

# ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2020—№ 4

Издается 4 раза в год

## СОДЕРЖАНИЕ

### ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

**Головина А.А.** Новации механизмов правореализации в современном электоральном процессе в условиях развития цифровых технологий: тенденции и новые горизонты ..... 3

### СУДЕБНАЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

**Рокитянский С.Г.** Становление ограничения избирательных прав в связи с совершением преступлений различной степени тяжести в российском законодательстве ..... 8

### ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

**Лафитский В.И.** Президентские выборы США 2020 года в эпоху перемен ..... 12

**Автономов А.С.** Юридическая ответственность за избирательные правонарушения в Боливии ..... 19

### ИЗ ИСТОРИИ ВЫБОРНЫХ ИНСТИТУТОВ

**Минникес И.В.** Принципы волеизъявления избирателей: эволюция правового регулирования (российский опыт) ..... 23

### ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

**Федоров В.И., Ежов Д.А.** Использование математических методов для оценки легитимности выборов: эвристические возможности и ограничения ..... 31

**Процевский В.А., Стаценко О.С.** Финансирование политических партий: конституционно-правовой анализ ..... 38

### ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

**Соколов А.Д.** Экологизация выборов: к постановке проблемы ..... 41

### ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

**Мармилова Е.П., Каширская Л.В.** Электронное голосование как третий возможный способ участия граждан в выборах (на примере Швейцарской Конфедерации) ..... 45

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, доктор юридических наук, 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 17.12.2020. Выход в свет 24.12.2020.

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 (Political Science).

**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 E.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 17.12.2020.

Issue is printed 24.12.2020.

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. 4

Published 4 times per year

## CONTENTS

### ELECTION LAWS: ISSUES AND NOVELTIES

- Golovina A.A.** Novelty of Right Enforcement Mechanisms  
in the Modern Electoral Procedure in the Digital Technology  
Development Conditions: Tendencies and New Horizons .....3

### JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

- Rokityanskiy S.G.** The Establishment of the Electoral Right  
Restriction in View of Committing of Crimes of Varying  
Severity in Russian Laws .....8

### ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

- Lafitsky V.I.** The 2020 Presidential Elections in the USA  
in the Era of Changes .....12
- Avtonomov A.S.** The Legal Liability for Election-Related Offenses  
in Bolivia .....19

### FROM THE HISTORY OF ELECTORAL INSTITUTIONS

- Minnikes I.V.** Principles of Will Declaration by Voters: Evolution  
of the Legal Regulation (the Russian Experience) .....23

### ELECTIONS AND SOCIETY

- Fedorov V.I., Ezhov D.A.** The Use of Mathematical Methods  
for the Evaluation of Legitimacy of Elections: Heuristic  
Opportunities and Limitations .....31
- Protsevskiy V.A., Statsenko O.S.** Financing of Political Parties:  
A Constitutional Law Analysis .....38

### YOUNG SCIENTIST`S TRIBUNE

- Sokolov A.D.** Environmentalization of Elections: Problem Setting ....41

### ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

- Marmilova E.P., Kashirskaya L.V.** Electronic Voting  
as the Third Possible Means of Participation of Citizens  
in Elections (on the Example of the Swiss Confederation) .....45

*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*

# Новации механизмов правореализации в современном электоральном процессе в условиях развития цифровых технологий: тенденции и новые горизонты\*

**ГОЛОВИНА АННА АЛЕКСАНДРОВНА,**

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

Современное государство входит в эру цифровизации, которая оказывает на все сферы юридических коммуникаций колоссальное воздействие, не только меняя внешнюю форму осуществления тех или иных процессов, но и вызывая поистине тектонические сдвиги внутренней сути политико-правовых отношений. Согласимся с мнением ученых, которые отмечают, что «цифровизация по масштабам своего воздействия на общество сопоставима с промышленной революцией. Стремительное изменение общественных отношений, проникновение их в виртуальную среду неизбежно оказывают влияние на сферу правового регулирования, что заставляет право приспосабливаться к новым условиям и новой модели социального развития. Масштаб этих изменений еще только предстоит оценить»<sup>1</sup>. При этом «стремительное развитие информационных, телекоммуникационных,

био-, нано- и иных технологий, ставшее отличительной особенностью современности, определяет векторы развития общественных отношений и обуславливает модификации их регуляторов, в числе которых особое место отводится праву. Во многих государствах на передний план выходит задача цифровизации. В России реализуется Национальная программа «Цифровая экономика». Цифровая повестка дня провозглашается в международных организациях. Развитие новейших технологий требует создания эффективной системы правового регулирования связанных с ними отношений. В связи с этим требуется осмысление и научное обоснование необходимых изменений и трансформаций различных сфер жизнедеятельности, включая правовую»<sup>2</sup>.

нодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2019. С. 9.

<sup>2</sup> Трансформация правовой реальности в цифровую эпоху: сб. науч. трудов / под общ. ред. Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2019. С. 15.

<sup>1</sup> Цифровизация правотворчества: поиск новых решений: монография / Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило, О.А. Иванюк, А.А. Головина; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Д.А. Пашенцева. М.: Институт зако-

В настоящей статье рассматриваются некоторые тенденции и новые горизонты развития современного избирательного законодательства, связанные с активным внедрением информационных технологий. Рассматриваются новации правового регулирования и практики в области дистанционного электронного голосования. Анализируются зарубежный опыт в данной сфере и механизмы защиты избирательных прав граждан в условиях дистанционного электронного голосования. Рассматриваются перспективы развития избирательного права и информационного права в рамках концепции так называемых циклических правовых массивов. Приводятся рассуждения о соотношении меритократии и демократии, представительной демократии и непосредственной демократии в обществе с дальнейшим развитием электронной демократии.

**Ключевые слова:** дистанционное электронное голосование, электронная демократия, циклические правовые массивы, принципы избирательного права, развитие избирательного законодательства.

**Novelties of Right Enforcement Mechanisms in the Modern Electoral Procedure in the Digital Technology Development Conditions: Tendencies and New Horizons**

**Golovina Anna A.,** Senior Research Scientist of the Department of Theory of Law and Interdisciplinary Research of Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, PhD (Law)

The article reviews some tendencies and new horizons of the development of modern election laws related to the active implementation of the information technology. Novelties of the legal regulation and practice in remote electronic voting are studied. The author analyzes foreign experience in this sphere and mechanisms of protection of civil electoral rights in the remote electronic voting conditions. The paper reviews election and information law development prospects within the framework of the so-called "cyclic body of law" concept. The author reflects on the correlation between meritocracy and democracy, representative and direct democracy in the society with further development of electronic democracy.

**Keywords:** remote electronic voting, electronic democracy, cyclic body of law, election law principles, election law development.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16219 «Новации механизмов правотворчества и правореализации в условиях развития цифровых технологий».

Правовая наука не может оставаться в стороне от осмысления происходящих процессов<sup>3</sup>. Тем более что правовая реальность в России и за рубежом представляет столь обширный материал для обобщения, а также компаративистских исследований.

Избирательное право и избирательный процесс находятся в авангарде правовой цифровизации. Масштабы изменений, которые претерпели за последние полтора десятилетия как законодательство, так и практика в данной сфере (эксперименты по электронному голосованию в городе Новомосковске Тульской области в 2008 г. и в городе Радужный Владимирской области в 2009 г., а также ряд иных аналогичных нововведений, применение новых опций электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы в 2019 г., масштабное дистанционное электронное голосование по внесению поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. и т.д.) впечатляют и сопоставимы, пожалуй, только с формированием электронного правосудия.

Еще в 2005 г. был принят Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»<sup>4</sup>, которым в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>5</sup> введен ряд норм в области электронного голосования. Например, в ст. 2 данного федерального закона появились на тот момент принципиально новые термины, такие как «комплекс для электронного голосования», «электронный бюллетень» и «электронное голосование».

Активным, можно сказать, «взрывным» развитием норм об электронном голосовании в избирательном законодательстве ознаменовались последние годы. Принят 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»<sup>6</sup>, 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»<sup>7</sup>, Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве»<sup>8</sup>, а также Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>9</sup>, который допустил сбор подписей избирателей с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Создание законодательной базы на всех этапах развития технологий электронного голосования дополнялось системой подзаконных нормативных правовых актов<sup>10</sup>. **Соответствующие нормативные правовые акты принимались также в субъектах Российской Федерации**<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> СПС «Гарант».

<sup>8</sup> Российская газета. 2020. 25 мая.

<sup>9</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Например, Постановление ЦИК России от 3 ноября 2011 г. № 54/458-6 «О форме и тексте электронного бюллетеня для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва»; Постановление ЦИК России от 2 февраля 2012 г. № 94/759-6 «О некоторых особенностях использования комплексов для электронного голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, при проведении выборов Президента Российской Федерации»; Постановление ЦИК России от 2 февраля 2012 г. № 94/758-6 «О форме и тексте электронного бюллетеня для голосования на выборах Президента Российской Федерации»; Порядок сбора подписей избирателей с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (Постановление ЦИК России от 4 июня 2020 г. № 251/1852-7); Постановление ЦИК России от 17 июня 2019 г. № 205/1565-7 «Об особенностях организации голосования на цифровых избирательных участках в городе федерального значения Москве на выборах, проводимых 8 сентября 2019 года»; Постановление ЦИК России от 23 августа 2019 г. № 223/1688-7 «О Разъяснениях порядка осуществления наблюдения на цифровых избирательных участках в городе федерального значения Москве на выборах, проводимых 8 сентября 2019 года» и др. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> См., например: Закон города 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»; Решение Мосгоризбиркома от 18 июля 2019 г. № 102/3 «Об утверждении Положения о порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»; Постановление Избирательной комиссии Ленинградской области от 14 августа 2020 г. № 101/725 «О форме и тексте электронного бюллетеня для голосования на выборах Губернатора Ленинградской области на цифровых избирательных участках 13 сентября 2020 года»; Решение Избирательной комиссии Санкт-Петербурга от 15 августа 2019 г. № 132-32 «О форме и тексте электронного бюллетеня для голосования на выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга — Губернатора Санкт-Петербурга на цифровых избирательных участках в городе федерального значения Москве 8 сентября 2019 года»; Постановление Избирательной комиссии Челябинской области от 14 августа 2019 г. № 109/973-6 «О форме и тексте электронного бюллетеня для голосования на выборах Губернатора Челябинской области на цифровых избирательных участках в городе федерального значения Москве 8 сентября 2019 года» и др. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См., например: Головина А.А. Электронное голосование и трансформация права в современную цифровую эпоху // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 19–22; Головин А.Г., Головина А.А. Язык и стиль избирательного законодательства в современную информационную эпоху: горизонты развития // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 3. С. 44–58; Язык правотворчества в условиях цифровизации общественных отношений: сб. науч. трудов / под общ. ред. Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2019; Цифровизация правотворчества: поиск новых решений: монография / Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило, О.А. Иванов, А.А. Головина; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Д.А. Пашенцева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2019; Трансформация правовой реальности в цифровую эпоху: сб. науч. трудов / под общ. ред. Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2019; Залоило М.В. Современные юридические технологии в правотворчестве: науч.-практ. пособие / под ред. Д.А. Пашенцева. М.: ИЗИСП; Норма: ИНФРА-М, 2020 и др.

<sup>4</sup> Российская газета. 2005. 26 июля.

<sup>5</sup> Российская газета. 2002. 15 июня.

<sup>6</sup> Российская газета. 2019. 31 мая.

Таким образом, была создана развитая правовая основа для дальнейшего внедрения цифровых технологий в систему публично-властных коммуникаций.

При этом, как в ходе любой кардинальной трансформации общественных процессов, интенсивное развитие требует от законодателя особенных усилий по своевременному учету изменений стремительно меняющейся реальности и все новых достижений развития науки и технологий, корректирующих правовую реальность и фундаментальные механизмы политико-правовых коммуникаций, выводящих их на новый уровень.

Развитие дистанционных электронных технологий особенно актуализирует задачу установления эффективных гарантий соблюдения принципов избирательного права. Некоторые исследователи высказывают критические замечания, выделяя следующие проблемы в сфере правового регулирования дистанционного электронного голосования: «...неадекватное обеспечение тайны голосования в условиях необходимости идентификации избирателей перед голосованием и сохранения доказательственной силы информации о сделанном волеизъявлении; вмешательство в системы обработки голосов избирателей, поданных при помощи дистанционных электронных способов голосования, и связанная с этим необходимость обеспечения неизменности информации о волеизъявлении; сложность обеспечения наблюдения и контроля за процедурой дистанционного электронного голосования со стороны как непосредственных участников избирательных кампаний, так и общественности»<sup>12</sup>.

Вместе с тем, на наш взгляд, избирательное законодательство обладает достаточным потенциалом совершенствования для того, чтобы создавать и поддерживать эффективный механизм государственных гарантий избирательных прав граждан. В частности, по нашему мнению, с целью укрепления государственных гарантий избирательных прав и дальнейшего совершенствования избирательного законодательства и правовых механизмов электронного голосования может быть изучен зарубежный опыт стран, где имеются свои традиции электронного голосования.

Например, как отмечают исследователи, для того чтобы обеспечить тайну голосования избирателя, в мировой практике предлагается следующий метод: «...два вида данных хранятся на обособленных друг от друга носителях, не позволяющих идентифицировать и соотнести данные о личности избирателя и сделанном им выборе»<sup>13</sup>.

В качестве метода, позволяющего гарантировать личную реализацию избирателем своих избирательных прав при дистанционном электронном голосовании, в некоторых странах предлагают применять идентификацию по отпечаткам пальцев. Например, «в Бразилии идентификация избирателей осуществляется при помощи предварительно изготовленных идентификационных карт. Для осуществления голосования избирателю необходимо ввести данные этой

карты, и после их проверки устройством для голосования избиратель получает доступ к электронному бюллетеню. При этом уже к 2012 г. планировалось модернизировать эту систему и применять устройства для голосования, доступ к которым будет осуществляться на основании отпечатков пальцев избирателей. Это должно было затруднить возможность голосования за отсутствующих избирателей»<sup>14</sup>.

Сходная система реализуется и в Венесуэле. В частности, электронная система в Венесуэле предполагает сканирование в специальной машине отпечатков пальцев, которые должны совпасть с данными в удостоверении личности, после этого система «разблокируется», появится на мониторе бюллетень, избиратель делает свой выбор, и в итоге распечатывается бланк, который опускается в урну для голосования. Уже проголосовавшему на мизинец наносится мастика, которая продержится несколько дней. Такая система исключает возможность двойного голосования или подтасовки результатов выборов<sup>15</sup>. Такая система оправдана при электронном голосовании на избирательном участке, однако и для дистанционного электронного голосования, как видится, идентификация по отпечаткам пальцев является перспективным механизмом обеспечения личного голосования, если для этой цели используется не компьютер, а, к примеру, смартфон избирателя.

Другой возможный способ идентификации избирателя — это его визуальная идентификация. Например, в США частная компания Follow My Vote создала и развивает платформу для голосований на основе блокчейна Bitcoin. На этой платформе голосования проводятся с использованием электронной платформы, которая осуществляет идентификацию избирателей через веб-камеру или государственный идентификатор. Особенностью платформы является возможность избирателей наблюдать за процессом голосования в режиме онлайн, а также изменять свой голос в любое время до официального окончания голосования<sup>16</sup>.

Таким образом, современное избирательное законодательство с развитием информационных технологий открывает широкие горизонты для совершенствования.

И в связи с этим можно прогнозировать перспективы дальнейшего развития элементов электронной демократии с широким внедрением информационных технологий в правотворческий процесс. В частности, применение цифровых технологий на голосовании по поправкам в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., на наш взгляд, открывает широкие возможности для трансформации уже не только электоральных технологий, но и самой модели отечественного правотворческого процесса.

В правовой литературе, как правило, дистанционное электронное голосование рассматривается в контексте избирательного права и избирательного

<sup>12</sup> Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5–13.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Новостной портал «Южный федеральный». URL: <https://u-f.ru/News/u289/2013/09/25/662154> (дата обращения: 20.09.2020).

<sup>16</sup> Кутейников Д.Л. Особенности применения технологий распределенных реестров и цепочек блоков (блокчейн) в народных голосованиях // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 41–52.

процесса, т.е. с практической точки зрения<sup>17</sup>. Однако это, без сомнения, значимое явление может быть рассмотрено также в более широком контексте фундаментальных процессов, происходящих в праве и влияющих не только на внешнюю форму тех или иных юридических явлений, но и на глубинные сущностные аспекты.

В частности, можно отметить, что применение дистанционных электоральных технологий предоставляет гражданам уникальные возможности по активному участию не только в выборе своих представителей, но и в нормотворческом процессе. В будущем, в долгосрочной исторической перспективе можно прогнозировать расширение практики участия граждан в разработке проектов нормативных правовых актов, а также предоставление более широких возможностей по участию в принятии нормативных правовых актов, прежде всего на местном уровне, по вопросам местного значения, особенно важным для населения.

Тем самым расширяются границы электронной демократии, степень участия граждан в управлении делами государства. Можно отметить особо обращающие на себя внимание специфические черты подобного изменения политико-правовых основ взаимодействия общества и публично-властных образований. В частности, несомненным плюсом является удобство для граждан, экономия бюджетных средств, высокая скорость принятия решений и обработки результатов. Возможность граждан влиять на право позволит повысить уровень правовой культуры, доверия государству, степень ответственности и осознанности участия в жизни государства и муниципального образования, актуализирует гражданское самосознание, уменьшит абсентеизм.

В целом же впервые в мировой практике со времен античных полисных демократий сложилась ситуация, при которой потенциально возможно реальное участие всех дееспособных граждан страны, обладающих активным избирательным правом, не только в избирательном процессе, но и в нормотворческом процессе. Тем самым, с одной стороны, открываются невиданные ранее перспективы демократизации правотворчества. С другой стороны, на повестку встает вопрос о целесообразности подобного расширения круга участников правотворчества, не обладающих специальными и профессиональными знаниями о предмете правового регулирования. Как видится, в будущем потребуется найти баланс меритократии и демократии, оптимальное соотношение сфер широкого демократического участия в принятии решений и сфер, где наиболее эффективным будет принятие нормотворческих решений избранным специально для этого депутатским корпусом. Иными словами, с широким развитием ин-

формационных технологий должна быть разработана новая концепция соотношения прямой демократии и представительной демократии в правотворческом процессе.

Еще один концептуальный вопрос теоретического характера, который рождает распространение дистанционного электронного голосования, — это развитие системы российского права, взаимовлияния и взаимопроникновения конституционного права (как отрасли права, частью которой является избирательное право) и информационного права.

В частности, информационное право сегодня становится все более доминирующей величиной, которая оказывает активное влияние на другие отрасли права. При этом информационное право рассматривается в современной науке нередко как отрасль права<sup>18</sup>. Отраслевой подход является доминирующей парадигмой, однако в чистом виде он не всегда может объяснить все сложные процессы, происходящие в системе права.

В частности, особенности трансформации избирательного права под влиянием развития информационного права позволяют, на наш взгляд, применять к данным процессам идею *циклического правового массива*, которая была концептуализирована в отечественной юридической литературе. В частности, Т.Я. Хабриева отмечает, что «циклические правовые массивы получили такое необычное для правовой теории название по причине схожести их визуализированной модели с химическими соединениями, образованными в результате реакции циклизации. Первичным элементом этих массивов являются «кросс-отраслевые» юридические нормы, которые своеобразно ведут себя внутри системы права, создают специфические связи и занимают в ней особое место. В развитии эти правовые массивы не проявляют тенденции к обособлению подобно отраслям или институтам права, а, наоборот, демонстрируют способность проникать в большинство элементов системы права, взаимодействовать с ними, определять их содержание, функционирование, а также векторы и темпы преобразований. Одним из следствий этого процесса является перенастройка права на достижение определенных социально и государственно значимых целей, решение соответствующих им задач и удовлетворение общественных потребностей, вызвавших к жизни «кросс-отраслевые» юридические нормы, выступающие «вершиной» в создании циклических соединений в праве»<sup>19</sup>. В качестве яркого примера циклического правового массива автор называет антикоррупционное право, экологическое право.

<sup>17</sup> См., в частности: Босова Е.Н., Реут Д.А. Дистанционное электронное голосование: поиск законодательного оформления // Правоприменение. 2019. № 3; Закускин А.А. Внедрение электронных технологий в российский избирательный процесс // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2019. № 3 (19); Антонов Я.В. Развитие правового регулирования электронного голосования в России // Управленческое консультирование. 2015. № 5 (77); Стратотерцев К.Д. К вопросу о направлениях развития электронного голосования в России // Развитие общественных наук российскими студентами. 2017. № 5 и др.

<sup>18</sup> См., в частности: Бачило И.Л. Информационное право — новая отрасль права Российской Федерации (методология, теория, практика) // Государство и право. 2008. № 3. С. 85–92; Ловцов Д.А. Теория информационного права: базисные аспекты // Государство и право. 2011. № 11. С. 33–41; Шагиева Р.В. Информационное право в системе российского права // Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики: сб. науч. статей. Материалы V ежегодной международной научной конференции, 19–22 апреля 2010 г. / отв. ред. В.М. Сырых, С.А. Рубаник. М.: РАП, 2011. С. 517; Солдатов А.С. Право как инструмент социального управления (информационный аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002 и др.

<sup>19</sup> Хабриева Т.Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 9.

На наш взгляд, та же самая трансформация и превращение в циклический правовой массив происходят и с информационным правом, роль которого уже далеко переросла статус отрасли права.

Как видится, информационное право в современных условиях можно рассматривать в роли комплексного правового регулятора, нормы которого проникают в сферу правового регулирования самых разных отраслей российского права. Наглядно виден этот процесс на примере избирательного права и поэтапного увеличения удельного веса норм об использовании современных информационных технологий в электоральном процессе. Среди других отраслей права, в которые активно внедряются нормы данного циклического правового массива, можно выделить отрасли процессуального права, в которых становление электронного правосудия оформляется широким включением норм информационного права в уголовное процессуальное право, гражданско-процессуальное право, административно-процессуальное право, арбитражно-процессуальное право и т.д.

Такие неклассические правовые образования, как циклические правовые массивы, занимают важное ме-

сто в системе российского права, поскольку они позволяют праву совершенствоваться в условиях взрывного развития науки и технологий в самых разных сферах общественной и экономической жизни, которые требуют новых, более сложных и комплексных методов воздействия государства на общественные отношения. Они позволяют праву более эффективно реагировать на усложняющиеся условия и развитие общественных отношений в современном мире, которые требуют комплексного подхода и сложных правовых конструкций, могут «работать» только с привлечением различных отраслей права. В связи с этим можно прогнозировать, что количество таких циклических правовых массивов в системе российского права будет только возрастать.

Таким образом, перспективы дальнейшего развития российского избирательного права связаны с поступательным совершенствованием гарантий избирательных прав граждан, в том числе на основе изучения зарубежного опыта в области дистанционного электронного голосования. Право, формируя новые, сложные системные связи между своими компонентами, создает комплексную, полиструктурную систему, обеспечивающую эффективность этого процесса.

#### Литература

1. Антонов Я.В. Развитие правового регулирования электронного голосования в России / Я.В. Антонов // *Управленческое консультирование*. 2015. № 5 (77). С. 63–71.
2. Бачило И.Л. Информационное право — новая отрасль права Российской Федерации (методология, теория, практика) / И.Л. Бачило // *Государство и право*. 2008. № 3. С. 85–92.
3. Босова Е.Н. Дистанционное электронное голосование: поиск законодательного оформления / Е.Н. Босова, Д.А. Реут // *Правоприменение*. 2019. Т. 3. № 3. С. 53–62.
4. Головин А.Г. Язык и стиль избирательного законодательства в современную информационную эпоху: горизонты развития / А.Г. Головин, А.А. Головина // *Гражданин. Выборы. Власть*. 2019. № 3 (13). С. 44–58.
5. Головина А.А. Электронное голосование и трансформация права в современную цифровую эпоху / А.А. Головина // *Избирательное законодательство и практика*. 2019. № 2. С. 20–23.
6. Закускин А.А. Внедрение электронных технологий в российский избирательный процесс / А.А. Закускин // *Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки*. 2019. Т. 5. № 3 (19). С. 277–282.
7. Залоило М.В. Современные юридические технологии в правотворчестве : научно-практическое пособие / М.В. Залоило ; под редакцией Д.А. Пашенцева. Москва : ИЗиСП ; Норма: ИНФРА-М, 2020. 182 с.
8. Кутейников Д.Л. Особенности применения технологий распределенных реестров и цепочек блоков (блокчейн) в народных голосованиях / Д.Л. Кутейников // *Актуальные проблемы российского права*. 2019. № 9 (106). С. 41–52.
9. Ловцов Д.А. Теория информационного права: базисные аспекты / Д.А. Ловцов // *Государство и право*. 2011. № 11. С. 33–41.
10. Павлушкин А.В. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) / А.В. Павлушкин, А.Е. Постников // *Журнал российского права*. 2009. № 11 (155). С. 5–13.
11. Солдатов А.С. Право как инструмент социального управления (информационный аспект) : автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.С. Солдатов. Москва, 2002. 19 с.
12. Страстотерцев К.Д. К вопросу о направлениях развития электронного голосования в России / К.Д. Страстотерцев // *Развитие общественных наук российскими студентами : сборник научных трудов / Ассоциация молодых ученых ; ответственный редактор Е.И. Воробьева*. В 6 выпусках. Вып. 5. Краснодар : Ассоциация молодых ученых, 2017. С. 99–102.
13. Трансформация правовой реальности в цифровую эпоху : сборник научных трудов / под общей редакцией Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. Москва : ИНФРА-М, 2019. 211 с.
14. Хабриева Т.Я. Циклические нормативные массивы в праве / Т.Я. Хабриева // *Журнал российского права*. 2019. № 12. С. 5–18.
15. Цифровизация правотворчества: поиск новых решений : монография / Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило, О.А. Иванов, А.А. Головина ; под общей редакцией Д.А. Пашенцева. Москва : ИНФРА-М, 2019. 232 с.
16. Шагиева Р.В. Информационное право в системе российского права / Р.В. Шагиева // *Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики : материалы V ежегодной международной научной конференции (г. Москва, 19–22 апреля 2010 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор В.М. Сырых, С.А. Рубаник*. Москва : РАП, 2011. С. 511–517.
17. Язык правотворчества в условиях цифровизации общественных отношений : сборник научных трудов / под общей редакцией Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. Москва : ИНФРА-М, 2019. 271 с.

# Становление ограничения избирательных прав в связи с совершением преступлений различной степени тяжести в российском законодательстве

**РОКИТЯНСКИЙ СЕРГЕЙ ГЕОРГИЕВИЧ,**

заместитель прокурора Московской области,  
старший советник юстиции  
*avtor@lawinfo.ru*

Избирательное законодательство Российской Федерации представляется едва ли не самой мобильной отраслью российского права. Законопроекты, направленные на его совершенствование, вносятся и принимаются в каждом созыве Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Регулирование может усложняться, регламентируя более комплексные общественные отношения, или оптимизироваться в целях удобства участников избирательного процесса. В целом можно констатировать относительную разнонаправленность изменений в указанной сфере. Однако то регулирование, которому будет посвящена данная статья, отличается многолетним четким и очевидным вектором. Его суть в том, что криминалу не место во власти.

Этот простой тезис, сформулированный в самом начале государственного пути нашей страны, как ни удивительно, вызывает постоянные споры. Несмотря на это, посвященное его нормативному закреплению регулирование динамично развивается на протяжении всей истории Российской Федерации.

Точкой отсчета здесь можно считать закрепленное в ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации положение: не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Представляется логичным начать рассмотрение данных конституционных запретов с ограничения активного избирательного права. Тем более что такое ограничение за время развития избирательного законодательства в Российской Федерации не претерпело каких бы то ни было изменений. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон) незначительно конкретизировал конституционную формулу. Так, в п. 3 ст. 4 Федерального закона говорится, что не имеют права избирать, быть избранными, осуществлять другие избирательные действия, участвовать в референдуме граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

В соответствии со ст. 56 Уголовного кодекса Российской Федерации лишение свободы заключается в изоляции осужденного от общества путем направления его в колонию-поселение, помещения в воспитательную колонию, лечебное исправительное учреждение, исправительную колонию общего,

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

Российская Федерация на основании своих конституционных положений всегда двигалась по пути недопущения криминала во власть. В этих целях законодатель обеспечил действенные механизмы, позволяющие сохранить запрет на реализацию активного избирательного права лицами, находящимися в местах лишения свободы, несмотря на давление со стороны иностранных структур. Кроме того, развитие в российском законодательстве получили нормы, направленные на ограничение пассивного избирательного права лиц в зависимости от тяжести совершенных ими преступлений.

**Ключевые слова:** активное избирательное право, пассивное избирательное право, голосование осужденных, Конституция, изменение конституции.

