае электоральных правонарушений (ч. 4 ст. 160)⁶;

— Закон «О несостоятельности» (*Insolvency Act*) 1986 г., который ограничивает право банкротом, не исполнившим долговых обязательств, быть избранными в Палату общин (ст. 425) и в представительные органы трех регионов — Англии и Уэльса, Северной Ирландии, Шотландии (ст. 426А, 426В, 427); при злостном уклонении от исполнения своих обязательств указанные лица могут быть привлечены к уголовной ответственности в виде лишения свободы и (или) штрафа (ст. 429)⁷.

Аналогичные правовые нормы установлены многими государствами Британского Содружества наций.

Так, например, в **Австралии** в Сенат и Палату представителей союзного Парламента не могут быть избраны лица, которые осуждены за государственную измену, признаны виновными и отбывают уголовные наказания за преступления, в отношении которых по законодательству Союза или штата установлены санкции в виде тюремного заключения на срок не менее одного года, а также лица, которые являются банкротами либо несостоятельными должниками, не исполнившими свои обязательства (ч. 2 и 3 ст. 44 Конституции 1901 г.)⁸.

Помимо этого, в соответствии с союзным Законом «Об избирательном праве» (*Commonwealth Electoral Act*) 1918 г., членом Парламента Австралии не может стать лицо, которое осуждено за взяточничество, признано виновным в ненадлежащем влиянии либо воздействии на осуществление политических свобод, являлось кандидатом, в действиях которого Суд по избирательным спорам выявил факт взяточничества или ненадлежащего влияния на участников избирательных процессов. В таких случаях лишение права быть избранным действует в течение двух лет с момента обвинительного приговора либо установления факта соответствующего уголовного деяния (ст. 386)⁹.

В странах континентальной Европы преобладает тенденция к более ограниченному применению уголовно-правовых цензов пассивного избирательного права.

Например, в **ФРГ** Закон «О федеральных выборах» (*Bundeswahlgesetz*) в редакции 1993 г. ограничивает в праве быть избранными тех кандидатов, которые не допущены к участию в выборах на основании судебного акта (ст. 13 и ч. 1 ст. 15) либо лишены решением суда права занимать публичные или политические должности (ч. 2 ст. 15)¹⁰.

Уголовный кодекс ФРГ (*Strafgesetzbuch*) в редакции 1998 г. раскрывает содержание этих норм, указывая, что лицо, осужденное к лишению свободы на срок более одного года за тяжкое уголовное деяние, лишается права в течение пяти лет занимать публичные должности либо быть

⁷ URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/45/contents>

⁸ Commonwealth of Australia Constitution Act. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013Q00005>

⁹ Текст Закона в консолидированной редакции от 21 октября 2016 г. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C01022>

¹⁰ URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BWahlG.pdf>

⁴ URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/33-34/23/contents>

⁵ URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/34/contents>

⁶ URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2>

избранным на выборах. Решением суда этот срок может быть установлен в пределах от двух до пяти лет, если такая возможность предусмотрена законом (ч. 1 и 2 ст. 45)¹¹.

Еще более ограничительный подход реализован во **Франции**, где основанием для уголовного или административно-правового ограничения пассивного избирательного права служат только электоральные правонарушения, установленные в административном суде по избирательным спорам либо в Конституционном совете (ст. L 45-1 Избирательного кодекса)¹².

Судья по избирательным спорам может вынести решение о лишении права быть избранным в течение трех лет на любых выборах тех кандидатов, которые допустили превышение установленного лимита денежных средств на проведение избирательных кампаний или не представили требуемые по закону финансовые отчеты либо представленные отчеты были отклонены Национальной комиссией по контролю за избирательными кампаниями и финансированием политической деятельности (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques), а также при совершении иных серьезных нарушений правил финансирования избирательных кампаний (ст. L 118-3) либо мошеннических действий, подрывающих принципы проведения честных выборов (ст. L 118-4).

Кандидаты на выборные должности могут быть лишены права быть избранными на трехлетний срок и по решению Конституционного совета Франции, если он установит указанные выше электоральные правонарушения (ст. Lo 136-1 и Lo 136-3 Избирательного кодекса).

Особая модель ограничения пассивного избирательного права установлена в **США**.

Первоначальный текст Конституции США 1787 г. допускал ограничения, связанные с совершением противоправных деяний, только в случае привлечения должностных лиц к импичменту. Если Сенат утверждал большинством в две трети голосов обвинения, выдвинутые Палатой представителей, виновные должностные лица не только отрешались от должности, но и могли быть лишены права «занимать и исполнять какую-либо почетную, ответственную либо приносящую доход должность на службе Соединенных Штатов» (абз. 2 ч. 6 ст. 1)¹³.

После Гражданской войны 1861–1865 годов с принятием XIV поправки к Конституции перечень оснований ограничения пассивного избирательного права был дополнен следующей нормой:

«Ни одно лицо не может быть сенатором, или представителем в Конгрессе, или выборщиком

Президента и Вице-президента либо занимать какую-либо должность, гражданскую или военную, учрежденную Соединенными Штатами или каким-либо штатом, если оно в качестве члена Конгресса или должностного лица Соединенных Штатов, либо члена легислатуры какого-либо штата, либо должностного лица исполнительной или судебной власти штата, ранее приняв присягу о том, что будет поддерживать Конституцию Соединенных Штатов, впоследствии участвовало в мятеже или восстании против Соединенных Штатов либо оказывало помощь или поддержку их врагам. Но Конгресс может двумя третями голосов каждой из палат устранить такое ограничение» (разд. 3).

По законодательству большей части штатов право быть избранными в органы штатов и местного самоуправления ограничивается для лиц, осужденных за тяжкие преступления (felony) — уголовные деяния, за которые предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок более года.

По Конституции штата Делавэр ограничение пассивного избирательного права наступает «за растрату общественных денежных средств, взяточничество, лжесвидетельство либо иное позорящее преступное деяние» (§ 21 ст. II)¹⁴.

До недавнего времени такие ограничения в основном были пожизненными. И лишь в последнее десятилетие законодательство штатов начинает постепенно и с большим числом оговорок меняться.

В этом отношении показателен опыт штата Флорида. На референдуме, состоявшемся 6 ноября 2018 г., в Конституцию штата были внесены поправки, которые восстановили избирательные права граждан, освобожденных из мест лишения свободы, за исключением лиц, осужденных за убийства и половые преступления (разд. 4 ст. 6 Конституции)¹⁵. Эти меры давали возможность восстановить избирательные права для 1,4 млн из 1,7 млн лиц, имевших судимость¹⁶. Но этот показатель был существенно скорректирован Верховным судом Флориды, который в консультативном мнении от 16 января 2020 г., представленном по запросу губернатора штата, указал, что для восстановления избирательных прав необходимо не только отбытие тюремного заключения, но и выплата всех штрафных санкций, судебных издержек, а также выполнение иных имущественных обязательств, связанных с совершенными преступлениями¹⁷.

Иная тенденция — ужесточение уголовно-правовых цензов пассивного избирательного права — развивается в государствах Латинской Америки.

В 2010 г. в **Бразилии** был принят Закон «О чистых персональных данных» (Lei da Ficha Limpa),

¹¹ URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/StGB.pdf>

¹² Текст Избирательного кодекса Франции в консолидированной редакции от 1 марта 2020 г. см.: URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>

¹³ Текст Конституции США в переводе автора цит. по: США: Конституция и законодательные акты / под ред. О.А. Жидкова, сост. В.И. Лафитский. М., 1993. С. 29–49.

¹⁴ URL: https://delcode.delaware.gov/constitution/constitution-03.shtml#P109_8375

¹⁵ URL: <https://www.flsenate.gov/Laws/Constitution>

¹⁶ URL: <https://www.cbsnews.com/news/florida-ex-felons-begin-registering-to-vote-as-amendment-4-takes-effect>

¹⁷ URL: <https://www.floridasupremecourt.org/content/download/567884/6414200/file/sc19-1341.pdf>

который внес следующие изменения в Дополнительный закон (Lei Complementar) № 64 от 18 мая 1990 г.¹⁸:

«Лишаются права быть избранными на какие-либо должности... лица, осужденные по окончательному или не подлежащему обжалованию решению коллегиального судебного органа, в течение 8 (восемь) лет после отбытия наказания за следующие преступления...

(1) против основ общенациональной экономики, общего вероисповедания, государственного управления и публичной собственности;

(2) против частной собственности, финансовой системы, рынка капиталов, а также отношений, регулируемых законом о банкротстве;

(3) против окружающей среды и общественного здоровья;

(4) электоральные нарушения, за которые законом предусмотрено лишение свободы;

(5) злоупотребление властью в случаях, когда применяются такие санкции, как отстранение от должности или лишение права выполнять общественные функции;

(6) отмыwanie или сокрытие денежных средств, имущественных прав и ценностей;

(7) незаконный оборот наркотиков и наркосодержащих средств, расизм, применение пыток, терроризм и злостное хулиганство (hediondos);

(8) удержание человека в состоянии рабства;

(9) против жизни и сексуальной неприкосновенности и достоинства личности;

(10) организованная преступность, создание преступного сообщества или банды» (ч. «е» ст. 1).

Кроме того, Закон «О чистых персональных данных» предусматривает ответственность губернатора и вице-губернатора штата и Федерального округа, а также мэра и вице-мэра, которые отстранены от занимаемых выборных должностей из-за нарушений, соответственно, положений конституции штата, органического закона «О Федеральном округе» или органического закона о муниципии. Указанные должностные лица лишаются права занимать выборные должности до окончания срока, на который они избраны, а также в течение следующих восьми лет (ч. «с» ст. 1 Дополнительного закона).

Еще одна категория лиц, попадающих под действие Закона «О чистых персональных данных», — кандидаты, допустившие на выборах злоупотребления экономической или политической властью, которые на основании расследования Суда по избирательным спорам лишаются права быть избранными до окончания выборов, на которых они баллотируются, а также на всех иных выборах, которые должны состояться в следующие восемь лет (ч. «d» ст. 1 Дополнительного закона).

Особая модель уголовно-правовых цензов установлена в **Индии**.

Конституция Индии 1949 г. не допускает избрание в какую-либо из палат национального Парламента должников, не исполнивших своих обязательств (п. «с» ст. 102), а также иных лиц, лишенных такого права на основании законов, принятых Парламентом (п. «е» ст. 102)¹⁹.

Ограничения права быть избранным в национальный Парламент и законодательные органы штатов систематизированы в Законе «О народном представительстве» (Representation of People Act) 1951 г.²⁰, который выделяет несколько категорий лиц, подпадающих под указанные санкции в связи с привлечением к уголовной ответственности.

В первую категорию включены лица, осужденные за преступные деяния на основании следующих законов:

(1) Уголовного кодекса Индии (Indian Penal Code) 1860 г., в том числе ст. 153А (разжигание розни между различными социальными группами под такими предложениями, как вероисповедание, национальность, место рождения или постоянного проживания, язык и т.д., а также совершение действий, пагубных для социальной гармонии); ст. 171Е (взяточничество); ст. 171F (ненадлежащее воздействие на избирателей либо участие в выборах ненадлежащего лица); ч. 1 и ч. 2 ст. 376, а также ст. 376А, 376В, 376С или 376D (изнасилование); ст. 498А (жестокость по отношению к женщине со стороны мужа либо родственника мужа); ч. 2 и ч. 3 ст. 505 (разжигание розни, ненависти либо недобрых отношений между социальными группами, а также выступления с указанной целью в местах религиозного культа либо при любом собрании людей при проведении религиозных служб или религиозных церемоний);

(2) Закона «О защите гражданских прав» 1955 г., установившего уголовные санкции за высказывания и действия в поддержку института «неприкасаемости», а также за связанные с ними лишение либо отказ в признании прав;

(3) Закона «О таможенном регулировании» 1962 г. в части преступных деяний, связанных с импортом или экспортом запрещенных товаров (ст. 11);

(4) Закона «О незаконной деятельности (Меры предупреждения)» 1967 г. в части санкций за участие в преступных сообществах и причастность к денежным и иным средствам таких сообществ, а также за нарушения судебных приказов, вынесенных в отношении указанных обстоятельств и мест (ст. 10–12);

(5) Закона «О валютном обмене (Правила регулирования)» 1973 г.;

(6) Закона «О наркотических лекарственных средствах и психотропных веществах» 1985 г.;

(7) Закона «О террористической и подрывной деятельности (Меры предупреждения)» 1987 г., в том числе ст. 3 (совершение террористических актов) и ст. 4 (совершение подрывных действий);

¹⁸ Консолидированную редакцию Дополнительного закона с поправками Закона «О чистых персональных данных см.: URL: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1990/leicomplementar-64-18-maio-1990-363991-norma-actualizada-pl.pdf>

¹⁹ URL: https://www.india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf

²⁰ URL: <https://indiacode.nic.in/bitstream/123456789/2096/1/a1951-43.pdf>

(8) Закона «О религиозных учреждениях (Предупреждение ненадлежащего использования)» 1988 г. в части положений ст. 7;

(9) положений, закрепленных непосредственно в самом Законе «О народном представительстве», в том числе ст. 235 (разжигание классовой вражды во время выборов); ст. 135 (изъятие бюллетеней из избирательного участка); ст. 135А (насильственный захват избирательного участка); ст. 136 (мошенническое участие в выборах под чужим именем либо мошенническое уничтожение документов о выдвижении кандидатов на выборах);

(10) Закона «О местах богослужения (Специальные положения)» 1991 г. в части ст. 6 (преобразование места богослужения под другие цели);

(11) Закона «О предупреждении оскорблений символов национальной чести» 1971 г. в части ст. 2 (оскорбление Национального флага Индии или Конституции Индии);

(12) Закона «Об обряде Сати — саможжения вдов (Предупреждение применения)» 1987 г.;

(13) Закона «О предупреждении коррупции» 1988 г.;

(14) Закона «О предупреждении терроризма» 2002 г.

Лица, осужденные по указанным законам и статьям законов только к уплате штрафа, утрачивают право быть избранными на шесть лет со дня приговора. В том случае, если они осуждены к лишению свободы, право быть избранным восстанавливается через шесть лет после отбытия наказания (ч. 1 ст. 8 Закона «О народном представительстве»).

Ко второй категории относятся лица, осужденные за нарушения каких-либо законов, направленных на недопущение спекуляций либо дефицита товаров; каких-либо законов, устанавливающих ответственность за фальсификацию продуктов питания или лекарств; каких-либо положений Закона «О запрещении выкупа невест» 1961 г., если к ним применяется в качестве меры наказания лишение свободы на срок более шести месяцев; в указанных случаях право быть избранным подлежит восстановлению через шесть лет после отбытия наказания (ч. 2 ст. 8 Закона «О народном представительстве»);

Третья категория охватывает лиц, осужденных за любые иные преступления к лишению свободы на срок не менее двух лет. Такие лица утрачивают право быть избранным с момента вынесения приговора и до истечения шести лет после отбытия наказания (ч. 3 ст. 8 Закона «О народном представительстве»).

Кроме того, права быть избранными лишаются лица, причастные к «пограничным» деяниям, не подпадающим под уголовную ответственность.

Такие меры применяются, в частности, к лицам, в отношении которых издан приказ высокого суда²¹ об установлении фактов коррупционных

практик на выборах. Решения на основании таких судебных приказов выносит Президент Индии, устанавливая сроки ограничения пассивного избирательного права в пределах шести лет с момента издания судебного приказа (ст. 8А Закона «О народном представительстве»).

Права быть избранными лишаются также должностные лица, уволенные с государственной службы Индии или штата за коррупцию либо неloyальное отношение к государству. В этом случае лишение права быть избранным действует в течение пяти лет с даты смещения с должности (ст. 9 Закона «О народном представительстве»).

Кроме того, по решению Избирательной комиссии Индии могут быть лишены права быть избранными лица, не представившие без уважительных причин отчеты о расходовании денежных средств на проведение избирательных кампаний (ст. 9 Закона «О народном представительстве»).

II

Оценивая существующие модели уголовных цензов пассивного избирательного права, следует отметить большую вариативность законодательных подходов, поскольку каждое из государств решает свой круг задач с учетом исторических традиций, особенностей правовых систем, политических факторов.

Свой круг задач решает и Федеральный закон № 153-ФЗ. Его основная задача — создание барьеров, которые препятствуют проникновению в государственные и муниципальные органы лиц, совершающих наиболее тяжкие преступные деяния.

В обоснование таких мер законодатели чаще всего приводят суждения Жан-Жака Руссо о святости общественного договора и необходимости наказания каждого, кто нарушает его основные запреты:

«Всякий преступник, посягающий на законы общественного состояния, — писал Ж.-Ж. Руссо, — становится по причине своих преступлений мятежником и предателем отечества; он перестает быть его членом, если нарушил его законы...»²².

Реализация таких мер, несомненно, повысит уровень доверия общества к органам и представителям государственной и муниципальной власти.

Еще одна задача, поставленная перед Федеральным законом, — предупреждение угрозы превращения законов в «орудия страстей» законодателей, что дает возможность, как отмечал Ж.-Ж. Руссо, увековечить совершенные ими несправедливости²³.

С учетом таких угроз необходимо не сокращение, как предлагают оппоненты Федерального закона, а расширение перечня уголовно-правовых оснований ограничения пассивного избиратель-

юрисдикция Высокого суда Бомбея распространяется на два штата — Махараштра и Гоа — и две союзные территории — Дамани и Диу, Дадра и Нагар-Хавели.

²² Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права // Об общественном договоре. Трактаты. М., 2000. С. 225.

²³ Там же. С. 231.

²¹ В Индии сформированы 24 высоких суда, территориальная юрисдикция которых охватывает либо один, либо несколько штатов или союзных территорий. Так, например,

ного права — по крайней мере, за счет включения в него ст. 193 и 193.1 УК РФ, установивших санкции за уклонение от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации, а также за совершение валютных операций по переводу денежных средств на счета нерезидентов с использованием подложных документов.

Такие преступления наносят России ущерб, неизмеримо более значительный, чем многие деяния, указанные в Федеральном законе № 153-ФЗ²⁴

Третья основная задача данного федерального закона — противодействие стремительно нарастающей угрозе криминализации жизни государства и общества. А она действительно существует, о чем свидетельствуют многие статистические данные, в том числе сопоставление количественных данных интернет-страниц, а также частоты запросов в русскоязычной поисковой системе «Яндекс» по двум категориям антагонистических позиций — правовых ценностей и уголовных понятий.

На 28 мая 2020 г. предпочтения, интересы, пристрастия пользователей поисковой системы «Яндекс» распределились следующим образом:

«Российское право» — 9 млн интернет-страниц (596 тысяч показов в месяц); «Российское законодательство» — 7 млн результатов (295 тысяч показов в месяц); «Правовые ценности» — 5 млн результатов (21 тысяча показов в месяц);

«ОПГ» («организованная преступная группа») — 8 млн результатов (68 тысяч в месяц); «Вор в законе» — 4 млн результатов (309 тысяч показов в месяц); «АУЕ» («Арестантский уклад един») — 4 млн результатов (209 тысяч показов в месяц).

Указанные показатели во многом совпадают с результатами тех «замеров» поисковой системы «Яндекс», которые были проведены автором статьи год назад²⁵.

Безусловно, сопоставление данных виртуального пространства не дает достоверной картины реального положения дел. Но игнорировать его нельзя, поскольку оно свидетельствует о суще-

ствовании иной, инородной, стихии, которая противопоставляется государству и праву и может при определенных условиях разрушить их — как, собственно, уже было в истории России после Октябрьского переворота 1917 г.

Еще одна, возможно, главная задача Федерального закона № 153-ФЗ — функция коммуникационного средства, которое не только отражает волю государства, но и призывает общество совместными усилиями вести непримиримую борьбу с преступностью.

Но одного желания и одного федерального закона недостаточно для решения столь сложной задачи. В цифровую эпоху необходимы комплексные подходы к правовому регулированию коммуникационных отношений с целью создания полноценного механизма обратной связи и гармонизации отношений между государством и гражданским обществом, оздоровления общественного сознания, очищения власти, концентрации усилий по борьбе с преступностью.

Только такой комплексный подход поможет исцелить многие хронические социальные и экономические болезни, регенерирующие криминальные факторы.

Автором статьи в соавторстве с О.Г. Румянцевым в рамках проекта Ассоциации коммуникационных агентств России подготовлена концепция общего системообразующего федерального закона «О коммуникационных отношениях в Российской Федерации» и развивающих его положения законопроектов «О совершенствовании административных коммуникационных процедур», «О мониторинге общественных отношений» и др.

Цель этих законодательных инициатив — воплощение в жизни:

— христианского завета «во всем, как хотите, чтобы с вами поступали люди, так поступайте и вы с ними, ибо в этом закон» (Евангелие от Матфея. Гл. 7. Ст. 12);

— исламской заповеди Аш-Шура, требующей совета, совещаний, консультаций при принятии решений, обязывающих государство и общество (Коран. Сура «Аль-Имран», сура «Аш-Шура»);

— конфуцианского идеала гармонии мира (Лунь Юй, XIII, 3).

Только в таком единении законодательских инициатив и духовных сил возможно достижение ощутимых результатов в решении задач Федерального закона № 153-ФЗ.

²⁴ По этому вопросу см.: Касаткина Н.М. и др. Бюджетный процесс в зарубежных странах. М., 1996; Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика. М., 2001.

²⁵ Лафитский В.И. Множественность правовых систем и миграционные процессы в России // Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции: материалы VI Московского юридического форума (Кутафинские чтения). М., 2019. С. 34–41.

Литература

1. Баренбойм П.Д. Конституционная экономика / П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский, В.А. Мау. Москва, 2001. 79 с.
2. Касаткина Н.М. Бюджетный процесс в зарубежных государствах / Н.М. Касаткина [и др.]. Москва : ИНИОН, 1996. 145 с.
3. Лафитский В.И. Множественность правовых систем и миграционные процессы в России / В.И. Лафитский // Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции: материалы VI Московского юридического форума (Кутафинские чтения) (г. Москва, 4–6 апреля 2019 г.). В 3 частях. Т. 1 : сборник научных статей / председатель редакционного совета В.Н. Синюков. Москва, 2019. С. 34–41.
4. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права / Ж.-Ж. Руссо // Об общественном договоре. Трактаты. Москва : Терра — Кн. клуб : Канон-пресс-Ц, 2000. 542 с.
5. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты : перевод с английского / составитель В.И. Лафитский ; под редакцией и со вступительной статьей О.А. Жидкова. Москва : Прогресс : Универс, 1993. 765 с.

Международные избирательные стандарты как гарантия избирательных прав граждан: имплементация в национальное законодательство на примере Приднестровья

ГОРОДЕЦКАЯ ЕЛЕНА АНАТОЛЬЕВНА,

председатель Центральной избирательной комиссии
Приднестровской Молдавской Республики,
кандидат юридических наук, доцент
sovetnikvs@yandex.ru

Восемнадцать лет назад правовая регламентация избирательного процесса в России была дополнена кодифицированным международным актом — Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств¹ (далее — Конвенция), актом, явившимся первой в международной практике систематизацией стандартов свободных и демократических выборов. Приднестровье приняло на себя обязательства по организации избирательного процесса в соответствии с положениями Конвенции в 2011 г. перед президентскими выборами, издав Постановление Верховного Совета ПМР «О признании рамочной

нормой права на территории Приднестровской Молдавской Республики Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г.»². Признанные в 1992 г. Постановлением Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики (далее — ПМР)³ обязательными для

¹ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 07.10.2002) // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики от 13 июля 2011 г. №364 // Официальный сайт ЦИК ПМР. URL: <https://www.cikpmr.com/index.php/megdunarodnye-akty/item/34-postanovlenie-364-o-priznanii-ramochnoj-normoj-prava-na-territorii-pridnestrovskoj-moldavskoj-respubliki-konventsii-ostandartakh-demokraticheskikh-vyborov-izbiratelnykh-pravi-svobod-v-gosudarstvakh-uchastnikakh-sodruzhestva-nezavisimyx-gosudarstv-ot/> (дата обращения: 09.06.2020).

³ Постановление Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики от 22 сентября 1992 г. № 226 «Об отношении Приднестровской Молдавской Республики к международным договорам и другим актам по правам че-

В статье описываются процесс имплементации в национальное приднестровское законодательство международных избирательных стандартов и практика их реализации. Дана характеристика основных актов международного права в области защиты избирательных прав и этапов внедрения их в приднестровскую правовую систему. В ходе научного поиска выявлено, что следование в Приднестровской Молдавской Республике единым международным избирательным стандартам создает условия для укрепления взаимопонимания в межгосударственном общении, а внутри страны — для проведения справедливых выборов и упрочения доверия к их результатам.

Ключевые слова: избирательные права, выборы, международные избирательные стандарты, доверие, справедливость выборов.

International Electoral Standards as a Guarantee of Civil Electoral Rights: The Implementation in National Laws on the Example of Transnistria

Gorodetskaya Elena A., Chairperson of the Central Electoral Commission of the Pridnestrovian Moldavian Republic, PhD (Law), Associate Professor

The article describes the process of implementation of the international electoral standards in the national Transnistrian legislation and the practice of their implementation. The characteristic of the main acts of international law in the field of protection of electoral rights and the stage of their introduction into the Transnistrian legal system is given. In the course of a scientific search, it was revealed that following in the Pridnestrovian Moldavian Republic uniform international election standards creates conditions for strengthening mutual understanding in interstate communication, and within the country for holding fair elections and strengthening confidence in their results.

Keywords: election rights, elections, international election standards, trust, election justice.

применения на территории государства такие общепризнанные международно-правовые акты, как Всеобщая декларация прав человека⁴, Международный пакт о гражданских и политических правах⁵, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод⁶, содержат общие положения о гарантиях избирательных прав и принципах избирательного процесса, в то время как Конвенция является специальным актом, содержащим детальную регламентацию всех стадий избирательного процесса. Сегодня все эти международные документы являются средоточием международных избирательных стандартов и одновременно — частью каркаса национального избирательного законодательства. В современных условиях полицентричного мироустройства следование в государстве единым международным избирательным стандартам создает условия для укрепления взаимопонимания в межгосударственном общении, а внутри страны — для проведения справедливых выборов и упрочения доверия к их результатам.

Фундамент международных избирательных стандартов заложен в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека. Все требования указанного международного акта об обеспечении свободы реализации права на участие в управлении делами государства посредством участия в периодических и нефальсифицированных выборах при всеобщемлющем и равном избирательном праве путем тайного голосования сегодня отражены в российском и приднестровском избирательном законодательстве и успешно реализуются на практике.

Перефразируя Александра Вешнякова, заметим: для успешного решения столь ответственной задачи, как легитимация власти посредством выборов, качество избирательного законодательства, демократическая практика проведения выборов и их соответствие международным избирательным стандартам имеют огромное значение.

Подлинно справедливые выборы и эффективная деятельность выборных лиц возможны при наличии одновременно двух условий — внутреннего и внешнего: **первое** — доверие к избирательному процессу и принятие избирателями

итога выборов; **второе** — оценка национальными и международными наблюдателями процесса выборов как свободного, законного и подлинного, для чего, безусловно, необходимо соблюдение международных избирательных стандартов.

Избирательный процесс в любом государстве — не застывший во времени монумент, а живой организм, эволюционирующий и учитывающий и внутренние изменения, и внешние процессы. Приднестровское избирательное законодательство поэтапно, с учетом внутренних изменений в структуре и порядке формирования органов государственной власти, национальных традиций, впитывало и имплементировало передовые практики проведения выборов, основанные на международных избирательных стандартах.

На постсоветском пространстве в унификации и придании открытого, гласного характера правилам проведения выборов пошли куда дальше наши западноевропейские коллеги. 7 октября 2002 г. семью государствами-участниками Содружества Независимых Государств принята Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, закрепившая единые избирательные стандарты и ставшая основой корректировки избирательного законодательства в подписавших ее странах. Конвенция стала надежным фундаментом защиты избирательных прав граждан. Как справедливо отметил В.Е. Чуров, «подробное и детальное закрепление новых черт избирательного процесса позволяет гражданину быть реальным участником формирования власти и эффективно участвовать в управлении делами своей страны, осознанно и целеустремленно реализовывать свою волю в ходе выборов»⁷.

На различных площадках эксперты уже давно говорят о необходимости общеевропейской кодификации избирательного законодательства путем разработки и принятия Советом Европы единого документа о стандартах демократических выборов и гарантиях избирательных прав. Однако практическую реализацию эта идея еще не получила.

Итак, остановимся на основных международных избирательных стандартах и на том, насколько они реализованы в Приднестровье.

Подлинные выборы

Подлинные выборы предполагают равные и справедливые условия для регистрации кандидатов, исключаются дискриминирующие нормы, произвольное и субъективное применение законодательства (ст. 9 Конвенции).

1. В 2011 г. введены существенные ограничения на использование преимуществ должностно-

ловека» // Официальный сайт Министерства иностранных дел ПМР. URL: <http://mfa-pmr.org/ru/tdt/> (дата обращения: 03.04.2020).

⁴ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Международные избирательные стандарты. Сборник документов / отв. ред. А.А. Вешняков ; науч. ред. В.И. Лысенко. М. : Издательство «Весь Мир», 2004. С. 41.

⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международные избирательные стандарты. Сборник документов / отв. ред. А.А. Вешняков ; науч. ред. В.И. Лысенко. М. : Издательство «Весь Мир», 2004. С. 61.

⁶ Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и протоколы к ней. URL: www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf (дата обращения: 12.12.2019).

⁷ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств : документы и материалы / отв. ред. В.И. Лысенко. М. : РЦОИТ, 2008. С. 12.

го положения с целью предотвращения использования административного ресурса и обеспечения равенства в реализации кандидатами пассивного избирательного права. Кандидаты, замещающие государственные должности, и госслужащие обязаны уйти в предвыборный отпуск, им запрещено использовать служебный транспорт, помещения, оргтехнику, задействовать подчиненных, использовать участие в публичных мероприятиях, организуемых органами государственной власти, для агитационных выступлений. Госслужащим и лицам, замещающим государственные должности, запрещено быть доверенными лицами кандидатов и собирать подписи в их поддержку⁸.

2. В 2011-м введена норма о равенстве кандидатов, пронизывающая все стадии избирательного процесса⁹.

3. С 2015 г. кандидатам предоставлено право исправлять ошибки в документах, заменять их до дня, предшествующего дню заседания комиссии, на котором будет рассматриваться вопрос о регистрации либо отказе в регистрации, при этом избирательные комиссии принятым в 2015 г. Постановлением Центризбиркома обязываются уведомлять кандидата обо всех выявленных недостатках в документах¹⁰. Таким образом, для кандидата установлен защитный барьер от формализма и субъективизма избирательных комиссий. С 2015 г. количество отказов в регистрации сведено к минимуму. В Приднестровье выборы организуют более 3600 членов более четырехсот избирательных комиссий. Все они настроены на максимально открытую, доброжелательную и конструктивную работу и с кандидатами, и с политическими партиями, и, безусловно, с избирателями. Важнейшим элементом миссии ЦИК Приднестровья является создание максимально благоприятных условий для свободного волеизъявления граждан Приднестровья.

4. При подлинных выборах государство должно обеспечивать быстрое и эффективное рассмотрение судами и уполномоченными органами жалоб на нарушения избирательных прав и свобод. Гражданским процессуальным¹¹ и избирательным

законодательством¹² ПМР установлены сокращенные сроки рассмотрения жалоб: в период избирательной кампании — **не более трех дней**, а если жалоба поступила за три дня до голосования и в день выборов — **незамедлительно**.

5. Система избирательных комиссий Приднестровья нацелена на максимальное информирование граждан об избирательном процессе, сотрудничество со средствами массовой информации. Широкое информирование о выборах, освещение в СМИ деятельности избирательных комиссий, избирательной кампании — отличительная черта работы приднестровских избиркомов. Все вышеназванное усиливает интерес избирателей к выборному процессу, повышает явку. Высокая явка, в свою очередь, является надежным барьером от фальсификаций и позволяет выявить подлинную волю большинства.