## The Establishment of the Electoral Right Restriction in View of Committing of Crimes of Varying Severity in Russian Laws

**Rokityanskiy Sergey G.,** Deputy Prosecutor of the Moscow Region, Senior Counsellor of Justice

Based on its constitutional provisions, the Russian Federation has always pursued the path of non-admission of the criminal world to the government. For this purpose, the legislator has introduced effective mechanisms allowing preservation of the prohibition against exercising of the right to vote by individuals placed in detention facilities irrespective of the pressure from foreign institutions. Moreover, the provisions aimed at restriction of the civil right to be elected depending on the severity of committed crimes have been developed in Russian laws.

**Keywords:** right to vote, right to be elected, voting by convicts, Constitution, amendment of the constitution.

строгого или особого режима либо в тюрьму. При этом важно иметь в виду, что такое наказание может быть применено только с учетом общественной опасности деяния и личности осужденного. Например, в случае совершения преступления небольшой тяжести впервые такое наказание может быть назначено при наличии отягчающих обстоятельств, предусмотренных ст. 63 названного кодекса, таких как особо активная роль в совершении преступления, совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, совершение преступления в отношении женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности, а также в отношении малолетнего, другого беззащитного или беспомощного лица либо лица, находящегося в зависимости от виновного и т.д. Такой заложенный в уголовном законодательстве подход представляется безусловным основанием для ограничения в том числе политических прав осужденных.

В силу ч. 2 ст. 43 Уголовного кодекса Российской Федерации наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений. До предположительного исправления осужденного по итогам отбытия наказания в местах лишения свободы по приговору суда его участие в формировании органов публичной власти представляется прямо противоречащим интересам общества, от которого он был изолирован.

Однако при всей очевидности такого подхода действующее в нашей стране регулирование оказалось предметом оспаривания в Европейском Суде по правам человека (далее — ЕСПЧ), что, по мнению автора, сыграло крайне значимую роль в том числе в недавней конституционной реформе. Речь идет о деле «Анчугов и Гладков против России».

Данному делу в отечественной правовой науке посвящено достаточное количество трудов, поэтому лишь коротко отметим, что 4 июля 2013 г. ЕСПЧ вынес постановление, в котором пришел к выводу, что установленное ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации ограничение избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, нарушает гарантированное ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод субъективное право на участие в выборах.

Иллюстрируя ранее высказанную позицию, что, исходя из отечественного уголовного законодательства, в места лишения свободы попадают далеко не все осужденные, обратим внимание, что дело «Анчугов и Гладков против России» было инициировано на основании «двух жалоб, поданных в ЕСПЧ гражданами Российской Федерации — Анчуговым С.Б., который за убийство, кражи и мошенничество был осужден к наказанию в виде смертной казни, замененной судом кассационной инстанцией лишением свободы на срок

15 лет, и Гладковым В.М., который за убийство, разбой, участие в организованной преступной группе и оказание сопротивления сотрудникам правоохранительных органов также был осужден к наказанию в виде смертной казни, впоследствии замененной лишением свободы на срок 15 лет»<sup>2</sup>.

Как отмечает в своей монографии доктор юридических наук, профессор А.И. Ковлер, анализируя решение ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России», «налицо не только “конфликт толкований” (болезненный, но разрешимый при наличии доброй воли и общих целей у сторон), но и “конфликт юрисдикций”, когда так называемый моральный суверенитет Суда входит в очевидный конфликт с реальным неоспоримым суверенитетом государств — участников Конвенции, ибо Конституция любого государства — это выражение суверенитета формирующей его нации, тем более что Конституция принята всенародным голосованием»<sup>3</sup>.

Как представляется, изложенное и привело к тому, что дело «Анчугов и Гладков против России» стало катализатором нормативного осмысления механизма, с помощью которого Российская Федерация могла бы оценивать допустимость применения того или иного решения межгосударственных органов в нашей стране. Так, в конце 2015 г. в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» появляется новая глава XIII<sup>1</sup> «Рассмотрение дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека». И 19 апреля 2016 г. Конституционный Суд Российской Федерации принимает Постановление «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу “Анчугов и Гладков против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации». В данном постановлении Конституционный Суд Российской Федерации признал «исполнение в соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 3 (части 1–3), 15 (части 1 и 4), 32 (части 1 и 2), 46 (часть 3) и 79, постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу “Анчугов и Гладков против России”, принятого на основании положений статьи 3 “Право на свободные выборы” Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в их истолковании Европейским Судом по правам человека, — в части мер общего характера, предполагающих внесение изменений в российское законодательство (и тем самым

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу “Анчугов и Гладков против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Цит. по: Европейская конвенция: проблемы толкования и имплементации: монография / А.И. Ковлер. М.: ИЗИСП; Норма: ИНФРА-М, 2019. С. 302.

изменение основанной на нем судебной практики), которые позволяли бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда, — невозможным, поскольку предписание статьи 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации, обладающей верховенством и высшей юридической силой в российской правовой системе, со всей определенностью означает императивный запрет, согласно которому не имеют избирательных прав без каких бы то ни было изъятий все осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы, определенных уголовным законом»<sup>4</sup>.

С защиты отечественным законодателем конституционно установленного запрета избирать для лиц, находящихся в местах лишения свободы, по мнению автора, начался столь значимый для всей правовой системы Российской Федерации, для ее суверенитета в целом, путь, завершением которого можно считать внесение 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» изменений в ст. 79 Конституции Российской Федерации. Данная статья была дополнена указанием на то, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации.

Обращаясь к вопросу ограничения пассивного избирательного права, можно констатировать, что здесь подход законодателя является дифференцированным и увязывает соответствующие ограничения с различной степенью тяжести преступлений. Регулирование в данной области прошло более тернистый путь становления прежде, чем было сформулировано в действующей редакции, в том числе корректировку в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации. Рассмотрим этот процесс по порядку.

Изначально Федеральный закон содержал только приведенную выше ч. 3 ст. 4, фиксирующую ограничение избираться для лиц, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда. И только в конце 2006 г. в указанной статье Федерального закона появляется п. 3<sup>2</sup>, закрепляющий первые ограничения для лиц, совершивших преступление или административное правонарушение, на определенный срок избираться в органы власти. Сознательно упуская регулирование, связанное с административными правонарушениями, не являющееся предметом настоящей статьи, отметим, что ограничения, связанные с совершением преступлений, касались лиц, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющих на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления,

а также осужденных за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющих на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления.

Далее, по мере удаления от не самого светлого политического прошлого и повышения электорального качества кандидатов, регулирование, призванное не допустить во власть лиц, связанных с криминалом, ужесточалось. Так, в 2012 г. было предусмотрено, что избираться не вправе лица, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния более не признавались тяжкими или особо тяжкими преступлениями. Вместе с тем такой подход не был поддержан Конституционным Судом Российской Федерации.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 3<sup>2</sup> статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» указанное регулирование было признано соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой установленное им в отношении граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за тяжкие и (или) особо тяжкие преступления, ограничение пассивного избирательного права, не являющееся уголовным наказанием, может применяться в механизме общеправовых последствий осуждения без специального указания в приговоре в качестве установленного на определенный срок конституционно-правового дисквалифицирующего препятствия для занятия такими лицами выборных публичных должностей после отбытия ими наказания. И не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 15 (часть 4), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1, 2 и 3) и 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой им установлено бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений.

Во исполнение указанного решения Конституционного Суда Российской Федерации в 2014 г. ограничение было конкретизировано. Так появилось действующее регулирование, предусматривающее запрет избираться для лиц, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющих на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; осужденных к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость

<sup>4</sup> Там же.

которых снята или погашена, — до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости; осужденных к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости. Такой подход позволил исключить негативные особенности регулирования, отмеченные Конституционным Судом Российской Федерации, такие как бессрочность ограничения и его недифференцированность.

Новеллой 2020 г. стало дополнение анализируемой нормы указанием на осуждение к лишению свободы за совершение преступлений средней тяжести, предусмотренных некоторыми статьями Уголовного кодекса Российской Федерации. Лица, совершившие такие преступления, осужденные к лишению свободы и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, не могут избираться до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости. В основу данной нормы с учетом относительно меньшей общественной опасности преступлений средней тяжести заложен еще более дифференцированный подход, чем в отношении тяжких и особо тяжких преступлений. Ограничения по тяжким и особо тяжким преступлениям различаются сроком, в течение которого лицо не может избираться. Для преступлений средней тяжести федеральный законодатель определил ряд статей, с которыми связаны ограничения.

Для того чтобы не приводить все перечисленные в анализируемой норме составы и вместе с тем охарактеризовать выбор законодателя при ограничении пассивного избирательного права граждан, попробуем сгруппировать их в рамках классификации, отличной от содержащейся в Уголовном кодексе Российской Федерации.

В самых общих чертах в контексте права избираться в отдельную группу представляется возможным объединить преступления средней тяжести, включающие отдельные виды убийств и причинения тяжкого вреда здоровью, похищение человека, рабство, мошенничества, кражи и грабежи, побеги из мест лишения свободы. Самостоятельную группу в этом же контексте составляют преступления в области публичных правоотношений: нарушения избирательных прав граждан, организации и проведения митингов. Также можно выделить недопустимые для лиц, желающих войти в избираемые органы власти, составы, относящиеся к призывам к войне, терроризму, экстремизму, сепаратизму, реабилитации нацизма. Специфические экономические преступления, такие как незаконный экспорт из России материалов, оборудования, технологий, браконьерство, контрабанда. Преступления средней тяжести, связанные с наркоти-

ками, организацией притонов и сект. Такие безнравственные деяния, как уничтожение воинских захоронений, надругательство над умершими. Современные составы, касающиеся распространения вредоносных программ и угрозы критической инфраструктуре России. А также публично значимая группа преступлений средней тяжести: насильственные действия в связи с производством расследования, осуществлением правосудия, подкуп при даче показаний, насилие в отношении представителей власти<sup>5</sup>.

Разве может вызывать сомнения поражение лиц, совершивших указанные преступления, в том числе в политических правах, которое, более того, является срочным? Ответ, данный на этот вопрос отечественным федеральным законодателем, представляется очевидным и единственно возможным.

Все вышеизложенное свидетельствует, что за недолгую современную историю правовой системы Российской Федерации борьба с криминалом во власти была значимой задачей законодателя. Повышение электорального качества кандидатов на различные выборные должности являлось и причиной, и следствием изменений регулирования в этой области. И пройденный не самый простой путь заслуживает не только приведенного краткого анализа и дальнейшего исследования, но и гордости за свою страну, избравшую именно его<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Речь в абзаце идет о преступлениях, предусмотренных статьями 106, частью второй статьи 107, частью третьей статьи 110.1, частью второй статьи 112, частью второй статьи 119, частью первой статьи 126, частью второй статьи 127, частью первой статьи 127.2, статьей 136, частями второй и третьей статьи 141, частью первой статьи 142, статьей 142.1, частями первой и третьей статьи 142.2, частью первой статьи 150, частью второй статьи 158, частями второй и пятой статьи 159, частью второй статьи 159.1, частью второй статьи 159.2, частью второй статьи 159.3, частью второй статьи 159.5, частью второй статьи 159.6, частью второй статьи 160, частью первой статьи 161, частью второй статьи 167, частью третьей статьи 174, частью третьей статьи 174.1, частью второй статьи 189, частью первой статьи 200.2, частью второй статьи 200.3, частью первой статьи 205.2, частью второй статьи 207.2, статьей 212.1, частью первой статьи 228.4, частью первой статьи 230, частью первой статьи 232, частью первой статьи 239, частью второй статьи 243.4, частью второй статьи 244, частью первой.1 статьи 258.1, частями первой и второй статьи 273, частью первой статьи 274.1, частью второй статьи 280, частью второй статьи 280.1, частью первой статьи 282, частью третьей статьи 296, частью третьей статьи 309, частями первой и второй статьи 313, частью первой статьи 318, частью второй статьи 354, частью второй статьи 354.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

<sup>6</sup> Как отмечает А.И. Ковлер в своей работе «Европейская конвенция: проблемы толкования и имплементации : монография», в декабре 2017 г. Великобритания, в отношении которой ЕСПЧ было вынесено решение по делу «Херст против Великобритании», аналогичное решение по делу «Анчугов и Гладков против России», после 12 лет сопротивления нарушению собственного законодательства и суверенитета, объявила о поэтапном введении для ряда категорий заключенных права голосовать, а для опасных преступников — об ограничении этого права индивидуально в судебном порядке при вынесении приговора.

## Литература

1. Европейская конвенция: проблемы толкования и имплементации : монография / А.И. Ковлер. Москва : ИЗиСП ; Норма: ИНФРА-М, 2019. 399 с.

# Президентские выборы США 2020 года в эпоху перемен

**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*

## Введение

В древнем Китае утверждали: «Не дай Бог жить в эпоху перемен». И соглашаясь с этим изречением, Конфуций предупреждал: «Страна в опасности — ее не посещай; в стране мятеж — там не живи... в ней нет Дао-пути»<sup>1</sup>.

Нет Дао-пути и во многих событиях эпохи перемен, наступившей в 2020 г. с началом пандемии, эскалации межэтнических и межконфессиональных столкновений, стремительного разрушения основ социально-экономической, социальной, политической и духовной жизни.

Не стали исключением и выборы Президента США 2020 г. Никогда итоги голосования не оспаривались в США так ожесточенно, как в этом году. Никогда не было и такого откровенного попрания норм права, этики, традиций со стороны двух ведущих политических сил страны — Демократической и Республиканской партий, готовых пойти на все ради достижения краткосрочной цели избрания «своего» Президента США на следующий четырехлетний срок.

Такие события свидетельствуют о системном кризисе избирательной системы США и необходимости ее углубленного исследования в эпоху перемен.

## 1. О конституционно-правовых факторах системного кризиса и потенциале устойчивости электоральной системы

Многие положения Конституции 1787 г.<sup>2</sup>, определяющие порядок проведения выборов Президента США,

<sup>1</sup> Конфуций. Луньюй. Глава 8, Изречение 13. Цит. по: Конфуций. Уроки мудрости. М., 2000. С. 55.

<sup>2</sup> Конституция США. Цит. по: США: Конституция и законодательные акты / сост. В.И. Лафитский; под ред. О.А. Жидкова. М., 1993.

остаются неизменными без малого два с половиной столетия.

Сохраняется четырехлетний срок избрания Президента и Вице-президента США коллегией выборщиков, в состав которой каждый из штатов направляет своих выборщиков в количестве, равном общему числу его представителей в Конгрессе США — в Сенате и Палате представителей.

Без изменений остаются конституционные положения, указывающие, что ни один сенатор или представитель либо лицо, занимающее почетную или приносящую доход должность, учрежденную Соединенными Штатами, не может быть назначен выборщиком; что Конгресс США устанавливает сроки избрания выборщиков и единый на всей территории США день голосования; что Президентом США может быть избрано только лицо, которое имеет американское гражданство по праву рождения, достигло возраста 35 лет и прожило в США не менее 14 лет (раздел 1 статьи 11 Конституции США).

В Конституции не установлены требования, определяющие порядок голосования и допустимую меру свободы волеизъявления выборщиков. Такие пробелы восполняет законодательство штатов.

В настоящее время в 48 штатах и федеральном округе Колумбия выборщики избираются единым списком по мажоритарной системе относительного большинства. Партия, чей список набрал наибольшее число голосов избирателей, «забирает» всех выборщиков штата.

В двух штатах — Небраске и Мэне — применяется иная система: по два выборщика избираются от каждого из штатов в целом (единого избирательного округа), остальные выборщики избираются по округам, сформирова-

Статья посвящена исследованию конституционно-правового механизма президентских выборов в США и электоральных процессов на выборах 2020 г. Автор анализирует особенности системного кризиса избирательной системы США; возрастающую роль медийного воздействия на президентские выборы; новые тенденции в развитии законодательства и правоприменительной практики, направленные, в частности, на укрепление форм самоорганизации избирателей.

**Ключевые слова:** президентские выборы США, Конституция США, Конгресс США, Сенат.

## The 2020 Presidential Elections in the USA in the Era of Changes

**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 and Visiting Professor 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 dedicated to review of the constitutional law mechanism of the presidential elections in the USA and the electoral procedures at the 2020 elections. The author analyzes peculiarities of the systemic crisis of the U.S. electoral system; the growing role of mass media influence on presidential elections; new tendencies in the development of laws and the law enforcement practice aimed, in particular, at consolidation of forms of self-organization of voters.

**Keywords:** presidential elections in the USA, U.S. Constitution, U.S. Congress, Senate.

рованным для выборов членов Палаты представителей Конгресса США. В результате в этих двух штатах возможно голосование выборщиков за разных кандидатов<sup>3</sup>.

Архаичность таких основ конституционно-правового регулирования президентских выборов очевидна. И, тем не менее, они остаются неизменными, несмотря на многочисленные попытки их реформирования и введения прямых выборов Президента США.

Инициативы таких конституционных реформ за последние полвека выдвигались трижды: в 1969, 2005 и 2016 гг.

Фактически такую же цель ставит Междоштатный пакт в поддержку национального народного голосования (National Popular Vote Interstate Compact), который был одобрен в 15 штатах и в Федеральном округе Колумбия и обязывает выборщиков голосовать за тех кандидатов в Президенты, которые набрали большинство голосов избирателей по стране в целом<sup>4</sup>.

Реализация таких инициатив позволит исключить возможность избрания «миноритарных» президентов, как это было на выборах 1824, 1876, 1888, 2000 и 2016 гг.

Наиболее показательными в этом отношении стали выборы 2016 г., когда за Д. Трампа проголосовали почти на 3 млн меньше избирателей, чем за Х. Клинтон, но в коллегии выборщиков он получил большинство, набрав на 5,5% больше голосов, что обеспечило ему победу на выборах Президента США.

Расхождения в результатах голосования в коллегии выборщиков (538 голосов) и в целом по стране объясняются особыми квотами представительства малых штатов в Конгрессе США.

В Сенате каждый из 50 штатов представлен 2 сенаторами. В Палате представителей 435 депутатских мест распределяются в зависимости от численности населения штатов, но с учетом обязательной квоты — не менее одного представителя от каждого штата.

В настоящее время наибольшее число мест в Палате представителей имеют такие многолюдные штаты, как Калифорния (53), Техас (36), Нью-Йорк (27), Флорида (27), Пенсильвания (18).

Семь штатов (Аляска, Делавэр, Монтана, Северная Дакота, Южная Дакота, Вермонт, Вайоминг) имеют по одному представителю. В пяти штатах (Гавайи, Айдахо, Мэн, Нью-Гэмпшир, Род-Айленд) избираются по два представителя. Квота представительства еще 12 штатов (Арканзас, Коннектикут, Айова, Канзас, Миссисипи, Небраска, Невада, Нью-Мексико, Оклахома, Орегон, Юта, Западная Вирджиния) колеблется от 3 до 5 мест в Палате представителей Конгресса США<sup>5</sup>.

Такое искусственное увеличение в составе Конгресса США и в коллегии выборщиков квоты представительства территориально небольших и малонаселенных штатов усиливает их политический вес и тем самым придает большую устойчивость федерации в целом, сглаживая либо смягчая противоречия между крупными и малыми штатами.

Следует отметить еще одно качество конституционно-правового механизма косвенных выборов Президента США. Оно обеспечивает сохранение двухпартийной системы как средства защиты существующей политической системы и ее эволюционного пути развития.

Попытки расшатать двухпартийную систему предпринимались неоднократно. Но успеха они не имели. Так, на президентских выборах 2016 г. участвовали представители «маргинальных» политических сил, в том числе Партии зеленых, Либертарианской партии, Конституционной партии, а также несколько независимых кандидатов. В целом по стране их поддержали менее 5% избирателей. И никто из них не получил ни одного голоса в коллегии выборщиков.

Такая же ситуация сложилась на выборах 2020 г. Представители Партии зеленых, Либертарианской партии, Конституционной партии, Партии американской солидарности, Партии единства, ряда других общественных объединений, а также независимые кандидаты получили в совокупности около 2,5 млн голосов избирателей<sup>6</sup>.

Сказанное объясняет, почему институт косвенных выборов, при всей его архаичности, остается неприкосновенным, в отличие от многих других электоральных конституционных конструкций и норм.

В частности, речь идет о предусмотренном в первоначальном тексте Конституции США порядке избрания президента Палатой представителей Конгресса США в тех случаях, когда ни один из претендентов не мог набрать большинства голосов коллегии выборщиков.

Политическая практика достаточно быстро выявила дефекты этой конституционной конструкции. На выборах 1796 г. Президентом и Вице-президентом стали представители двух разных партий: Президентом — федералист Джон Адамс, Вице-президентом — республиканец Томас Джефферсон.

Естественным результатом такого положения дел стал раскол в рядах федеральной исполнительной власти.

Следующий дефект указанной конституционной конструкции проявился через четыре года — на президентских выборах 1800 г. Оба кандидата от Республиканской партии — Томас Джефферсон и Аарон Бэр получили равное число голосов. Согласно Конституции, вопрос об избрании Президента был передан в Палату представителей Конгресса США. Но Палате представителей долгое время не удавалось избрать Президента. Достаточно сказать, что только с 36-го голосования Томас Джефферсон смог набрать необходимое число голосов и стать Президентом Соединенных Штатов<sup>7</sup>.

Дефекты такой конституционной конструкции были устранены в 1804 г. с принятием поправки XII к Конституции США. В частности, было установлено, что выборщики собираются по своим штатам и голосуют по бюллетеням за Президента и Вице-президента, которые не должны быть жителями одного штата; что выборщики в своих бюллетенях указывают лицо, за которое они голосуют как за Президента, и в отдельных бюллетенях — то лицо, за которое они голосуют как за Вице-президента; и что выборщики подписывают и удостоверяют протоколы голосования по каждому из кандидатов и направляют их в опечатанном виде в место пребывания правительства Соединенных Штатов на имя Председателя Сената.

Был закреплен следующий порядок подсчета голосов выборщиков и определения итогов голосования:

«Председатель Сената в присутствии Сената и Палаты представителей вскрывает все удостоверенные списки,

<sup>3</sup> Подробнее см.: Лафитский В.И. Правовое регулирование президентских выборов в США. М.: РЦОИТ, 2004.

<sup>4</sup> URL: [https://ballotpedia.org/National\\_Popular\\_Vote\\_Interstate\\_Compact](https://ballotpedia.org/National_Popular_Vote_Interstate_Compact)

<sup>5</sup> URL: <https://www.house.gov/representatives>

<sup>6</sup> URL: [https://ballotpedia.org/Presidential\\_candidates,\\_2020](https://ballotpedia.org/Presidential_candidates,_2020)

<sup>7</sup> Подробнее см.: Лафитский В.И. Конституционный строй США. М., 2011.

и после этого производится подсчет голосов; лицо, получившее наибольшее число голосов, поданных за него как за Президента, становится Президентом, если искомое число составляет большинство голосов всех назначенных выборщиков; если же ни одно лицо не получит такого большинства голосов, тогда из числа лиц по списку кандидатов на должность Президента, получивших наибольшее число голосов, но не более чем из трех, Палата представителей незамедлительно избирает Президента, голосуя посредством бюллетеней. Но при выборах Президента голосование проводится по штатам, и представительство от каждого штата имеет один голос; в этом случае кворум составляют члены Палаты представителей от двух третей штатов, и для избрания Президента необходимо большинство голосов всех штатов...

Лицо, получившее наибольшее число голосов, поданных за него как за Вице-президента, становится Вице-президентом, если искомое число составляет большинство голосов всех назначенных выборщиков, а если ни одно лицо не получит большинства голосов, тогда из двух кандидатов по списку, получивших наибольшее число голосов, Сенат избирает Вице-президента; в этом случае кворум составляют две трети всех сенаторов, и для избрания Вице-президента необходимо большинство голосов всех сенаторов. Но ни одно лицо, не подлежащее согласно конституционным требованиям избранию на должность Президента, не должно быть избрано на должность Вице-президента Соединенных Штатов».

Следует отметить, что поправка XII к Конституции ввела процедуру раздельного голосования за кандидатов на должность Президента и Вице-президента (первоначально Вице-президентом становился кандидат, который набрал наибольшее число голосов после Президента). Такие нововведения устранили угрозу раскола федеральной исполнительной власти и существенно сократили вероятность применения экстраординарной процедуры избрания Президента Палатой представителей в том случае, если ни один из кандидатов не набрал большинства голосов выборщиков. За всю историю США такая процедура была применена только в 1824 г., когда Президентом стал Джон Квинси Адамс.

Следующие две конституционные поправки, касающиеся президентских выборов, были приняты после Гражданской войны 1861–1865 гг.

Раздел 3 поправки XIV к Конституции США (1868 г.) указывал, что ни одно лицо не может быть выборщиком, если оно, занимая должность члена Конгресса или федерального государственного служащего либо члена законодательного собрания штата или должностного лица исполнительной или судебной власти штата, нарушило требование присяги о защите Конституции США, участвовало в мятеже или восстании против Соединенных Штатов либо оказывало помощь или поддержку их врагам. Предусматривалось, что такие ограничения могли быть отменены Конгрессом США большинством в две трети голосов каждой из палат.

Принятые с целью устранения с политической арены лидеров семи мятежных южных штатов, эти положения сохраняли свое действие до 1898 г., когда Конгресс США провел последнюю амнистию бывших повстанцев, лишенных политических прав. И в настоящее время они представляют не более чем исторический интерес.

Иной была судьба раздела первого XV поправки к Конституции (1870 г.), которая запретила ограничивать

право граждан США на участие в выборах по таким основаниям, как раса, цвет кожи либо прежнее состояние подневольного труда. Эти положения послужили основой создания массивного свода федерального законодательства, направленного на устранение расовой дискриминации на выборах в США.

Процесс демократизации избирательной системы был продолжен в 1920 г., когда избирательное право было предоставлено женщинам (раздел 1 поправки XIX).

В 1933 г. поправка XX к Конституции установила порядок вступления в должность (инаугурации) Президента, а также временного исполнения его полномочий, когда по тем или иным причинам избранный Президент не мог приступить к их осуществлению.

В частности, было установлено, что сроки полномочий Президента и Вице-президента истекают в полдень 20-го января на следующий год после выборов и что с этого момента начинают исчисляться сроки полномочий их преемников.

В случае смерти до инаугурации избранного Президента на его должность вступает Вице-президент. Если избранные Президент и Вице-президент не отвечают требованиям, предъявляемым к кандидатам на эти должности, Конгресс США может посредством закона установить, кто будет исполнять обязанности Президента, либо определить порядок избрания лица, на которого будут возложены обязанности Президента.

В 1951 г. была принята XXII поправка к Конституции, которая ограничила право Президента занимать должность более двух сроков. Таким, по словам Д. Эйзенхауэра, стал акт «запоздалой мести» Франклину Делано Рузвельту, который избирался на пост Президента четыре раза<sup>8</sup>.

Следующие три поправки к Конституции США в основном были направлены на укрепление демократических основ избирательного права.

В 1961 г. избирательные права были предоставлены жителям Федерального округа Колумбия, который получил право выбирать столько выборщиков Президента и Вице-президента, сколько сенаторов и представителей в Конгрессе он мог бы избрать, если бы был штатом, но не в большем количестве, чем от наименее населенного штата (раздел 1 поправки XXIII).

В 1964 г. были устранены ограничения (цензы), связанные с уплатой избирательного либо иных видов налогов (раздел 1 поправки XXIV).

В 1971 г. возрастной ценз активного избирательного права был снижен до 18 лет (поправка XXVI).

В последние 50 лет «электоральные» поправки в Конституцию США не вносились, что служило для многих политиков и ученых доказательством устойчивости конституционно-правового механизма президентских выборов и его способности приспосабливаться к меняющимся условиям социально-экономической и политической жизни страны.

События 2020 г. эту убежденность существенно поколебали.

### **2. О пробелах и противоречиях конституционно-правового регулирования президентских выборов США**

Следует сказать, что нормы Конституции дают только общее представление о порядке и особенностях проведения президентских выборов.

<sup>8</sup> Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., 1985.

Во многом они корректируются конституционным толкованием, законодательством, судебной практикой, обычаями и теми традициями, которые сложились более чем за двухвековую историю США.

Так, установленные конституцией требования к кандидатам на должность Президента на практике дополняются целым рядом условий и обстоятельств. Как правило, больше шансов на избрание имеют представители крупных штатов, белые мужчины протестантского вероисповедания, достигшие известных вершин в политической жизни.

Эпоха перемен эти стереотипы меняет.

На президентских выборах 2020 г. от Демократической партии на должность вице-президента баллотировалась Камала Харрис, сенатор США от штата Калифорния и дочь мигрантов из Индии и Ямайки.

Неизменным остается требование наличия необходимых денежных средств. Президентские кампании в США стоят больших денег. Собрать их может не каждый.

Но что важно подчеркнуть, только сумма денежных средств не обеспечивает победу на выборах<sup>9</sup>. Так было, в частности, на президентских выборах 2016 г., когда кандидат Республиканской партии Д. Трамп потратил на избирательную кампанию в два раза меньше денежных средств, чем кандидат Демократической партии Х. Клинтон (639,6 млн долларов США)<sup>10</sup>.

За пределами конституционного и законодательного регулирования остаются многие другие вопросы. В основном оно ограничивается вопросами финансирования выборов, порядка проведения голосования и подсчета голосов, гарантий прав избирателей.

Другие избирательные процессы, в том числе электоральной деятельности политических партий, только упоминаются в законодательных и подзаконных актах.

Сказанное относится, в частности, к вопросам организации и порядка проведения национальных конвенций по выдвижению кандидатов в Президенты США от политических партий. Пробелы в правовом регулировании этих вопросов создают широкие возможности для сохранения позиций существующих политических элит в ущерб общедемократическим принципам, в том числе равенства права избирать и быть избранным.

В качестве примера можно привести Национальный конвент Демократической партии 2020 г., в котором приняла участие не только около двух тысяч избранных на местах делегатов, но и значительное число приглашенных по должности партийных функционеров, государственных и общественных деятелей — 771 «суперделегатов» (superdelegates), которые не были связаны обязательствами поддерживать определенного кандидата в Президенты (unpledged delegates) и могли не учитывать волю и предпочтения избирателей, участвовавших на местных праймериз и собраниях (кокусах) Демократической партии<sup>11</sup>.

Федеральное законодательство не систематизирует вопросы медийного освещения избирательных кампаний, ограничиваясь закреплением норм, которые обеспечивают доступ к средствам массовой информации кандидатов, политических партий, иных общественных

объединений и определяют порядок финансирования предвыборной агитации (electioneering communication) «в электронных средствах массовой информации, газетах, журналах, средствах наружной рекламы, почтовых отправлениях, а также в любых иных видах распространения политической агитации среди населения... с явной целью добиться победы или поражения того или иного кандидата либо собрать для этой цели денежные средства» (Свод законов США. Титул 2, глава 14, раздел 441d, пункт «а»).

Вопросы содержания и допустимых пределов предвыборной агитации остаются за чертой правового регулирования, что нередко пробуждает темные стихии электоральных процессов, когда в стремлении добиться победы на выборах кандидат в Президенты и (либо) его сторонники готовы пойти на все, не считаясь с законом, волей, интересами или предпочтениями избирателей.

Еще одна отличительная черта президентских выборов США — сохранение многоуровневого правового регулирования. Порядок выдвижения кандидатов и проведения выборов Президента, помимо федерального законодательства, устанавливается многочисленными актами не только штатов, но и их административно-территориальных образований: графств, округов, муниципалитетов и др. Нередко между ними возникают коллизии, которые не всегда могут быть разрешены в административном либо судебном порядке.

Значительные проблемы создает и децентрализация системы электоральных органов.

Формально на ее вершине стоит Федеральная комиссия по выборам, порядок формирования и полномочия которой установлены Законом о федеральных избирательных кампаниях 1971 г.

В ее состав входят по должности, но без права голоса секретарь Сената и клерк Палаты представителей либо те лица, которых они назначают вместо себя. Остальные шесть членов Комиссии назначаются Президентом по совету и с согласия Сената с таким условием, чтобы не более трех членов были представителями одной политической партии. К кандидатам предъявляются повышенные требования: они должны иметь опыт работы в электоральных процессах, быть честными, беспристрастными, обладать здравым смыслом. В должности члена Комиссии они не могут пребывать более шести лет. Им запрещено заниматься какой-либо другой профессиональной или предпринимательской деятельностью, занимать какие-либо иные должности.

Федеральная комиссия по выборам в основном наделена функциями нормативного регулирования и контроля за соблюдением федерального законодательства. В этих целях ей предоставлено право издавать нормативные акты, необходимые для реализации федерального законодательства; утверждать соответствующие формы документов; высказывать консультативные мнения по вопросу применения федерального законодательства; требовать, издавая специальные или общие приказы, от любых лиц представления под присягой письменных отчетов и ответов на поставленные Комиссией вопросы; требовать дачи свидетельских показаний и представления любых документов, относящихся к сфере ее компетенции; возбуждать в судах иски от имени Комиссии по фактам нарушения федерального законодательства; проводить расследования и слушания; информировать правоохранительные органы о нарушениях федерального законодательства (Свод законов США. Титул 2, глава 14, раздел 437d).

<sup>9</sup> Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Май В.А. Конституционная экономика. М., 2001.

<sup>10</sup> URL: <https://www.bloomberg.com/politics/graphics/2016-presidential-campaign-fundraising>

<sup>11</sup> URL: [https://ballotpedia.org/Superdelegates\\_and\\_the\\_2020\\_Democratic\\_National\\_Convention](https://ballotpedia.org/Superdelegates_and_the_2020_Democratic_National_Convention)

В организации выборов участвуют также некоторые другие федеральные органы, в том числе Администрация национальных архивов и документов (National Archives and Records Administration), Служба управления кадрами США (US Office of Personnel Management), Бюро переписи населения США (US Bureau of Census) и др.

Основная их задача — обеспечение исполнения норм федерального законодательства. В частности, если Генеральный атторней США либо избиратель, чье право на участие в выборах Президента нарушено, инициирует судебное дело в каком-либо штате либо его территориально-административном подразделении, суд может издать распоряжение о назначении Директором Службы управления кадрами США федеральных инспекторов для осуществления контроля за проведением выборов в течение того срока и в тех территориально-административных образованиях штата, которые суд сочтет необходимыми для обеспечения гарантий избирательных прав, установленных XIV и XV поправками к Конституции.

Основной объем работы по организации и проведению выборов ложится на электоральные органы штатов: комиссии (советы) по выборам штатов, графств, муниципалитетов, округов, поселков, приходов и т.д., а также на некоторые иные ведомства и учреждения на местах.

В частности, функции регистрации избирателей возлагаются не только на комиссии (советы) по выборам, но и на учреждения социальной сферы: публичные библиотеки; государственные школы; службы регистрации графств и городов (включая бюро регистрации браков); лицензирующие органы рыболовства и охоты; правительственные налоговые органы; службы по выплате компенсаций безработным; службы, предоставляющие помощь лицам с ограниченными физическими возможностями, и т.д. Указанные учреждения наделены правом распространять бланки заявлений для регистрации по почте, помогать заявителям в их заполнении, принимать заявления и направлять их в соответствующие избирательные комиссии штатов (Свод законов США. Титул 42, глава 20, раздел 1973gg-5).

Такая фрагментарность законодательства и раздробленность органов, обеспечивающих проведение выборов Президента США, создают питательную среду для многих электоральных нарушений, нарушающих либо искажающих волеизъявление избирателей.

Системный кризис избирательной системы усугубляет еще один фактор: одновременно с выборами Президента проводятся выборы одной трети членов Сената и полного состава Палаты представителей Конгресса США, а также многих должностных лиц и выборных органов штатов и их административно-территориальных образований.

В частности, 3 ноября 2020 г., состоялись выборы 35 сенаторов и 435 членов Палаты представителей Конгресса США, губернаторов 11 штатов и 2 неинкорпорированных территорий США, законодателей 44 штатов (примерно 65% состава верхних и 85% состава нижних палат легислатур штатов), 82 судей верховных судов, а также большого числа иных должностных лиц штатов и местных административно-территориальных образований: секретарей, казначеев, аудиторов, атторнеев, уполномоченных штатов, мэров и муниципальных советников муниципалитетов, шерифов графств и т.д.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> URL: <https://www.politico.com/news/2020-elections>

Такое большое число лиц, избираемых в один день, затрудняет не только работу избирательных органов, но и выбор избирателей, участвующих в голосовании на президентских выборах США.

### 3. Об итогах президентских выборов США 2020 г. и поиске ответа на вопрос: «Vox rópuli vox Déi?» («Голос народа — голос Бога?»)

Древнеримское изречение «Vox rópuli vox Déi» к современным выборам в США и большей части других государств неприменимо, поскольку избиратели не слышат либо не желают услышать звучащие в их сознании слова либо побуждения, которые верующие воспринимают как голос Бога, а неверующие как голос разума, совести и верности долгу.

В наши дни услышать их сложно. Их заглушают не только собственные страхи либо предпочтения избирателей, но и непрерывный гул агитационных выступлений, призывов, обвинений, воздействие которых на общественное сознание многократно усиливают современные средства коммуникаций.

О силе их воздействия могу судить по собственному опыту. В ноябре 1992 г. я читал лекции в Университете Хофстра. И один из американских коллег — профессор Хинкли любезно согласился в день выборов взять меня с собой на избирательный участок в Нью-Йорке, чтобы я мог не по книгам, а воочию увидеть, как организовано голосование.

В очереди к избирательному участку мы простояли не менее двух часов, и нередко профессор Хинкли как ярый сторонник Демократической партии вновь возвращался к теме неизбежности победы представителя его партии Б. Клинтона и поражения действующего Президента Дж. Буша-старшего. Возражая, я доказывал, что Дж. Буш-старший достоин избрания и что действующие президенты, как показывал опыт президентских выборов в США, имели значительно больше возможностей воздействовать на избирательный корпус.

Но все мои рассуждения развеял один эпизод, когда мы оказались в помещении избирательного участка. Из кабинки для голосования выскочила девочка лет десяти и, опережая родителей, бросилась к своей сверстнице, стоявшей с отцом за нами, и стала возбужденно рассказывать как об ужасном событии, что ее родители голосовали за Дж. Буша-старшего. Услышав этот горестный монолог, я повернулся к профессору Хинкли и признал, что, скорее всего, он прав в своих прогнозах об избрании Б. Клинтона Президентом США, поскольку иной выбор повергает в панический ужас даже малых детей.

Президентские выборы 2020 г. дают неизмеримо больше свидетельств той силе воздействия, которую могут оказывать средства массовой информации на общественное сознание в преддверии выборов.

Голос народа как голос Бога (разума, совести, верности долгу) может быть вытеснен либо подменен не только словами, но и действием либо бездействием участников электоральных процессов.

В этой связи приведу еще одну историю, связанную с президентскими выборами в США. В 2000 г. их исход решался в штате Флорида, где, по многим оценкам, перевес был на стороне кандидата Демократической партии, вице-президента США Альберта Гора.

Но в результате беспорядков, начавшихся в нескольких графствах штата, губернатором которого был Джеб Буш, брат кандидата от Республиканской партии Джорджа Буша-младшего, полноценный подсчет голосов

был сорван в результате насильственного захвата ряда избирательных участков. Тем не менее 8 ноября 2000 г. Избирательная комиссия штата приняла решение о завершении подсчета голосов, объявив, что на президентских выборах во Флориде победителем стал представитель Республиканской партии Дж. Буш-младший, получив на несколько сотен голосов больше, чем А. Гор.

Адвокаты Демократической партии подали иски в суды штата, требуя ручного пересчета голосов избирателей либо повторного голосования в четырех графствах. 21 ноября 2000 г. Верховный суд Флориды поддержал исковые требования. Но в дело вмешался Верховный суд США, который сперва запретил дальнейшее рассмотрение дел в судах Флориды, а потом, 9 ноября 2000 г., вынес решение о запрете ручного пересчета голосов и признании выборов состоявшимися.

Из 9 судей Верховного суда США за это решение проголосовали 5 судей, против — 4<sup>13</sup>. При этом отметим, что все 5 судей, проголосовавших за запрет ручного пересчета голосов, были назначены в Верховный суд США по совету и с согласия Сената президентами-республиканцами, а 4 судей, голосовавших против, — президентами-демократами.

Во многом такой же сценарий, но не в одном, а в нескольких штатах воплощается и на президентских выборах 2020 г.

За две с половиной недели до выборов общественная организация «Судебный мониторинг» (Judicial Watch) обнаружила, что в 353 графствах 29 штатов, в том числе в Мичигане, Нью-Джерси, Колорадо, Аляске, Вермонте, количество зарегистрированных избирателей в два раза превышало численность постоянно проживающих в них граждан, имеющих право участвовать в выборах.

В начале октября 2020 г. «Судебный мониторинг» подал иск в федеральный окружной суд с требованием обеспечить исключение из реестров избирателей штата Колорадо «мертвых душ», иных лиц, не имеющих права быть избирателями штата<sup>14</sup>.

В день голосования, 3 ноября 2020 г., Администрация Почтовой службы США сообщила о неисполнении ее инструкции о необходимости обнаружения более 300 тыс. избирательных бюллетеней, которые были отсканированы в центрах обработки почтовых отправок, но не содержали отметок об их отправке в избирательные комиссии. В частности, к началу дня голосования не удалось обнаружить более 81 тыс. бюллетеней в 17 почтовых округах, которые охватывали «колебавшиеся» штаты, имевшие в коллегии выборщиков 151 голос. Самый большой показатель потерянных бюллетеней был зафиксирован в двух городах штата Калифорния: в Лос-Анжелесе — 48 120, в Сан-Диего — 42 543 избирательных бюллетеней<sup>15</sup>.

В тот же день Администрация Почтовой службы США известила федерального судью по Федеральному округу Колумбия Е. Салливану о том, что она не может исполнить изданный им судебный приказ о «расчистке завалов»

избирательных бюллетеней в 12 центрах обработки почтовых отправок<sup>16</sup>.

6 ноября 2020 г. судья Верховного суда США С. Аливо издал приказ, обязывающий избирательные комиссии штата Пенсильвания вести отдельный учет и хранение избирательных бюллетеней, полученных по почте после закрытия избирательных участков в 8 часов вечера 3 ноября<sup>17</sup>.

В тот же день в штате Джорджия, где проголосовали около 5 млн избирателей, Секретарь штата объявил о необходимости пересчета голосов, чтобы избежать ошибок в определении итогов голосования из-за незначительной, в несколько тысяч голосов, разницы в количестве голосов избирателей, поданных за кандидатов от Демократической и Республиканской партий<sup>18</sup>.

6 ноября 2020 г. представители Д. Трампа заявили о том, что они подали иски в Верховный суд США и нижестоящие федеральные суды, а также в суды отдельных штатов с требованиями остановить дальнейший подсчет голосов избирателей, провести расследования выявленных нарушений избирательного законодательства, обеспечить проведение повторного подсчета только действительных избирательных бюллетеней с участием наблюдателей от Республиканской партии.

Но уже в полдень 7 ноября 2020 г. Информационное агентство Associated Press и вслед за ним многие другие средства массовой информации объявили о победе Дж. Байдена. Затем сам Дж. Байден объявил о своей победе в штате Пенсильвания и в целом по стране, вместе с тем призвав своих сторонников дожидаться официального объявления итогов голосования.

Как сложится дальнейшее противостояние Д. Трампа и Дж. Байдена на президентских выборах 2020 г., сказать сложно. Тем не менее Д. Трамп не сдается и требует от руководства Республиканской партии и своих приверженцев в федеральных органах власти продолжения борьбы. Будут ли они лояльны? Время покажет. Но уже сейчас можно заметить растерянность, апатию, иногда конфронтацию со стороны многих чиновников Администрации Д. Трампа.

Нет ясности и в вопросе о том, какую позицию займет Верховный суд США. Он может, по аналогии с событиями 20-летней давности, встать на сторону действующего Президента США, учитывая не только устойчивое большинство сторонников Республиканской партии в составе Верховного суда (6 из 9 судей), но и тот факт, что 3 судей были назначены Сенатом по представлению самого Д. Трампа.

Но такое возможно только в том случае, если разница в количестве выборщиков, поддерживающих двух кандидатов, окажется незначительной.

А тем временем главы других государств и международных организаций, основываясь на сообщениях информационных агентств, стали поздравлять Дж. Байдена с победой.

Смирятся ли электоральные органы, Верховный суд США и другие суды с таким вмешательством «четвертой» власти в сферу их полномочий? Стерпят ли? Не исключено, что да.

Время покажет...

<sup>13</sup> George W. Bush and Richard Cheney, Petitioners v. Albert Gore, Jr. and Joseph Lieberman, et al. 531 U.S. 98 (2000).

<sup>14</sup> См.: Judicial Watch et al. v. Jena Griswold, Colorado Secretary of State and State of Colorado (No. 1:20-cv-02992). URL: <https://www.judicialwatch.org/documents/jw-v-griswold-complaint-02992>

<sup>15</sup> URL: <https://www.washingtonpost.com/business/2020/11/03/election-ballot-delays-usps>

<sup>16</sup> URL: <https://www.nytimes.com/live/2020/11/02/us/trump-vs-biden>

<sup>17</sup> URL: [https://www.supremecourt.gov/orders/courtorders/110620zr\\_g31i.pdf](https://www.supremecourt.gov/orders/courtorders/110620zr_g31i.pdf)

<sup>18</sup> URL: <https://www.foxnews.com/elections/2020/general-results/live-updates>

А пока несколько цифр, зафиксированных на тот момент, когда Информационное агентство Associated Press объявило Дж. Байдена победителем президентских выборов 2020 г.

Общее количество обработанных избирательных бюллетеней в целом по стране — 145 731 679, из них:

за Дж. Байдена — 74 940 734 голосов избирателей (290 выборщиков);

за Д. Трампа — 70 790 945 голосов избирателей (214 выборщиков).

Не определены 34 выборщика.

Не завершен подсчет не менее 10% избирательных бюллетеней, в том числе Аляски (50%), Калифорнии (34%), Нью-Джерси (23%), Нью-Йорка (22%), Мэриленда (21%), Вашингтона (15%), Невады (12%), Северной Вирджинии (12%), Аризоны (10%), Иллинойса (8%), Вермонта (8%), Юты (8%), Южной Каролины (6%), Южной Дакоты (6%), Луизианы (5%), Огайо (4%).

В остальных штатах не учтены от 1 до 3% голосов избирателей.

### Заключение

В 1882 г. великий немецкий мыслитель Ф. Ницше заявил: «Бог умер», — отмечая глубинные изменения в общественном сознании, которые неумолимо толкали мир к самым кровопролитным войнам в его истории.

В 2020 г. тектонические разломы в политической жизни США дают основание применить эту формулу Ф. Ницше к эпохе перемен в избирательных процессах, учитывая ту пропасть, которая сложилась между голосом Народа, как он звучит в медийном пространстве, и подлинным голосом Бога, разума, совести, верности долгу, отраженным в голосах избирателей.

Смирится ли народ США с такой электоральной судьбой?

Надеюсь, что нет, учитывая ряд обстоятельств.

Впервые с 1900 г. на президентских выборах доля участвующих в голосовании приближается к 70% от общего числа зарегистрированных избирателей.

По предварительным данным, в президентских выборах приняли участие 159,8 млн избирателей, из этого числа более 101 млн проголосовали досрочно. В предыдущих выборах Президента 2016 г. участвовали 136,6 млн избирателей.

Высокие показатели явки избирателей были обеспечены в равной мере сторонниками каждого из основных кандидатов: действующего Президента Д. Трампа от Республиканской партии и бывшего вице-президента Дж. Байдена от Демократической партии.

Отметим также низкую эффективность медийных кампаний, направленных на дискредитацию Президента США. Вопреки расчетам идейных вдохновителей таких кампаний они вызвали обратный эффект, сплотив сторонников Д. Трампа и укрепив их в решимости переломить ситуацию в пользу своего кандидата.

Достижению этой цели не препятствовали ни условия пандемии (более 100 тыс. заболевших граждан США в день), ни беспрецедентное «цунами» дезинформации, буквально захлестнувшее избирательные комиссии большей части штатов в последние дни перед голосованием.

Все более отчетливо прослеживается стремительное развитие тенденции к самоорганизации избирателей. Во многих штатах на избирательных участках появились должности электоральных судей (election judges) для разрешения споров, возникающих в связи с избирательными процессами; оказания помощи избирателям в реализации их права на участие в выборах; поддержания порядка во время голосования. В частности, на президентских выборах 2020 г. в штате Миннесота было около 30 тыс. электоральных судей.

С вечера 7 ноября начались акции протеста сторонников Д. Трампа, не смирившихся с украденными у них голосами. В суды штатов Пенсильвания, Мичиган, Висконсин, Аризона, Джорджия, Невада, отдельные окружные федеральные суды поданы иски с требованиями пересчета голосов; непризнания бюллетеней, направленных по почте и не полученных избирательными органами штатов в соответствующие сроки; проверки фактов участия в выборах лиц, не имеющих права голоса; запрещения либо отсрочки официального удостоверения результатов голосования по отдельным графствам и округам; признания голосования в таких штатах не соответствующим критериям честных выборов.

Администрацией Д. Трампа планируются также меры политического воздействия на выборщиков тех штатов, в которых посты губернаторов, иных высших должностных лиц занимают представители Республиканской партии.

Такими мерами Д. Трамп пытается не только переломить результат голосования в свою пользу, но и в случае поражения создать мощный плацдарм для участия в следующих президентских выборах 2024 г. С 14 декабря 2020 г., после голосования коллегии выборщиков и отказа судов от пересмотра итогов выборов, остается только второй вариант...

### Литература

1. Баренбойм П.Д. Конституционная экономика / П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский, В.А. Мау. Москва, 2001. 79 с.
2. Борисов И.Б. Партии на выборах / И.Б. Борисов, С.Е. Заславский. Москва : Европа, 2007. 126 с.
3. Лафитский В.И. Конституционный строй США / В.И. Лафитский. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Статут, 2011. 349 с.
4. Лафитский В.И. Правовое регулирование президентских выборов в США / В.И. Лафитский. Москва : РЦОИТ, 2004. 140 с.
5. Мишин А.А. Конституция США : политико-правовой комментарий / А.А. Мишин, В.А. Власихин. Москва : Международные отношения, 1985. 334 с.
6. 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.

# Юридическая ответственность за избирательные правонарушения в Боливии

**АВТОНОМОВ АЛЕКСЕЙ СТАНИСЛАВОВИЧ,**

проректор Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова,  
доктор юридических наук, профессор  
*avtonomov-sovet@yandex.ru*

В Боливии, официальным названием которой с 2009 г. является Многонациональное Государство Боливия (на испанском языке название пишется Estado Plurinacional de Bolivia, на языке аймара — Wuliwya Suyu, на языке кечуа — Puliwya Mamallaqta, на языке гуарани — Tetã Hetãvoregua Mborivia), в законодательстве предусмотрена ответственность как за избирательные преступления (по-испански delitos electorales, на кечуа «преступление» — q'uma, на аймара «преступление» — jucharaga), так и за избирательные правонарушения (по-испански faltas electorales, на аймара «совершить правонарушение» — qallasña, на кечуа «правонарушение» — hucha). При этом в Боливии и преступления, и правонарушения в сфере выборов зафиксированы в едином акте, именуемом Законом «Об избирательном режиме».

Указанный Закон № 026 «Об избирательном режиме» (Ley de Régimen Electoral)<sup>1</sup> от 30 июня 2010 г. представляет собой комплексный акт, регулирующий широкий круг вопросов — от общих принципов демократии, рассматриваемой в Боливии в качестве межкультурной демократии, развития конституционных положений о политических правах и обязанностях до конкретных форм прямой и представительной демократии (выборов всех уровней, референдума, отзыва выборного лица, народной инициативы и др.), порядка голосования, наблюдения за проведением выборов, объявления результатов голосования, обжалования результатов подсчета голосов и установления ответственности за преступления и правонарушения в данной сфере.

<sup>1</sup> URL: <https://vdocuments.mx/ley-regimen-electoral-bolivia.html> (дата обращения: 23.11.2020).

В рассматриваемый закон вносились отдельные изменения и дополнения, которые, впрочем, касались в основном технических сторон проведения выборов: например, в 2011 г. уточнялась формулировка, касающаяся деятельности средств массовой информации во время выборов судей<sup>2</sup>, в 2013 г. произошло перераспределение депутатских мандатов по департаментам (наиболее крупным территориальным подразделениям страны) в связи с новыми данными о населении после подведения итогов переписи 2012 г., в 2017 г. были внесены некоторые изменения в порядок избрания членов высших судебных органов<sup>3</sup>. Вместе с тем в целом принципиальные положения данного закона со времени вступления его в силу остаются неизменными.

К избирательным преступлениям Закон «Об избирательном режиме» относит наиболее опасные деяния: фальсификация документов и использование фальшивых документов на выборах, принуждение в ходе голосования, воспрепятствование проведению выборов, вмешательство в общинную демократию, незаконное проведение выборов, референдума, отзыв выборного лица, уничтожение ящиков для голосования и т.п. Этот закон указывает, что к избирательным преступлениям, наряду с перечисленными в нем самом деяниями, относятся также деяния, запрещенные Уголовным кодексом. Рассматриваются избирательные преступления в рамках общего уголовного процесса.

<sup>2</sup> Ley núm. 125 de 27 de mayo de 2011 que reforma la Ley del Régimen Electoral // Gaceta Oficial (Separata), 2011-05-27, núm. 263NEC, 2 págs.

<sup>3</sup> Ley N° 929 de 27 de Abril de 2017 de Modificación a las Leyes N° 025 del Órgano Judicial, N° 027 del Tribunal Constitucional Plurinacional y N° 026 Del Régimen Electoral. URL: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N929.html> (дата обращения: 23.11.2020).

Статья посвящена вопросам рассмотрения избирательных правонарушений в Боливии в отличие от избирательных преступлений. В статье вкратце рассматриваются юридические источники, в которых установлены избирательные правонарушения, выделяются основные группы таких правонарушений, порядок их разбора и органы, которые таким разбором занимаются.

**Ключевые слова:** выборы, избирательные правонарушения, избирательные органы, избирательные суды, Боливия.

## The Legal Liability for Election-Related Offenses in Bolivia

**Avtonomov Alexei S.,** Vice-Rector of the A.S. Griboedov Institute of International Law and Economics, LLD, Doc.Hab., Professor

The article is dedicated to review of election-related offenses in Bolivia as opposed to election-related crimes. The article presents a brief study of the legal sources establishing election-related offenses, singles out the main groups of such offenses, the investigation procedure and the authorities carrying out such investigation.

**Keywords:** elections, election-related offenses, electoral authorities, electoral courts, Bolivia.

Избирательные правонарушения отличаются от избирательных преступлений прежде всего характером деяний — они считаются менее общественно опасными. Зафиксированы избирательные правонарушения исключительно в Законе «Об избирательном режиме». Избирательные правонарушения сгруппированы по субъектам их возможного совершения. В частности, к правонарушениям, которые может совершить избирательный присяжный (*jurado electoral*) — главное должностное лицо в бюро голосования (*Mesa de Sufragio*), отвечающее за организацию работы такого бюро, — относятся неучастие в совете присяжных (*Junta de Jurados*), созванном полномочным избирательным органом, неявка в бюро голосования или уход из него без уважительных причин, отказ подписать протокол результатов голосования (*acta electoral*), отказ от включения в соответствующий протокол полученных в ходе голосования результатов и любых представленных замечаний, неинформирование без промедления избирательных нотариусов о нарушении норм избирательного законодательства, которые выходят за пределы его компетенции, отказ в выдаче копий протоколов результатов голосования представителям политических или иных организаций, которые имеют соответствующим образом подтвержденные полномочия в ходе референдумов и отзывов выборных лиц, неоказание помощи в осуществлении права голосования лицам с особыми потребностями или лицам старше 60 лет, которые к нему обратятся за такой помощью, и пр. Следует отметить, что список возможных правонарушений не является исчерпывающим, и в законе указывается, что Верховный избирательный суд может установить в изданном им регламенте иные правонарушения.

Избирательный нотариус (*notario electoral*) несет ответственность за такие правонарушения, как регистрация граждан в Списке избирателей без указания требуемых данных в соответствующих регистрационных бланках, уклонение от своевременного направления в департаментский избирательный суд заполненных регистрационных бланков с данными избирателей для включения их в Список избирателей, неоказание поддержки повышения подготовленности избирательных присяжных, необеспечение сохранности и целостности избирательных материалов, находящихся у них, нерассмотрение в установленные сроки заявлений граждан, которые лишены недолжным образом возможности участвовать в голосовании, отсутствие на избирательном участке в течение дня выборов и др.

Избирательными правонарушениями, которые может совершить государственный служащий, являются действия, влекущие за собой неправильное формирование и функционирование бюро голосования, передвижение на автомобиле в день голосования без специального разрешения, отказ от сотрудничества в соответствии с нормами, установленными Многонациональным избирательным органом в интересах проведения выборов, и т.д.

Ответственность на политические организации возлагается за воспрепятствование осуществлению избирательных прав, начало проведения избирательной кампании ранее опубликования официального назначения выборов и в течение трех дней, непосредственно предшествующих дню голосования, несоблюдение инструкций, направляемых политическим организациям, учинение препятствий осуществлению в отношении них общественного контроля и т.п.