Принцип тайного голосования

Принцип тайного голосования означает, что никто, кроме самого избирателя, не имеет права знать о содержании его голосования и никто не вправе оказывать давление на волеизъявление избирателя¹³. Реализация этого принципа требует создания ряда законодательных и организационных мер и процедур, которые должны исключать какой-либо контроль за процессом голосования и обеспечивать свободу волеизъявления гражданина на выборах.

Законодательство о выборах закрепляет следующие гарантии соблюдения принципа тайного голосования:

а) если гражданин не имеет возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня для голосования, заполнить бюллетень для голосования, он вправе воспользоваться помощью другого лица, за исключением членов комиссий, кандидатов, доверенных лиц и наблюдателей. В списке избирателей фиксируются все данные лица, оказавшего помощь;

б) каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается;

в) организация голосования гражданина, который по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не может прибыть на избирательный участок, вне его помещения должна исключать возможность искажения его волеизъявления.

Кроме названного, в Приднестровье реализация этого стандарта обеспечивается следующими мерами:

- на избирательных участках, в том числе и при досрочном голосовании, установлены кабинки для голосования, при этом возможность присутствия кого-либо, кроме голосующего, исключена;

stva-i-protsessualjnogo-prava/grajdanskiy-protsessualjnij-kodeks-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki.html

¹² Избирательный кодекс Приднестровской Молдавской Республики от 9 августа 2000 г. № 332-3 (СЗМР 00-3) // URL: <https://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=62305>

¹³ Там же.

⁸ Закон Приднестровской Молдавской Республики от 28 июля 2011 г. № 136-ЗИД-V «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс Приднестровской Молдавской Республики» (CA3 11-30) // URL: <https://www.ulpmr.ru/ul/show/F7Fk2W3ZY9bLGISmJe9Vv2nJrnlF4LrfJAu8=>

⁹ Там же.

¹⁰ Постановление Центральной избирательной комиссии Приднестровской Молдавской Республики от 24 июня 2015 г. № 01-09/31 «Об утверждении Инструкции о порядке приема и проверки документов кандидатов в депутаты Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики, в народные депутаты местных Советов народных депутатов и на должность председателя Совета — главы администрации села, поселка, города-спутника» // URL: <http://old.cikpmr.com/index.php/dokumenty-cik/postanovleniya/postanovleniya-tsik-za-2015-god/item/516-postanovlenie-tsik-31>

¹¹ Гражданский процессуальный кодекс Приднестровской Молдавской Республики от 14 января 2014 г. № 6-3-V (CA3 14-3) // URL: [http://www.vspmr.org/legislation/laws/zakonodateljniie-akti-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki-v-sfere-sudoustroy-](http://www.vspmr.org/legislation/laws/zakonodateljniie-akti-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki-v-sfere-sudoustroy)

- установлен запрет на фото-, видеосъемку в кабинках для голосования, а также в 2016 г. введена уголовная ответственность за требование подтверждения голосования за конкретного кандидата фото-, видеосъемкой избирательного бюллетеня¹⁴;

- с 2011 г. исключена норма о нумерации бюллетеней, которая могла создавать условия для контроля за волеизъявлением избирателя¹⁵;

- в 2018 г. в целях расширения гарантий соблюдения тайны голосования постановлением ЦИК, утверждающим форму избирательного бюллетеня, введена рекомендация избирателю складывать бюллетень лицевой стороной внутрь после заполнения¹⁶.

Одним из важнейших институтов, гарантирующих открытость и гласность выборов, является институт наблюдателей. Приднестровским законодательством предусматривается один из самых широких в мире круг субъектов, которые имеют право делегировать своих наблюдателей. Это, безусловно, сами кандидаты, избирательные объединения. При этом преимуществом приднестровского законодательства является право группы избирателей численностью не менее двадцати направить своих наблюдателей на избирательный участок. Кроме того, Президент, Верховный Совет, ЦИК, МИД ПМР, политические партии, общественные объединения вправе пригласить международных наблюдателей. И международные, и национальные наблюдатели наделены широким объемом полномочий: знакомиться со списками избирателей, требовать проведения проверки документов у избирателя, вправе вести фото-, видеосъемку, присутствовать при подсчете голосов, подавать жалобы и составлять акты о нарушении, знакомиться с бюллетенями при их подсчете¹⁷.

Открытость и гласность, как одни из базовых международных избирательных стандартов, обеспечиваются следующими процедурами:

- с 2011 г. на всех избирательных участках осуществляется видеонаблюдение с момента их открытия до подписания протокола об итогах

голосования и окончания работы участковой избирательной комиссии;

- размещение всех актов и освещение деятельности избирательных комиссий на сайте ЦИК ПМР, официальное опубликование всех актов, затрагивающих интересы неопределенного круга лиц;

- законодательные гарантии присутствия представителей СМИ, кандидатов, их доверенных лиц на заседаниях соответствующих избирательных комиссий;

- обязанность комиссии выдать кандидатам, наблюдателям копии протоколов об итогах голосования и результатах выборов;

- право наблюдателя, кандидата вести фото-, видеосъемку на участке;

- законодательное требование об опубликовании предварительных и официальных итогов выборов в СМИ в строго определенные сроки;

- законодательно закреплено требование об установке на участках прозрачных ящиков для голосования.

Проведение выборов независимыми органами

Конвенцией установлено требование к организации избирательного процесса независимыми беспристрастными органами, работающими открыто и гласно под действенным гражданским контролем, международным наблюдением. Независимость избирательных комиссий обеспечивается соблюдением следующих законодательных условий:

- демократического порядка формирования избирательных комиссий (определен широкий круг коллегиальных субъектов, которые вправе делегировать представителей в избирательные комиссии),

- ограничительных требований к членам избирательных комиссий, в том числе о недопустимости родственных связей с кандидатом либо отношений служебной подчиненности;

- обязательности для исполнения государственными органами и учреждениями решений избирательных органов;

- запретом на увольнение по инициативе администрации члена комиссии в период избирательной кампании;

- гарантированной компенсацией за работу в избирательной комиссии;

- законодательными гарантиями своевременного поступления бюджетных средств для финансирования выборов (установлена административная ответственность за несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям¹⁸).

Одним из самых чувствительных и охраняемых международными избирательными стандартами институтов избирательного

¹⁴ Закон Приднестровской Молдавской Республики от 25 ноября 2016 г. № 252-ЗИД-VI «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Приднестровской Молдавской Республики» (CA3 16-47) // URL: <https://www.ulpmr.ru/ul/show/xj9DL79outqpGIUCPM5lCS4nqrTNRCHJeY4=>

¹⁵ Закон Приднестровской Молдавской Республики от 28 июля 2011 г. № 136-ЗИД-V «О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс Приднестровской Молдавской Республики» (CA3 11-30).

¹⁶ Постановление Центральной избирательной комиссии Приднестровской Молдавской Республики от 9 февраля 2018 г. № 01-09/10 «Об установлении форм и размеров избирательных бюллетеней по дополнительным и повторным выборам народных депутатов Советов народных депутатов 1 апреля 2018 г.» // URL: <http://old.cikpmr.com/index.php/dokumenty-cik/postanovleniya/postanovleniya-tsik-za-2018-god/item/1499-ob-ustanovlenii-form-i-razmerov-izbiratelnykh-byulletnej-po-dopolnitelnyim-i-povtornym-vyboram-narodnykh-deputatov-sovetov-narodnykh-deputatov-1-aprelya-2018-goda>

¹⁷ Избирательный кодекс Приднестровской Молдавской Республики от 9 августа 2000 г. № 332-3 (СЗМР 00-3).

¹⁸ Кодекс Приднестровской Молдавской Республики об административных правонарушениях от 21 января 2014 г. № 10-3-V (CA3 14-4) // URL: <https://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=62593>

процесса является регистрация избирателей.

Согласно международным нормам, государство должно обеспечивать достоверную регистрацию избирателей, постоянное обновление списков избирателей и оперативное рассмотрение жалоб на неточности в списках, определяя четкие критерии регистрации избирателей (возраст, гражданство, место жительства).

В Приднестровье единый реестр избирателей функционирует с 2011 г.¹⁹, в 2015-м он существенно модернизирован и обеспечивает в настоящее время точный и актуальный учет избирателей. В последние два года количество избирателей, внесенные в дополнительные списки, не превышает двух сотых процента.

Обращаясь к истории вопроса, отметим, что в 2005 г. Верховный Совет ПМР обращался к ОБСЕ с просьбой дать оценку установленным в Приднестровье избирательным процедурам. Согласно исполнительному резюме Миссии ОБСЕ в Молдове, датированному 25 апреля 2005 г., отмечены «дружественные отношения» Избирательного кодекса ПМР с международными избирательными стандартами и «справедливая попытка включения некоторых из них в правовые рамки, корни которых концептуально находятся в советских традициях». Высказанные экспертами рекомендации о направлениях усовершенствования избирательного законодательства впоследствии в большинстве своем реализовались. Более того, в демократизации и усилении прозрачности и открытости избирательного процесса приднестровский законодатель за прошедшие годы ушел намного дальше рекомендаций международных экспертов, что в значительной мере позволило сложнейшие избирательные кампании провести в атмосфере доверия избирателей и при полном отсутствии фальсификаций.

Реализуя международные избирательные стандарты и двигаясь по пути укрепления доверия приднестровского народа к выборам, сегодня ЦИК ПМР расширяет формы участия молодежи в избирательном процессе.

¹⁹ Закон Приднестровской Молдавской Республики от 6 апреля 2016 г. № 106-ЗИ-VI «О внесении изменений в Избирательный Кодекс Приднестровской Молдавской Республики» (CA3 16-14) // URL: <https://www.ulpmr.ru/ul/show/SdmO05EDUCyhtL9UaxvvyucHaMG4Hz3QoO0I=>

В 2018 г. глава государства Вадим Красносельский инициировал формирование в Приднестровье молодежных избирательных комиссий²⁰, и сегодня это уже сформировавшаяся общность инициативных, грамотных, заинтересованных в активной общественной деятельности ребят. Подписанной 12 декабря Стратегией развития ПМР на 2019–2026 годы²¹ определено, что повышение престижа общественной деятельности и гражданской активности позволит сформировать у молодых граждан ПМР понимание возможности напрямую влиять на развитие своего государства через инициативу и деятельное участие в гражданских объединениях.

Еще одним очень важным целевым ориентиром Стратегии и деятельности молодежных избирательных комиссий является формирование у молодого человека способности самостоятельно принимать осознанное решение. Именно самостоятельное, свободное от манипуляций и давления формирование политической воли является ключевым элементом подлинных справедливых выборов. Осознание гражданами своего электорального суверенитета, национальная гордость и свободное волеизъявление приднестровцев формируют надежный щит от идейно-политических интервенций и размывания независимости Приднестровья.

В завершение необходимо подчеркнуть: именно выборы — кровеносная система демократии, соединяющая источник власти и представителей власти; именно от качества и справедливости выборов зависит дальнейший уровень нашей жизни; именно в выборах проявляется наша любовь к Родине, забота о своей семье, уважение к нашей истории, надежность настоящего и реальность надежд на будущее.

²⁰ Закон Приднестровской Молдавской Республики от 12 марта 2018 г. № 60-ЗД-VI «О внесении дополнения в Закон Приднестровской Молдавской Республики «О государственной молодежной политике» (CA3 18-11) // URL: <https://www.ulpmr.ru/ul/show/X7z1NELn1nqRCE8D9KyFiQ6E7wOclBxO2rF0=>

²¹ Указ Президента Приднестровской Молдавской Республики от 12 декабря 2018 г. № 460 «Об утверждении Стратегии развития Приднестровской Молдавской Республики на 2019–2026 годы» (CA3 18-50) // URL: <http://president.gospmr.org/pravovye-akty/ukazi/o-vnesenii-dopolneniya-v-ukaz-prezidenta-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki-ot-12-dekabrja-2018-goda-460-ob-utverzhenii-strategii-razvitiya-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki-na-2019-2026-godi.html>

Литература

1. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: документы и материалы / ответственный редактор В.И. Лысенко. Москва : РЦОИТ, 2008. 528 с.
2. Международные избирательные стандарты : сборник документов / ответственный редактор А.А. Вешняков ; научный редактор В.И. Лысенко. Москва : Издательство «Весь Мир», 2004. 1152 с.

Статус эксперта-почерковеда при проверке подписных листов в избирательном процессе: на пути разрешения правовой неопределенности

БЕРЛЯВСКИЙ ЛЕОНИД ГАРРИЕВИЧ,

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

ЖЕГАЛОВА АННА АНДРЕЕВНА,

ассистент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета
Ростовского государственного экономического университета (РИНХ)
moi.arbitr.cp@yandex.ru

Избирательная система на протяжении многих лет сохраняет свой динамизм, который выражается в возникновении и развитии новых правовых институтов и явлений. В последнее время много внимания уделяется электоральной миграции, на основании чего возник институт мобильного избирателя. В законодательстве также появилась регламентация электронного голосования, предусматриваются возможности использования «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)» для проведения выборов разных уровней, на региональных выборах критическое количество брака среди представленных подписей избирателей снижено с десяти до пяти процентов. В подписном листе избиратель теперь должен собственноручно вписать свои фамилию, имя и отчество, кроме того, активно развивается ин-

ститут общественного наблюдения на выборах, а также решается множество иных актуальных вопросов избирательного процесса.

Однако, несмотря на активную эволюцию избирательного законодательства, его постоянное уточнение и усовершенствование, на сегодняшний день некоторые важные вопросы так и остаются неурегулированными. В данном исследовании мы уделяем внимание одному из актуальных вопросов современного избирательного процесса, а именно правовому регулированию порядка привлечения экспертов-почерковедов для проверки рукописных записей и подписей, содержащихся в подписных листах, представляемых кандидатами на выборах в избирательную комиссию.

В научных исследованиях понятие легитимности кандидата исследуется, как правило,

В статье исследуются проблемы правового статуса эксперта-почерковеда как процессуального субъекта избирательного права при проверке подписных листов в избирательном процессе, предлагаются способы их преодоления.

Ключевые слова: правовой статус, эксперт-почерковед, избирательное право, подписные листы.

The Status of a Handwriting Expert in the Verification of Signature Sheets in the Electoral Procedure: On the Way towards Solving the Legal Uncertainty

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

Zhegalova Anna A., Teaching Assistant of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Rostov State University of Economics (RSUE)

The article examines the legal uncertainty in the legal status of an expert-handwriting expert as a procedural subject of Electoral Law during the verification of signature sheets in the electoral process, suggests ways to overcome it.

Keywords: legal status, handwriting expert, suffrage, subscription lists.

на стадии определения результатов выборов, когда явно видна его поддержка избирателями, однако мы склонны смотреть на этот вопрос шире. На наш взгляд, легитимность самовыдвиженца просматривается уже на этапе сбора подписей в его поддержку, поскольку часть жителей избирательного округа оказывает доверие конкретному претенденту до того, как выборы состоятся. Поэтому мы рассматриваем сбор подписей и их проверку не как формальную процедуру, выполнение которой необходимо для регистрации кандидата, а как важную часть волеизъявления населения, реализации активного и пассивного избирательного права граждан.

Эксперты по избирательному праву и процессу предлагают сократить перечень оснований для признания подписи избирателя недействительной (не должны браковаться подписи, если избиратель может быть однозначно определен и нет доказательств, что он не ставил свою подпись). Предложено предусмотреть разный порядок проверки подписей на предмет действительности и достоверности — так, например, на предмет действительности можно проверять все подписи, а на предмет достоверности размер выборки допустимо сократить. Также предлагается рассматривать разные допустимые доли недействительных и недостоверных подписей (например, для недействительных — 20%)¹.

В условиях правовой неопределенности по данному вопросу высказываются радикальные предложения. Так, видный государствовед Н.А. Боброва на основе анализа практики применения избирательного законодательства в 2012–2019 годах заключает, что система регистрации кандидатов и списков кандидатов на основании подписей избирателей (подписной фильтр) часто приводит к результату, противоположному декларируемому. Через фильтр легко проходят слабые, например, «технические» кандидаты, которые затем по итогам голосования получают ничтожную поддержку избирателей. Подписной фильтр в нынешнем виде не отвечает своему конституционно-правовому предназначению. Однако его реформирование потребует времени и может не дать быстрого результата².