Отдельные граждане могут совершить такие правонарушения, как уклонение от регистрации в Списке избирателей, необращение в соответствующие органы для получения удостоверения об участии в голосовании (такое удостоверение можно получить в течение 60 дней после голосования), распространение данных исследований общественного мнения с целью повлиять на результаты голосования без получения разрешения Избирательного органа и/или без соблюдения установленных законом сроков распространения таких данных и др. Так же как и в других группах избирательных правонарушений, список правонарушений отдельных граждан может быть дополнен нормами, изданными в виде Регламента Верховного избирательного суда.

Наряду со списками избирательных правонарушений, относящихся к тем или иным субъектам ответственности, ст. 233 содержит перечень избирательных правонарушений, за которые, очевидно, могут понести ответственность какие угодно лица. Тем не менее некоторые деяния, за которые предусмотрена ответственность по ст. 233 данного закона, запрещаются и другими статьями того же закона. К примеру, запрет перемещения в автомобиле в день голосования без специального разрешения содержится и в ст. 233, и в ст. 230 (правонарушения, ответственность за которые несут государственные служащие), а запрет воспрепятствования осуществлению общественного контроля обнаруживается и в ст. 233, и в ст. (в общем плане), и в ст. 231 (политические организации в отношении себя). Кроме того, не разрешаются продажа и употребление алкогольных напитков в сроки, закрепленные в законе, в связи с выборами, ношение оружия в день голосования и т.д.

Обратим внимание на то, что ст. 233 Закона «Об избирательном режиме» (п. «f») запрещает не участвовать в голосовании. Данный пункт ст. 233 согласуется со ст. 43 того же закона, в котором указывается, что голосование в боливийской демократии является обязательным (а также равным, всеобщим, прямым, индивидуальным, тайным, свободным), «потому что составляет обязанность гражданина». Между тем ст. 108<sup>4</sup> Конституции 2009 г. перечисляет обязанности боливийцев, но в том перечне нет обязанности голосовать на выборах. Тем не менее в той же ст. 108 Конституции (п. 1) боливийцам предписывается «знать, соблюдать и добиваться соблюдения Конституции и законов». По-видимому, этого доста-

<sup>4</sup> Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz: Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional, 2009, p. 39–40.

точно, чтобы законодательно устанавливать какие-то дополнительные (к содержащимся в Конституции) обязанности. Следует отметить, что в Боливии уже давно устоялся подход к участию граждан в выборах как к юридической обязанности, а не только как к гражданскому долгу. На этом подходе основывается отношение к неучастию в голосовании как к правонарушению.

Статья 235 Закона «Об избирательном режиме» закрепляет за Верховным избирательным судом компетенцию установления санкций, которые затем налагаются избирательными судьями. Верховный избирательный суд, согласно Конституции Боливии, является высшим органом Многонационального избирательного органа, и нормотворческая компетенция Верховного избирательного суда подчеркивает властные полномочия Многонационального избирательного органа. Как говорится в упомянутой ст. 235, санкциями могут быть денежные штрафы, арест, общественные работы. Согласно ст. 236 данного закона, Верховный избирательный суд в лице своего Пленума ежегодно определяет размер штрафов, исходя из величины минимальной заработной платы, и эти штрафы после обнародования применяются ко всем последующим выборам, референдумам, голосованиям по отзыву выборных лиц. В частности, 5 января 2020 г. Пленум Верховного избирательного суда принял Постановление (Resolución) TSE-RSP-ADM № 011/2020<sup>5</sup>, в соответствии с п. "5j" которого гражданин, не участвовавший в голосовании в день выборов (свидетельством его голосования является специальный сертификат, который можно получить не позже чем в течение 90 дней, считая с даты выборов), не вправе иметь доступа к публичным должностям, обслуживаться в банках, получить паспорт, а кроме того, он обязан уплатить штраф в размере 10% минимальной заработной платы. От наказания освобождаются лица, которые могут документально подтвердить, что не смогли прибыть в пункт голосования вследствие форс-мажорных обстоятельств, лица старше 70 лет и лица, имеющие подтверждение того, что они отсутствовали на национальной территории в день голосования.

В данном постановлении предусмотрены наказания и за другие избирательные правонарушения. Так, присяжный, уклоняющийся от участия в совете присяжных, наказывается штрафом в 5% минимального размера оплаты труда на момент совершения правонарушения. Неявка в бюро голосования или уход из него без уважительных причин рассматриваются как более серьезное правонарушение, и за него полагается штраф в 30% минимального размера оплаты труда по состоянию на момент совершения правонарушения. Еще более серьезным признаются отказ подписать протокол результатов голосования и отказ от включения в соответствующий протокол

полученных в ходе голосования результатов и любых представленных замечаний, штраф за которые — 50% минимального размера оплаты труда (подп. «d» п. 1 положения первого Постановления). За отказ выдачи копий протоколов результатов голосования представителям политических или иных организаций предусмотрен штраф в 30% минимального размера оплаты труда, а за неоказание помощи в осуществлении права голосования инвалидам (Закон № 223 «Об инвалидах») или лицам старше 60 лет — 15%.

При регистрации граждан в Списке избирателей без указания требуемых данных в соответствующих регистрационных бланках наказание избирательного нотариуса установлено на уровне 50% минимального размера оплаты труда. А вот уклонение от своевременного направления в департаментский избирательный суд заполненных регистрационных бланков с данными избирателей для включения их в Список избирателей признается менее опасным правонарушением и карается штрафом в 25% минимального размера оплаты труда, в то время как необеспечение сохранности и целостности избирательных материалов, находящихся у них, предполагает штраф в 60% минимального размера оплаты труда.

За действия государственного служащего, влекущие за собой неправильное формирование и функционирование бюро голосования, предусмотрен штраф в 80% минимального размера оплаты труда (подп. «b» п. 3 положения первого). Разная величина штрафа установлена за передвижение на автомобиле в день голосования без специального разрешения для государственных служащих — 50% минимального размера оплаты труда (подп. «d» п. 3 положения первого) и для граждан, не находящихся на государственной службе, — 30% минимального размера оплаты труда (подп. «k» п. 5 положения первого). Весьма серьезным правонарушением считается продажа спиртных напитков в период запрета, связанного с голосованием: в этом случае собственнику и администратору заведения, в котором продается алкоголь, грозит штраф в 10 минимальных размеров оплаты труда. За нарушения средствами массовой информации правил и сроков распространения результатов опросов и обследований, связанных с выборами, референдумами, отзывом выборного лица, такие нарушители — средства массовой информации лишаются права распространять сведения и уплачивают штраф в размере двойного наиболее высокого тарифа, взимаемого за освещение деятельности Избирательного органа.

Штраф для политических организаций за воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан составляет 10 минимальных размеров оплаты труда, а за начало проведения избирательной кампании ранее опубликования официального назначения выборов и в течение трех дней, непосредственно предшествующих дню голосования, — 40 минимальных размеров оплаты труда.

<sup>5</sup> URL: <https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/01/RES-TSE-RSP-ADM-N-011-2020.pdf> (дата обращения: 23.11.2020).

В положении четвертом Постановления Пленума Верховного избирательного суда TSE-RSP-ADM № 011/2020 устанавливается, что в случае неисполнения физическими лицами обязанности по оплате штрафа избирательный судья вправе заменить штраф арестом до 8 часов или назначением на общественные работы.

Закон «Об избирательном режиме» закрепляет сроки давности для назначения наказания за совершение избирательных правонарушений. Согласно ст. 234, «дела об избирательных правонарушениях возбуждаются в течение трех месяцев с момента их совершения, а наказание за них исполняется в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения о назначении наказания».

В Законе «Об избирательном режиме», наряду с нормами материального права, закреплены также процессуальные нормы рассмотрения судами дел об избирательных правонарушениях и вынесения решений по таким делам. Первой инстанцией по делам об избирательных правонарушениях являются, как правило, избирательные судьи.

Заявление о правонарушении (*denuncia*) может быть оформлено устно или письменно; в первом случае составляется протокол, в котором и закреплено содержание заявления. Затем судья выдает предписание о явке лица, в отношении которого подана жалоба, если он проживает в пределах данного судебного участка. Если же адресат заявления о нарушении проживает в другом судебном участке, то принимаются надлежащие меры для привлечения его к ответственности по месту жительства. В случае неявки лица, в отношении которого подано заявление о правонарушении, к избирательному судье без уважительных причин такое лицо доставляется принудительно. По истечении трех дней с момента возбуждения дела и вызова к избирательному судье лица, в отношении которого подано заявление, стороны представляют доказательства в поддержку своей позиции, что происходит в течение непродлеваемого шестидневного срока. После завершения представления сторонами доказательств судья в течение трех дней выносит мотивированное решение.

Решение, вынесенное избирательным судьей, может быть обжаловано в порядке апелляции в департаментский избирательный суд, а затем в порядке кассации — в Верховный избирательный суд. Апелляционная жалоба подается в течение трех дней с момента вынесения решения избирательным судьей, а кассационная жалоба — в течение восьми дней с момента вынесения соответствующего судебного решения. При поступлении дела в апелляционную и кассационную инстанции в депозит соответствующего суда должна быть внесена сумма денег, равная половине суммы штрафа. Если речь идет о наказании в виде лишения свободы, то Верховный избирательный суд, исходя из стоимости дня содержания заключенного под стражей, определяет сумму денег, которую

надлежит внести в депозит суда. Сроки рассмотрения дела в апелляционной, а также в кассационной инстанции составляют непродлеваемые восемь дней. Решение Верховного избирательного суда является окончательным.

На избирательные суды возложены также полномочия по организации выборов и рассмотрению избирательных споров, не связанных с правонарушениями (но это не входит в предмет настоящей статьи). Избирательные государственные институты образуют единую систему, именуемую Многонациональным избирательным органом, в состав которого входят: Верховный избирательный суд (*Tribunal Supremo Electoral*), департаментские избирательные суды (*Tribunales Electorales Departamentales*), избирательные судьи, присяжные бюро голосования и избирательные нотариусы. Высшим уровнем Многонационального избирательного органа является Верховный избирательный суд, юрисдикция которого распространяется на всю страну. В него входят семь судей, срок полномочий которых составляет шесть лет без права переизбрания, при этом не менее двух членов Суда должны быть представителями крестьянских изначальных коренных народов и наций. Шесть судей избираются Многонациональной законодательной ассамблеей голосами двух третей присутствующих парламентариев, а один назначается Президентом государства. Этим выборам и назначению судей предшествует открытый конкурс кандидатов.

В каждом департаменте создается департаментский избирательный суд в составе пяти судей, из которых по меньшей мере один должен быть представителем коренных народов и хотя бы две женщины. Одного судью в каждый департаментский избирательный суд назначает Президент государства. Департаментская ассамблея двумя третями голосов утверждает по тройке кандидатов на каждое вакантное место оставшихся четырех судей и направляет списки кандидатов Палате депутатов общегосударственного парламента. Палата депутатов двумя третями голосов присутствующих на заседании членов из каждой тройки кандидатов выбирает одного судью. Кандидатом в члены Верховного и департаментского избирательных судов может быть гражданин, обладающий всей полнотой прав, достигший ко дню избрания 30-летнего возраста, имеющий высшее образование.

Департаментский избирательный суд в соответствии с директивами Верховного избирательного суда для обеспечения процессов выборов, референдума, отзыва выборного лица назначает из числа судей соответствующих судебных участков избирательных судей в количестве, необходимом в каждом конкретном случае.

Итак, таковы предусмотренные законодательством современной Боливии составы избирательных правонарушений, органы, их рассматривающие в соответствии с установленной процедурой.

# Принципы волеизъявления избирателей: эволюция правового регулирования (российский опыт)

**МИННИКЕС ИРИНА ВИКТОРОВНА,**

профессор кафедры теории и истории государства и права Иркутского института (филиал)  
Всероссийского государственного университета юстиции (ВГУЮ (РПА Минюста России)),  
доктор юридических наук, профессор  
*ivminnikes@mail.ru*

Тайное выражение воли избирателя на выборах является одним из важнейших признаков демократизма общества. Отсутствие морального прессинга и иного воздействия на волю лица, делающего выбор в пользу того или иного кандидата или вообще отказывающегося в своем доверии всем выдвинутым соискателям, способствует выявлению истинного мнения населения.

Истории выборов известны разнообразные формы выражения мнений избирателей — устно, письменно,

камнями, шарами и иными предметами материально-го мира, даже самими избирателями, проходящими в разных направлениях, в разные коридоры, встающими, поднимающими руки и т.п. Однако все эти формы, так или иначе, сводятся к двум вариантам — тайному или открытому выражению своей воли.

В современном государстве этот аспект выборов законодателем решен, как хотелось бы надеяться, раз и навсегда в пользу тайного голосования. Но, помимо

---

В статье исследуется российский опыт становления и правового регулирования принципа тайного голосования. Исследование охватывает электоральную практику Российского государства на протяжении нескольких столетий и правовые средства регламентации волеизъявления избирателей. В статье предложена авторская периодизация истории развития принципов волеизъявления, в основе которой лежат несколько критериев. Это, во-первых, то, каким образом, тайно или открыто, избиратель может выражать свою волю, является ли этот принцип директивным или альтернативным, во-вторых, то, насколько широко используются правовые средства регламентации форм волеизъявления. На первом этапе, датированном X–XV вв., практиковалось открытое волеизъявление голосующих, урегулированное обычаями. Альтернативных вариантов не предусматривалось. Второму этапу (XVI–XVIII вв.) также свойственно исторически сложившееся открытое волеизъявление избирателей, однако с помощью своеобразных нормативных правовых актов государство обязует оформлять волеизъявление каждого избирателя документально «выбором за руками». Причиной внимания законодателя к голосованию является обязанность избирателя нести ответственность за выбранного кандидата. Третий этап (XVIII в. — первая половина XIX в.) характеризуется многообразием форм, принципов и средств правового регулирования волеизъявления избирателей, но основным средством правового регулирования является нормативный правовой акт. Законодательно оформляются правила тайного голосования, но главным остается принцип открытого волеизъявления. На четвертом этапе (вторая половина XIX в. — начало XX в.) принцип тайного (закрытого) голосования провозглашен законодателем основой волеизъявления избирателей и обеспечен правовыми гарантиями соблюдения. Можно заключить, что основы голосования избирателей эволюционируют от открытого к тайному волеизъявлению, а средства регламентации с течением времени меняются от неправовых к императивным правовым предписаниям.

**Ключевые слова:** история выборов, выборы в России, воля избирателей.

## Principles of Will Declaration by Voters: Evolution of the Legal Regulation (the Russian Experience)

**Minnikes Irina V.**, Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the Irkutsk Institute (Branch) of the All-Russian State University of Justice (ARSUJ (RLA of the Ministry of Justice of Russia)), LL.D., Professor

The article reviews the Russian experience of the establishment and legal regulation of the ballot voting principle. The study covers the electoral practice of the Russian state over several centuries and the legal means of the regulation of will declaration by voters. The article proposes the author's periodization of the will declaration principle development history, which is based on several criteria. The first one is the means of will declaration by a voter: by ballot or open vote, whether this principle is directive or alternative; the second one addresses the extent to which the legal means of regulation of will declaration forms are used. On the first stage covering the period from the X to the XV century, the will declaration by voters was open, regulated by customs. No alternative options were provided for. The second stage (the XVI to the XVIII century) is also characterized by the historically developed open will declaration by voters, but the state adopted special statutory acts requiring documentation of each voter's will declaration by open ballot. The reason why the legislator paid attention to voting was the legislator's duty to be liable for the elected candidate. The third stage (the XVIII to the first half of the XIX century) is characterized by the multitude of forms, principles and means of the legal regulation of the will declaration by voters, but the main legal regulation means was a statutory act. The rules for ballot voting are adopted on the legislative level but the principle of open will declaration remains predominant. On the fourth stage (the second half of the XIX to the early XX century), the legislator proclaimed the ballot (closed) voting principle as the basis of the will declaration by voters and its observance was secured by legal guarantees. One may come to a conclusion that the bases of voting evolve from open to ballot voting and the regulation means change with time from non-legal to imperative legal regulations.

**Keywords:** history of elections, elections in Russia, will of voters.

законодательного предписания, имеют значение и иные правовые средства, с помощью которых власти гарантируют исполнение данного предписания. Их историческое развитие, накопление правового опыта, применение различных форм и источников права для легализации — эти вопросы, как представляется, имеют не только познавательный интерес. Их изучение может обеспечить более полную картину электоральной жизни нашего государства и позволит современному законодателю сформировать наиболее оптимальный набор правовых средств обеспечения свободы выражения воли избирателем.

История становления и развития выборных начал в Российском государстве исследована достаточно подробно. В литературе предложено множество периодизаций истории выборов, особенно применительно к XIX–XX в. Но в контексте поставленной проблемы следует избрать несколько иные опорные точки периодизации, взяв за основу прежде всего то, каким образом, тайно или открыто, избиратель выражает свою волю, допускается ли выбор того или иного принципа, и в дополнение то, как законодатель относится к данному вопросу, насколько подробно решает его правовыми средствами, или, наоборот, оставляет на откуп иным социальным регуляторам.

С учетом предложенных критериев можно выделить несколько этапов истории становления и развития регулирования волеизъявления избирателей:

- первый этап — X–XV вв.;
- второй этап — XVI–XVII вв.;
- третий этап — XVIII в. — первая половина XIX в.;
- четвертый этап — вторая половина XIX — начало XX в.

## Первый этап — X–XV вв.

Первый этап имеет самую длительную историю, причем указание нижней границы — X в. — в известной мере условно. Она выбрана в силу того, что именно к этому времени относятся наиболее достоверные и многочисленные упоминания о проведении выборов и о существовании русского государства как такового.

Данный период объединяет выборы самых различных лиц и органов разного уровня — князей, посадников, сотских и даже религиозных лидеров. Несмотря на многочисленность и разнообразие выборов, общим для них, в контексте данного исследования, является, во-первых, то, что избиратели голосуют открыто, а во-вторых, то, что законодатель этот вопрос абсолютно не оформляет ни уставами, ни грамотами, ни какими-то иными привычными современному исследователю правовыми средствами.

Обосновывая первое утверждение, следует обратиться к той картине выборов, которая доступна при изучении исторических документов.

Согласно летописным хроникам, избрание проходило на вече. При этом как предложение кандидатур, так и обсуждение и окончательное решение шло публично, желающие могли высказать свое мнение по поводу князя, посадника или иного лица. Так, несомненно, устно городской общиной было принято решение о выборе князя после смерти князя Мстислава, о чем «поведаша на вече»; «Ростовци и Суждальци» также на вече решали вопрос, «по кого послам да княжить у нас?»<sup>1</sup>; в 1225 г.

Михаила Черниговского остаться на престоле новгородцы «много уимаша... молящися, и не могоша умолити...»<sup>2</sup>, — судя по выражению летописца, и это действие происходило публично. Таких исторических зарисовок в летописи огромное количество. Так, именно устного публичного одобрения искал очередной кандидат на княжеский престол, запрашивая «рците ми, братья, аще хотите мя имети себе, яко же иместе отца моего...»<sup>3</sup>

Относительно кандидатуры князя М.В. Довнар-Запольский обобщил приведенные примеры выводом том, что «народное вече привыкло обсуждать этот вопрос»<sup>4</sup>. В.О. Ключевский тоже считал, что «на вече по самому его составу не могло быть ни правильного обсуждения вопроса, ни правильного голосования»<sup>5</sup>. Его поддержал М.К. Любавский: «...определенного, строгого порядка не было, не было ни очереди голосов, ни формулировки резолюций, ни вотума. В случае разногласий, а особенно в разгар борьбы партий, совещания принимали совершенно беспорядочный характер, и решения не выносились правильно, а выкрикивались»<sup>6</sup>.

Правда, некоторые исследователи предполагают существование и иного порядка выражения мнения избирателей-вечников: с помощью берестяных «бюллетней». Мнение автора по этому вопросу было высказано и обосновано ранее<sup>7</sup>, и оно сводится к тому, что вечевые собрания в том виде, в котором они представлены в летописях, не предполагают тайного голосования при помощи написания имен кандидатов на бересте.

Следующий вопрос, который необходимо уточнить применительно к данному этапу, это вопрос о правовом регулировании порядка подачи голосов на вече. Как верно отметил А.А. Кизеветтер о выборах вообще, «вплоть до XVI столетия эта... сторона нашего административного быта... развивалась исключительно на основе народного обычая...»<sup>8</sup>

При описании выборов в летописях обычаи (другое наименование — «старина», «пошлина» и т.п.) нередко служили обоснованием порядка принятия решения: в 1181 г. «Новгородци... по своему обычаю Новгородскому створиша вече и даша князю Ярополку Ростиславичю... град Новый Торг»; в 1215 г. «новогородци, по старому своему обычаю, начаша вече творити»; «и бысть князь у них... по их воли во всем по старине»<sup>9</sup>.

Следовательно, и вопрос о порядке выражения воли голосующим также находился в ведении обычая. Однако сделать вывод о том, что именно государство регулирует этот вопрос, было бы опрометчиво. Дело в том, что содержание, вложенное в понятие «обычай»

<sup>1</sup> Полное собрание русских летописей. Т. 9. Патриаршая или Никоновская летопись. М.: Наука, 1965. С. 136, 252.

<sup>2</sup> Полное собрание русских летописей. Т. 10. Патриаршая или Никоновская летопись. М.: Наука, 1965. С. 93.

<sup>3</sup> Любавский М.К. Лекции по древней русской истории до конца XVI века. СПб.: Лань, 2000. С. 203–204.

<sup>4</sup> Довнар-Запольский М.В. Вече. // Русская история в очерках и статьях. Т. 1. М.: тип. И. Люндорфа, 1909. С. 227.

<sup>5</sup> Ключевский В.О. Сочинения. Т. 2. Курс русской истории. Ч. 2. М.: Госполитиздат, 1957. С. 69.

<sup>6</sup> Любавский М.К. Лекции по древней русской истории до конца XVI века. СПб.: Лань, 2000. С. 202–203.

<sup>7</sup> Минникес И.В. Выборы в истории Российского государства в IX — начале XIX века. Л.: Юридический центр Пресс, 2010. С. 53–54.

<sup>8</sup> Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX–XIX ст. Исторический очерк. М.: тип. Имп. Моск. Ун-та, 1910. С. 47.

<sup>9</sup> Полное собрание русских летописей. Т. 10. Патриаршая или Никоновская летопись. М.: Наука, 1965. С. 8, 59, 67.

летописцем, и современное толкование обычая как источника права весьма различны. Источником права в современной трактовке является правовая обычай, т.е. правило, признанное государством в качестве источника. В эпоху становления государственности речь идет не о правовом обычае, а об обычае в его «нелегализованной», негосударственной форме, о правиле, сложившемся исторически и имеющем силу благодаря общественной поддержке более, нежели в результате государственного санкционирования<sup>10</sup>. Можно предположить, что открытое выражение воли субъектами по поводу лица, в руки которого передается власть, — это сложившееся правило, которое не нуждалось в дополнительной государственной поддержке.

Таким образом, на данном этапе обычай диктовал публичное открытое волеизъявление голосующих, и эта исторически сложившаяся процедура, судя по дошедшим до нас данным, не имела альтернативы.

### Второй этап — XVI–XVII вв.

На втором этапе с помощью выборов формировался довольно широкий круг властей. При этом выборность одних по-прежнему базировалась на сложившейся практике (в частности, внутри крестьянских общин), а в отношении других разрешение даровалось высшей центральной властью (губные и земские старосты, делегаты земских соборов и т.п.).

По этой причине вопросы, которые являются предметом исследования, разрешены правом неоднозначно.

Касательно формы волеизъявления избирателей можно, базируясь на исторических документах, заключить, что голосование проходило устно и открыто на любом уровне выборов — от государя до палача, от земского делегата до тюремного сторожа.

Судя по призывным грамотам от государя и документам, оформляющим выборы, процесс голосования проходил в присутствии всех избирателей: «И мы... по твоему государеву указу, для выбору сошлись в Земскую Избу...»<sup>11</sup>; «они... меж собою совет учинили, кому из них для твоего, государева, и земского дела быть на Москве»<sup>12</sup>.

Еще более весомый аргумент в пользу этого вывода предоставляют записи о выборах на собор 1648 г. Поскольку новгородские избиратели не сошлись во мнении — кто должен будет представлять их на соборе, они «по многие дни для выбору в земскую избу сходились»<sup>13</sup> и, видимо, лишь потеряв надежду уладить конфликт таким образом, отправили жалобу в столицу. Указание в жалобе на «сходившихся» несколько раз в съезжей избе избирателей, как представляется, неоспоримо свидетельствует, что голосование — только личное, устное и открытое.

О характере голосования по кандидатуре государя можно судить по многочисленным описаниям избрания Бориса Годунова и Михаила Романова. И в том, и в другом случае присутствует как соборное избрание, так и волеизъявление народа: «И моляху его многие люди, чтобы сел на Московское государство»<sup>14</sup>; «несколько духовных лиц с Боярином во главе посланы были на Красную площадь, и не успели они с лобнаго места спросить народ, кого хотят в цари, как все закричали: “Михаила Феодоровича!”»<sup>15</sup>. По оценке Г.В. Вернадского, «политическое значение событий 20–21 февраля... заключалось в том, что власть Бориса как царя основывалась не только на решении Собора, но и на воле народа Москвы»<sup>16</sup>. Аналогичное заключение можно сделать и в отношении выборов Михаила Романова.

Таким образом, волеизъявление избирателей имело устный открытый характер. С этой позиции выборы XVI–XVII вв. ничем не отличаются от выборов X–XV столетий.

Однако на данном этапе в процесс выбора внедрен новый элемент, делающий форму волеизъявления участвующих в выборах лиц существенно иной, нежели в эпоху становления государственности в России. Речь идет об оформлении документа, именуемого «выбор за руками» или просто «выбор».

Электоральная практика XVI в. отличается от предшествующей тем, что, как ранее указано, многие выборные посты инициировались государством, более того, выборные лица выступали одновременно в двух ипостасях — и как представители местного населения, и как официальные лица, представляющие царскую администрацию на местах. Это особенно очевидно при избрании на должности, связанные с выполнением правоохранительной и фискальной функций.

Поручая местным жителям выполнение той или иной задачи, государство блюдет свой интерес. Обеспечением этого интереса служит присяга избранника о том, что будет достойно выполнять порученные дела.

Однако это обещание не является единственным способом обеспечения государственного интереса.

Второй аспект — это ручательство за выборное лицо, даваемое в процессе голосования, — «выбор за руками». Это ручательство было обязательным элементом процедуры избрания и оговаривалось в актах, регламентирующих избирательный процесс: «А ково имяны в городех дворяне, и дети боярские, и торговые люди к такому государеву и земскому великому делу выберут, и они б, дворяне и дети боярские, на выборных людей дали выбор за своими руками, а торговые люди по тому ж бы дали на свою братью выбор за руками ж»<sup>17</sup>.

Основное назначение данного документа — это удостоверение факта выбора определенных лиц, иногда — с уточнением тех качеств, которые, по мнению

<sup>10</sup> Минникес И.В., Парфенова Т.А. Источники Российского права (X–XX в.): учеб. пособие. Иркутск: Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА) Минюста России, 2019. 168 с.

<sup>11</sup> Смирнов П.П. Несколько документов к истории Соборного Уложения и Земского Собора 1648–1649 годов // Чтения в Императорском об-ве Истории и Древностей Российских при Московском Университете. Кн. 4. Разд. IV. М.: Синодальн. тип., 1913. С. 13.

<sup>12</sup> Памятники русского права. Вып. 5. Памятники права периодасловно-представительной монархии. Первая половина XVII в. / под ред. Л.В. Черепнина. М.: Госюриздат, 1959. С. 565.

<sup>13</sup> Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. / под ред. А.А. Вешнякова. М.: Норма, 2001. С. 61.

<sup>14</sup> Полное собрание русских летописей. Т. 14. Повесть о честном житии царя и великого князя Федора Ивановича всея Руси. Новый Летописец. Указатели к Никоновской летописи (IX–XIV т.т.). М.: Наука, 1965. С. 50.

<sup>15</sup> Триста лет царствования дома Романовых. Репринт. М.: Информ-Эко, 1990. С. 9.

<sup>16</sup> Вернадский Г.В. Московское царство. Тверь: Леан; М.: АГРАФ, 1997. С. 190.

<sup>17</sup> Законодательные акты Русского государства второй половины XVI — первой половины XVII века. Тексты / под ред. Н.Е. Носова. Л.: Наука, 1986. С. 224.

избирателей, делают их пригодными для выполнения порученного дела: «... у тово Государева дела быти ему годно и верити ему в том Государевом деле мочно, в том мы на него посацкие люди дея выбор дали»<sup>18</sup>.

Но «выбор за руками» имеет и иное значение — он показывает, кто проголосовал за указанных в нем кандидатов. Дело в том, что в «выборе» перечислялись голосовавшие участники выборов: «Коротецкие волости староста Леонтей Александров да земские судьи Филипп Клементьев да Андрей Васильев да крестьяня Василей Кемин да Игнат Филиппьев, Дмитрией Никонов... да и все крестьяне Коротецкие волости выбрали есмь да излюбили у себя в волости...»<sup>19</sup>; «Костромского пригорода Нерехты земской староста Любим Романов, да земские целовальники: Исай Тюрин, Иван Суворов, Кипреян Шошин, да посадцкие люди: Роман да Семен Быковы, Июда Самохвалов...»<sup>20</sup>. И наоборот, отсутствие «выбора» служило доказательством незаконности выборов: «А мы Кильчанские волости земской судейка и все крестьяне того Рычка в таможенные и в кабацкие целовальники не выбирали и выбора тому Рычку не даывали... и выбору не писывали...»<sup>21</sup>

При этом важность документа подчеркивается не только перечислением, но и заверением его «рукоприкладством» избирателей. Именно «подписи» участников голосования, удостоверяющие истинность акта и указанных в нем имен, и дали название документу «выбор за руками». Это хорошо иллюстрируется, например, приговором 1636 г., в котором перечислены имена избирателей с постоянной формулировкой «к сему выбору руку приложил»: «К сему выбору Образец Невельской Григорьево место Шасково руку приложил по его веленью.

К сему выбору Отлан Сытин руку приложил.

К сему выбору Смирной Бороноволокков руку приложил...»<sup>22</sup>; и далее еще 17 имен, причем некоторые «рукоприкладствовали» не только за себя, но и за других людей «вместо», но по их «веленью».

Следует отметить, что внесение имени избирателя в «выбор» зачастую порождало весьма неприятные последствия. Так, если избранник не справился должным образом с порученной властью задачей, ответственность с ним разделяют и те, кто за него проголосовал.

Таким образом, как на местном, так и на общеземском уровне можно говорить об особом формате волеизъявления избирателей. Они не просто голосуют открыто, обычно «промеж себя» (однако в присутствии лиц, организующих выборы, чаще всего воевод и старост). Их волеизъявление еще и особым образом

документируется, заверяется их собственными «руками» и является частью пакета сопроводительных документов-отчетов о выборах, отправляемых в столицу: «И мы... тех выборных дву человек, Андрея Шолковника, да Микифора Клитку, послали... к Москве и выбор на них... Запечатав в столбец твоею государевою Новгородскою печатью, послали ж...»<sup>23</sup>

При этом как само данное действие, так и его формальная сторона фиксируется специальными правовыми актами.

Таким образом, второму этапу выборов свойственны следующие черты: волеизъявление избирателей открытое, причем эта форма специально не оговаривается, а является, скорее, привычным, исторически сложившимся форматом голосования. Однако законодатель все-таки внедрил определенные правила в процесс выражения мнения избирателями, издав директиву об обязательном документальном оформлении воли избирателей и передаче данной информации столичным властям. Можно сказать, что на данном этапе волеизъявление граждан не просто открытое, а открытое персонализированное и формализованное.

Как ни странно, появлению демократических основ в электоральной практике Россия обязана абсолютным монархам.

### Третий этап — XVIII в. — первая половина XIX в.

На третьем этапе избираются власти на местном уровне. Общегосударственные выборы производились лишь тогда, когда глава государства планировал совершенствование законодательства. Однако многочисленные комиссии не имели властных полномочий, созывались эпизодически, поэтому не вписывались в систему постоянных органов государства. Однако выборы комиссии давали собой неоценимый опыт внедрения новых начал в электоральную практику.

С точки зрения форм волеизъявления данный этап представлен множеством вариантов — от привычных устных открытых до тайных письменных.

На местном уровне в губерниях и уездах практикуются выборы открытым волеизъявлением избирателей. Этот факт подтверждается как историческими документами, так и текстами законов.

В отношении волеизъявления избирателей посадских сходов дело обстояло несколько иначе. Именно городские выборы, а также выборы в Екатеринбургскую комиссию по совершенствованию законодательства 1767 г. обеспечили многовариантность голосования избирателей.

Можно выделить несколько форм волеизъявления избирателей в зависимости от того способа голосования и соблюдаемых принципов.

#### А. Голосование тайное

Важность внедрения данного принципа в электоральный процесс позволяет поставить эту форму перед открытым, хотя исторически именно открытое голосование является первичным.

Тайное голосование, судя по документальным данным, могло осуществляться двумя способами: а) баллотированием и б) через «опрошников».

<sup>18</sup> Старинные акты, служащие преимущественно дополнением к описанию г. Шуи и его окрестностей / собр. В. Борисовым. М.: тип. В. Готье, 1853. С. 113.

<sup>19</sup> Богословский М.М. Земское самоуправление на русском Севере в XVII в. Т. 2. Деятельность земского мира. Земство и государство. М.: Изд-во Имп. Об-ва Истории и Древностей Российских при Моск. Ун-те, 1912. С. 29.

<sup>20</sup> Акты, относящиеся до юридического быта древней России. Т. 1. Выборы, выписи, грамоты, доклады, допросы, досмотры, доезды, духовные дела, дельные записки, записи, изветы. СПб.: тип. Имп. Ак. наук, 1857. 776 стб. Стб. 2–3.

<sup>21</sup> Богословский М.М. Земское самоуправление на русском Севере в XVII в. Т. 2. Деятельность земского мира. Земство и государство. С. 33.

<sup>22</sup> Памятники русского права. Вып. 5. Памятники права периода сословно-представительной монархии. Первая половина XVII в. / под ред. Л.В. Черепнина. М.: Госюриздат, 1959. С. 567–568.

<sup>23</sup> Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. / под ред. А.А. Вешнякова. С. 162.

а) Тайное баллотирование

Основы тайного голосования были заложены законодательством Петра I. При этом единственной доступной формой тайного голосования была «баллотировка» — голосование с помощью тряпичных шаров-«балов».

Согласно указам и проектам законов петровских времен каждый участник, имеющий право голоса, брал из общей чаши один «бал», а затем клал его в тот ящик, который соответствовал его мнению, «одобряющий» или, наоборот, «черный». При этом голосующие должны размещаться на таком расстоянии друг от друга, «чтоб рукою одному до другога достат было нельзя», поручение разносить шары и ящики для голосования всякий раз раздавались разным людям, «чтоб не знал тот, кому прикажут носить, заранее»<sup>24</sup>. Эти моменты должны были служить гарантией тайны волеизъявления. Но еще более очевидна нацеленность законодателя на обеспечение тайного голосования в предписанной форме одежды голосующих лиц: они должны быть «в епанчах». Это требование целиком и полностью обосновано: длинные рукава епанчи должны прикрывать руку голосующего, «дабы другой, или кто держит ящик, не видал, куда рука погнетца»<sup>25</sup>.

К сожалению, Екатерининское законодательство 1766 г. и последующие акты, хотя и восприняли баллотировку как способ голосования, но вот соблюдением тайны баллотировки не озаботились.

б) Тайное голосование через «опрощиков»

О волеизъявлении, выраженном не вслух, а специально назначенным людям — «опрощикам», известно немного. Косвенным свидетельством применения такой формы голосования может служить Доношение соликамского старосты 1751 г. Он жаловался, что «мирские люди» «по согласию советовав, по тому совету и по прежнему обыкновению требовали...» голосования посредством опрощиков, но самый влиятельный купец города, вопреки их мнению, потребовал, чтобы избирали «вслух»<sup>26</sup>. Учитывая формулировку жалобы и противопоставляемые варианты голосования, можно предположить, что голосование через «опрощиков» в некоторых ситуациях можно отнести к тайному.

*Б. Голосование открытое*

Принцип открытого голосования был господствующим, однако способы выражения мнения и фиксации волеизъявления могли варьироваться:

- а) открытое устное «голосом»;
- б) открытое письменное;
- в) открытая баллотировка;
- г) открытое «по обычаям местности»;
- д) открытое личными действиями.

Правда, даже в рамках такого дробного деления форма волеизъявления могла иметь несколько разновидностей, поэтому следует подробно остановиться на каждой и соотнести ее с нормами права и данными документальных исторических источников.

а) Открытое устное «голосом»

Ссылка на избрание «поголосом» могла означать прежде всего устный опрос каждого избирателя либо по всем кандидатурам разом, либо по каждому в отдельности.

Так, подчеркивая правильность процедуры выборов, ярославские избиратели указали, что голосование производилось посредством «требования» «на каждого и от каждого в собрании гражданина порознь голосов»; жалоба на выборы 1751 г. основывалась на том, что «градской староста Косарев скрепил тот приговор, не чиня настоящих опросов разных голосов»<sup>27</sup>.

б) Открытое письменное голосование

Если первый вариант был более распространенным как в силу исторических традиций, так и по технико-организационным основаниям, то письменное голосование являлось новацией, которая была опробована, прежде всего, на выборах городских магистратов. Позднее письменное голосование было распространено на общегосударственные выборы, но в несколько иной форме, как письменный «отзыв».

Первая разновидность с одинаковым успехом может быть отнесена как к своеобразной устно-письменной, так и к письменной форме голосования. Она предусматривала «подписки» под именами кандидатов.

Эта форма напоминает «выбор за руками» предшествующего этапа. В каком-то смысле это и был «выбор», но, в отличие от ранней практики, «подписки» XVIII в. подлежали подсчету.

Поскольку вполне возможным было избрание на посадском сходе кандидатур от нескольких группировок, причем каждая группировка выдвигала кандидатов на все избираемые места, при утверждении выбора считали каждую подпись, следовательно, количество подписей под каждым выбором могло сыграть решающую роль в определении победителей.

Сбор подписей под избирательным приговором, как правило, производился на сходе, т.е. был открытым. Даже в тех случаях, когда подпись под избирательным приговором получали специальные рассыльщики, которые навещали избирателей «во дворах» или избиратели сами приходили подписать выбор в «земную» (земскую) избу, волеизъявление не было тайным.

В сельской местности такая форма волеизъявления была поддержана законодателем и существовала на протяжении десятилетий. Так, «письменные выборы» «промеж себя» утверждены как единственно правильный вариант «Установлением сельскаго порядка в казенных Екатеринославскаго Наместничества селениях, Директору Домоводства подведомственных» 1787 г.

Вторая разновидность была предусмотрена законодательством второй половины XVIII в.

Первым упоминанием о ней было указание на «дозволения» избирателей в 1761 г. Правда, «дозволения» не указывают конкретную кандидатуру, а одобряют ту, которую изберут другие люди.

Письменные отзывы, предусмотренные «Обрядом выбора из Дворян Депутатов к сочинению проэкта новаго Уложения» 1766 г., имеют несколько иной характер. Эти акты могли не только объявлять, что избиратель «в выборе... полагается на своих сотоварищей», но называть того, «кого он из Дворян своего уезда при

<sup>24</sup> Воскресенский И.Л. Законодательные акты Петра I. Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники. Т. 1. Акты о высших государственных установлениях. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1945. С. 235–236.

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> Кизеветтер А.А. Посадские избирательные сходы XVIII столетия. Продолжение // Русское богатство. 1901. Октябрь. № 10. С. 35–71. С. 41.

<sup>27</sup> Там же. С. 40, 46.

сочинении Уложения Депутатом быть удостоивает» (ст. 7). Следует отметить, что такая форма волеизъявления предусматривалась законодателем только для дворянского сословия.

Однако, независимо от содержания, и дозволения и отзывы были именными, т.е. указывалось, кем он составлен. Таким образом, власти, получившие отзыв (губернаторы или назначенные начальники, Военные или Гражданские Канцелярии, Командиры, «куда им способнее»), точно знали, кто выразил свою волю посредством «письменного голоса». Поэтому данная форма также базируется на принципе открытого голосования.

Возможно, были и иные формы письменного голосования, о которых упоминал в исследовании А.А. Кизеветтер: «выбор... через даяние голосов избирателей на бумаге»<sup>28</sup>. Однако точных сведений о них не имеется.

### в) Открытая баллотировка

Идея голосования посредством специально изготовленных шаров, слагаемых в два ящика с пометками «избираю» и «не избираю», активно использовалась в практике выборов депутатов от дворянства. Однако, как отмечалось ранее, характер «баллотирования» существенно видоизменился по сравнению с порядком, предложенным петровскими указами.

Во-первых, уже не требовалось рассредоточивать избирателей по помещению и менять «разносчиков» ящиков для голосования.

Во-вторых, каждого избирателя выкликали поименно. Согласно закону, после оглашения имени баллотировавшегося председателем зачитывал имена избирателей в том порядке, в котором они зарегистрированы в росписи. Другими словами, имя каждого избирателя — далеко не тайна как для других избирателей, так и для кандидата на выборную должность.

В-третьих, процедура выражения воли избирателя также публична. Ящик для голосования, разделенный пополам, с надписями справа — «избираю», слева — «не избираю», должен стоять на столе председательствующего. Услышав свое имя, избиратель должен был подойти к столу и положить свой шар в ту часть ящика, которая соответствовала его отношению к поименованному кандидату. Учитывая, что имена избирателей оглашались без остановки, избиратели образовывали очередь, так что мнение проголосовавшего не было тайной ни для председательствующего, ни для других избирателей.

В-четвертых, «Обряд выбора...» не запрещал самому кандидату поучаствовать в собственной баллотировке, хотя в некоторых местностях практиковалось удаление кандидата из помещения для голосования. Можно заключить, что тайным голосование было разве что для того, кто уходил из помещения.

Следует отметить, что именно баллотирование, причем в его екатерининской версии, на протяжении многих лет было основной формой волеизъявления избирателей из дворянства и горожан (см. Указ о правилах выбора Судей в Магистраты и Ратуши 1773 г., Учреждения для управления Губерний 1775 г., Жалованную Грамоту Дворянству, Жалованную грамоту Городам 1785 г. и т.д.).

### г) Открытое голосование «по обычаям местности»

На нижнем уровне, прежде всего применительно к сельским жителям — крестьянам, однодворцам и др.,

практиковалось голосование сообразно «обыкновениям» каждой местности, т.е. на базе обычаев, действующих в данной местности у конкретного населения.

Однако упоминание об обычаях местности с неизбежностью отсылает к практике открытого голосования, поскольку именно эта форма исторически сложилась в Российской государстве как основная. Так, согласно «Общему положению о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» 1861 г., «голоса собираются или разделением схода на две стороны и счетом голосов, на каждой стороне стоящих, или же иным способом, по существующему в каждом обществе обычаю» (ст. 56). Очевидно, что никакой тайны в «сборе голосов» законодатель не видит.

В процессе проведенного выше исследования форм волеизъявления тот или иной факт неоднократно аргументировался ссылкой на законодательство. Как верно отметила Н.А. Новикова: «В этот период происходит законодательное, правовое закрепление как самих выборов (выборных должностей), так и процедуры голосования, и даже некоторых принципов избирательного права. В то же время обычай — как один из древнейших источников правового регулирования общественных отношений, в этот период не исключается из системы источников избирательного права Российской империи. Наоборот, обычай в сфере избирательного права санкционируется государством и, следовательно, охраняется наравне с государственными нормативными актами»<sup>29</sup>.

Можно заключить, что третий этап характеризуется многовариантностью форм волеизъявления, основанных как на принципе открытого голосования, так и на базе тайной подачи голосов. Однако приоритетным является все-таки открытое волеизъявление. Правовая регламентация этих форм осуществляется прежде всего посредством нормативных правовых актов, хотя влияния правового обычая исключать нельзя. При этом законодатель в одних случаях выбирает императивный метод регулирования, тогда как в других ситуациях дарует возможности альтернативы.

### Четвертый этап — вторая половина XIX в. — начало XX в.

На четвертом этапе в электоральной практике императивным образом утверждается принцип тайного голосования. Это не означает его повсеместного распространения на все уровни выборов, однако законодатель указывает на него как на господствующую основу правовой формы волеизъявления.

Тайное голосование осуществляется двумя способами — баллотировкой и бюллетенями.

#### а) Тайная баллотировка шарами

«Выборы производятся закрыто подачею голосов, посредством баллотировки шарами» — такая формулировка включена и в Городовые положения 1870 и 1892 гг., и в Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. Полностью идентичным образом регламентируется процесс волеизъявления в выборах выборщиков от избирательных собраний и в Государственную Думу (ст. 40, 49, 50 Положения о выборах в Государственную Думу 1905 г., ст. V п. 17;

<sup>28</sup> Там же. С. 47.

<sup>29</sup> Новикова Н.А. Избирательное право Российской Империи в конце XVIII — первой половине XIX века: Историко-юридическое исследование: дисс. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 197.

ст. XIII п. 2 Указа об изменении Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений» 1905 г.) Поскольку баллотировка была уже известным способом голосования, законодатель не считал нужным пояснять, как именно обеспечивается закрытая подача голосов.

*б) Тайное голосование с помощью бюллетеней*

Письменное голосование также было известно электоральной практике, однако ранее законодатель не требовал соблюдения тайны «голоса», поданного на бумаге. На данном же этапе процесс как баллотирования шарами, так и предварительного голосования за выборщиков в городских избирательных собраниях дополняется строгим требованием «закрытой подачи голосов» (ст. 40, 51 Положения о выборах в Государственную Думу).

Следует сказать, что начало исследуемого этапа также характеризуется возможностью усмотрения организаторов выборов. Дело в том, что закон не уточняет, как должна быть обеспечена тайна голосования.

Так, «Правила о порядке производства выборов в Городские Избирательные Собрания» просто объясняют: «Каждый избиратель лично вручает свою избирательную записку Председателю Избирательной Комиссии» (ст. 4), причем записку председатель кладет в ящик собственноручно в присутствии избирателя (ст. 8).

Однако если буквально следовать предписанию законодателя, то воля избирателя не является тайной для председательствующего, тем более что одновременно с опусканием записки в ящик фамилия избирателя фиксируется в избирательном списке («О принятии избирательной записки делается соответствующая отметка в избирательном списке против имени лица, ее подавшего» (ст. 8). Кроме того, отсутствие единой формы избирательных записок (они могли быть написаны от руки или представляли собой изготовленный партией типографский листок) также не способствовало соблюдению тайны голосования.

Но, с другой стороны, записки с дополнительными пометками или знаками на основной и оборотной стороне признаются недействительными, так что проследить, как голосовал тот или иной избиратель, после опускания бюллетеня в ящик уже крайне сложно.

На практике же, по воспоминаниям Д.Н. Шапова, голосование производилось подачей «закрытого пакета», в котором находился листок с именем кандидата<sup>30</sup>.

Окончательно принцип тайного голосования и гарантии его соблюдения были отражены в Положении о выборах в Учредительное собрание 1917 г.

Этот документ можно считать новой эпохой в развитии принципа тайного голосования.

Во-первых, в акте использован термин «тайное голосование», а не «закрытая подача голосов».

Во-вторых, принцип тайного голосования не затерян среди иных предписаний, а в числе основных опорных принципов открывает Положение: «Учредительное собрание образуется из членов, избранных населением на основе всеобщего, без различия пола, и равного избирательного права посредством прямых выборов и *тайного голосования* (выделено мной. — И.М.) с применением начала пропорционального представительства...» (ст. 1 Положения о выборах в Учредительное собрание).

ства...» (ст. 1 Положения о выборах в Учредительное собрание).

В-третьих, законодатель подробно остановился на вопросе об обеспечении тайны голосования.

В отличие от предыдущих законов, Положение 1917 г. предусмотрело оборот в процессе выборов не только избирательных записок с именами кандидатов, но и конвертов. При этом и избирательные записки, и конверты изготавливались централизованно по образцам, утвержденным окружной избирательной комиссией. Единая форма как «записки», так и конверта являлась одной из гарантии соблюдения тайны голосования, тем более что законодатель однозначно потребовал, чтобы конверт был «непрозрачным» (ст. 58). Несмотря на тяжелые экономические условия в стране, по данным Л.Г. Протасова, на изготовление конвертов был сделан заказ даже в другие страны — в Финляндию и Швецию<sup>31</sup>.

Согласно закону, «бюллетени» со списками баллотирующихся лиц передаются избирателям заблаговременно, прежде всего чтобы избиратель заранее мог ознакомиться с предлагаемыми списками кандидатов. А в помещении для голосования избиратель получал только конверт без подписей и отметок, снабженный только печатью комиссии (ст. 74).

Непосредственно волеизъявление избирателя включает вложение выбранного им списка кандидатов в полученный конверт, заклеивание его и передачу председателю участковой избирательной комиссии для опускания в опечатанный ящик для бюллетеней. Важно отметить, что действие это происходит в специально отведенных местах: «В каждом избирательном помещении в целях обеспечения тайны голосования устраиваются одно или несколько закрытых помещений, в коих избирателем без свидетелей вкладываются записки в конверт» (ст. 66). Очевидно, что таким образом законодатель старался исключить возможность осведомления о предпочтениях избирателя.

Естественно, что правовые предписания, тем более столь радикального характера, не всегда исполняются в том виде, который задуман законодателем. Так, документы о реализации Положения 1917 г. рассказывают о многочисленных случаях нарушения тайны голосования: «Протестуем против выборов в Учредительное собрание по Никитинской волости, Тульской губернии, участок 67, деревня Лопухова. Нет конвертов, нет программ партий. Голосование является явным, воля насилуется, избирательный ящик открыт, не запечатан»<sup>32</sup>. Но данные проблемы исходили скорее из волюнтаристского отношения организаторов выборов, общей политической и социальной напряженности в стране, а не из недостатков законодательного регулирования.

Подводя итоги, следует заключить, что на данном этапе законодатель не просто провозгласил принцип тайного (закрытого) голосования как директиву, обязательную к исполнению, но и снабдил его правовыми гарантиями соблюдения.

<sup>31</sup> Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание: история рождения и гибели. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1997.

<sup>32</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права. / под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. 2-е изд. Калуга — М.: Символ, 2002. С. 593.

<sup>30</sup> Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. / под ред. А.А. Вешнякова.

Дальнейшее развитие основ волеизъявления избирателей базируется на правовых средствах регулирования, более того, этот вопрос внесен в конституционные акты.

Анализируя исторический опыт российских выборов, можно заключить, что вопрос о волеизъявлении избирателей мог быть урегулирован как неправовыми (обычай), так и правовыми (законодательные акты) средствами, а также быть предметом совместного воздействия правовых и неправовых средств, что наглядно демонстрирует практика выборов XV–XVIII вв. При этом характер предписаний варьируется от свободного до императивного, и также может включать модели альтернативного свойства, сочетающие в

себе директивные указания по одним вопросам и возможность выбора модели поведения — по другим (например, сочетание законодательного требования оформить «выбор за руками» и умолчания о должном способе подачи голоса избирателем в выборах XVI–XVII в.) И наконец, важнейшим в контексте данного исследования является вывод об изменении основополагающих принципов голосования от открытого к тайному волеизъявлению, причем один и тот же способ подачи голоса может быть как открытым, так и тайным (например, письменное голосование, голосование через «опрошников» и баллотирование могло быть как «закрытою подачей голосов», так и открытым).

## Литература

1. Акты, относящиеся до юридического быта древней России. В 3 томах / под редакцией Н. Калачова. Т. 1. Выборы, выписи, грамоты, доклады, допросы, досмотры, доезды, духовные дела, дельные записки, записи, изветы. Санкт-Петербург : тип. Императорской академии наук, 1857. 776 стб.
2. Богословский М.М. Земское самоуправление на русском Севере в XVII в. В 2 томах. Т. 2. Деятельность земского мира. Земство и государство / М.М. Богословский. Москва : Изд-во Имп. Общества Истории и Древностей Российских при Московском Университете, 1912. 394 с.
3. Вернадский Г.В. Московское царство / Г.В. Вернадский. Тверь : Леан ; Москва : АГРАФ, 1997. 512 с.
4. Воскресенский И.Л. Законодательные акты Петра I. Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобития и иностранные источники. Т. 1. Акты о высших государственных установлениях / И.Л. Воскресенский ; под редакцией и с предисловием Б.И. Сыромятникова. Москва ; Ленинград : изд. и 1-я типолит. Изд-ва Академии наук СССР, 1945. 585 с.
5. Довнар-Запольский М.В. Вече / М.В. Довнар-Запольский // Русская история в очерках и статьях. Т. 1 / под редакцией М.В. Довнар-Запольского. Москва : тип. И. Люндорфа, 1909. С. 226–247.
6. Законодательные акты Русского государства второй половины XVI — первой половины XVII века : Тексты / под редакцией Н.Е. Носова. Ленинград : Наука, Ленинградское отделение, 1986. 264 с.
7. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. / под редакцией А.А. Вешнякова. Москва : Норма, 2001. 776 с.
8. Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX–XIX ст. : исторический очерк / А.А. Кизеветтер. Москва : тип. Императорского Московского Ун-та, 1910. 155 с.
9. Кизеветтер А.А. Посадские избирательные сходы XVIII столетия. Б. Продолжение / А.А. Кизеветтер // Русское богатство. 1901. № 10. С. 35–71.
10. Ключевский В.О. Сочинения. В 8 томах. Т. 2. Курс русской истории. Ч. 2 / подготовка к печати и комментарий В.А. Александрова и А.А. Зимина. Москва : Госполитиздат, 1957. 468 с.
11. Любавский М.К. Лекции по древней русской истории до конца XVI века : учебное пособие для студентов вузов / М.К. Любавский. 4. изд., доп. Санкт-Петербург : Лань, 2000. 480 с.
12. Минникес И.В. Выборы в истории Российского государства в IX — начале XIX века / И.В. Минникес. Санкт-Петербург : Юридический Центр Пресс, 2010. 526 с.
13. Минникес И.В. Источники Российского права (X–XX в.) : учебное пособие / И.В. Минникес, Т.А. Парфенова. Иркутск : Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА) Минюста России, 2019. 168 с.
14. Новикова Н.А. Избирательное право Российской Империи в конце XVIII — первой половине XIX века: Историко-юридическое исследование : диссертация кандидата юридических наук / Н.А. Новикова. Екатеринбург, 2006. 243 с.
15. Очерки по истории выборов и избирательного права / под редакцией Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. 2-е изд. Калуга ; Москва : Символ, 2002. 692 с.
16. Памятники русского права. В 7 томах / под редакций и с предисловием С.В. Юшкова. Вып. 5. Памятники права периода сословно-представительной монархии. Первая половина XVII в. / составители: А.А. Зимин, С.М. Каштанов, А.И. Копанев, А.Г. Поляк ; под редакцией Л.В. Черепнина. Москва : Госюриздат, 1959. 668 с.
17. Полное собрание русских летописей. Т. 10. Патриаршая или Никоновская летопись / под редакцией Е.Ф. Карского. Москва : Наука, 1965. 244 с.
18. Полное собрание русских летописей. Т. 14. Повесть о честном житии царя и великого князя Федора Ивановича всея Руси. Новый Летописец. Указатели к Никоновской летописи (IX–XIV т.т.) / под редакцией Е.Ф. Карского. Москва : Наука, 1965. 287 с.
19. Полное собрание русских летописей. Т. 9. Патриаршая или Никоновская летопись / под редакцией Е.Ф. Карского. Москва : Наука, 1965. 256 с.
20. Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание: история рождения и гибели / Л.Г. Протасов. Москва : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1997. 368 с.
21. Смирнов П.П. Несколько документов к истории Соборного Уложения и Земского Собора 1648–1649 годов / П.П. Смирнов // Чтения в Императорском обществе истории и древностей Российских при Московском университете : Повременное издание. Кн. 4. Разд. IV. Москва : Синодальная тип., 1913. С. 1–20.
22. Старинные акты, служащие преимущественно дополнением к описанию г. Шуи и его окрестностей / собраны В. Борисовым. Москва : тип. В. Готье, 1853. 400 с.
23. Триста лет царствования дома Романовых. Репринт / редактор В.Н. Земнухов. Москва : Информ-Эко, 1990. 171 с.

# Использование математических методов для оценки легитимности выборов: эвристические возможности и ограничения

## **ФЕДОРОВ ВЛАДИСЛАВ ИВАНОВИЧ,**

научный сотрудник Центра исследования политических трансформаций Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина, аспирант факультета политологии Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова  
*fedorov@polit.msu.ru*

## **ЕЖОВ ДМИТРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ,**

доцент Департамента политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, кандидат политических наук, доцент  
*president@lenta.ru*

Информация о выборах, а также комментарии их результатов представителями экспертного сообщества и общественных организаций становятся центральными компонентами политического медиадискурса, от содержательного наполнения которого в значительной степени зависит легитимность выборов в общественном сознании. В последние годы в России широкое распространение получили математические методы изучения результатов выборов, с помощью которых производятся попытки экспликации степени легитимности избирательных процессов. Тиражирование в СМИ и социальных сетях мнений, основанных на использовании соответствующих методов, способствует

формированию в обществе недоверия не только к итогам голосования на отдельных избирательных участках, но и к результатам выборов в целом. Данный процесс обусловлен изменениями, которые происходят в области политической культуры.