Вопросы сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата и их последующая проверка на сегодняшний день регламентируются ст. 37, 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и

права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ), Постановлением ЦИК России от 13 июня 2012 г. № 128/986-6 «О Методических рекомендациях по приему и проверке подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на выборах, проводимых в субъектах Российской Федерации»⁴ (далее — Постановление ЦИК России № 128/986-6) и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно части 3 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ, к проверке могут привлекаться члены нижестоящих комиссий, эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, учреждений юстиции, военных комиссариатов, органов регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также иных государственных органов.

Стоит заметить, что подобная формулировка не предусматривает обязательного участия эксперта-почерковеда в проверке подписей, в то время как выводы о достоверности подписей и рукописных записей в подписном листе невозможно сделать без специальных познаний в данной сфере.

Как следует из Приложения № 2 к Постановлению ЦИК России № 128/986-6, без привлечения специалиста в почерковедении невозможно установить следующие факты, которые влекут за собой отбраковку подписи:

- подпись избирателя выполнена другим лицом;
- данные в подписной лист внесены не сборщиком и не избирателем;
- дата внесения подписи выполнена не избирателем.

В качестве фактов, которые влекут за собой выбраковку всего подписного листа, указаны следующие:

- подпись кандидата выполнена иным лицом;
- дата внесения подписи кандидата выполнена другим лицом;
- сведения о сборщике внесены в подписной лист не собственноручно;
- подпись, дата подписи сборщика внесены иным лицом.

³ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁴ Постановление ЦИК России от 13 июня 2012 г. № 128/986-6 «О Методических рекомендациях по приему и проверке подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на выборах, проводимых в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹ См.: Любарев А. На пути к реформе законодательства о выборах: позиция экспертов. [Б. м.], 2019. С. 154, 157.

² Цит. по: Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Актуальные проблемы совершенствования демократии в России // Государство и право. 2020. № 6. С. 173–174.

Установление в законодательстве обязательности привлечения эксперта-почерковеда, на наш взгляд, очень важно, поскольку выбраковка большого количества подписей порой влечет за собой отказ в регистрации кандидата на выборах. Однако в цитируемом Постановлении ЦИК России речь идет лишь о целесообразности привлечения специалистов в данной сфере к проверке подписных листов, при этом подробная регламентация данного вопроса оставляется на усмотрение субъектов Российской Федерации.

Взаимодействие избирательных комиссий и органов внутренних дел России по различным вопросам, в том числе в сфере проверки достоверности сведений, содержащихся в подписных листах, оговорено в Соглашении между Центральной избирательной комиссией России и Министерством внутренних дел РФ. Согласно пунктам 23, 23.2 Протокола № 1 к указанному соглашению⁵, МВД России и территориальные органы МВД России направляют сотрудников, экспертов из числа своих специалистов для участия в рабочих группах, образуемых избирательными комиссиями, комиссиями референдума в период подготовки и проведения выборов, референдумов, касающихся направлений деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе созданных для проверки подписей избирателей, участников референдума, поставленных в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов, инициативы проведения референдума.

Аналогичное соглашение подписано и с Министерством юстиции России⁶, однако, несмотря на наличие в составе министерства специализированных экспертных подразделений, вопрос о привлечении специалистов этого ведомства для проверки подписей, собранных в поддержку кандидата на выборах, не решен. Таким образом, избирательные комиссии могут обращаться за содействием в обеспечении участия специалистов в сфере почерковедения только в МВД России и его территориальные органы.

Любое взаимодействие, основанное на праве, должно сопровождаться определением статуса его участников. На наш взгляд, в рассматриваемых актах не дается четкого понимания правового статуса эксперта-почерковеда, привлекаемого

для проверки записей и подписей в подписных листах.

Как отмечается в п. 3.1 Постановления ЦИК России № 128/986-6, эксперты-почерковеды, привлекаемые к проверке подписных листов, в рамках данной деятельности имеют статус специалиста-почерковеда по проверке подписных листов. Специалист по проверке подписных листов должен являться экспертом-почерковедом государственного судебно-экспертного учреждения (экспертного подразделения) и иметь право самостоятельного производства судебных почерковедческих экспертиз.

Заявляя подобное утверждение, ЦИК России никак не указывает, в каком понимании используется термин «специалист». В данной ситуации мы вынуждены исходить из понятия, закрепленного в законодательстве.

Единственным нормативно-правовым актом, в котором имеется понятие «специалист» и проводится его четкое разграничение с понятием «эксперт», является Уголовно-процессуальный кодекс РФ (ст. 57, 58)⁷ (далее — УПК РФ). Исходя из анализа положений Кодекса, регламентирующих деятельность эксперта и привлечение специалиста, следует вывод, что это два разных правовых статуса, которые в силу своих особенностей не сочетаются в одном лице. Тем не менее в вышеуказанном постановлении ЦИК России происходит их смешение: лицо, обладающее статусом эксперта (который является основным и не приостанавливается на момент проверки подписных листов), выступает в статусе специалиста. Ввиду отсутствия регламентации в федеральном законодательстве такой неординарной ситуации возникает множество вопросов: какие права и обязанности будут первостепенными для лица, выступающего одновременно в двух правовых статусах, какие меры ответственности будут применяться к нему.

При этом необходимо учесть, что Пленум Верховного Суда РФ постановил: «Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»⁸ не распространяется на отношения, связанные с проверкой подписей избирателей, участников референдума»⁹ (далее — Федеральный закон № 73-ФЗ).

⁵ Протокол № 1 к Соглашению о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 2 сентября 2016 г. № 08/14295-2016/1/8913 (Подписан ЦИК России 01.09.2016, МВД России 02.09.2016) (ред. от 08.05.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Соглашение о порядке взаимодействия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации, его территориальных органов (заключено 22.12.2008) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

⁸ Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Постановление Пленума Верховного суда РФ от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм., внес. Постановлением Пленума от 09.02.2012 № 3) // Российская газета. 2011. 8 апреля.

Таким образом, Верховный Суд РФ задает пределы правоприменения в сфере привлечения экспертов-почерковедов к проверке подписных листов. Однако приведение норм Федерального закона № 73-ФЗ в соответствие с положениями избирательного законодательства о межведомственном взаимодействии с экспертными подразделениями правоохранительных органов в значительной степени способствовало бы сглаживанию многих спорных моментов относительно статуса экспертов в избирательных процедурах, поскольку в упомянутом законе четко регламентируется статус эксперта, его права, обязанности и ответственность, т.е. именно те нормы, отсутствие которых в избирательном поле порождает много вопросов.

Еще больше противоречий выявляется при анализе норм, касающихся заключения, даваемого специалистом-почерковедом по результатам проверки рукописных записей и подписей, содержащихся в подписном листе. В данном вопросе неоднозначность формулировок имеет место в самом тексте Постановления ЦИК России № 128/986-6. Так, в пункте 3.1 закреплено, что для экспертов-почерковедов указанный вид работы является особым видом профессиональной деятельности. В кратчайшие сроки они должны выполнить большой объем почерковедческих исследований и отразить их результаты в виде отдельного документа.

Далее в пункте 3.3 отмечается, что «Федеральный закон (№ 67-ФЗ — авт.) не содержит требований к форме заключения эксперта. Оно может быть изложено в ведомости проверки подписных листов, т.е. подпись эксперта, в том числе эксперта-почерковеда, поставленная в ведомости проверки подписного листа, в которой указаны номер папки, номер листа в папке, номер строки, а также основания для признания подписи недостоверной и (или) недействительной, является его письменным заключением».

В связи с этим закономерен вопрос: заключение дается отдельным документом или в составе ведомости? Однозначно ответить на него крайне сложно.

Кроме того, в рассматриваемом Постановлении ЦИК России установлено, что документ, подготавливаемый почерковедом по результатам исследования подписных листов, имеет статус заключения специалиста по проверке подписных листов (статус заключения эксперта понижается до заключения специалиста). ЦИК и в данном случае не дает трактовки понятию «заключение специалиста», однако не стоит забывать, что в действующем законодательстве имеется данное определение: заключение специалиста — пред-

ставленное в письменном виде суждение по вопросам, поставленным перед специалистом сторонами (ст. 80 УПК РФ).

Если применять определения «специалист» и «эксперт», содержащиеся в УПК РФ, тогда следовало бы заключить, что отказ в регистрации кандидата на выборах (лишение его возможности реализовать пассивное избирательное право) может основываться на суждениях специалиста-почерковеда, а не на достоверных выводах эксперта. Однако данный вывод, на наш взгляд, был бы несправедлив. Очевидно, что понятие «специалист» используется в нормативно-правовых актах о выборах в ином смысле, уточнение которого поможет снять множество вопросов в данной сфере.

Стоит заметить, что многие упомянутые вопросы находятся на повестке обсуждения в Центральной избирательной комиссии России и научном сообществе, которые предпринимают попытки разрешить задачи, возникающие в реалиях избирательного процесса.

В ходе 262-го заседания ЦИК России Э.А. Памфилова заявила: «Что касается задачи взаимодействия избирательных комиссий с органами МВД России, то напомним, что мы внесли поправки в соответствующее соглашение и упорядочили представление в избирательные комиссии результатов проверки данных избирателей. Теперь выводы МВД России должны быть однозначны, понятны и избирательной комиссии, и кандидатам. Сейчас мы ведем мониторинг процедуры проверки подписей в нижестоящих избирательных комиссиях и готовы вмешаться при выявлении нарушений с их стороны»¹⁰. Это свидетельствует о непрекращающейся работе по совершенствованию регулирования процедуры привлечения почерковедов к проверке подписных листов.

В январе 2020 г. группой исследователей избирательного права, входивших в состав Научно-экспертного совета при ЦИК России, поднимался вопрос о необходимости внесения изменений в Постановление ЦИК России № 128/986-6. В частности, предлагалось проработать следующие положения: методика почерковедческой экспертизы подписных листов должна быть открытой и общедоступной; заключения почерковедов должны содержать обоснования, в верности которых могли бы убедиться кандидаты и независимые эксперты; почерковедческая экспертиза должна проводиться открыто и гласно, в присутствии кандидатов или их представителей; должна быть возможность оспаривания заключений почерковедов и т.д.

¹⁰ Состоялось 262-е заседание ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/47114/>

На сегодняшний день многие из поднятых на обсуждение вопросов решены не только в Методических рекомендациях ЦИК России, но и в федеральном законодательстве. Так, согласно ч. 6 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ, при выборке и проверке подписей избирателей в подписных листах вправе присутствовать кандидаты, представившие необходимое количество подписей, их уполномоченные представители и доверенные лица. Также кандидату выдаются копия протокола и заключения специалиста-почерковеда в случае отказа в регистрации его кандидатуры, которые он может оспорить в суде. Споры о проверке подписных листов и о содержании заключений специалистов-почерковедов неоднократно становились объектом рассмотрения судов, в этой связи Пленум Верховного Суда РФ дал разъяснения об особенностях разрешения данной категории дел в Постановлении от 31 марта 2011 г. № 5, которое упоминалось выше.

Также существенным положительным моментом является внесение изменений в ст. 37 Федерального закона № 67-ФЗ, согласно которым фамилию, имя, отчество, подпись и дату ее внесения в подписной лист избиратель ставит собственноручно. Это, безусловно, расширяет объем материала для исследования специалиста-почерковеда и положительно отразится на достоверности его выводов.

Таким образом, в условиях постепенного совершенствования норм законодательства о проверке рукописных записей в подписных листах почерковедами важной проблемой на сегодняшний день является отсутствие четкой регламентации правового статуса данных лиц. Для устранения правовой неопределенности в статусе специалиста-почерковеда как процессуального субъекта избирательного права представляется необходимым не в подзаконном акте, а в Федеральном законе № 67-ФЗ дать более детальную правовую регламентацию процедуре привлечения эксперта-почерковеда государственного судебно-экспертного учреждения к проверке подписных листов. В частности, предлагается:

— нормативно закрепить правовой статус специалиста-почерковеда, указав профессиональные требования к специалисту, его права, обязанности, ответственность, либо закрепить перечень нормативно-правовых актов (норм), которые регламентируют деятельность специалиста-почерковеда в избирательном процессе;

— регламентировать юридическую силу заключения специалиста-почерковеда, закрепив перечень обязательных реквизитов данного акта, имеющего существенные последствия для иных субъектов избирательного права.

Литература

1. Любарев А.Е. На пути к реформе законодательства о выборах: позиция экспертов / А.Е. Любарев. [Б. м.] : Издательские решения, 2019. 237 с.
2. Нудненко Л.А. Актуальные проблемы совершенствования демократии в России / Л.А. Нудненко, Л.А. Тхабисимова // Государство и право. 2020. № 6. С. 171–178.

Уважаемые авторы!

Обращаем ваше внимание на следующие пункты:

- Нельзя предоставлять в журнал рукопись, которая была отправлена в другой журнал и находится на рассмотрении, а также статью, уже опубликованную в другом журнале.
- Соавторами статьи должны быть указаны все лица, внесшие существенный вклад в проведение исследования. Среди соавторов недопустимо указывать лиц, не участвовавших в исследовании.
- Если вы обнаружили существенные ошибки или неточности в статье на этапе ее рассмотрения или после ее опубликования, необходимо как можно скорее уведомить об этом редакцию журнала.

Организация и проведение выборов в условиях пандемии COVID-19

ТЮКОВ НИКИТА АНАТОЛЬЕВИЧ,

исполнительный директор центра общественно-политических проектов и коммуникаций,
доцент кафедры социально-политических исследований и технологий Института истории и политики
Московского педагогического государственного университета,
кандидат исторических наук
niktuk@mail.ru

Начавшаяся в декабре 2019 г. в г. Ухань (Китай) вспышка коронавирусной инфекции COVID-19 достаточно быстро распространилась по всему миру. Этот процесс продолжается и в настоящее время. Степень осознания угрозы жизни и здоровью граждан и определения уровня этой угрозы в значительной мере зависела от понимания медиками и медицинскими администраторами характера распространения, хода болезни. Именно это определяло характер мер противодействия и ограничений, рекомендуемых международными организациями и применяемых различными странами.

На международном уровне развитие ситуации отслеживала Всемирная организация здравоохранения в рамках Комитета по чрезвычайной ситуации. На втором совещании комитета 30 января 2020 г. Генеральный директор Всемирной организации здравоохранения объявил, что вспышка инфекции SARS-CoV-2 представляет собой чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, имеющую международное значение, принял консультативное заключение Комитета и выпустил его в качестве временных рекомендаций в соответствии с Международными медико-санитарными правилами¹. При этом в ходе заседания члены Комитета

по чрезвычайной ситуации разошлись во мнениях по вопросу о том, является ли данное событие ЧСЗМЗ или нет.

11 марта на пресс-брифинге Генеральный директор ВОЗ, характеризуя сложившуюся ситуацию, заявил: «Мы делаем вывод, что распространение COVID-19 можно охарактеризовать как пандемию»².

В то же время действия ВОЗ носили рекомендательный характер, позиция изменялась в зависимости от поступления и анализа информации. Достаточно сказать, что за период с января по июль 2020 г. ВОЗ опубликовано 187 отчетов о ситуации, содержащих и рекомендательные нормы³. Единого международного понимания в отношении трактовок, например, массового скопления людей не существовало и существовать не могло, поскольку Международными медико-санитарными правилами (ММСП) 2005 г.⁴ регламентируются преимущественно трансграничные транспортные

[on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/ru/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

² URL: <https://www.who.int/ru/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

³ URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>

⁴ URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43883/9789244580417_rus.pdf?sequence=4

¹ Всемирная организация здравоохранения. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/detail/30-01-2020-statement>

В статье на основе обширного фактического материала анализируются отечественные и зарубежные практики планирования и корректировки сроков действий по организации выборов и референдумов, а также технологии обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности при их подготовке и проведении.

Ключевые слова: организация избирательного процесса, COVID-19, безопасность выборов и референдумов, отмена и отложение выборов, формы голосования, экстраординарные меры.

Preparation and Holding of Elections in the Conditions of the COVID19 Pandemic

Tyukov Nikita A., Chief Executive Officer of the Center for Social and Political Projects and Communications, Associate Professor of the Department of Sociopolitical Research and Technologies of the Institute of History and Politics of the Moscow State University of Education, PhD (History)

Based on a broad selection of factual evidence, the article analyzes the national and foreign practices of planning and adjustment of election and referendum preparation terms and technologies ensuring sanitary and epidemiological protection in arranging and holding thereof.