Цель исследования, заключающаяся в обосновании методологической ограниченности применения математических методов в процессе оценки степени легитимности выборов, предполагает решение следующих задач: характеристика границ применения функции Гаусса; обоснование естественности различий в результатах голосования на большой территории с помощью доступного методологического инструментария;

В статье представлен обзор возможностей применения математических методов, электоральной статистики и данных социологических опросов для оценки легитимности выборов как в России, так и за рубежом. В ходе исследования проводится проверка эвристического потенциала новой модели анализа результатов выборов с использованием показателей социологических опросов до выборов, экзит-поллов и электоральной статистики, предложенной Ассоциацией «Независимый общественный мониторинг». Авторы приходят к выводу, что далеко не все математические методы могут применяться для исследования политических процессов. Суждение о признании выборов легитимными или нелегитимными не может быть основано только на результатах применения математических методов и электоральной статистики.

**Ключевые слова:** выборы, выборы Президента России, выборы Президента США, референдумы в Швейцарии, общероссийское голосование, электоральная статистика, среднеквадратическое отклонение, функция Гаусса, независимый общественный мониторинг.

## **The Use of Mathematical Methods for the Evaluation of Legitimacy of Elections: Heuristic Opportunities and Limitations**

**Fedorov Vladislav I.**, Research Scientist of the Centre for Research of Political Transformations of the Derzhavin Tambov State University, Postgraduate Student of the Faculty of Political Studies of the Lomonosov Moscow State University (MSU)

**Ezhov Dmitriy A.**, Associate Professor of the Department of Political Studies of the Faculty of Social Sciences and Mass Communications of the Financial University under the Government of the Russian Federation, PhD (Political Science), Associate Professor

The article presents a review of the opportunities for the application of mathematical methods, electoral statistics, and sociological survey data to evaluate legitimacy of elections in Russia and abroad. The research verifies the heuristic potential of the new model of election result analysis using the ratios of sociological surveys conducted before elections, exit polls and electoral statistics proposed by the Independent Public Monitoring association. The authors conclude that by no means all mathematical methods can be applied to studies of political processes. A judgment on acknowledging the elections legitimate or non-legitimate cannot be based only on the results of application of mathematical methods and electoral statistics.

**Keywords:** elections, elections of the President of Russia, elections of the President of the USA, referendums in Switzerland, all-Russian voting, electoral statistics, standard deviation, Gaussian function, independent public monitoring.

проверка эвристических возможностей новой российской модели анализа результатов выборов с использованием сочетания показателей электоральной статистики и данных социологических опросов, предложенной Ассоциацией «Независимый общественный мониторинг».

В теоретико-методологическом отношении авторские суждения базируются на политико-культурном подходе Г. Алмонда. Основы изучения политических процессов с помощью статистических методов освещены в трудах Д. Блэка, Э. Даунса Р. МакКелви, К. Мэя, Ч. Плотта, К. Эрроу<sup>1</sup>.

Авторы исходят из гипотезы, что выводы и результаты, получаемые вследствие применения таких математических методов, как функция Гаусса и создаваемые на основе нормального распределения «электоральные кривые», не могут являться объективным основанием для оценки политических процессов, поскольку создавались для объяснения физических явлений природы; к тому же, если объектами изучения в физике выступают равномерные, равнозначные явления, то общественно-политические процессы в статистическом измерении всегда являются взаимозависимыми, случайными и непредсказуемыми.

В качестве кейсов для анализа определены выборы Президента России, президентские выборы в США, референдумы в Швейцарии, общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации 2020 г., выборы в субъектах Российской Федерации 11, 12, 13 сентября 2020 г.

### Применение функции Гаусса

Исходное положение функции Гаусса заключается в следующем: если некая величина является суммой слабо зависимых или независимых величин, то распределение такой величины стремится к центрированному или нормальному. Например, функция Гаусса успешно применяется в математической физике, для описания распределения температуры в заданной области пространства, для цифровой обработки сигналов и изображения.

Можно ли применять функцию Гаусса для изучения общественных процессов? В истории философии и социологии обществом называют совокупность человеческих индивидов, объединяющихся для удовлетворения «социальных инстинктов», контроля над своими действиями. Из этого определения очевидно, что общество является союзом взаимозависимых индивидов. Поэтому избиратели, являющиеся сторонниками какой-либо политической партии или членами общественного союза, не могут именоваться слабо зависимыми или независимыми величинами. Наоборот, волеизъявление избирателя, итоги голосования на уровне участковой избирательной комиссии, территориальной избира-

тельной комиссии или субъекта являются зависимыми величинами. Иными словами, на выборах в любой стране мира голосование избирателей будет отличаться от «нормального» среднего распределения. Это связано с тем, что изучаемая совокупность является неоднородной в силу различных этнических, религиозных, половозрастных, экономических, географических характеристик. Даже в одном субъекте существуют территории с сильными отличиями электоральной культуры (например, в Москве избиратели Хамовников отличаются от избирателей Капотни, а в Тамбовской области электоральное поведение в Тамбове не такое, как в Мичуринске).

При этом мы вовсе не говорим о том, что математические методы не применимы к изучению таких общественных процессов, как выборы. Разумеется, использование научно апробированных методик обеспечивает прирост научного знания.

### Различия в голосовании территорий и легитимность

Далее мы продемонстрируем возможности математических методов для исследования политических процессов. Одним из наиболее распространенных методов исследования массивов статистических данных о результатах голосования является расчет среднего квадратичного отклонения, который уже более 50 лет применяется учеными США для изучения особенностей электорального поведения избирателей. С помощью данного метода можно определить поляризацию электората и ответить на вопрос, велики ли различия в голосовании за кандидатов в целом по стране. Как формализованный способ «среднее квадратичное» демонстрирует свободные от субъективного влияния исследователя уникальные черты исследуемого объекта.

Формула расчета среднеквадратического отклонения выглядит так:

$$(\sigma = \sqrt{\frac{\sum(x_i - \bar{x})^2}{N}}),$$

где  $\sigma$  — среднеквадратичное отклонение,  $\Sigma$  — сумма квадратов разностей величин,  $N$  — число переменных.

Рассмотрим использование среднего квадратичного отклонения на простейшем примере. Проанализируем результаты выборов, в которых принимали участие три кандидата в разрезе регионов. Результаты кандидатов в каждом из регионов неодинаковы, чтобы сформулировать суждение о поляризации голосования за кандидата на территории, нужно рассчитать значение среднеквадратического отклонения. Исследователю необходимо выяснить типичность голосования за кандидата на территории, определить, насколько консолидированно за него голосуют избиратели.

Так, в государстве  $N$  в президентских выборах принимали участие три кандидата:  $A$ ,  $B$ ,  $C$ . Рассмотрим типичность голосования за каждого из них. Государство состоит из 24 регионов, в каждом из которых подвели итоги голосования. Кандидат  $A$  получил 50% в 20 регионах, а в четырех регионах 40%, в этом случае среднеквадратичное отклонение будет составлять 3,72, потому что везде голосовали почти одинаково. За кандидата  $B$  в 15 регионах проголосовало 20% избирателей, в 6 10% и в 3 7%, значит, среднее квадратичное отклонение составляет 5,39. Кандидат  $C$  получил в 10 регионах 19%, в 7 регионах 10%, в 7 регионах по 1%, таким образом,

<sup>1</sup> См.: Alesina A., Aghion P., Trebbi F. Electoral Rules and Minority Representation in U.S. Cities. *Quarterly Journal of Economics* 123. 2008. No. 1. P. 325–357; Arrow K. *Social Choice and Individual Values*. N.Y.: Wiley. 1951. 21 p.; Black D. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge Univ. Press. 1959. Vol. 12. No. 2. P. 587–588; Downs A. *An Economic Theory of Democracy*. N.Y.: Harper and Row. 1957. 310 p.; May K. A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision // *Econometrica*. 1952. No. 20. 680–684; McKelvey R. Intransitivities in Multidimensional Voting Models // *Journal of Economic Theory*. No. 12. 1976. P. 72–78; Plott Ch. A Notion of Equilibrium and Its Possibility under Majority Rule // *American Economic Review*. 1967. Vol. 57. No. 4. P. 787–806.

Таблица 1

Поляризация электората на выборах президента США

Год	Демократы	Среднее квадратичное отклонение	Республиканцы	Среднее квадратичное отклонение
2020	Джозеф Байден	12,23	Дональд Трамп	11,55
2016	Хилари Клинтон	12,22	Дональд Трамп	11,72
2012	Барак Обама	11,75	Митт Ромни	11,65
2008	Барак Обама	10,99	Джонн МакКейн	10,90
2004	Джон Керри	10,22	Джордж Буш-мл.	10,24
2000	Эл Гор	10,10	Джордж Буш-мл.	10,29
1996	Билл Клинтон	8,47	Боб Долл	8,24
1992	Билл Клинтон	8,43	Джордж Буш-ст.	6,35
1988	Майкл Дукакис	7,66	Джордж Буш-ст.	7,75
1984	Уолтер Мондал	8,69	Рональд Рейган	8,56
1980	Джимми Картер	9,25	Рональд Рейган	8,91
1976	Джимми Картер	7,82	Джеральд Форд	7,24
1972	Джордж МакГоверн	8,91	Ричард Никсон	8,65
1968	Хьюберт Хамфри	11,08	Ричард Никсон	10,30
1964	Линдон Джонсон	13,60	Барри Голдуотер	11,53
1960	Джонн Кеннеди	5,41	Ричард Никсон	7,11
1956	Эдлай Стивенсон	6,88	Дуайт Эйзенхауэр	9,41
1952	Эдлай Стивенсон	8,48	Дуайт Эйзенхауэр	11,28
1948	Гарри Трумэн	11,60	Томас Девей	12,63
1944	Франклин Рузвельт	11,96	Томас Девей	12,78
1940	Франклин Рузвельт	13,44	Уилки Уэнделл	13,35
1936	Франклин Рузвельт	12,57	Альфред Лэндон	11,77
1932	Франклин Рузвельт	14,27	Герберт Гувер	13,24
1928	Альфред Смит	12,38	Герберт Гувер	12,24
1924	Джон Дэвис	22,25	Калвин Кулидж	15,96
1920	Джеймс Кокс	17,38	Уоррен Хардинг	15,92

отклонение в результатах голосования значительно и составляет 7,49. Кандидат С имеет самую большую вариацию электоральной поддержки, голосование за него наиболее поляризовано.

**Выборы президента США**

Теперь рассмотрим пример президентских выборов в США 2016, 2020 гг. Мы сравнивали две переменные (2 кандидата) по 51 параметру (50 штатов плюс округ Колумбия). В 2016 г. среднее квадратичное отклонение у Х. Клинтон — 12,22, у Д. Трампа — 11,72; в 2020 г. у Дж. Байдена — 12,23, у Д. Трампа — 11,55. Поляризация электората самая высокая с 1968 г. Это означает, что в США избиратели в разных регионах страны придерживаются сильно отличающихся взглядов. Наилучшим образом результаты расчетов можно представить в виде таблицы (табл. 1).

Таблица отчетливо показывает, что на выборах 2016 и 2020 гг. поляризация достигла максимума с 1988 г. На протяжении XX в. поляризация электората заметно снижалась, причем снижения неизменно следовали после подъема, и каждый следующий скачок был меньше предыдущего.

Во-первых, чтобы объяснить эту тенденцию, важно понимать изменения структуры электората. В конце 1990-х годов на выборах стали сказываться последствия

социально-демографического и экономического сдвига. За последние 40 лет доля цветного населения возросла в два раза, в структуре американского электората доля «меньшинств» теперь достигает 31%. «Белые избиратели, которые прежде безраздельно доминировали на выборах, постепенно вытесняются “меньшинствами”, доля которых будет расти в будущем. За последние 20 лет доля белых избирателей снизилась с 80% в 1996 г. до 69% в 2016 г.»<sup>2</sup>. Например, в таком крупном американском мегаполисе, как Чикаго (штат Иллинойс), в структуре населения по состоянию на 2020 г. доминируют афроамериканцы (35%), а на долю белого не испаноязычного населения приходится 32%. В последний раз на выборах президента США Иллинойс поддержал кандидата-республиканца в 1988 г., этим счастливымчиком был Джордж Буш<sup>3</sup>. В 2020 г. в Иллинойсе 55,8% избирателей проголосовали за Дж. Байдена, причем его результат в Чикаго составил 70%.

Во-вторых, рядовые американцы не разбогатели за годы президентства Б. Обамы, а скорее наоборот.

<sup>2</sup> См.: Федоров В.И. Поляризация электората на выборах Президента США (ретроспективный взгляд) // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 2–3. С. 179–194.

<sup>3</sup> Fedorov V.I. US presidential election and transformation of the USA electorate // Researchgate. 2020. DOI: 10.13140/RG.2.2.11236.40324

Слой среднего класса не растет, а число безработных увеличивается, они не платят налоги и получают пособия. Америка становится страной с усиливающимся экономическим и социальным неравенством. В связи с продолжением экономического кризиса есть все предпосылки к усилению противоречий между электоратом демократов и республиканцев.

Среднее квадратичное отклонение показывает уровень поляризации электората. Голосование на выборах аккумулирует экономические, национальные, религиозные, образовательные, гендерные расколы, которые не статичны, а развиваются в обществе постоянно. Расчет среднего квадратичного отклонения в большом временном отрезке дает возможность делать выводы о динамике политических взглядов в обществе.

В 2020 г. на президентских выборах в США более 101 млн избирателей проголосовали досрочно (70% от всех участников голосования), из них более 65 млн по почте, а 36 млн на избирательных участках. Это свидетельствует о востребованности досрочного голосования у избирателей. Отметим, что в таких штатах, как Вашингтон, Гавайи, Колорадо, Орегон и Юта, большинство избирателей проголосовало по почте. Только в Юте победил Д. Трамп, в остальных с большим преимуществом лидировал его соперник. По сравнению с 2016 г. значительно увеличилось число штатов, разрешивших голосование по почте. Из-за особенностей законодательства в трех критически важных штатах — Пенсильвании, Висконсине и Мичигане чиновникам не разрешается начинать обработку досрочных бюллетеней до самого дня выборов или непосредственно накануне этого дня. В Северной Каролине законодательством штата предусмотрено 10 дней на подсчет итогов голосования по открепительным удостоверениям и досрочным бюллетеням. Эклектика избирательного законодательства в США привела к задержке подведения результатов выборов по всей стране. В итоге выросла политическая напряженность. Эклектика избирательного законодательства в США требует унификации для создания единого правового пространства. Задержка с подведением результатов выборов в 2020 г. может стать новым стимулом для развития дистанционного электронного голосования в США, которое заменит почтовое голосование. По такому пути пошла Швейцария, где традиционно была высока доля почтового голосования. В условиях пандемии COVID-19 досрочное голосование является разумной альтернативой посещению избирательного участка в день выборов.

### Референдумы в Швейцарии

Особенностью швейцарской политической системы является регулярное обсуждение важных вопросов общественной жизни путем участия граждан в референдумах. По своему административному устройству страна является конфедерацией, состоящей из 26 кантонов с центральным правительством в Берне. Официальными государственными языками являются немецкий, итальянский, французский и романшский.

В 2019 г. в Швейцарии состоялось три референдума. 10 февраля 2019 г. граждане принимали решение по народной инициативе против расширения городов, названной «За устойчивое развитие в строительстве». В случае одобрения в Конституции страны была бы закреплена норма, согласно которой выделение новых зон под застройку допускается только в том случае,

если такая же по площади территория возвращается природе или под сельскохозяйственные нужды. Предложение было отвергнуто 63,7% участников референдума. 19 мая 2019 г. состоялись референдумы по налоговой реформе, пенсионной системе и реформированию европейского декрета по Контролю над огнестрельным оружием. Оба предложения были одобрены 66,4% и 63,7% голосов соответственно.

Среднее квадратичное отклонение на референдуме против расширения городов составляет 6,78, на референдуме по налоговой реформе — 4,29, на референдуме по огнестрельному оружию — 7,22.

9 февраля 2020 г. в Швейцарии граждане приняли участие в двух референдумах: о доступном жилье и о законе против дискриминации по признаку сексуальной ориентации<sup>4</sup>. Инициатива по доступному жилью требовала, чтобы 10% новых квартир принадлежали жилищным кооперативам, предполагая отмену государственных субсидий на ремонт квартир класса люкс, но была отклонена 57% участников референдума, в то время как законодательство против дискриминации по сексуальной ориентации было одобрено 63% участников.

Рассчитаем среднее квадратичное отклонение для этих референдумов. Среднее квадратичное отклонение на референдуме по доступному жилью составляет 10,29, о законе против дискриминации по признаку сексуальной ориентации — 9,28. Такой уровень поляризации не вызывает удивления в швейцарском обществе, потому что ее жители имеют ярко выраженные этнические, языковые и региональные отличия.

### Общероссийское голосование по поправкам

В 2020 г. состоялось общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, в ходе которого свое мнение выразили 74 215 555 участников голосования, или 67,97%. На вопрос «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?» ответили «Да» 57 747 288 граждан (77,92%) и ответили «Нет» 15 761 978 (21,27%) избирателей.

Насколько велики отличия в голосовании в целом по России? Для ответа на этот вопрос рассчитаем среднее квадратичное отклонение. Мы сравниваем две переменные (ответы «Да» и «Нет») по 87 параметрам (85 субъектов плюс город Байконур и Территория за пределами РФ). Среднее квадратичное отклонение на этом голосовании за вариант «Да» составляет 9,42, за вариант «Нет» — 9,29. В отличие от Швейцарии в России при подсчете голосов учитываются недействительные бюллетени, поэтому существует небольшая разница в отклонении между вариантами «Да» и «Нет».

Для сравнения: среднее квадратичное отклонение на референдумах в Швейцарии в 2020 г. составляло 10,29 и 9,28 соответственно; среднее квадратичное на президентских выборах в США 2016 г. у Х. Клинтона — 12,22, у Д. Трампа — 11,72; в 2012 г. среднее квадратичное у Б. Обамы — 11,75, у М. Ромни — 11,65. Это означает, что на общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию среднее квадратичное отклонение было на одном уровне

<sup>4</sup> См.: Сведения о референдумах в Швейцарии // Répertoire chronologique. URL: [https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html?lang=fr](https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_2_2_4_1.html?lang=fr)

с референдумами в Швейцарии в 2020 г. и ниже, чем на президентских выборах в США 2012, 2016 г. В крупных странах с большим количеством избирателей, различающихся по социально-демографическим, языковым, культурным характеристикам и проживающих в разных регионах, уровень поляризации голосования будет значительным. Данные по поляризации голосования в рассматриваемых странах представлены в табл. 2.

Таблица 2

**Уровень среднеквадратичного отклонения**

Политическое событие	Среднеквадратичное отклонение
Президентские выборы в США 2012 г.	Б. Обама — 11,75, М. Ромни — 11,65
Президентские выборы в США 2016 г.	Х. Клинтон — 12,22, Д. Трамп — 11,72
Швейцарский референдум 2019 г. против расширения городов	6,78
Швейцарский референдум 2019 г. по налоговой реформе	4,29
Швейцарский референдум 2019 г. по огнестрельному оружию	7,22
Швейцарский референдум 2020 г. о доступном жилье	10,29
Швейцарский референдум 2020 г. о законе против дискриминации по признаку сексуальной ориентации	9,28
Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации 2020 г.	Да — 9,42, Нет — 9,29

**Регионы с результатом, близким к официальному**

Регионов, которые показали результат, близкий к официальному, много. Если объединить их на общероссийском голосовании по поправкам в три группы, то можно обнаружить, что большинство субъектов (54) демонстрирует средний уровень поддержки. Группа субъектов с высокой поддержкой — это преимущественно территории с низкой численностью избирателей. Группа относительно низкой поддержки (менее 60%) представлена всего двумя субъектами и не имеет большого влияния на генеральное распределение.

Вторая диаграмма зеркально отражает первую. Высокая доля ответов «Нет» представлена всего двумя субъектами.

Таким образом, анализ голосований в трех странах показывает, что существенные различия в том, как голосуют избиратели в пределах одной страны, являются нормой, а не аномалией. Поляризация голосования объясняется различиями в электоральной культуре граждан, уникальными социально-демографическими характеристиками и особенностями регионов проживания. Различия в электоральном поведении напрямую зависят от размеров страны или региона: чем меньше размеры и численность электората, тем меньше разли-

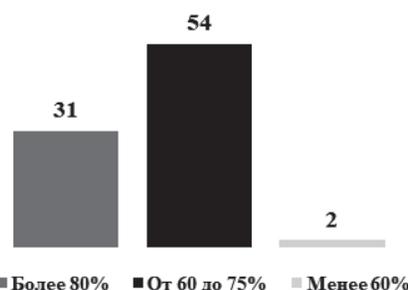


Диаграмма 1. Распределение голосований субъектов РФ на общероссийском голосовании по одобрению поправок в Конституцию, ответ «ДА» (67,97%)

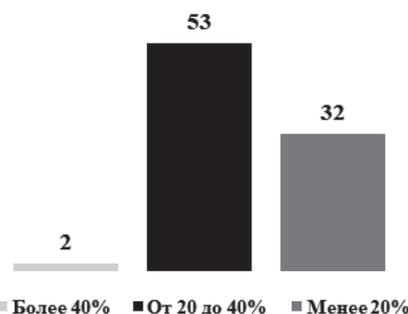


Диаграмма 2. Распределение голосований субъектов РФ на общероссийском голосовании по одобрению поправок в Конституцию, ответ «НЕТ» (21,27%)

чия в электоральных ориентациях внутри исследуемого объекта.

Среднее квадратичное отклонение на общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации находится на одном уровне с референдумами в Швейцарии в 2020 г. и ниже, чем на президентских выборах в США.

**«Прямая НОМ»**

Далее будут проверены эвристические возможности новой модели анализа результатов выборов с использованием сочетания показателей электоральной статистики и данных социологических опросов накануне выборов и в день выборов после голосования, предложенной Ассоциацией «Независимый общественный мониторинг». «Прямая НОМ» включает в себя данные социологических опросов на финише кампании, данные экзит-поллов непосредственно в ходе голосования и сами итоги выборов. Разработчики этой модели выдвигают гипотезу, согласно которой «если показатели всех этих данных совпадают с минимальной погрешностью, то выборы можно с уверенностью считать легитимными, а их результаты объективными и справедливо отражающими предпочтения избирателей»<sup>5</sup>. Метод назван «Прямая НОМ».

Для проверки работоспособности нового метода необходимо взять выборы разного уровня с широкой географией представительства. В фокусе внимания

<sup>5</sup> См.: Доклад Ассоциации НОМ об итогах Единого дня голосования 13 сентября 2020 года. URL: [https://nom24.ru/upload/nom\\_13\\_09\\_2020.pdf](https://nom24.ru/upload/nom_13_09_2020.pdf)

голосования на национальном уровне (выборы Президента России 2008, 2012, 2018 гг., президентские выборы в США 2008, 2012, 2016 гг. и общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию); голосования на региональном уровне (выборы глав администраций Калужской и Тамбовской областей 2020 г.) и на муниципальном (выборы депутатов Тамбовской городской Думы 2020 г.).

Выборы Президента России 2008 г. подводили итог двум успешным президентским срокам В.В. Путина. По прогнозу ВЦИОМ, за Д.А. Медведева собирались проголосовать 73% избирателей<sup>6</sup>; согласно экзит-поллу, Д.А. Медведев набрал 69,6%<sup>7</sup>. Итоговый результат на выборах составил 70,28%. Отличия в трех показателях менее 4%. По данным World Values Survey Association, в 2008 г. у жителей России произошел самый высокий подъем уровня национальной гордости среди всех постсоветских стран. В бурную эпоху правления Б.Н. Ельцина только 69% населения испытывали чувство национальной гордости, к концу восьмилетия президентства В.В. Путина своей страной гордились 87% населения (+18 пунктов)<sup>8</sup>.

Выборы Президента России 2012 г. стали официальным возвращением В.В. Путина на высшую политическую позицию в стране. Накануне выборов социологические опросы показывали, что за В.В. Путина были готовы проголосовать 58,6%; согласно экзит-поллу, В.В. Путин набрал 58,3% голосов<sup>9</sup>. Итоговый результат на выборах составил 63,60%. Отличия менее 6%.

Выборы Президента России 2018 г. отличались появлением новых политических игроков и высокой поддержкой действующего президента. По данным опроса ВЦИОМ от 12–17 марта, за В.В. Путина хотели проголосовать 68,6% россиян. Экзит-полл ВЦИОМ показал, что за В.В. Путина отдали свой голос 73,9% избирателей<sup>10</sup>. В результате выборов за В.В. Путина проголосовали 76,69% избирателей. Отличия находятся в пределах 8%.

В 2008 г. президентские выборы в США стали самым ярким политическим событием в истории страны в XXI в., которые прошли с рекордной явкой избирателей. Социологические опросы за неделю до дня выборов отдавали предпочтение Б. Обаме — 52% против 44% у Д. МакКейна; экзит-поллы также показывали лидерство Обамы (52%) по сравнению с МакКейном (45%). По итогам выборов Б. Обама получил 52,9%, Д. МакКейн — 45,7%. Отличия в трех показателях менее 2%.

В 2012 г. Барак Обама стал третьим подряд Президентом США, переизбранным на второй срок. Социологические опросы за неделю до дня выборов показывали уверенную победу Б. Обамы (51%), М. Ромни (45%). Экзит-поллы давали демократу 51,5%, а республиканцу — 49%. На выборах за Б. Обаму проголосовали

50,6% избирателей, за М. Ромни — 47,9%. Разница трех показателей менее 4%.

Президентские выборы в США в 2016 г. нанесли тяжелый удар по репутации экспертов, большинство которых отдавали уверенную победу Х. Клинтон. Тем не менее, согласно средним данным десяти национальных опросов, Д. Трамп поддерживали 43,6% избирателей, а Х. Клинтон 47,2%<sup>11</sup>. По данным экзит-поллов, Д. Трамп поддерживали 45% избирателей, в то время как за Х. Клинтон было 43%<sup>12</sup>. На выборах за Д. Трампа проголосовали 46,1% избирателей, соответственно, за Х. Клинтон отдали свои голоса 48,2%. Отличия в трех показателях не превышают 5%.

Рассмотрим общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию. Так, согласно прогнозу ВЦИОМ, данному на основании проведенных опросов, в поддержку поправок выступают 67–71% принявших участие в голосовании, против проголосуют 28–32%<sup>13</sup>. По данным экзит-поллов ВЦИОМ, за четыре дня голосования поправки в Конституцию поддержали 76% опрошенных, против голосовали 23,6%<sup>14</sup>. В результате голосования поправки в Конституцию поддержали 77,92%, против высказались 21,27% принявших участие в общероссийском голосовании. Таким образом, расхождения трех показателей не превышают 10%.

Далее рассмотрим выборы, которые состоялись в России в сентябре 2020 г. Так, за несколько дней до выборов губернатора Калужской области, по данным социологического опроса, лидировал В.В. Шапша с 71,6%. В экзит-поллах предпочтения ему отдавали 77,1% опрошенных, по результату голосования он получил поддержку 71,19% избирателей. Разница показателей менее 7%.

Похожая ситуация сложилась и в Тамбовской области, где выборы главы региональной администрации прошли с доминированием А.В. Никитина. По данным социологического опроса, за неделю до выборов за Никитина были готовы проголосовать 78% избирателей. Экзит-поллы показали поддержку 79%. В итоге кандидатуру Никитина поддержали 79,3% избирателей. Отличия показателей не превышают 3%.

Однако не всегда опросы и результаты выборов укладываются в «прямую НОМ». Так, результаты выборов в Тамбовскую городскую Думу в 2020 г. удивили экспертное сообщество. В результате этих выборов партия «Родина» получила 26 мандатов, «Единая Россия» — 6, КПРФ — 2, ЛДПР — 1, «Справедливая Россия» — 1. В голосовании по партийным спискам у «Единой России» 44,18%, у «Единой России» — 23,42%. Секретарь генсовета «Единой России» Андрей Турчак отметил: «Экзит-поллы показывали нашу победу. Губернатор, секретарь отделения партии, победил с убедительным результатом»<sup>15</sup>. Представители регионального отделе-

<sup>6</sup> См.: ВЦИОМ обнародовал последний опрос перед выборами и рассказал, кто же выиграет на выборах президента — 2008. URL: <https://www.newsru.com/amp/russia/21feb2008/opros.html>

<sup>7</sup> См.: Медведев побеждает в первом туре выборов президента РФ — ВЦИОМ. URL: <https://ria.ru/20080302/100439973.html>

<sup>8</sup> См.: Dalton R.J., Welzel C. The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizenship. New York: Cambridge University Press, 2014. P. 164.