Keywords: arrangement of an electoral procedure, COVID-19, election and referendum security, election cancellation and postponement, voting forms, extraordinary measures.

коммуникации, при этом в соответствии с п. 1 ст. 43 «правила не препятствуют государствам-участникам принимать медикосанитарные меры в соответствии со своим национальным законодательством в этой области и обязательствами по международному праву в ответ на конкретные риски для здоровья населения или чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения, имеющие международное значение».

Таким образом, меры реагирования на эпидемию внутри государства, включая введение карантина, ограничительные меры в различных сферах общественной жизни либо не введение таких мер, являлись прерогативой национальных правительств, которые, руководствуясь анализом эпидемиологической обстановки, конкретными соображениями как медицинского, так и социально-экономического характера, вводили либо не вводили ограничительные меры.

Одной из важных областей общественно-политических отношений, оказавшейся затронутой проблемой COVID-19, стала сфера выборов.

Вопрос введения ограничительных или разрешительных мер в этой сфере во многом приводил к содержательному конфликту между правами человека — правом на жизнь и «правом принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей»⁵. Дилемма — выборы или эпидемиологическая безопасность — возникла перед органами власти многих конкретных государств. На принятие решений влияла не только абстрактно-правовая составляющая, но и конкретная эпидемиологическая ситуация.

По данным IDEA, с 1 марта по 7 апреля 2020 г. по крайней мере пятьдесят стран и территорий по всему миру приняли решение отложить проведение национальных и местных выборов в связи с COVID-19 и по крайней мере восемнадцать стран и территорий решили провести национальные или местные выборы как первоначально планировалось⁶. С 21 февраля (по данным IDEA на 27 мая 2020 г.) «по крайней мере 65 стран и территорий по всему миру приняли решение отложить проведение национальных и местных выборов в связи с COVID-19 (по меньшей мере 21 из перенесенных выборов были общенациональными выборами или референдумами), а по крайней мере 30 стран и территорий провели национальные или местные выборы как первоначально планировалось»⁷. При этом собранные данные отражают электоральную ситуацию по всему миру, включая Южную Америку, Океанию и Африку.

Равно как в медицинском, экономическом, так и в политическом решении вопроса правительства при принятии решений исходили из огромного количества факторов. С марта 2020 г. многие оказались перед дилеммой: проводить ли намеченные выборы, руководствуясь правами граждан избирать и быть избранным, или поставить во главу угла право на жизнь и здоровье и отложить выборы хотя бы до тех пор, пока ситуация с COVID-19 не станет более понятной и предсказуемой.

Говоря о государствах, отложивших проведение выборов, стоит отметить, что проведение выборов в ходе пандемии потребовало увеличения расходов, связанных с принятием дополнительных мер безопасности и защиты здоровья, а также использования специальных механизмов голосования. Это также играло определенную роль в принятии решений.

Можно обозначить несколько сценариев поведения органов власти в отношении проведения или откладывания выборов.

Проведение выборов. На национальном уровне наиболее яркими примерами модели проведения выборов в назначенные сроки стали:

— Ирландия, Южная Корея, Сингапур (одноуровневые выборы), а также Бавария (Германия) (двухуровневые выборы);

— проведение первого тура и перенос второго (Франция);

— перенос даты голосования в ходе начавшейся избирательной кампании (Польша);

— неоднократное откладывание выборов (Шри-Ланка);

— вариативные сценарии на усмотрение региональных властей (Австрия).

В каждой из этих стран наблюдались свои особенности в процедурах организации выборов, однако следует отметить, что практически все страны предпринимали в общем однотипные санитарные меры предосторожности, что, впрочем, не избавляло от проблем организационного и политического плана, возникающих в связи с экстраординарным характером ведения избирательной кампании. Исключением стали выборы в нижнюю палату парламента Ирландии (8 февраля 2020 г.), прошедшие еще до распространения заболевания на территории страны, где специальные меры при проведении голосования не применялись.

Парламентские выборы в Южной Корее состоялись 15 апреля 2020 г.⁸, через полтора месяца после прохождения пика заболевания. При проведении голосования был применен широкий спектр решений, призванных предоставить гражданам возможность принять участие в выборах и одновременно не допустить возможности распространения COVID-19. Корейская модель дополнительных мер безопасности в ходе элек-

⁵ URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

⁶ URL: https://www.idea.int/sites/default/files/multimedia_reports/RUS%20Global%20Overview%20Elections%20and%20COVID%20-19-16%20-04-2020.pdf

⁷ URL: https://www.idea.int/sites/default/files/multimedia_reports/RUS%20Global%20Overview%20Elections%20and%20COVID19-10-06-2020.pdf

⁸ Hyonhee Sh. Reuters South Korea holds elections under strict safety measures amid coronavirus pandemic // World Economic Forum. 2020. 15 April.

торальных процедур во многом задала планку стандарта обеспечения безопасного голосования, поскольку по факту это были первые общенациональные выборы в условиях объявленной пандемии, проведенные после успешного купирования распространения заболевания.

Меры, принятые в ходе голосования на выборах в Южной Корее, во многом определили стандарты безопасного проведения выборов, задав их основные алгоритмы: соблюдение социальной дистанции, использование индивидуальных защитных средств (маски и перчатки) и антисептиков для избирателей и членов комиссий, дезинфекция помещений, использование одноразовых или индивидуальных пищевых принадлежностей, измерение температуры тела избирателей.

При организации голосования были приняты меры, направленные на избежание скопления избирателей на участках: с 10 апреля в Южной Корее началось досрочное голосование, и, как особая мера, более 13 тысяч человек, находящихся в режиме самоизоляции, получили возможность принять участие в голосовании после шести часов вечера, когда другие избиратели покинули избирательные участки.

Национальная избирательная комиссия Республики Корея обобщила опыт проведения выборов и опубликовала отчет «Управление выборами в ответ на COVID-19 и выборы 21-го Национального собрания в Республике Корея» (Election Management in Response to COVID-19/21st National Assembly Elections in the Republic of Korea (April 15, 2020))⁹. Собственно медицинская часть их основывалась на рекомендации ВОЗ, электоральные механизмы определялись, исходя из них и национальных традиций голосования — досрочное голосование и голосование для отдельных категорий граждан в отдельные часы.

Местные выборы в Баварии (Германия) интересны не только тем, что на них замещалось около 39 500 мандатов, но и практикой изменения избирательного законодательства в ходе кампании. Первый тур (16 марта 2020 г.) проходил с достаточно высокой явкой (55%) и в острой политической борьбе. Однако необходимость соблюдения и санитарно-эпидемиологических норм, и электоральных процедур подвигли баварские власти к неординарным решениям. На основании Баварского закона о защите от инфекций (Bayerische Infektionsschutzgesetz beschlossen¹⁰ (GVBl. S. 174; siehe Anlage), принят 25 марта 2020 г., статья 9а), были внесены изменения в избирательное законодательство (ст. 60а GLKrWG) и принятые на его основе разъяснения: «повторные выборы 29 марта 2020 г. проводятся исключительно в

форме голосования по почте», «бюллетени для голосования с документами рассылаются для голосования по почте муниципалитетами»¹¹. Таким образом, более чем в 750 муниципалитетах, городах и округах, включая пять крупнейших баварских городов, из-за риска заражения коронавирусной инфекцией повторное голосование проводилось исключительно в форме голосования по почте. Многими местными наблюдателями это расценивалось как давление ХСС на партии зеленых¹².

Соблюдение формальных сроков проведения выборов и изменение процедуры голосования в данном случае повлекло за собой политическое напряжение.

Можно отметить также меры, предпринятые на всеобщих парламентских выборах в Сингапуре (10 июля 2020 г.), подготовка к которым практически совпала с ростом числа заболевших (пик суточной заболеваемости был зафиксирован 21 апреля). В сингапурском обществе развернулась широкая дискуссия о возможности проведения выборов, результатом которой стало принятие комплекса законов и нормативных актов, регулирующих проведение выборов в условиях эпидемиологической опасности. Основным из них стал принятый 26 мая 2020 г. Закон о парламентских выборах (Особые соглашения COVID-19) (Parliamentary Elections (COVID-19 Special Arrangements) Act 2020) и Правила — 2020 (Parliamentary elections (COVID-19 special arrangements) Regulations — 2020)¹³.

В рамках организации процесса голосования, кроме санитарных рекомендаций, в них входили особый порядок голосования (предписанный двухчасовой интервал голосования, в том числе отдельно для пожилых людей), создание дополнительных избирательных участков, голосование граждан, находящихся в режиме самоизоляции (Stay-Home) на дому и на особых участках вне помещений для голосования (special polling station), использование «мобильных групп для голосования» (mobile polling team) для голосования вне помещения для голосования и др.

В популярной форме они были изложены департаментом по выборам (Elections Department (ELD))¹⁴.

Голосование проходило на фоне спада волн эпидемии, однако никаких ярко выраженных всплесков заболеваемости после выборов не про-

⁹ URL: https://www.nec.go.kr/engvote_2013/04_news/01_02.jsp?num=216&pg=1&col=&sw= ; URL: <https://drive.google.com/file/d/1qDS1kX1Y2XK42NbKdnaur90r8yTiim8O/view>

¹⁰ URL: <https://www.verkuendung-bayern.de/gvbl/2020-174/>

¹¹ URL: https://www.bayerisches-innenministerium.de/assets/stmi/suv/wahlen/ims_26.03.2020_gesetzesanderung-ua_anlage.pdf

¹² URL: <https://www.tagesspiegel.de/politik/gruene-sind-groesser-verlierer-bei-wahlen-in-bayern-stichwahl-in-kommunen-wegen-coronavirus-nur-als-briefwahl/25647080.html>

¹³ URL: <https://sso.agc.gov.sg/SL-Supp/S536-2020/> ; URL: [https://www.eld.gov.sg/gazettes/2020/Parliamentary_Elections_\(COVID-19_Special_Arrangements\)_Act_2020_\(Commencement\)_Notification_2020.pdf](https://www.eld.gov.sg/gazettes/2020/Parliamentary_Elections_(COVID-19_Special_Arrangements)_Act_2020_(Commencement)_Notification_2020.pdf)

¹⁴ URL: <https://www.gov.sg/article/how-voting-will-be-safely-conducted-if-done-during-covid-19-situation>

изошло. Гораздо большее недовольство вызвали возникшие очереди, продление голосования на два часа из-за невозможности провести волеизъявление граждан с соблюдением всех санитарных норм в установленные сроки.

Проведение выборов (первый тур) и откладывание проведения второго тура наблюдалось во Франции (муниципальные выборы). В этой стране 15 марта 2020 г. состоялся первый тур выборов в органы местного самоуправления. Французы при проведении выборов руководствовались, например, Циркуляром от министра внутренних дел — охрана здоровья избирательных действий в контексте COVID-19¹⁵ (Circulaire du ministre de l'Intérieur — protection sanitaire des opérations électorales dans le contexte du Covid19, организатором выборов во Франции является Министерство внутренних дел).

Французское правительство издало инструкции для избирательных участков по всей стране, требуя в том числе, чтобы избиратели всегда были на расстоянии не менее одного метра друг от друга. Листовки с правилами эпидемиологической безопасности предварительно рассылались избирателям. На избирательных участках были нанесены маркеры, помогающие избирателям соблюдать дистанцию. Избирателям выдавались перчатки и антисептические средства. Министр внутренних дел Франции также рекомендовал избирателям принести свои ручки для голосования, чтобы избежать передачи вируса.

Однако второй тур выборов был отложен. В числе причин переноса второго тура можно назвать изменение эпидемиологической ситуации. Число заболевших в сутки с двух тысяч 17 марта выросло до 4,9 тысячи 1 апреля. При этом никто не связывал рост числа заболеваний с прошедшим голосованием. Очевидную ложность данной корреляции показывает, например, ситуация в Великобритании (где выборов в этот период не проходило) — там число заболевших в сутки выросло с 409 17 марта до 4,5 тысячи 3 апреля¹⁶.

Немаловажным являлся и тот факт, что 30 143 муниципалитета уже выбрали свои муниципальные советы в первом туре выборов. Осталось 4 816 муниципалитетов, в которых проводится второй тур¹⁷.

Более того, накануне проведения второго тура из-за эпидемиологической обстановки («ситуация в области здравоохранения ... не позволяет проводить второй тур муниципальных выборов

в муниципалитетах») были отменены выборы во Французской Гвиане¹⁸.

Второй тур муниципальных выборов 28 июня охватил около 5 000 муниципалитетов. Он охарактеризовался понизившейся явкой: по данным Министерства внутренних дел, уровень участия в 17:00 составил 34,67% против 52,36% в 2014 г. (и 44,66% в первом туре)¹⁹. По мнению наблюдателей, это произошло «в связи с кризисом в области здравоохранения», однако следует отметить, что претензии к организации санитарно-эпидемиологических мероприятий на избирательных участках не выдвигались.

По мнению газеты LeParisien накануне выборов, «в столичной Франции эпидемия коронавирусной инфекции менее опасна, чем 15 марта, но она все еще присутствует. Медицинские инструкции были еще более усилены. В кабинете может быть одновременно только три избирателя. На этот раз лицо будет обязательно скрытым (хотя вас могут попросить удалить маску на несколько секунд, чтобы подтвердить вашу личность). Эксперты будут оснащены хирургической маской или FFP2. Гидроалкогольный гель будет доступен»²⁰.

Более критично наблюдатели относились к процедуре голосования по доверенности (Инструкция о порядке реализации права голоса по доверенности была издана 9 марта²¹). В частности, стоит отметить конфликт между кандидатами от оппозиционного Национального объединения (Rassemblement national) и республиканцами (LR, Les Républicains) по обвинению последних в подтасовках голосования по доверенности в Марселе²².

Выборы президента Польши. В Республике Польша 22 марта 2020 г. проводились дополнительные местные выборы. На них были продемонстрированы все необходимые меры санитарно-эпидемиологической защиты: сотрудники на избирательных участках были обеспечены защитными масками, дезинфицирующими средствами и перчатками для использования избирателями. Избирателям выдавали одноразовые ручки для маркировки своих бюллетеней. Выборы состоялись.

Однако голосование на выборах президента Польши, первоначально намеченное на 10 мая 2020 г., было отложено. Попытка законодательно ввести голосование исключительно

¹⁵ URL: <https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Elections-municipales-2020/Organisation-des-elections-municipales-des-15-et-22-mars-2020-en-situation-d-epidemie-de-coronavirus-COVID-19>

¹⁶ Здесь и далее — статистика COVID-19. Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU). URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

¹⁷ URL: <https://www.leparisien.fr/elections/municipales/les-resultats-des-elections-municipales-2020-second-tour-28-06-2020-8343423.php>

¹⁸ URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/6/24/INTA2015680D/jo/texte>

¹⁹ URL: <https://www.vie-publique.fr/en-bref/274840-second-tour-des-elections-municipales-2020-dimanche-28-juin>

²⁰ Lucas R. Municipales : tout savoir sur le second tour de dimanche // LeParisien. 2020. 27 juin.

²¹ URL: <https://www.interieur.gouv.fr/content/download/121538/975817/file/circulaire-procurations-INTA2006575J-9-mars-2020.pdf>

²² Berrod N. Procurations et municipales à Marseille : 10 jours de révélations sur des soupçons de fraude // LeParisien. 2020. 22 juin.

по почте натолкнулась на широкое общественное недовольство. Было отмечено, что соблюдение избирательных процедур (например, сбор подписей) угрожает здоровью граждан. В результате польские власти все-таки проявили разумную осторожность во время острой фазы эпидемии, несмотря на то, что, по данным Университета Джона Хопкинса, максимальное суточное число заболевших в стране никогда не превышало 600 человек.

Первый тур выборов состоялся 28 июня 2020 г. при соблюдении всех мер предосторожностей. Однако польские власти еще при переносе даты выборов обратили внимание на расширение возможностей дистанционного голосования — по почте. На основании ст. 12 пар. 3 Закона от 2 июня 2020 г. об особых правилах организации всеобщих выборов президента Республики Польши, предписывающих в 2020 г. возможность голосования по почте²³, Национальная избирательная комиссия 8 июня приняла постановления, например, о том, как обращаться с возвратными конвертами и избирательными пакетами при заочном голосовании в стране²⁴. Тем не менее эта мера вызвала неоднозначную реакцию и подвергалась критике.

Второй тур — 12 июля — прошел в предусмотренные сроки и с соблюдением санитарно-эпидемиологических норм, установленных ранее. В результате из 30 млн избирателей в первом туре приняло участие 19 026 тыс., во втором туре — 20 047 тыс. Из них в первом туре — 483 898 избирателей, а во втором — 614 631 избиратель проголосовал по почте²⁵. Разрыв между кандидатами во втором туре составил более 420 тыс. голосов.

Перенос даты выборов в условиях начавшейся избирательной кампании вызывал серьезные организационные проблемы. В такой ситуации оказались избирательные органы нескольких земель Австрии. Так, в Австрии на март 2020 г. были запланированы выборы муниципальных представителей и мэров в Форарльберге (15 марта 2020 г.) и выборы в муниципальный совет, запланированные на 22 марта 2020 г. в Штирии. Кампании были приостановлены в связи с распространением коронавирусной инфекции. Земельные власти в обоих случаях оказались перед сложным выбором — откладывать ли голосование и на какой период. В Форарльберге выборы были перенесены на 13 сентября 2020 г., а день повторных выборов для выборов мэра был назначен на 27 сентября

2020 г. 10 июня 2020 г. был принят соответствующий закон²⁶.

Выборы в муниципальный совет в Штирии были перенесены и состоялись 28 июня 2020 г. Помимо необходимости соблюдения высоких стандартов безопасности и гигиены, избирательные комиссии федеральной земли столкнулись с серьезной организационной проблемой. К моменту приостановки выборы уже шли полным ходом, включая досрочное голосование, проведенное 13 марта 2020 г. Таким образом, при общем числе избирателей 804 095 человек, голоса, отданные в ходе досрочного голосования 13 марта 2020 г. (33 480), и выданные карточки для голосования (92 990) оставались в силе до 28 июня²⁷, когда выборы состоялись.

14 мая правительство земли определило, что карточки для голосования могут быть выданы на дату выборов 28 июня 2020 г. с 15 мая (по заявлению избирателя в письменной или устной форме), а возможность голосования (по почте или на избирательном участке) сохраняется. Однако о проблемах «двойного голосования» неизвестно.

Следует отметить, что в Штирии местным избирательным органам было предоставлено право изменить местоположение избирательного участка или время голосования, чтобы процесс голосования был проведен максимально безопасно²⁸.

Соблюдение санитарных норм регулировалось «Руководством по гигиене для муниципальных и районных избирательных органов», разработанным в офисе государственной избирательной комиссии при участии Министерства здравоохранения, Государственной санитарной дирекции и др.

В него были включены общепризнанные к тому моменту меры безопасности: например, избирательные органы должны обеспечить, чтобы к участию в избирательном участке было допущено столько людей, чтобы можно было безопасно соблюдать правило дистанции. Перед входом на избирательный участок или на избирательном участке избирателям должна быть предоставлена возможность дезинфицировать руки. Каждый голосующий должен взять свой собственный письменный инструмент в кабину для голосования или иметь одноразовый письменный инструмент на избирательном участке. Стол и поверхность стола в кабине для голосования следует дезинфицировать через короткие промежутки времени²⁹.

²³ URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000979>

²⁴ URL: <https://pkw.gov.pl/prawo-wyborcze/uchwaly-pkw/2020-r/uchwala-nr-1672020-pkw-z-dnia-8-czerwca-2020-r-w-sprawie-sposobu-postepowania-z-kopertami-zwrotnymi->

²⁵ URL: https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1594688022_protokol-pkw-20200713-1913.pdf ; URL: https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1593510015_protokol-pkw.pdf

²⁶ URL: https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/wahlen/7.html; URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LgblAuth/LGBLA_VO_20200610_36/LGBLA_VO_20200610_36.pdfsig

²⁷ URL: https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/wahlen/4/18/Neuer_Wahltermin_Gemeinderatswahlen.html

²⁸ URL: <https://www.kommunikation.steiermark.at/cms/beitrag/12780870/29767960/>

²⁹ URL: <https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/74837604/DE/>

По пути последовательного неоднократного переноса выборов пошла Шри-Ланка. Президент (в силу полномочий, возложенных на него в соответствии со ст. 70 Конституции) распустил парламент начиная с полуночи 2 марта 2020 г. Дата проведения всеобщих парламентских выборов была назначена на 25 апреля 2020 г., а период выдвижения кандидатов был определен с 12 по 19 марта 2020 г.³⁰

В марте на территории страны был введен комендантский час (хотя зафиксировано всего 59 положительных случаев заболевания)³¹. Однако распространение эпидемии (к 21 апреля около 300 случаев) давало основания отложить выборы, «пока эпидемическая ситуация не будет взята под контроль».

Избирательная комиссия издала чрезвычайный бюллетень (Extraordinary Gazettes) № 2167/19 от 21 марта 2020 г., в котором заявила, что выборы не могут состояться 25 апреля. Выбор даты проведения выборов в Шри-Ланке является обязанностью избирательной комиссии, и факт зависания выборов вызвал оживленную переписку между офисом президента и избиркомом³².

К этому моменту собственно избирательный процесс шел полным ходом, кандидаты были выдвинуты (хотя несколько политических партий заявили, что могут оспорить выборы), и избирательная комиссия была вынуждена вводить ограничения на проведение предвыборной агитации, включая заявления о необходимости воздерживаться от получения политической пропаганды при оказании помощи людям, пострадавшим от катастрофы COVID-19. При этом в стране применяется голосование по почте (Циркуляр от 3 марта 2020 г.), а избирательная комиссия неоднократно давала по этому поводу разъяснения³³.

20 апреля дата проведения выборов была перенесена на 20 июня 2020 г. Затем, в мае 2020 г., последовало разбирательство в Верховном суде (включавшее семь петиций об основных правах, оспаривающих дату выборов для проведения парламентских выборов (20 июня), назначенную избирательной комиссией, а также уведомление президента о роспуске парламента), результатом которого по вопросу даты выборов стало решение о том, что выборы могут состояться 20 июня при строгом соблюдении руководящих принципов в отношении здоровья.

10 июня 2020 г. Избирательная комиссия в соответствии с разд. 24 (3) Закона о парламентских выборах № 1 от 1981 г. изменила дату проведения всеобщих выборов в парламент (paragraph 2 of the

Extraordinary Gazette No. 2172/3 dated 20.04.2020) на 5 августа 2020 г.³⁴. Политическая напряженность, возникшая в стране, не в последнюю очередь была вызвана досрочным роспуском парламента.

Россия была в числе стран, которые на пике эпидемии предпочли отложить выборы, а также общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации³⁵ (далее — Конституция РФ). Общероссийское голосование, первоначально назначенное на 22 апреля, было отложено Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. № 205 «О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»³⁶.

В условиях нормализации ситуации Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2020 г. № 354 «Об определении даты проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» датой проведения голосования было назначено 1 июля³⁷. Указом прямо предписывалось организовать проведение голосования, «учитывая при этом складывающуюся санитарно-эпидемиологическую обстановку и необходимость обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». В рамках подготовки и проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ как самостоятельной формы волеизъявления граждан был установлен отдельный Порядок общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации (утвержденный Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 марта 2020 г. № 244/1804-7³⁸ (в редакции Постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 2 июня 2020 г. № 250/1840-7, с изменениями, внесенными постановлениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 июня 2020 г. № 253/1871-7, от 23 июня 2020 г. № 254/1879-7, от 23 июня 2020 г. № 255/1885-7)).

Порядок предусматривал широкое использование различных форм голосования как до официального дня голосования 1 июля, так и в день голосования, включая досрочное голосование в помещении участковой комиссии; голосование

³⁰ URL: <https://www.parliament.lk/en/election-2020/dissolution-of-the-8th-parliament>

³¹ URL: <https://www.laprensalatina.com/sri-lanka-fixes-fresh-dates-for-parliamentary-elections/>

³² Например: URL: <https://sri.lankamirror.com/news/17757-des-hapriya-s-reply-to-pb-this-week>

³³ Например: URL: https://elections.gov.lk/web/wp-content/uploads/media-release/PE_2020_MR_23_E.pdf

³⁴ URL: <https://www.parliament.lk/uploads/documents/gazettes/20200610-2179-17-en.pdf>

³⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003250022>

³⁷ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006010049>

³⁸ URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/45910/>

вне помещения для голосования; электронное голосование. Все формы волеизъявления были установлены сразу и одновременно в марте 2020 г., в ходе кампании отдельные положения их применения уточнялись.

ЦИК России 10 июля 2020 г. были приняты Рекомендации участникам общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ по профилактике рисков, связанных с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19), утвержденные Роспотребнадзором³⁹. Рекомендации содержали меры, в целом совпадающие с аналогичными мерами, принимаемыми в других странах: соблюдение дистанции, температурный контроль, масочный режим, индивидуальные ручки, антисептики.

Непосредственно избирательный процесс в России развивался по несколько иному сценарию. 3 апреля 2020 г. ЦИК России принял Постановление № 246/1820-7 «Об отложении голосования на выборах, референдумах на территории ряда субъектов Российской Федерации», согласно которому были отложены 102 кампании по выборам, голосование на которых назначено на период с 5 апреля по 28 июня 2020 г., и семь кампаний, голосование на которых было назначено на 29 марта 2020 г.⁴⁰

При этом для выборов был предусмотрен вариативный сценарий, поскольку п. 4 Постановления предусматривалось, что «возобновление действий по подготовке и проведению соответствующих выборов, референдумов, указанных в п. 1–3 настоящего постановления, осуществляется по решению комиссии, организующей выборы, референдум, согласованному с соответствующей избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, после предварительного уведомления ЦИК России». При этом изменений в порядок организации выборов и избирательные процедуры не вносилось, а меры соблюдения санитарной безопасности на избирательных участках определялись в соответствии с рекомендациями ЦИК России.

С 1 июля по 12 сентября в Российской Федерации проведено и планируется провести семь избирательных кампаний. Основная часть

отложенных выборов отнесена на единый день голосования 13 сентября 2020 г., в который уже назначено около 9 000 кампаний по выборам различного уровня.

Таким образом, в различных странах был продемонстрирован в целом сходный принцип отношения к выборам в ходе пандемии: проведение кампаний можно отметить в ситуации до начала или после спада пика заболеваемости; санитарно-эпидемиологические меры, выработанные и применяемые на избирательных участках, в целом совпадали и были основаны на рекомендациях органов здравоохранения. Разумное откладывание избирательных кампаний и предварительная корректировка избирательных действий (Сингапур, Россия) представляется более аргументированным решением, чем проведение выборов с неожиданным изменением порядка голосования уже в ходе кампании, как это произошло в Германии, или разрыв избирательного процесса в Австрии.

Среди специальных механизмов голосования, применявшихся на выборах в различных странах, следует отметить как дистанционные формы — голосование по почте (Штирия (Австрия), Бавария (Германия), несколько штатов в США и Польше), электронное голосование (Россия), — так и расщепление голосования в пространстве и времени: досрочное голосование (Южная Корея), голосование вне помещения для голосования (Сингапур) и голосование по доверенности (Франция), а также такие экзотические способы, как голосование по телефону для ограниченного числа избирателей, находящихся в повышенной группе риска (Квинсленд, Австралия)⁴¹, чтобы уменьшить количество людей на участке в момент голосования.

Представляется, что меры, предпринятые органами государственной власти и управления большинства стран, в целом соответствовали духу ст. 28 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены»⁴².

⁴¹ URL: https://www.ecq.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0022/9562/Fact-sheet-Telephone-voting.pdf

⁴² Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // СПС «Консультант-Плюс».

³⁹ URL: <http://www.cikrf.ru/analog/constitution-voting/profilaktika/rekomendatsii-uchastnikam/>

⁴⁰ URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/46006/>

References

1. Berrod N. Procurations et municipales à Marseille : 10 jours de révélations sur des soupçons de fraude / N. Berrod // LeParisien. 2020. 22 juin.
2. Hyonhee Sh. Reuters South Korea holds elections under strict safety measures amid coronavirus pandemic / Sh. Hyonhee // World Economic Forum. 2020. 15 April.
3. Lucas R. Municipales : tout savoir sur le second tour de dimanche / R. Lucas // LeParisien. 2020. 27 juin.

Поправка к Конституции Российской Федерации о президентских сроках и основы конституционного строя России

ЛЕСИВ БОГДАН ВАСИЛЬЕВИЧ,

аспирант Юридического факультета

Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,

магистр права

lesiv_bv@gov.ru

Введение

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации¹ (далее — Конституция РФ) от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ² предполагается дополнить ст. 81 Конституции РФ ч. 3.1, которая устанавливает переходный порядок применения новой нормы предела нахождения в должности Президента Российской Федерации

(далее также — поправки 2020 г., поправка). Согласно переходному порядку, эта норма должна применяться к действующему Президенту без учета предыдущих сроков его нахождения в должности. Таким образом, действующему Президенту предоставляется возможность баллотироваться на следующих выборах даже при достижении ранее действовавшего предела президентства.

Указанная поправка привлекла широкое внимание представителей как общественности, так и юридического сообщества, особенно в контексте ее сопоставления с основами конституционного строя России. *Не претендуя на окончательность и всесторонность* исследования вопроса, настоящая статья представляет ряд аргументов и доводов, которые в стиле профессиональной

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

Одной из самых обсуждаемых поправок к российской Конституции в 2020 году стала новая норма о переходном порядке применения сроков нахождения в должности Президента. 16 марта своё положительное заключение по этой поправке дал Конституционный Суд, после чего она была одобрена 1 июля на Общероссийском голосовании. Настоящая статья представляет **ряд дополнительных аргументов и доводов** к суждению о соответствии данной поправки основам российского конституционализма, которые не нашли отражения в заключении органа конституционного контроля в силу формата этого документа, но которые органично следуют из фундаментальных положений конституционно-правовой доктрины. Указанная норма Конституции индуктивно рассматривается с позиции трёх основ конституционного строя: **республиканизм, демократия и высшая ценность прав человека**. В результате логической теоретико-правовой индукции сделан **вывод** о том, что имманентные признаки демократической республики, рассмотренные в статье, не препятствуют осуществлению подобного конституционного регулирования.

Ключевые слова: конституционная реформа, конституционный предел, ограничение президентских сроков, принцип сменяемости, право избирать, республиканизм, демократия.

Russian Constitutional Amendment on Presidential Term Limit and the Core Principles of Russian Constitution

Lesiv Bogdan V., PhD Student of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU), MRes (Law)

Russian constitutional Amendment on Presidential term limit was one of the most discussed parts of 2020 constitutional reform. On March 16, the Constitutional Court held this amendment as consistent with constitutional order, after which it was approved on July 1 through the All-Russia Vote. This article presents a **number of additional arguments** to the judgment on the conformity of this amendment with the core principles of Russian Constitution, which were not reflected in the Decision of the Court due to the format of this document, but which in the meantime naturally follow from the fundamental provisions of the constitutional doctrine. Mentioned constitutional clause is inductively considered from the position of three basics of the constitutional order: **republicanism, democracy and the highest value of human rights**. As a result of theoretical induction, the Author **concluded** that inherent principles of a democratic republic considered in the Article do not prohibit the implementation of such constitutional regulation.

Keywords: constitutional amendment, term limit, term of office, rotation in office, suffrage, republicanism, democracy.

конституционно-правовой дискуссии способны пролить свет на вопрос, почему предложенная поправка может быть признана соответствующей основам российского конституционализма.

Вопрос о возможности включения в текст Конституции РФ положения, закрепляющего особый порядок вступления в силу нового подхода к ограничению и исчислению сроков полномочий Президента, по своей амбивалентно-диалектической природе, по сути, сводится к вопросу о том, не противоречит ли такой подход неизменным («вечным») конституционным ценностям, которые установил для себя многонациональный народ Российской Федерации в гл. 1 и 2 Конституции. В частности (и в большей степени), это касается принципов республиканизма и демократии.