<sup>9</sup> См.: Путин лидирует на выборах президента с 58,3% голосов — exit-poll ВЦИОМ. URL: <https://ria.ru/20120304/584432373.html>

<sup>10</sup> См.: Выборы президента РФ — 2018: оценки, прогнозы, итоги. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9006>

<sup>11</sup> См.: National 2016 Presidential Election Polls. URL: <https://www.270towin.com/2016-polls-clinton-trump/national/>

<sup>12</sup> См.: Clinton Vs. Trump: IBD/TIPP Presidential Election Tracking Poll 2016. URL: <https://www.investors.com/politics/ibd-tipp-presidential-election-poll/>

<sup>13</sup> См.: Голосование по поправкам к Конституции: прогноз ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10340>

<sup>14</sup> См.: Голосование по поправкам к Конституции: результаты экзит-полла ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10351>

<sup>15</sup> См.: Межэлитные конфликты в Тамбовской области привели к удивительным результатам выборов. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/09/16/840209-mezhelitnie-konflikti>

ния партии подчеркивали, что социологические опросы показывали электоральный рейтинг «Единой России» на уровне 50%, у «Родины» 20%. Результаты выборов зеркально отражают прогнозы социологов и выходят за границы «прямой НОМ». Тем не менее выборы были признаны состоявшимися, и депутаты нового состава Думы приступили к исполнению своих обязанностей. Означает ли это, что результаты выборов отражают предпочтения избирателей или что выборы были нелегитимными?

Из рассмотренных девяти случаев в восьми новый метод показал свою работоспособность. Отличия в социологических опросах и результатах выборов не превышали 5–10%. Только в случае с Тамбовом «прямая НОМ» ушла в сторону, показав расхождение более чем в 20%. При анализе тамбовских выборов нужно учитывать особенности электоральной культуры. Обычно респонденты склонны давать социально одобряемые ответы, что выражается в поддержке провластной партии или кандидата. Кроме того, при высоком уровне отказов от ответов увеличивается и допустимая погрешность «прямой НОМ». Очевидно, что в Тамбове эти два фактора сложились: социально одобряемые ответы и отказ от разговора с интервьюером. Дополнительно можем отметить, что партия «Родина» в Тамбове имела очень популярного лидера общественного мнения в лице бывшего мэра города М.Ю. Косенкова. Кроме того, партия получила мощную поддержку со стороны двух крупных местных предпринимателей, которые не были членами «Единой России» и стремились восстановить свое политическое влияние.

Тем не менее проверка эвристических возможностей «прямой НОМ» показала ее высокий потенциал для оценки легитимности избирательных процессов. Безусловно, необходимо дальнейшее совершенствование данной методики для уточнения границ допустимых погрешностей отклонений от нормального распределения в коридоре 5–10%. Это необходимо для выработки суждений о признании выборов легитимными или нелегитимными.

### Выводы

В заключение отметим, что транзит от подданнической политической культуры к культуре участия в ее рационально-активистской модели поведения охватил

все развитые страны мира, включая Россию. В связи с этим все больше граждан отстаивают свои собственные политические взгляды, сомневаются в результатах выборов и стремятся найти способы проверки их легитимности. В СМИ и социальных сетях распространяются медиапродукты с высоким манипулятивным потенциалом влияния на массы, в которых аксиоматичен семантический посыл к признанию всех выборов в России нелегитимными и не учитывающими реальные предпочтения избирателей. Тем не менее авторы таких ангажированных материалов в качестве доказательства своего мнения используют только один математический метод, непригодный для анализа социально-политических процессов. Считаем такой подход необъективным и видим в качестве альтернативы использование математических методов, адекватных объекту исследования.

При помощи расчета среднеквадратического отклонения показано, что существенные различия в голосовании избирателей в пределах одной страны являются нормой, а не аномалией. Поляризация голосования объясняется различиями в электоральной культуре граждан, уникальными социально-демографическими характеристиками и особенностями регионов проживания. Различия в голосовании в России находятся на одном уровне с США, страной, сопоставимой с нашей по размерам и численности избирателей; кроме того, различия в голосовании России находятся на одном уровне со Швейцарией, страной, которая характеризуется яркими этническими, языковыми и географическими различиями, но которая в 15 раз меньше по численности избирателей и в 400 раз — по территории. Несмотря на высокую поляризацию результатов голосования в Швейцарии, демократия этой страны является для многих образцовой.

Проверка новой российской модели анализа результатов выборов с использованием сочетания показателей электоральной статистики и данных социологических опросов, предложенной Ассоциацией «Независимый общественный мониторинг», продемонстрировала высокий потенциал для оценки легитимности избирательных процессов. Однако данная модель требует совершенствования. Возможно, одним из индикаторов легитимности результатов выборов может быть доверие к их результатам в постэлекторальных опросах.

### Литература

1. Алмонд Г.А. Гражданская культура и стабильность демократии / Г.А. Алмонд, С. Верба // Полис. Политические исследования. 1992. № 4. С. 122–134.
2. Федоров В.И. Поляризация электората на выборах Президента США (ретроспективный взгляд) / В.И. Федоров // Гражданин. Выборы. Власть. 2016. № 2-3. С. 179–194.

### References

1. Alesina A. Electoral Rules and Minority Representation in U.S. Cities / A. Alesina, P. Aghion, F. Trebbi // Quarterly Journal of Economics 2008. Vol. 123. Iss. 1. P. 325–357.
2. Arrow K. Social Choice and Individual Values / K. Arrow. N.Y. : Wiley. 1951. 90 p.
3. Black D. The Theory of Committees and Elections / D. Black. Cambridge University Press, 1958.
4. Dalton R.J. The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizenship / R.J. Dalton, C. Welzel. New York : Cambridge University Press, 2014. 360 p. DOI: 10.1017/CBO9781139600002.
5. Downs A. An Economic Theory of Democracy / A. Downs. N.Y. : Harper and Row, 1957. 310 p.
6. Fedorov V.I. US presidential election and transformation of the USA electorate / V.I. Fedorov. Researchgate. 2020. DOI: 10.13140/RG.2.2.11236.40324.
7. May K. A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision / K. May // Econometrica. 1952. Vol. 20. P. 680–684.
8. McKelvey R. Intransitivities in Multidimensional Voting Models / R. McKelvey // Journal of Economic Theory. Vol. 12. 1976. P. 72–78.
9. Plott Ch. A Notion of Equilibrium and Its Possibility under Majority Rule / Ch. Plott // American Economic Review. 1967. Vol. 57. Iss. 4. P. 787–806.

# Финансирование политических партий: конституционно-правовой анализ

**ПРОЦЕВСКИЙ ВИКТОР АЛЕКСАНДРОВИЧ,**

профессор Юридического института Севастопольского государственного университета,  
доктор юридических наук, профессор  
*viktorprocevs kij@gmail.com*

**СТАЦЕНКО ОКСАНА СТАНИСЛАВОВНА,**

заведующая кафедрой теории и истории государства и права  
Юридического института Севастопольского государственного университета,  
кандидат политических наук, доцент  
*stacenkooksana@mail.ru*

Согласно ч. 3 ст. 13 Конституции РФ, в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность<sup>1</sup>. Провозглашая данный принцип в Основном законе, государственная власть определяет дальнейшее правовое регулирование функционирования политических партий: «...государством гарантируется равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач.

Государством обеспечивается соблюдение прав и законных интересов политических партий»<sup>2</sup>.

В современном конституционном процессе деятельность политических партий является очень важной, они играют особую роль в организации и осуществлении государственной власти. В настоящее время взаимоотношения, непосредственно связанные с финансовой деятельностью политических партий, являются одной из острых проблем, от решения которой во многом зависит дальнейшее развитие и упрочение государственных и общественных институтов.

ношения, непосредственно связанные с финансовой деятельностью политических партий, являются одной из острых проблем, от решения которой во многом зависит дальнейшее развитие и упрочение государственных и общественных институтов. Особенно актуальным этот вопрос становится в процессе применения демократических правил и процедур.

Большое значение проблемы финансирования деятельности политических партий обусловлено многими обстоятельствами.

Во-первых, усложнились избирательные технологии, что вызвало резкое удорожание предвыборных кампаний и, следовательно, столь же резкое повышение потребностей политических партий в дополнительном финансировании.

Во-вторых, масштаб деятельности политических партий значительно расширился. Если ранее они представляли собой организации, участвующие главным образом в избирательном процессе и не проявлявшие в период между выборами заметно активности, то теперь они постоянно

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru/> (18.07.2020).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». URL: <https://rg.ru/2001/07/11/partii-dok.html> (18.07.2020).

Осуществлен конституционно-правовой анализ финансирования политических партий в странах с развитой политической системой, а также в развивающихся государствах. Определено, что в настоящее время политические партии для осуществления своей многообразной деятельности нуждаются в значительных средствах, в связи с этим первостепенное значение приобретает вопрос об источниках, из которых формируются финансовые ресурсы партий. Он занимает центральное место во всей правовой регламентации, так как от его решения зависит достижение ее основных целей. Современное законодательство предусматривает три группы финансовых источников — собственные средства политических партий, частное финансирование и государственное финансирование. Соотношение между ними в отдельных странах, как и конкретная регламентация тех или иных источников, весьма различны, однако существуют некоторые общие основные положения. Установлено, что в настоящее время взаимоотношения, непосредственно связанные с финансовой деятельностью политических партий, являются одной из острых проблем, от решения которой во многом зависит дальнейшее развитие и упрочение государственных и общественных институтов.

**Ключевые слова:** правовое регулирование финансирования политических партий, финансовое положение политических партий, предпринимательская деятельность политических партий.

## Financing of Political Parties: A Constitutional Law Analysis

**Protsevskiy Viktor A.,** Professor of the Law Institute of the Sevastopol State University, LL.D., Professor

**Statsenko Oksana S.,** Head of the Department of Theory and History of State and Law of the Law Institute of the Sevastopol State University, PhD (Political Science), Associate Professor

The authors perform a constitutional law analysis of financing of political parties in countries with an advanced political system and in the developing states. It is established that political parties now need significant funds to carry out their varied activities, thus the issue of the financial sources of parties becomes of paramount importance. It holds the central position in the legal regulation as a whole, as attainment of the main goals depends on its solution. The modern laws stipulate three groups of financial sources: own funds of political parties, private financing, and state financing. The correlation between them in separate countries and the specific regulation of these or those sources seriously differ, but there are some general fundamental principles. It is established that the current relationships directly linked to financial operations of political parties represent one of the urgent problems, further development and strengthening of public and social institutions largely depends on.

**Keywords:** legal regulation of financing of political parties, financial position of political parties, business activities of political parties.

действующий орган, элемент политической системы, осуществляющий многообразные функции (политические, идеологические, воспитательные, организационные). Это обусловило создание партиями разветвленного постоянного аппарата, учреждения собственных образовательных и исследовательских институтов и фондов, издательств, средств массовой информации. Для финансирования всей этой многообразной деятельности требуются значительные средства, которыми партии зачастую не располагают.

В-третьих, рост политической активности бизнеса породил стремление путем финансовой поддержки тех или иных партий использовать их как средство оказания влияния на принятие конкретных решений в собственных интересах, а порой и определение общей политики государства. Это привело едва ли не к откровенной покупке депутатских мандатов, прямому нарушению демократического принципа «равенства шансов» для партий.

Правовые нормы, касающиеся финансовой деятельности политических партий, содержатся в многочисленных нормативных актах. Среди них важнейшее значение имеют конституционные нормы. Включение в основные законы специальных положений о финансовой деятельности партий — характерная черта конституционного законодательства, например конституций Армении, Аргентины, Бразилии, Греции, ФРГ, Чили. По общему правилу это положения о финансовых источниках политических партий, в частности о запрещении некоторых источников, о государственном финансировании; об открытости финансовой деятельности партий, в частности обязанность партий публиковать финансовые отчеты. Согласно, например, ст. 21 Основного закона ФРГ, партии «должны предоставлять публичный отчет об источниках и использовании своих средств, а также о своем имуществе». Статья 55 Конституции Ганы устанавливает, что «государство предоставляет справедливые возможности всем политическим партиям для представления ими своих программ путем обеспечения равного доступа к государственным средствам массовой информации». Статья 17 Конституции Бразилии: «...политическим партиям запрещается получение средств из-за рубежа. Они обязаны представлять финансовые отчеты в Избирательный суд. Партии имеют право на получение средств из партийного фонда и свободный доступ на радио и телевидение»<sup>3</sup>.

Конституционные положения служат основой для детального регулирования финансовой деятельности политических партий другими нормативными актами. Это специальные законы о политических партиях, в которых обязательно имеется раздел о финансах и имуществе партий; избирательное законодательство (положения об избирательных расходах партии); специальные общеправовые законы, принятие которых может быть специально предусмотрено конституцией. Согласно ст. 29 Конституции Греции, «закон может установить условия финансирования политических партий государством и положения о публичности их избирательных расходов, а также расходов кандидатов в депутаты»<sup>4</sup>. В соответствии с этим установлением в 1984 г. был принят закон «О финансовой поддержке политических партий». Такие законы были приняты в Бельгии, Словакии, Франции, на Кипре. Положения, касающиеся финансов политических партий, включаются в законы о статусе депутатов парламента, парламентских фракциях, в регламенты палат парламента. Соответствующие нормы

предусматриваются также в некоторых странах общим налоговым законодательством (налоговыми кодексами)<sup>5</sup>.

Правовое регулирование, таким образом, имеет целью навести в области финансирования политических партий определенный порядок, минимизировать издержки, связанные с неизбежным участием денег в политике, защитить традиционные институты демократии, а значит, возможность эффективного взаимодействия между гражданским обществом и государством. Решается поставленная задача по трем основным направлениям. Закон регулирует размеры и порядок предоставления частных пожертвований и взносов в партийные кассы, лимитирует предвыборные расходы, т.е. учреждает контроль за тем, как партии расходуют финансовые ресурсы, вводит институт государственного финансирования политических партий или оказания им прямой помощи за счет бюджета.

В целом можно отметить, что во многих современных государствах сложилось и действует обширное, детально разработанное законодательство, регулирующее имущественное, финансовое положение политических партий, а также их предпринимательскую деятельность.

При всех особенностях правового регулирования данной сферы деятельности партий в отдельных странах, при всем различии в деталях ему присущи общие цели, такие как: создание условий для свободного и равноправного соперничества различных политических сил в борьбе за власть; материальное обеспечение многообразной деятельности политических партий; содействие эффективному выполнению ими своей общественной роли, оздоровлению политической жизни.

Основными объектами правового регулирования, как правило, являются источники, из которых формируются финансовые средства партий; финансовая деятельность партий, связанная с их участием в политическом процессе; механизм государственного контроля за всей финансовой деятельностью партий, обеспечивающий ее открытость и предусматривающий юридическую ответственность за финансовые правонарушения.

В настоящее время политические партии для осуществления своей многообразной деятельности нуждаются в значительных средствах, в связи с этим первостепенное значение приобретает вопрос об источниках, из которых формируются финансовые ресурсы партий. Он занимает центральное место во всей правовой регламентации, так как от его решения зависит достижение ее основных целей.

Современное законодательство предусматривает три группы финансовых источников — собственные средства политических партий, частное финансирование и государственное финансирование. Соотношение между ними в отдельных странах, как и конкретная регламентация тех или иных источников, весьма различны, однако существуют некоторые общие основные положения.

К собственным средствам политических партий относятся вступительные и членские взносы, отчисления в партийную кассу от жалования членов партии, занимающих политические посты (депутаты парламента, члены правительства и т.д.), доходы от партийных мероприятий (проведения выставок, лекций, фестивалей и т.п.), доходы от имущества и предпринимательской деятельности.

Степень правовой регламентации источников этой группы весьма различна. Размеры членских и вступительных взносов, отчислений от жалования практически не регламентируются. В законах о политических партиях

<sup>3</sup> Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М.: Издательская группа «Форум — ИНФРА-М», 1998. С. 149.

<sup>4</sup> URL: <https://rua.gr/law/others/3176-konstituczija-greczii.html>

<sup>5</sup> Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М.: Издательская группа «Форум — ИНФРА-М», 1998. С. 149.

прямо указывается, что определение их относится к исключительной компетенции партии, регулируется ее уставом. Исключением может являться закон о политических партиях Алжира 1989 г., который устанавливал максимальный размер вступительных и членских взносов, и закон Турции 1961 г., предусматривающий, что размер отчислений депутатов парламента в партийную кассу не может превышать одну их месячную зарплату.

Иначе обстоит дело с доходами от имущества и предпринимательской деятельности, являющимися предметом подробного регулирования. Легально действующие политические партии, имея статус юридического лица, обладают имущественными правами, аналогичными правам других юридических лиц. Согласно ст. 7 французского закона о финансовой гласности политической жизни 1988 г., политические партии имеют право приобретать безвозмездно или за плату движимое и недвижимое имущество, могут совершать действия, соответствующие их задачам, в том числе, согласно положениям действующих законов, основывать и издавать газеты, создавать органы, связанные с их деятельностью и руководить ими<sup>6</sup>.

Вместе с тем специфика природы партий как политического института обуславливает некоторые особенности регулирования этих прав, главная из которых — установление определенных ограничений в пользовании ими. В ст. 30 Федерального закона РФ «Об общественных объединениях» содержится обширный перечень объектов, которые могут находиться в их собственности, предусматривая вместе с тем, что федеральным законом могут устанавливаться виды имущества, которые по соображениям государственной и общественной безопасности либо в соответствии с международными договорами Российской Федерации не могут находиться в собственности общественных объединений. Закон Молдовы о политических партиях 1991 г. предусматривает, что в собственности политических партий не могут находиться земля, производственные предприятия, кооперативы. Закон Беларуси 1994 г. запрещает партиям получать доходы от акций и других ценных бумаг, основывать предприятия, за исключением средств массовой информации. Словацкий закон запрещает политическим партиям и политическим движениям быть собственниками имущества, находящегося за рубежом<sup>7</sup>.

Современное законодательство определяет политические партии как некоммерческие организации или как организации, не имеющие своей целью извлечение прибыли. Этим обусловлено ограничение их предпринимательской деятельности. По общему правилу им разрешено заниматься только такой коммерческой деятельностью, которая непосредственно связана с их уставными целями и задачами. Иногда в законе устанавливаются конкретные формы данной деятельности. Например, польский закон 1990 г. предусматривает, что хозяйственная деятельность партий может осуществляться исключительно в форме кооперативов и операций с акциями.

Вместе с тем законодательство вводит определенные ограничения на использование средств, получаемых по-

литическими партиями от их коммерческой деятельности. Наиболее распространенным является запрет перераспределять эти средства между членами партий, запрещается также использовать эти средства для оплаты штатных работников партийного аппарата.

В целом следует признать, что во многих странах регламентация имущественных прав и коммерческой деятельности политических партий носит, как правило, весьма общий характер. Именно это обстоятельство позволяет партиям принимать широкое участие в различного рода коммерческой деятельности, что ведет к установлению тесных связей с финансово-промышленным капиталом и способствует политической коррупции, примеры которой хорошо известны.

Доходы от имущества, предпринимательской деятельности и партийных мероприятий подлежат налогообложению на общих основаниях, однако налоговое законодательство многих стран предусматривает при этом различные льготы. Так, во Франции ставка налога на доходы, получаемые партиями от сдачи в аренду недвижимости, эксплуатации земельной и лесной собственности, почти вдвое ниже аналогичной ставки, установленной для других объединений. В Польше партии освобождены от уплаты подоходного налога на доход, получаемый от хозяйственной деятельности в части, предназначенной на уставные цели. Собственные средства политических партий, особенно членские взносы, составляют в большинстве случаев незначительную часть их финансовых ресурсов.

Частное финансирование остается преобладающим во многих странах, его основными источниками являются добровольные пожертвования физических и юридических лиц (денежные взносы, дары, завещания). Это финансирование стало предметом правового регулирования в 1960-е годы, и в настоящее время оно детально регулируется законодательством большинства государств. Исключением являются лишь немногие страны, например Великобритания, где преобладает взгляд на частное финансирование как на личное дело частных лиц.

Общим для регламентации частного финансирования является его ограничение по видам источников, субъектам и размерам добровольных пожертвований. Вместе с тем следует подчеркнуть, что единого подхода к такого рода ограничениям не существует.

В большинстве стран, как и в Российской Федерации, к запрещенным видам финансовых источников отнесено финансирование политических партий из-за рубежа (от международных организаций, иностранных государств, организаций, граждан и их объединений), которое справедливо рассматривается как одно из средств вмешательства во внутренние дела государства.

Общий характер законодательства о финансировании политических партий, фиксируемые условия и порядок распределения средств свидетельствуют, что при его разработке, по сути дела, преследуются две задачи. Во-первых, законодатель, безусловно, стремится ограничить очевидные злоупотребления, ищет пути оздоровления политического процесса, формулируя новые «правила игры», т.е. заботится о развитии или сохранении институтов демократии. Во-вторых, он далеко не беспристрастен. Его основная цель — сохранить сложившийся баланс сил, существующую, выгодную для политической элиты, систему власти, отлаженные, доказавшие свою эффективность механизмы и инструменты ее реализации.

<sup>6</sup> Зарубежное законодательство о политических партиях : сб. нормат. актов / Рос. акад. управления, каф. теории полит. партий и обществ. движений Политол. центра, Рос. АН, Центр сравнит. права Ин-та государства и права. М. : Луч, 1993. 195 с. URL: <https://search.rsl.ru/record/01001679719> (21.07.2020).

<sup>7</sup> Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М. : Издательская группа «Форум — ИНФРА-М», 1998. С. 154.

### Литература

1. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве : учебное пособие для вузов / Ю.А. Юдин. Москва : Форум ; ИНФРА-М, 1998. 288 с.

# Экологизация выборов: к постановке проблемы

**СОКОЛОВ АРКАДИЙ ДАВЫДОВИЧ,**

магистрант Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
msal@msal.ru

Взаимодействие человека и природной среды является существенным моментом в организации избирательного процесса. Институты прямой демократии реализуют свою миссию через непосредственное вовлечение значительного числа людей в осуществление действий, опосредующих механизм народного волеизъявления. Реализация избирательного права и права на участие в референдумах осуществляется в ходе социальных коммуникаций, которые, в свою очередь, осуществляются в окружающей его природной среде. Это обстоятельство, само собой разумеющееся, также требует учета в организации выборов и референдумов.

В общем комплексе транзакционных издержек, сопровождающих процесс организации выборов — от организационных до финансовых, фактор экологических издержек едва ли существенным образом принят во внимание и учтен как самостоятельный. Между тем риски и потенциальный урон, который наносит окружающей среде проведение выборов и референдумов, иных форм голосования достойны отдельного предметного рассмотрения. Масштаб этих рисков и негативных последствий по своему характеру несоизмерим, скажем, с иными сферами жизнедеятельности, такими как транспорт, энергетика, связь, жилищно-коммунальное хозяйство. Осуществляемые раз в несколько лет организация предвыборных кампаний и голосования на избирательных участках на первый взгляд не создают сколь-

либо значимых издержек для окружающей среды. И все же такие издержки имеются. Безусловно, по общему правилу они оправданы конституционной значимостью институтов непосредственной демократии. В большинстве случаев речь идет даже не о минимизации рисков возможных неблагоприятных последствий, а о рациональном природопользовании, способном минимизировать имеющиеся экологические издержки. О конституционной значимости этой стороны общественных отношений свидетельствует внесение поправок в Конституцию РФ, обязывающих Правительство России создавать благоприятные условия жизнедеятельности населения и принимать меры по снижению негативного воздействия на окружающую среду<sup>1</sup>.

Немаловажную роль играют и факторы воздействия неблагоприятного влияния природно-климатической среды и стихийных бедствий на ход организации и проведения выборов и референдумов. Возникновение и продолжительность природных катаклизмов, климатических аномалий, санитарно-эпидемиологического неблагополучия и т.д. бывает сложно спрогнозировать, что может привести к ситуациям, при которых конституционное право граждан избирать и быть избранными в масштабах

<sup>1</sup> Пункт «е.5» ст. 114 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020. 4 июля.

В настоящей статье анализируется и исследуется фактор экологических издержек, который подлежит обязательному учету в ходе организации и проведения выборов, референдумов и иных форм голосования. В связи с этим перечисляются способы достижения минимизации уровня вреда, наносимого окружающей среде в процессе реализации форм волеизъявления граждан. Кроме того, в работе раскрывается тема влияния природно-климатических факторов и стихийных бедствий на избирательный процесс, предлагаются возможные пути решения проблемы с целью увеличения уровня защищенности населения от опасностей природного и техногенного характера, а также для обеспечения соблюдения конституционных прав граждан. Оценивается экологическая целесообразность развития новых форм голосования, которые имеют перспективы для дальнейшего совершенствования и внедрения на практике.

**Ключевые слова:** выборы, референдумы, экологический вред, природно-климатический фактор, формы голосования, дистанционное электронное голосование.

## Environmentalization of Elections: Problem Setting

**Sokolov Arkadiy D.,** Graduate Student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The article analyzes and studies the factor of ecological costs to be taken into account in the course of preparation and holding of elections, referendums and other voting forms. For these purposes, the paper lists the means of minimization of the level of damage caused to the environment in the implementation of will declaration forms by citizens. Besides, the publication covers the subject of influence of natural and climatic factors and natural catastrophes on the electoral procedure, suggests possible solutions of the issue in order to raise the degree of protection of the population against natural and man-caused dangers and to ensure the observance of civil constitutional rights. The author evaluates environmental efficiency of the development of new voting forms offering prospects for further improvement and practical implementation.

**Keywords:** elections, referendums, environmental damage, natural and climatic factor, voting forms, remote electronic voting.

всего государства или на конкретной территории станет затруднительно реализовать на протяжении значительного времени. Так, в Единый день голосования в 2013 г. выборы проходили в ряде регионов, пострадавших от наводнения (Хабаровском крае, Амурской области и Еврейской автономной области). В 2019 г. в Хабаровском крае на губернаторских выборах событие с наводнением повторилось. Во всех перечисленных случаях принимались необходимые организационные меры по подготовке и проведению выборов в зоне подтопления: от переноса избирательных участков до организации выездного голосования в зоне подтопления.

Исходя из изложенного, стоит обратить внимание на вероятность возникновения обстоятельств непреодолимой силы в преддверии, а также во время проведения выборов и референдумов, подчеркнуть обязательность предотвращения негативного влияния данных событий на формы выражения воли граждан. В настоящее время законодательством уже предусмотрены соответствующие правовые механизмы. Сроки осуществления избирательных действий в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера при определенных обстоятельствах могут быть отложены. В соответствии с поправкой, внесенной 1 апреля 2020 г. в Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в целях защиты жизни и здоровья граждан Российской Федерации голосование на выборах, референдумах может быть отложено по решению соответствующей избирательной комиссии в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Тем не менее перенос выборов и референдумов в большинстве случаев является радикальной мерой, при которой могут не приниматься во внимание иные способы достижения цели по обеспечению как экономически, так и экологически эффективной реализации избирательных прав граждан в, казалось бы, неблагоприятных для этого условиях. Данная тема будет проанализирована и более подробно раскрыта в дальнейшем<sup>2</sup>.

На наш взгляд, можно выделить несколько перспективных направлений по минимизации урона, наносимого окружающей среде в ходе организации и проведения различных форм голосования.

Так, многообещающим направлением совершенствования организации избирательного процесса является постепенное внедрение электронных форм документации взамен бумажных форм избирательных документов, представляя собой на начальном этапе альтернативную форму традиционного заполнения

документов на бумажном носителе, а в отдаленной перспективе — заканчивая полным отказом от ряда бумажных форм, массовое изготовление которых является одним из факторов загрязнения окружающей среды по причине использования большого количества древесины, воды, серо- и хлорсодержащих реагентов при производстве целлюлозно-бумажной продукции.

Другим направлением экологизации выборов является внедрение дистанционного электронного голосования и автоматизированных комплексов электронного голосования (КЭГ) при очном голосовании на избирательных участках.

Несмотря на то что на территории Российской Федерации уже долгое время применяют устройства с сенсорными дисплеями, заметного увеличения использования КЭГ в настоящий момент не отмечено, что обуславливает необходимость дальнейшего внедрения практики эксплуатации комплексов электронного голосования ввиду наличия большого количества преимуществ, среди которых можно отметить компактные объемы, упрощающие транспортировку, отсутствие необходимости использовать бумажные бюллетени, уменьшение вероятности возникновения технических ошибок в работе избирательной комиссии с помощью автоматизированной системы подсчета голосов, что, соответственно, позволяет сократить время подведения итогов голосования на участке. Кроме того, необходимо постепенно расширять возможности участия граждан в онлайн-голосовании, которое успешно зарекомендовало себя во время проведения эксперимента в ходе общероссийского голосования по вопросу внесения поправок в Конституцию РФ<sup>3</sup>. Перечисленные способы голосования предоставляют возможность повысить уровень заинтересованности электората в участии на выборах и референдумах, а также внесут свой вклад в развитие ресурсосберегающей политики на территории Российской Федерации.