Нельзя умалять значение того факта, что, принимая Конституцию РФ и выражая свою суверенную волю, многонациональный народ России, имея многовековую историю собственной государственности и глубоко укоренившиеся в духовном самосознании общества традиции и ценности общественно-политического властвования, не мог при этом отрицать свою причастность к развитию мировой демократической социализации и правовой глобализации. Это в том числе отражено и в преамбуле российской Конституции, которая утверждает осознание многонациональным народом России себя в качестве части мирового сообщества.

Из этого следует, что воля многонационального народа России, принявшая форму Конституции РФ, была сформирована, без всяких сомнений, суверенно, но не в условиях правовой и духовно-политической изоляции, а с учетом тех конституционных практик, которые уже успели к тому моменту продемонстрировать свою общественно-прикладную значимость и эффективность. Иными словами, включая в текст Конституции РФ правовые принципы и стандарты, которые либо не были известны советскому государственному устройству, либо которым — в противовес тоталитарной идеологии Советов — придавалось теперь принципиально новое значение и понимание, конституционный законодатель наполнял их таким материально-правовым содержанием, которое имеет место в развитых правовых демократиях. После принятия Конституции РФ в 1993 г. Конституционный Суд России неоднократно демонстрировал приверженность этим конституционным универсалиям, при этом совершенствуя их, при необходимости, с учетом особенностей российской политико-правовой идентичности.

Таким образом, для того чтобы ответить на вопрос о совместимости подхода, закрепленного в новой редакции ч. 3.1 ст. 81 Конституции РФ, с вышеназванными принципами, необходимо задействовать комплексный аналитико-атрибутивный аппарат конституционного права, в том числе компаративного (не ограничиваясь нашими собственными представлениями о демократии и республике).

§ 1. Республиканизм

Рассматриваемое конституционное положение вступало бы в прямое противоречие с принципом республиканизма, если имели бы место следующие обстоятельства:

а) безусловная сменяемость Президента после нахождения его в должности в течение нескольких сроков подряд (конституционный предел нахождения в должности) является имманентной характеристикой республиканской формы правления;

б) возможность утверждения действующего Президента на новый срок без учета предыдущего нахождения в должности приводила бы *prima facie* к присвоению власти, т.е. к нарушению принципов народовластия и разделения властей;

в) переизбрание действующего Президента на новый срок без учета предыдущего нахождения в должности привело бы *a posteriori* к нуллификации, т.е. к обесцениванию самого института республиканской формы правления.

Хотя принцип сменяемости политической власти и является одной из ключевых характеристик современной республиканской формы правления, но все же он никогда не рассматривался в качестве ее незыблемого структурного ядра, отступление от которого, пусть даже ответственное и благоразумное, приводило бы к упразднению самой республики³. Структурным ядром республики является запрет передачи государственной власти по наследству, а также периодическое и неотвратимое участие граждан страны в формировании высших органов государственной власти и принятии некоторых решений государственной важности. Следовательно, до тех пор, пока это ядро остается неприкосновенным, республика имеет полную политическую и юридическую жизнеспособность. Вопрос же гармоничного соотношения других республиканских характеристик может быть разрешен по-разному в зависимости от конкретных общественно-политических условий и в любом случае остается на усмотрение конституционного законодателя.

При анализе конкретной рассматриваемой нормы в контексте принципа республиканизма следует учитывать, что возможное переизбрание действующего Президента на новый срок без учета предыдущего нахождения в должности вовсе не превосхищает несменяемость власти *per se*.

Во-первых, конституционными поправками 2020 г. предусматривается комплексное перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти: наряду с изменением структуры компетенций Президента вносятся корреспондирующие расширяющие и видоизменяющие правки в вопросы ведения обеих палат Парламента и Правительства, а также в предметы ведения Федерации и ее субъектов. Такое перераспределение есть не что иное, как

³ См., например: Whitridge F.W. Rotation in Office // Political Science Quarterly. 1889. Vol. 4. No. 2. P. 282.

функциональная властная сменяемость: определенные властные функции, которые раньше осуществлялись одними лицами и органами, с принятием поправки передаются другим органам или на другие уровни власти. Таким образом, даже в случае переизбрания действующего Президента на новый срок он, по сути, вступит в измененную должность с обновленным набором властных компетенций, чем в свою очередь и будет обеспечена эксплицитная сменяемость власти, т.е. с одной стороны, смена властных полномочий, а с другой — смена лиц, осуществляющих отдельные властные функции.

Во-вторых, отечественный опыт конституционного правопользования на протяжении последних 20 лет в условиях легитимного переизбрания одного и того же лица на должность Президента также опровергает тезис о несменяемости власти *per se*, поскольку переизбрание главы государства вовсе не предreshает переназначение других лиц на высшие должности, (главным образом это касается системы исполнительной власти). Так, каждое переизбрание Президента Российской Федерации на должность всегда сопровождалось некоторыми принципиальными кадровыми решениями как в отношении Правительства Российской Федерации, так и в отношении Администрации Президента Российской Федерации.

Более того, сама возможность переизбрания действующего Президента на новый срок не только не вступает в противоречие, но имплицитно коррелирует с конституционными принципами *народовластия и разделения властей*, что, в свою очередь, отвергает любую возможность узурпации или присвоения власти. С одной стороны, решению народа принадлежит не только допуск следующего Президента к его должности по результатам свободных выборов, но и сама возможность такого развития событий по результатам общероссийского голосования. То есть действующий Президент Российской Федерации, в отличие от своих будущих потенциальных политических соперников по избирательной кампании, обязан, по сути, *пройти двойную демократическую верификацию*, чтобы занять должность главы государства в ее видоизмененном конституционном формате. Иными словами, в условиях народовластия к нему предъявляются *повышенные требования для того, чтобы продолжить свою деятельность* на посту главы государства — сначала соответствующая поправка к Конституции РФ должна заручиться поддержкой народа, после чего он сам должен завоевать голоса граждан России на федеральных выборах. Вряд ли такой подход можно назвать несоответствующим принципу народовластия.

Еще более очевидным является отсутствие противоречия между возможностью переизбрания действующего Президента на очередной новый срок и принципом разделения властей. Возможное отступление от критерия сменяемости Президента Российской Федерации никак не за-

трагивает функционирование государственного механизма в условиях разделения властей, как он действует в настоящее время. Президент Российской Федерации, независимо от народного волеизъявления по вопросу персонификации этой должности, остается в рамках Конституции РФ и федеральных законов, которые принимаются Федеральным Собранием и обеспечиваются правосудием. Вне зависимости от решения вопроса о персонификации должности Президента его обязательства перед обществом, равно как характер взаимоотношений с законодателем и судебной властью, не ставятся под сомнение.

Таким образом, рассматриваемое регулирование не проявляет *prima facie* такого отступления от принципа сменяемости власти, которое посягало бы на саму форму республиканского государства.

В-третьих, конституционная практика зарубежных правовых демократий также указывает на то, что безусловная сменяемость Президента не является имманентной характеристикой республиканской формы правления. Так, флагманом и родоначальником современной континентальной республиканской традиции общепризнанно считается французский конституционализм. Исторически именно французскому народу и его политической мысли (Ф. Лассаль⁴, Э.-Ж. Сийес⁵) мы обязаны наступлением эпохи республиканизма Нового времени. Претерпев после Великой французской революции множество исторических изменений, французский конституционный закон в его окончательном виде (Конституция V Французской республики⁶) в своей ст. 89 устанавливает, что республиканская форма правления не может быть предметом конституционного пересмотра (аналогичная норма закреплена, к примеру, в ст. 139 Конституции Италии⁷, ст. 288 Конституции Португалии⁸). При этом республиканская форма правления означает не просто запрет *изменять форму правления*, но и запрет внесения такого изменения в Конституцию, которое бы *изменяло суть* этой формы правления.

То есть серьезнее, чем Франция, к республиканской форме правления, пожалуй, не относится никто во всем мире (особенно с учетом того, какой ценой эта республика была отвоєвана у абсолютистской монархии). Несмотря на это, до недав-

⁴ Лассаль Ф. О сущности конституции: Что же теперь о сущности конституции: две речи. Ростов-на-Дону : Донская речь, 1905. 74 с.

⁵ Сийес Э.-Ж. Что такое третье сословие? СПб. : Голос, 1906. 64 с.

⁶ Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/france/france-r.htm

⁷ Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. URL: <http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoirespubliki>

⁸ Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm

него времени Конституция Франции ни в одном из своих положений не содержала ограничения по количеству сроков, которые одно лицо может занимать в качестве президента республики (такое ограничение было введено только в 2008 г.⁹). Таким образом, очевидным является вывод о том, что занятие одним и тем же лицом должности президента республики неограниченное количество раз — на условиях периодичной выборности — в принципе совместимо с ее природой, а безусловная сменяемость должности президента не является имманентной чертой республиканской формы правления в ее классическом понимании.

Несмотря на это, необходимо учитывать, что если не *де-юре*, то *де-факто* передовые республики, как правило, обеспечивают сменяемость главы государства — на протяжении истории она достигалась не за счет жесткого конституционного запрета, а в результате деятельности самого народа, его политической активности на выборах. Так, в современной Франции даже в отсутствие письменного конституционного предела не было ни одного президента, который занимал бы должность более двух сроков по семь лет (14 лет в совокупности). В истории США ни один президент до 1945 г. также не избирался более чем на два срока, хотя запрета не существовало. После того как Ф.Д. Рузвельту удалось воспользоваться этим в 1945 г. и избраться на третий срок, была незамедлительно принята 22-я поправка к Конституции США.

Хотя ограничение количества сроков нахождения в должности Президента и не является, как мы выяснили, органическим условием республиканизма, предложенными поправками к Конституции РФ вовсе не предполагается отказ от воспринятого ранее подхода. Напротив, *подход ограничения сроков только ужесточается*, но при этом предусматривается переходный порядок применения новых ограничений. Именно в течение переходного периода предполагается возможность действующего Президента баллотироваться на выборах. Такая практика получила широкое легитимное распространение в зарубежных республиках, на историческом пути которых встречались подобные конституционные изменения, затрагивающие срок нахождения высших должностных лиц на посту (к примеру, США, Бразилия, Аргентина и др.). Так, после конституционных поправок 1997 г. президент Бразилии Ф. Кардозо во время своего первого президентского срока снова получил возможность участвовать в выборах и занимал должность вплоть до 2002 г. согласно новым правилам. Аналогичный подход имел место в Аргентине (президент К. Менем), а также в некоторых штатах США¹⁰. Примечательно,

что во всех этих примерах высшие должности замещались лицами в республиках с федеративной формой государственного устройства.

Следует иметь в виду, что Конституционный Суд Российской Федерации уже рассматривал аналогичный по своему материально-правовому содержанию вопрос, касающийся принципа сменяемости высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в том числе после достижения им предела нахождения в должности. Так, в Постановлении от 9 июля 2002 г. № 12-П¹¹ Конституционный Суд России признал соответствующим Конституции РФ, в том числе принципам демократии и республиканизма, возможность переизбрания действовавших на тот момент губернаторов субъектов Российской Федерации после введения на федеральном уровне ограничения количества сроков их полномочий. При этом Конституционный Суд осуществил конституционную легализацию не только переизбрания губернаторов в тех субъектах Российской Федерации, в которых подобного ограничения ранее не существовало, но и в тех, в которых оно уже до этого было установлено региональным законодательством и распространялось на действовавших губернаторов. В последнем решении вопроса он оставил на усмотрение регионального законодателя и конституционного (уставного) суда. При этом Конституционный Суд отметил, что само требование об ограничении количества сроков нахождения в должности вытекает непосредственно из Конституции РФ (принцип республиканизма). То есть имела место ситуация, при которой Конституционный Суд признал за высшими должностными лицами, в отношении которых уже действовал конституционный предел нахождения в должности, *возможность очередного переизбрания на новые сроки с новым конституционным пределом*. Именно поэтому использованный в данном деле Конституционным Судом России подход к оценке соответствующих норм закона полностью применим по аналогии конституционного права и закона — обладающего наиболее выраженными свойствами текстуального абстрактного единства — к рассматриваемой норме Закона о поправке 2020 г.

В-четвертых, анализируя рассматриваемую норму в ее системном единстве с ч. 3 ст. 81 Конституции РФ на предмет возможного *a posteriori* вторжения в существо республиканизма, достаточно удостовериться в том, что даже в случае переизбрания действующего Президента на новый срок без учета предыдущего нахождения в должности конституционный предел президентства не только не отменяется, но и ужесточается — и будет в дальнейшем действовать в отношении каждого вновь избранного Президента. Следовательно, новый подход к ограничению возможностей для будущего переизбрания президентов сохраняет

⁹ Loi constitutionnelle № 2008-724 du 23 juillet 2008.

¹⁰ Например, возможность переизбрания по новым правилам в свое время получили М. Блумберг как мэр Нью-Йорка, Б. Клинтон как губернатор Арканзаса, П. Паттон как губернатор Кентукки, Дж. Браун как губернатор Калифорнии.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П // СПС «КонсультантПлюс».

преимущество развития Российской Федерации как демократического государства с республиканской формой правления.

С учетом изложенного можно со значительной долей уверенности заявить, что поправка может рассматриваться как укладывающаяся в устоявшееся понятие республиканской формы правления и характерные для нее разумные пределы конституционных изменений.

§ 2. Демократия

Вместе с тем соответствие рассматриваемой нормы стандартам республиканской формы владения отнюдь не выступает беспрекословной гарантией того, что эта норма в равной степени будет отвечать принципу республиканизма, взятому не в его автономном конституционно-правовом содержании, а в системной корреляции с демократической моделью формирования и отправления властных отношений. Эта конституционная формула требует к себе особого внимания в контексте рассматриваемого вопроса, поскольку воля многонационального народа — провозглашение Российской Федерации демократическим государством с республиканской формой правления — в конкретном общественно-временном континууме стала волей к отказу от гипертрофированного понимания советской демократии и, следовательно, к восприятию дихотомической — а значит, гарантийной — структуры конституционного правления, где демократия не мыслится без либерализма и республиканизма и наоборот. Таким образом, необходимо выяснить, не вступает ли рассматриваемая норма в имплицитное противоречие с материальным ядром либеральной демократии.

Идентификация в структуре рассматриваемой поправки *эксплицитных проявлений демократической природы*, т.е. предусмотренных ею механизмов собственной легализации, легитимации и, как следствие, демократизации, является наиболее очевидным и первичным — по отношению к либерально-демократической дихотомии — тестом отсутствия конституционной дисгармонии. Первичный и даже в некоторой степени предварительный характер такой проверки позволяет ограничиться лишь установлением того факта, что рассматриваемая норма поправки, чтобы быть реализованной, должна преодолеть *тройной барьер сплошной императивной верификации*. Так, ее применение возможно лишь при условии ее одобрения не только конституционным законодателем *де-юре* — в том числе высшими органами представительной власти, т.е. представителями народа, получившими свои мандаты на выборах, — но и верховным конституционным законодателем *де-факто* — самим многонациональным народом на общероссийском голосовании, — а также повторно многонациональным народом на очередных выборах Президента Российской Федерации. *Императивность этой трехчленной структуры* конституционного санкциониро-

вания обеспечивает не только гарантию того, что отрицательный результат любого из этапов означает отклонение рассматриваемой нормы и невозможность ее применения. Но, что имеет особую демократическую значимость, этот подход предоставляет суверену — народу — также *временной ресурс дополнительного осмысления конституционной поправки* и возможность в отдельной демократической процедуре самостоятельно разрешить вопрос о целесообразности применения нормы на практике. Такой подход отлагательного, субсидиарного одобрения хоть и не является тождественным, но по духу конституционализма соотносится с практикой развитых демократических государств, которые используют особые процедурные и временные барьеры для защиты от поспешных конституционных реформ (к примеру, ст. 112 Конституции Норвегии¹²).

Касательно соответствия рассматриваемой нормы республиканско-демократическому (либеральному) критерию необходимо, прежде всего, иметь в виду практику зарубежных органов конституционного правосудия, нашедшую свой отклик и в деятельности *Европейского Суда по правам человека*, согласно которой современная правовая демократия не может сводиться лишь к выявлению воли большинства¹³. Иными словами, одобрение определенного решения на референдуме вовсе не означает, что такое решение является конституционно приемлемым для демократического правового государства. Хотя механизм легитимации любого конституционно-значимого решения (внешняя, формальная часть) и играет определяющую роль в признании его демократическим, однако наряду с этим должна обеспечиваться и его внутренняя, материальная согласованность, которая известна конституционному праву такими категориями, как *баланс конституционных ценностей* — т.е. баланс различных общественных интересов — и *принцип пропорциональности*.

Конституционную ценность ограничения количества президентских сроков в республике обуславливает, главным образом, общественный интерес в том, чтобы уберечь пост главы государства, обладающий сакральными для обеспечения общего блага функциями, от возможных проявлений личностной деформации и властного самовозрастания. С другой же стороны, поправка 2020 г. нацелена, как заявлялось ее инициаторами¹⁴, на *ценность стабильности государственной политики и авторитета нации* в лице ее лидера и интерес в эффективном противо-

¹² Конституция Норвежского Королевства от 17 мая 1814 г. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/norway/norway-r.htm

¹³ См., например: Young James and Webster v. the United Kingdom, 13.08.1981, Series A no. 44, § 63; Gorzelik and Others v. Poland, 17.02.2004, A no. 44158/98, § 90.

¹⁴ Терешкова предложила снять ограничение по числу президентских сроков // Коммерсантъ. 2020. 10 марта.

действию тем вызовам и угрозам, которые стоят перед российским обществом здесь и сейчас.

Хотя, как было ранее отмечено, ограничение количества президентских сроков и не является имманентной характеристикой республики, все же в государствах, установивших такой предел, действует презумпция негативного влияния высшей власти на человека и, следовательно, негативного влияния человека, бессменно находящегося в должности, на осуществляемую им власть. Ключевым ориентиром — с точки зрения исследования конституционной совместимости рассматриваемой нормы с принципами либеральной демократии — является то, что названная презумпция по сути своей опровержима, а значит, не отрицается возможность установления таких фактов и такого баланса ценностей-интересов, которые могли бы ее опровергнуть.

Из этого следует, что не противоречит Конституции, принципам демократии и республиканизма такое отступление от правила сменяемости Президента, при котором, с одной стороны, не допускается пагубное влияние конкретного лица на должность и связанные с ней властные функции, а с другой — достигаются совершенно определенные и ясные конституционно значимые цели и общественное благо. Кроме того, касательно второй части указанной конституционной формулы, недостаточно было бы самого факта достижения и претворения каких бы то ни было конституционно значимых целей, ценностей и интересов — в каждом конкретном случае достигаемые (претворяемые) конституционные цели, ценности и интересы должны качественно — т.е. по характеру и степени — соотноситься с отодвигаемым на второй план принципом сменяемости власти. В любом случае отступление от названного конституционного правила должно быть пропорционально тем конституционным целям, ради которых оно принимается.

Вопрос остается лишь в том, какой субъект конституционного властвования является наиболее компетентным и авторитетным в вопросе такого ценностно-целевого баланса, т.е. способен адекватно оценить текущее состояние общественных отношений, определить реальную необходимость отступления от конституционного предела, а также учесть возможные риски негативного влияния личности на должность.

Не вызывает никакого сомнения, что вопросы подобного характера исключены из ведения судебной власти, в том числе органа конституционного контроля, постольку, поскольку они имеют естественно-политическую природу и заключаются в сущности не в установлении соответствия фактов действительности, а в оценке фактов на предмет целесообразности. Уравнение, состоящее из самоограничения судебной власти и компетенции политической власти, нашло отражение в практике зарубежных органов конституционного правосудия в виде доктрины политического

вопроса¹⁵. Она была впервые применена Верховным Судом США в деле *Marbury v. Madison*¹⁶ и получила развитие в деле *Baker v. Carr*¹⁷ и др. Суть ее заключается в том, что некоторые вопросы требуют чисто политического разрешения, в которое судам не следует вмешиваться. Однако при этом отмечается, что в подавляющем большинстве случаев, в отсутствие экстраординарной обстановки, политическая дискреция должна осуществляться под действием закона и конституции, а следовательно, подлежит судебному контролю. Таким образом, этот критерий допустимо применить для определения существа спора, который в исключительных случаях может быть признан чисто политическим и не подлежащим контролю.

Как было сказано выше, наличие или отсутствие такой экстраординарной обстановки (ситуации), наличие или отсутствие объективных общественных вызовов и угроз должно устанавливаться актом политической власти. При этом акт опосредованной политической власти, не являющийся по природе абсолютным, может быть подвергнут судебному конституционному контролю. Но если соответствующие факты будут установлены — на основании взаимосвязанных положений ст. 1 (ч. 1) и 3 (ч. 1-3) Конституции РФ — актом высшей политической власти — актом народного волеизъявления, — то такой акт принимает форму решенного вопроса, не подлежащего никакому контролю, поскольку нет субъекта, более компетентного и авторитетного в вопросе общественных вызовов и угроз, чем сам многонациональный народ Российской Федерации¹⁸. На усмотрение народа отдается вопрос, стоят ли на данном этапе перед российским обществом и государством такие внутренние и внешние вызовы, необходимость профессионального противодействия которым перевешивает ценность пределов президентских сроков. Одновременно за народом остается и исключительная компетенция определять, обладает ли тот или иной человек личными и деловыми качествами должного уровня и не создается ли в конкретной ситуации (как в случае принятия поправки, так и в случае переизбрания) угроза его пагубного влияния на политическую систему.

Таким образом, поскольку рассматриваемая норма представляет собой не что иное, как отступление от слепого конституционного утверждения (презумпции) о необходимости сменяемости Президента в пользу осознанного и принятого в конкретных общественно-политических условиях решения, основанного на оценке самим народом Российской Федерации стоящих

¹⁵ См., например: Choper J.H. The Political Question Doctrine: Suggested Criteria // Duke Law Journal. 2005. Vol. 54. No. 6. P. 1457–1523.

¹⁶ *Marbury v. Madison* (1803) 5 U.S. 137.

¹⁷ *Baker v. Carr* (1962) 369 U.S. 186.

¹⁸ О верховенстве воли нации см. упоминаемый ранее труд аббата Сийеса: Сийес Э.-Ж. Указ. соч. С. 44–45.

перед ним вызовов и угроз, а также на оценке личностных, деловых и профессиональных качеств конкретного лица, их способности (неспособности) негативно отразиться на осуществляемых им функциях, постольку она не может быть признана несоответствующей гл. 1 и 2 Конституции РФ, принципам демократического государства с республиканской формой правления.

Иными словами, если бы требование сменяемости президента было бы неотъемлемым для любой республики, то презумпцию негативного влияния власти на человека нельзя было бы опровергнуть. Но поскольку это не так, постольку не может быть ничего более демократичного, чем *отдать предпочтение не слепой формальности, а реальной общественной необходимости (при ее наличии)*, не преклоняться перед юридической догмой, а использовать правовой инструментарий для достижения определенного общественного блага.

§ 3. Высшая ценность прав человека

При рассмотрении вопроса о «взвешивании» (соотношении) затронутых поправками 2020 г. конституционных ценностей нельзя оставить без внимания ст. 2 Конституции РФ. В отличие от рассмотренных выше ценностей и интересов, которые можно сравнить с гипотетическим императивом (по Канту), эта конституционная аксиома не подлежит никаким исключениям ни при каких обстоятельствах, представляя собой наглядный пример категорического императива (или хотя бы имея своей целью такое представление). Она гласит, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью нашего общества.

Такая норма, как правило, не является обязательным элементом конституций других развитых демократий. Однако, как было отмечено в самом начале статьи, такая категоричность особенно характерна для российской Конституции 1993 г., желавшей подчеркнуть свой отказ от советской практики в отношении прав человека. Это значит, что в современной Российской Федерации *ничего не может быть ценнее прав человека и никакие другие интересы не могут их перевешивать в процессе балансирования ценностей*.

Очевидно, что поправка по президентским срокам затрагивает в основном *политические права граждан России*. Трудно сказать и тем более обнаружить какую-либо явную или обоснованную взаимозависимость предложенной поправки и,

скажем, прав человека в культурной, духовной сферах или в сфере свободы личности. В большей степени поправки 2020 г. распространяются на содержание и реализацию *права избирать, права быть избранным, права участвовать в управлении делами государства*.

В какой степени затронуты эти права? Во-первых, право избирать (активное избирательное право) получает свое видоизмененное применение при проведении очередных выборов Президента Российской Федерации, поскольку на суд избирателей могут быть представлены кандидатуры, которые не имели бы возможности баллотироваться по старым правилам. Во-вторых, указанной возможности очевидно корреспондирует право быть избранным (пассивное избирательное право), действующее по новым правилам одинаково в отношении всех граждан Российской Федерации, независимо от предыдущего их нахождения в должности Президента. В-третьих, право граждан участвовать в управлении делами государства находит применение, не имевшее до этого себе аналогов (уже упомянутая ранее процедура двухуровневой императивной демократической верификации).

В 2020 г. взамен юридической формальности (пределам президентства) гражданам России предлагается дважды принять непосредственное участие в решении конкретного вопроса государственной важности, т.е. *реализовать свои политические права*. Таким образом, на «весы Конституции» положены, с одной стороны, сразу три вида вышеназванных политических прав граждан, а с другой — ценность ограничения президентских сроков. А поскольку права граждан, в том числе политические, являются высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ), то никакая другая норма Конституции, не связанная со статусом личности, в том числе и предел нахождения в должности главы государства, не может считаться более ценной. В конечном счете это вопрос приоритетов — а если этот вопрос касается непосредственно и исключительно институтов народовластия, в том числе персонализации выборных государственных должностей (и не влияет при этом на содержание и охрану конституционных прав и свобод), то приоритет, без всяких сомнений, имеет место точно такой же, как и в республиках до эпохи прав человека, и может быть уверенно выражен формулой *Vox Populi Vox Dei*.

Литература

1. Лассаль Ф. О сущности конституции: Что же теперь о сущности конституции: две речи / Ф. Лассаль. Ростов-на-Дону : Донская речь, 1905. 74 с.
2. Сийес Э.-Ж. Что такое третье сословие? / Э.-Ж. Сийес. Санкт-Петербург : Голос, 1906. 64 с.

References

1. Choper J.H. The Political Question Doctrine: Suggested Criteria / J.H. Choper // Duke Law Journal. 2005. Vol. 54. Iss. 6. P. 1457–1523.
2. Whitridge F.W. Rotation in Office / F.W. Whitridge // Political Science Quarterly. 1889. Vol. 4. Iss. 2. P. 279–295.

ЧЕСТНО О ПЕРЕЖИТОМ

Сегодняшнее время как никогда богато на литературу мемуарного плана, в которой авторы преследуют разные цели — от попытки компенсировать недооцененность окружающими их собственной личности до стремления представить парадный портрет, очищенный от лжи и клеветы, на которую падки современные СМИ.

Двухтомник доктора юридических наук профессора Р.Т. Биктагирова¹, наоборот, подводит итоги прожитого, где автор тщательно, до мельчайших деталей, анализирует свою жизнь, делая краткие оценки различных ее эпизодов, достаточные для того, чтобы понять и логику его поступков, и причины тех или иных жизненных поворотов в его судьбе. Как указывает сам автор в записке к двухтомнику, он охватывает период его жизни с конца 40-х годов прошлого века до конца второго десятилетия века нынешнего. Первый том мемуаров, касающийся татарского периода его жизни, незаметно, исподволь увлекает историей, в которой, как в зеркале, отражается жизнь послевоенного поколения наших соотечественников, их стремление к счастью, благополучию, которые каждый понимал по-своему и пытался достичь своим собственным путем.

Р.Т. Биктагиров, как и многие его сверстники, родился и вырос в сельской глубинке Республики Татарстан в семье учительницы школы — и непрерывно сталкивался с проблемами, характерными для своего времени, что не могло не сказаться на его характере. Он рано понял, что только упорством и стремлением к цели можно достичь желаемого: стать личностью, профессионалом в своем деле, уважаемым членом общества. Его стремление по достоинству было оценено уже во время службы в армии в Западной группе войск, а затем во время учебы в Казанском государственном университете на юридическом факультете, который он окончил с отличием.

Надо сказать, что тот период времени испытывал острую нужду в специалистах нового поколения, профессионально разбиравшихся в существе дела, ответственных и последовательных в достижении результатов в своих направлениях работы.

Очевидно, автор воспоминаний и ставил для себя такие цели и ориентиры в работе, чтобы не только овладеть приемами и профессиональными навыками в работе, но и заслужить соответствующую оценку коллег по работе, руководства республиканских органов власти и управления: вначале Прокуратуры Татарской АССР, затем Президиума Верховного Совета Республики, Татарского обкома КПСС. Коротко касаясь истории взаимоотношений со множеством работников партийных, советских органов, органов Прокуратуры республики как на районном и городском, так и на республиканском уровнях, автор воспоминаний тем не менее создает целую палитру их деятельности, характеров, атмосферы, существовавшей в республике.

Вопросы личной жизни в период службы в армии и учебы в университете более подробно освещены в дневнике, который автор вел длительное время.

Несмотря на скупость в изложении истории своей жизни и работы в Республике Татарстан, Р.Т. Биктагиров дает понять о сложностях служебных и человеческих

взаимоотношений, не позволивших в полной мере реализовать его профессиональные возможности на различных направлениях деятельности. Эта неудовлетворенность наложила определенный отпечаток на биографию, сказалась на дальнейшей его судьбе. Перестройка и распад СССР резко изменили биографию автора, дали возможность выйти ему за пределы республики на федеральный уровень, применить свои профессиональные способности в период работы в Центральной избирательной комиссии РФ и далее — в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Этому посвящен второй том воспоминаний Р.Т. Биктагирова, полностью относящийся к московскому периоду его жизни.

Следует сказать, что в целом эти два периода жизни автора — татарский и московский — принципиально отличаются друг от друга одним важным обстоятельством. Первый характерен сложившейся социальной и политической системой общества, пришедшей к своему финалу в 1991 г. Второй период относится ко времени бурных событий, ломки старой общественной системы и рождения новой. Безусловно, каждый из них наложил свой отпечаток на биографию Р.Т. Биктагирова.

Именно об этом и рассказывает автор, последовательно описывая историю складывания новых органов управления на примере ЦИК РФ и свою работу в ней. Во второй книге автор делится массой впечатлений от новой жизни, новой работы, множества новых лиц, с которыми ему пришлось познакомиться в этот период времени. Вместе с тем, расширяя круг знакомств, автор по-прежнему остается верен своим коллегам и друзьям, с которыми его свела судьба — начиная со службы в армии и далее во время учебы в университете, работы в республиканских органах власти Республики Татарстан. Одновременно он рассказывает об истории становления важнейшего органа новой России — ЦИК РФ.

В целом он упоминает более семисот лиц, с которыми свели его судьба, работа, поездки по Республике Татарстан, затем по Российской Федерации и командировки за ее пределы.

Двухтомник снабжен множеством приложений, позволяющих лучше понять различные периоды жизни Р.Т. Биктагирова, его личные устремления и интересы, личные взгляды на многие стороны его богатой событиями биографии. В приложениях отдельно отражена его творческая, научная и преподавательская деятельность, они включают перечень написанных и опубликованных им работ, которых более ста. Двухтомник снабжен большим количеством фотографий из архива автора, которые существенно иллюстрируют и дополняют его воспоминания.

В завершение хотелось бы сказать, что данный труд интересен не только профессионалам в области юриспруденции, молодежи, начинающей свою жизнь, но и историкам и социологам, исследующим переходный период в жизни нашей страны в конце XX — начале XXI веков, — период, изложенный очевидцем, работавшим в органах власти и управления Республики Татарстан и России, что делает воспоминания важными и значимыми для последующих поколений.

Петрищев В.Н.,
кандидат политических наук

¹ Биктагиров Р.Т. Честно о пережитом (воспоминания человека, жившего в эпоху перемен) : автобиографическое сочинение в двух частях (книгах). Казань : Школа, 2019.

Литература

1. Биктагиров Р.Т. Честно о пережитом (воспоминания человека, жившего в эпоху перемен) : автобиографическое сочинение в двух частях (книгах) / Р.Т. Биктагиров. Казань : Школа, 2019.