Важной составляющей экологизации электронных процедур представляется разработка и внедрение экологических стандартов при организации голосования на придомовых территориях и при голосовании отдельных групп избирателей на участках, транспортное сообщение с которыми затруднено. Введенная возможность голосования на придомовых территориях изначально была мерой вынужденной, обусловленной необходимостью обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Тем не менее опыт ее использования в ходе общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации в июне 2020 г. и в ходе единого дня голосования в субъектах Российской Федерации в сентябре 2020 г. показал как ее востребованность, так и необходимость выработки стандартов организации голосования на придомовых территориях.

<sup>2</sup> Статья 11.2 Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Российская газета. 2020. 3 апреля.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве» // Российская газета. 2020. 25 мая.

В соответствии с п. 4.4 порядка досрочного голосования избирателей, участников референдума с применением дополнительных форм организации голосования при проведении выборов, референдумов в единый день голосования 13 сентября 2020 г. в числе требований, связанных с соблюдением тайны голосования, обеспечением максимального удобства для избирателей, сформулирована и рекомендательная норма об использовании с учетом погодных и климатических условий конструкций, обеспечивающих защиту от атмосферных осадков. В дальнейшем требования и рекомендации, связанные с экологически грамотным обустройством избирательных участков, сохранностью ландшафта и зеленых насаждений, находящихся на придомовой территории, а также правильной утилизацией материалов, используемых на местах голосования, целесообразно, обобщив опыт правоприменительной практики, отразить в методических и инструктивных материалах ЦИК России<sup>4</sup>.

Голосование в труднодоступных и отдаленных местностях также требует особого внимания ввиду наличия множества проблем при организации выборов и референдумов: удаленность населения от избирательных участков, затраты большого количества времени и ресурсов на проведение голосования, в том числе досрочного, отсутствие инфраструктуры для передвижения, дозаправки и размещения транспорта, затрудненности транспортных сообщений ввиду отдаленности пункта назначения, сложности ландшафта и неблагоприятных погодно-климатических условий, в том числе сезонного характера. Потенциально существующая возможность дистанционного электронного голосования существенно упрощает задачу, но, учитывая наличие трудностей у значительной части граждан с доступностью к сети «Интернет» данный способ голосования не является единственно правильным решением, позволяющим облегчить процедуру волеизъявления отдельных групп избирателей, находящихся в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено<sup>5</sup>.

Исходя из этого, избирательным комиссиям необходимо совершенствовать процедуру планирования и организации выездного голосования, обязательно учитывая возможность проведения голосования в благоприятных погодных условиях, оборудовать избирательные участки вблизи нескольких населенных пунктов, предварительно оповестив местных жителей и заранее учитывая мнение населения о предпочитаемом ими месте голосования, кроме того, обеспечив отдельное транспортное сообщение для

граждан, проживающих наиболее отдаленно от мест проведения выездного голосования.

Перспективным экологически ориентированным направлением развития избирательного процесса является внедрение участниками избирательной кампании на добровольной основе ресурсосберегающих технологий. Центральной избирательной комиссии стоит составить рекомендации и инструкции для нижестоящих избирательных комиссий, содержащие информацию о необходимости учета наличия экологической составляющей при выборе мест размещения участков для голосования, принимая во внимание существующие требования к энергоэффективности используемых зданий, а также возможность применения ресурсосберегающего оборудования<sup>6</sup>.

Не вызывает сомнений тот факт, что чрезвычайные ситуации представляют серьезную опасность для социально-экономической, политической и экологической обстановки в государстве. Данные неблагоприятные обстоятельства также в немалой степени угрожают целостности демократических институтов, в том числе негативно влияя на реализацию форм голосования. Для максимально возможной нейтрализации воздействия природно-климатических факторов на организацию и проведение выборов и референдумов, а также для увеличения уровня защищенности населения и регионов от последствий стихийных бедствий необходимо грамотно выбрать время для проведения голосования, принимая во внимание сезонную транспортную доступность, которая может быть серьезно затруднена ввиду возникновения чрезвычайной ситуации, а также учитывая возможность проведения досрочного голосования с увеличенными сроками в связи с наступлением особых обстоятельств, тем самым предоставляя время на составление наиболее экономичного, и в то же время максимально эффективного плана действий при организации выборов и референдумов. При разработке схем транспортных маршрутов необходимо брать во внимание не только местонахождение и численность избирателей, но и природно-климатические факторы, влияющие как на проходимость транспорта, так и на общий расход ресурсов при использовании различных средств передвижения.

Правильный выбор места помещений для голосования при определении местоположения постоянных и временных избирательных участков требует учета уровня инженерной защиты территорий и находящихся на них зданий и сооружений от разрушительных последствий чрезвычайных ситуаций. Необходимо обращать внимание на следующие факторы: рельеф, надежность строительных конструкций, основание, фундамент, потенциальную опасность построек, близость будущих избирательных участков к местам расположения зданий аварийно-спасательных служб, а также принимать к сведению и иные аспекты,

<sup>4</sup> Пункт 4.4 Постановления Центральной избирательной комиссии РФ от 24 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 года» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2020. № 6.

<sup>5</sup> Статьи 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» // Российская газета. 2002. 15 июня.

<sup>6</sup> Статья 11 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 27 ноября.

которые позволяют защитить избирательные участки и находящиеся в них граждан от угроз природного и техногенного характера. Кроме всего прочего, является целесообразным заблаговременное обращение в специальные государственные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности с целью получения информации о соблюдении норм безопасности зданий и сооружений, используемых для проведения голосования<sup>7</sup>.

Помещения, предоставляемые в распоряжение избирательным комиссиям, должны быть оснащены необходимым технологическим оборудованием, обеспечивающим защиту от неблагоприятных природно-климатических факторов. Для увеличения уровня безопасности избирательных участков требуется озаботиться вопросом оснащения различными измерительными приборами работниками на участках (барометры, термометры, анемографы), при этом назначив отдельное ответственное лицо, осуществляющее контроль за показателями данного оборудования, также является обязательным наличие резервных автономных источников энергоснабжения, приспособлений для обогрева помещений, средств противопожарной защиты и приборов связи (аварийное погодное радио, стационарные телефоны).

Чтобы минимизировать уровень опасности стихийных бедствий и иных неприятных природно-климатических явлений, необходимо заблаговременно разработать план действий при внештатных ситуациях природного и техногенного характера, что позволит адаптироваться к условиям чрезвычайного характера, возникшим накануне или во время проведения выборов и референдумов. Кроме сведений об общем порядке действий членов избирательных комиссий, План должен определять порядок взаимодействия с аварийно-спасательной службой, учитывать вопрос сохранности печатных материалов для голосования, содержать информацию о доступных резервных транспортных средствах, безопасных маршрутах передвижения, местах нахождения резервных участков для голосования, которые создаются заранее со всем необходимым оборудованием. В дальнейшем целесообразно создать единую коммуникационную сеть, которая будет обеспечивать возможность быстрого и беспрепятственного взаимодействия между избирательными участками, избирательными комиссиями и территориальными органами МЧС,

<sup>7</sup> Статья 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Российская газета. 2004. 30 декабря.

в качестве альтернативы можно прибегнуть к услугам отдельных контакт-центров.

Технологии дистанционного голосования при проведении досрочного голосования для отдельных групп избирателей в труднодоступной и отдаленной местности представляют собой эффективную альтернативу дорогостоящей транспортной доставке с помощью наземной техники и летательных аппаратов. Недавно введенная возможность дистанционного электронного голосования на выборах и референдумах облегчила и удешевила процедуру организации выборов и референдумов, значительно увеличив явку избирателей<sup>8</sup>. Данный способ голосования будет использоваться исходя из технических возможностей регионов, что обуславливает необходимость инфраструктурного развития в субъектах с большим количеством населенных пунктов в отдаленных и труднодоступных территориях для постепенного внедрения новых технологий и использования их в том числе для проведения досрочного голосования с целью обеспечения безопасности граждан и полноценной реализации форм волеизъявления в условиях возникновения опасных природно-климатических явлений<sup>9</sup>.

В целом следует отметить, что в настоящее время в Российской Федерации наблюдаются положительные изменения в развитии различных форм голосования, открываются новые и более перспективные пути совершенствования института демократии. К примеру, введенная модель многодневного голосования не только способствует увеличению электоральной явки, но и позволяет принимать во внимание природно-климатический фактор, оказывающий непосредственное влияние на организацию и проведение выборов и референдумов. Кроме того, внедряемые технологии дистанционного электронного голосования и голосование на цифровых избирательных участках являются удобными и экологически ориентированными способами волеизъявления граждан. Совокупность данных нововведений в перспективе позволит значительно снизить экологические издержки, а также обеспечить состояние защищенности граждан Российской Федерации от опасностей природного и техногенного характера во время проведения выборов, референдумов и иных форм голосования.

<sup>8</sup> Статьи 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» // Российская газета. 2002. 15 июня.

<sup>9</sup> URL: <https://rg.ru/2020/05/13/gosduma-priniala-zakon-o-vozmozhnosti-golosovat-distancionno.html>

### Литература

1. Замахина Т. Бюллетень по почте. Принят закон о возможности голосовать дистанционно / Т. Замахина, Г. Мисливская // Российская газета — Столичный выпуск. 2020. 13 мая.

### Уважаемые авторы!

При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов, можно обращаться в редакцию по телефону: 8 (495) 953-91-08 или по e-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)

# Электронное голосование как третий возможный способ участия граждан в выборах (на примере Швейцарской Конфедерации)\*

**Мармилова Екатерина Петровна,**

руководитель научного проекта в Российской ассоциации политической науки (РАПН),  
кандидат исторических наук, доцент  
*katyamme@mail.ru*

**Каширская Людмила Васильевна,**

профессор департамента учета, анализа и аудита Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,  
доктор экономических наук, доцент  
*kashirskaya76@mail.ru*

## Цель исследования

Опыт организации выборов в Швейцарской Конфедерации рассматривается в Европейском союзе как успешный пример создания единого и надежного

пространства для голосования избирателей, говорящих на разных языках<sup>1</sup>. В Швейцарской Конфедерации

<sup>1</sup> Lacey J. Must Europe Be Swiss? On the Idea of a Voting Space and the Possibility of a Multilingual Demos. *British Journal of Political Science*,

Правительство Швейцарской Конфедерации неоднократно выступало с инициативой введения электронного голосования как третьего возможного способа участия избирателей в выборах для всех граждан страны. Однако на испытаниях новой электронной системы голосования в 2019 г. была найдена уязвимость взлома и подмены итогов выборов. Эта ситуация вызвала недоверие со стороны избирателей и общественности к возможному введению электронного голосования как дополнительному третьему способу голосования в Швейцарии. В стране был введен пятилетний мораторий на развитие и внедрение любых систем голосования в удаленном режиме. В настоящее время проголосовать онлайн могут только швейцарцы, проживающие за рубежом, и лица, с ограниченными физическими возможностями. Авторы статьи проводят SWOT-анализ, оценивание мнений специалистов и оценку общественного мнения в рамках вопроса введения электронного голосования как третьего способа участия в выборах на всей территории Швейцарской Конфедерации. Авторы статьи пришли к следующим выводам: 1) главной угрозой системы электронного голосования в Швейцарской Конфедерации является сложность с обеспечением системы безопасности электронного голосования; 2) электронное голосование в Швейцарской Конфедерации рассматривается как инструмент против снижения явки избирателей; 3) к резкому увеличению явки избирателей в Швейцарской Конфедерации приводит публикация предвыборных опросов; 4) для совершенствования системы электронного голосования граждане Швейцарской Конфедерации предлагают учесть накопленный страной опыт внедрения электронных систем контроля за транзитным движением денежных средств и тарифных платежей, системы онлайн-опций для заполнения налоговых деклараций; 5) граждане Швейцарской Конфедерации готовы принимать участие в выборах, если им будет выдаваться подтверждение о голосовании, позволяющее проверить, что голос учтен правильно.

**Ключевые слова:** электронное голосование, выборы, явка избирателей, Швейцарская Конфедерация.

## Electronic voting as the third possible means of participation of citizens in elections (on the example of the swiss confederation)

**Marmilova Ekaterina P.**, Head of a Research Project at the Russian Political Science Association (RPSA), PhD (History), Associate Professor

**Kashirskaya Lyudmila V.**, Professor of the Department of Accounting, Analysis and Audit of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Economics, Associate Professor

The government of the Swiss Confederation has many times advanced the initiative of introduction of electronic voting as the third possible means of participation of all citizens of the country in elections. However, the system vulnerability allowing security breach and substitution of election results was found in the course of tests of the new electronic voting system in 2019. This case aroused mistrust of voters and the public towards the possible introduction of electronic voting as the third possible voting means in Switzerland. A five-year moratorium on the development and deployment of any remote voting systems was introduced in the country. Only the Swiss living abroad and persons with disabilities can now vote online. The authors of the article perform a SWOT analysis, assess the opinions of experts and the public opinion on the introduction of electronic voting as the third possible means of participation in elections across the Swiss Confederation. The authors of the article come to the following conclusions: 1) the main threat to the electronic voting system in the Swiss Confederation is the difficulty to ensure security of the electronic voting system; 2) electronic voting in the Swiss Confederation is viewed as a means of mitigation of the voting turnout decrease; 3) publication of pre-election polls triggers a sharp rise in the voting turnout in the Swiss Confederation; 4) in order to improve the electronic voting system, citizens of the Swiss Confederation suggest taking into account the experience accumulated by the country in the sphere of deployment of electronic systems of control over cash transit and tariff payments, an online option system to fill in tax returns; 5) citizens of the Swiss Confederation are ready to take part in elections provided that they will be issued a voting confirmation enabling them to verify correct counting of their vote.

**Keywords:** electronic voting, elections, voting turnout, Swiss Confederation.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31247.

активно используются электронные формы демократии: работает портал открытых данных, электронная идентификация граждан, налажена возможность подать петицию или жалобу, а также введены новые формы взаимодействия между правительством и гражданами с помощью форумов и блогов<sup>2</sup>. В настоящее время в Швейцарской Конфедерации 90% всех избирателей голосуют по почте. Вторым способом для голосования является непосредственно голосование на избирательном участке. Правительство страны неоднократно выступало с инициативой введения электронного голосования по всей стране, как возможного третьего способа для голосования. В 2019 г. было проведено тестирование новой электронной системы для голосования. Однако в ней была найдена уязвимость. В связи с этим в Швейцарской Конфедерации был введен пятилетний мораторий на разработку применения электронных систем для голосования. Мораторий может быть снят только в том случае, если будет гарантировано выполнение всех сформулированных в инициативе критериев безопасности. Электронное голосование в настоящее время доступно только для граждан, проживающих за рубежом, и лиц с ограниченными физическими возможностями.

Цель исследования — рассмотреть электронное голосование как третий возможный способ участия граждан в выборах (на примере Швейцарской Конфедерации).

**Материалы и методы исследования.** При написании статьи применялись следующие методы исследования: SWOT-анализ, оценивание мнений специалистов и оценка общественного мнения в рамках вопроса введения электронного голосования как третьего способа участия в выборах на всей территории Швейцарской Конфедерации.

### Результаты исследования

Особенности применения электронного голосования в Швейцарской Конфедерации исследуются в научных работах А. Дриза Маурера; О. Спайчера; Г. Тальони; А. Вебер<sup>3</sup>; Я. Герлаха, У. Гассера<sup>4</sup>; С. Лючингера, М. Розингера, А. Штутцера<sup>5</sup>, М. Шлепфера<sup>6</sup>, Д. Франке<sup>7</sup>.

Возможность голосовать и избирать — одно из кодифицированных основных прав каждого граж-

данина в Швейцарской Конфедерации<sup>8</sup>. Проведем SWOT-анализ применения электронного голосования в Швейцарской Конфедерации. К плюсам применения электронного голосования относятся следующие аргументы: 1) оно служит инструментом против снижения явки избирателей; 2) оно способствует реализации политических прав граждан. Выделим минусы, которые возникают в случае применения электронного голосования: 1) принцип прямых, равных, тайных выборов не дает никому права проследить, каким образом складываются цифры, которые потом засчитываются в качестве итоговых результатов голосования; 2) для того чтобы голосовать в Интернете, все равно должны быть предоставлены все данные и допуски по электронной почте; 3) важно выстроить саму систему настолько хорошо, чтобы один или несколько зараженных компьютеров не могли повлиять на исход выборов; 4) применяя систему электронного голосования, государство несет высокие финансовые затраты; 5) доверие населения к электронному голосованию было подорвано, так как ранее удалось взломать систему электронного голосования. В случае применения электронного голосования могут возникнуть следующие угрозы: 1) угроза взлома системы электронного голосования; 2) возможна покупка голосов. К возможностям в случае применения электронного голосования можно отнести следующие: 1) возможность адаптировать прямые инструменты демократии и методы голосования в цифровую среду; 2) система E-Voting может функционировать и не будучи достаточно надежной.

### Оценка общественного мнения

На официальном новостном сайте [www.swissinfo.ch](http://www.swissinfo.ch) была опубликована статья о том, что компания «Почта Швейцарии» выпускает более безопасную версию платформы для электронного голосования. Мы проанализировали комментарии пользователей к этой статье.

Граждане Швейцарской Конфедерации хотели бы воспользоваться новой системой и проголосовать онлайн: «я бы хотел проголосовать онлайн».

Больше всего граждан Швейцарской Конфедерации волнует вопрос о безопасности новой системы. С одной стороны, обновленное приложение может быть достаточно безопасным с точки зрения эксплуатации. Безопасность эксплуатации означает, что: 1) протокол доступа может быстро определять попытки вторжения и мгновенно их останавливать; 2) данные защищены от изменений, например, по хэштегу; 3) резервная копия данных хранится на отдельном устройстве; 4) личность избирателя проверена, и человек может проголосовать только один раз по каждой теме. С другой стороны, в комментариях мы встречаем такую точку зрения, что «все системы электронного голосования подвержены вторжению, нет ничего безопасного, или электронное голосование принципиально небезопасно»<sup>9</sup>.

На сайте [www.schneier.com](http://www.schneier.com) было опубликовано эссе на тему «Критический недостаток швейцарской

Vol. 44, Iss. 1, January 2014, P. 61–82. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123412000798>.

<sup>2</sup> Syerov Y., Fedushko S., Onyshchuk O. Comparative Analysis of E-Democracy Implementation in Ukraine and Switzerland. URL: <http://ceur-ws.org/Vol-2654/paper49.pdf>

<sup>3</sup> Maurer D., Ardita; Spycher, O.; Tagliani G.; Weber A. E-voting for Swiss abroad: A joint project between the Confederation and the Cantons. URL: [https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/133854/1/173-187\\_Weber\\_et-al\\_Internet-Voting-CH.pdf](https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/133854/1/173-187_Weber_et-al_Internet-Voting-CH.pdf) (дата обращения: 10.11.2020).

<sup>4</sup> Gerlach J., Gasser U. Three Case Studies from Switzerland: E-Voting. URL: [https://cyber.harvard.edu/sites/cyber.harvard.edu/files/Gerlach-Gasser\\_SwissCases\\_Evoting.pdf](https://cyber.harvard.edu/sites/cyber.harvard.edu/files/Gerlach-Gasser_SwissCases_Evoting.pdf)

<sup>5</sup> Luechinger S., Rosinger M., Stutzer A. The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00075.x>

<sup>6</sup> Schläpfer M. Secure end-to-end communication in remote internet voting. URL: <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/155693/eth-49143-02.pdf>

<sup>7</sup> Franke D. Security Analysis of the Geneva e-voting system. URL: <https://subs.emis.de/LNI/Proceedings/Proceedings220/789.pdf>

<sup>8</sup> Egli M. E-Voting in Switzerland. URL: [https://diuf.unifr.ch/main/is/sites/diuf.unifr.ch.main.is/files/documents/student-projects/Sem\\_Thesis\\_Marcel\\_Egli\\_2012.pdf](https://diuf.unifr.ch/main/is/sites/diuf.unifr.ch.main.is/files/documents/student-projects/Sem_Thesis_Marcel_Egli_2012.pdf) (дата обращения: 10.11.2020).

<sup>9</sup> Swiss Post rolls out more secure version of e-voting platform. URL: [https://www.swissinfo.ch/eng/e-voting\\_swiss-post-rolls-out-more-secure-version-of-e-voting-platform/45179864](https://www.swissinfo.ch/eng/e-voting_swiss-post-rolls-out-more-secure-version-of-e-voting-platform/45179864)

системы электронного голосования»<sup>10</sup>. В эссе более подробно раскрыта ситуация с обнаруженным критическим недостатком новой системы электронного голосования: «...сложность компьютеризированного голосования порождает вопрос: “Кто на самом деле контролирует его?” Это сотрудники избирательных комиссий, которые проводят выборы, или те лица, которые контролирует механизмы подсчета голосов, компании, которые производят машины, инсайдеры внутри компаний или неизвестные другие». В комментарии пользователи отмечают, что доверять компании «Почта Швейцарии» является большой ошибкой.

У пользователей сайта постоянно возникал следующий вопрос: «Почему мы относительно безопасно доверяем крупномасштабным банковским операциям, но не можем принять участие в выборах с помощью применения электронного голосования?»

По мнению ряда пользователей, электронное голосование противоречит принципу тайного голосования.

Пользователи сайта неоднократно предлагали механизм, который может повысить доверие к институту выборов. Он заключается в том, чтобы предоставлять избирателю подтверждение о голосовании, которое позволяет ему проверить, что его голос был записан правильно. Бюллетень должен быть зашифрован. Избиратель получает квитанцию, которая должна содержать только половину ключа шифрования. На избирательном участке остается бюллетень и только вторая половина ключа. Затем избиратель, может обратиться в «место проверки» (например, на избирательный участок), как только личность избирателя будет установлена, он может войти в частную зону, например, в «кабину для проверки» (аналогично кабина для голосования), где он сможет ввести свою половину ключа. Вторая половина ключа будет храниться в месте для голосования. Затем бюллетень расшифруется и отобразится. Этот документ избиратель впоследствии может предъявить в качестве доказательства, что его голос был учтен. В случае если такой документ будет выдаваться, то пользователи готовы принять участие в последующих выборах.

### О влиянии электронного голосования на явку избирателей

Явка избирателей является одним из видов политического поведения, который вызывает наибольший интерес для исследователей, определяющих результаты выборов и, следовательно, государственную политику. М. Джерман и У. Сердültб говорят о том, что электронное голосование в Швейцарской Конфедерации часто рассматривается как потенциальное средство против снижения явки избирателей<sup>11</sup>.

В Швейцарской Конфедерации электронное голосование не влияет на увеличение явки избирателей, а также на более активное участие молодых избирателей (младше 25 лет) в выборах<sup>12</sup>. В Швейцарской

Конфедерации применяется голосование по почте. Расчетное среднее влияние на явку избирателей при применении голосования по почте в период с 1970 по 2005 г. составило примерно 4,1% при средней явке избирателей в 43%. С инициативой использования метода «электронная рассылка» выступил депутат федерального парламента К. Цанетти<sup>13</sup>.

Наличие предвыборных опросов рассматривается Л. Бурштыным, Д. Кантони, П. Фанком, Ф. Шоненбергером, Н. Юхтманом, как важная составляющая в формировании результатов выборов. Результаты опросов в Швейцарской Конфедерации распространяются широко в Интернете и в других средствах массовой информации. Предвыборные опросы проводятся с 1998 г. исследовательским институтом под названием «gfs.bern». Обычно проводятся два раунда опросов: результаты первого опроса публикуются на 5-й неделе до даты выборов, а результаты второго опроса за 11 дней до начала выборов<sup>14</sup>. Публикация предвыборных опросов в СМИ увеличивает явку избирателей на выборах.

### Дискуссия

На взгляд ученых, существуют разные версии применения электронного голосования в Швейцарской Конфедерации. Идея внедрения электронных средств в избирательный процесс вызывает дебаты, в которых электронное голосование называют шансом и опасностью для демократии. К положительным эффектам от введения электронного голосования ученые относят следующие: активное участие избирателей, улучшение формирования мнения перед выборами, повышение экономической эффективности. Отрицательные оценки в основном связаны с проблемами безопасности и вытекающей из этого возможностью крупномасштабных манипуляций<sup>15</sup>.

Ученые считают, что, кроме введения электронного голосования по всей стране, можно улучшить избирательный процесс, применяя другие интернет-технологии, например, применение сквозных систем посещаемости, технологии блокчейн<sup>16</sup>.

Следовательно, для системы электронного голосования крайне важно соответствовать высочайшим критериям безопасности, прежде чем применять ее на практике. Успех электронного голосования определяется также надежностью, анонимностью и доверием избирателей. Для введения системы электронного голосования требуется понимание технологических изменений и адаптации избирателей к электронным выборам.

the University of Zurich. URL: [http://www.centreforedemocracy.com/wp-content/uploads/2016/10/Policy\\_Brief\\_Uwe\\_Serduit.pdf](http://www.centreforedemocracy.com/wp-content/uploads/2016/10/Policy_Brief_Uwe_Serduit.pdf)

<sup>13</sup> Luechinger S., Rosinger M., Stutzer A. The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00075.x>

<sup>14</sup> Bursztyn L., Cantoni D., Funk P., Schonenberger F., Yuchtman N. Identifying the Effect of Election Closeness on Voter Turnout: Evidence from Swiss Referenda. URL: [http://home.uchicago.edu/~bursztyn/BCFSY\\_20200724.pdf](http://home.uchicago.edu/~bursztyn/BCFSY_20200724.pdf)

<sup>15</sup> Haenni R., Dubuis E., Fachhochschule B., Ultes-Nitsche U. Research on E-Voting Technologies. URL: <https://www.e-voting-cc.ch/images/pdf/survey.pdf> (дата обращения: 10.11.2020).

<sup>16</sup> Gibson P., Krimmer R., Teague V., Pomares J. A review of E-voting: the past, present and future. URL: <http://www-public.imtbs-tsp.eu/~gibson/Research/Publications/E-Copies/GibsonKPT16b.pdf>

<sup>10</sup> Schneier B. Critical Flaw in Swiss Internet Voting System. URL: [https://www.schneier.com/blog/archives/2019/03/critical\\_flaw\\_i.html](https://www.schneier.com/blog/archives/2019/03/critical_flaw_i.html)

<sup>11</sup> Germanna M., Serdültb U. Internet voting and turnout: Evidence from Switzerland. Electoral Studies. Vol. 47. June 2017. P. 1–12. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3000000](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3000000)

<sup>12</sup> Technology & Elections Policy Brief Series The Swiss Experience with Internet Voting Dr. Uwe Serdült Centre for Democracy Studies (ZDA) at

К сожалению, история электронного голосования включает в себя системы электронного голосования, которые не заслуживали доверия избирателей.

## Заключение

Главной угрозой системе электронного голосования является сложность с обеспечением системы безопасности электронного голосования. В связи с тем что были найдены ошибки в работе системы электронного голосования, в Швейцарской Конфедерации вернулись к традиционному способу голосования — к системе бумажных бюллетеней. Наиболее важным критерием для введения системы электронного голосования является наличие безопасной системы электронного голосования.

В стране 90% населения голосуют по почте. Голосование по почте в Швейцарской Конфедерации увеличивает явку избирателей примерно на 4,1% при средней явке избирателей в 43%. Электронное голосование рассматривается как инструмент против снижения явки избирателей. Применение электронного голосования в Швейцарской Конфедерации позволяет привлечь внимание избирателей к участию в

выборах и делает более удобным для участия в выборах избирателям, проживающим за рубежом, а также лицам с ограниченными физическими возможностями. К резкому увеличению явки избирателей в Швейцарской Конфедерации приводит публикация предвыборных опросов.

По словам экспертов, история электронного голосования включает в себя системы электронного голосования, которые не заслуживали доверия избирателей. Кроме того, существует множество интересных способов использования интернет-технологий для улучшения выборов, например применение сквозных систем посещаемости, технологии блокчейн.

Для совершенствования системы электронного голосования граждане Швейцарской Конфедерации предлагают учесть накопленный страной опыт внедрения электронных систем контроля за транзитным движением денежных средств и тарифных платежей, системы онлайн-опций для заполнения налоговых деклараций. Граждане Швейцарской Конфедерации готовы принимать участие в выборах, если им будет выдаваться подтверждение о голосовании, позволяющее проверить, что голос учтен правильно.

## References

1. Bursztyn L. Identifying the Effect of Election Closeness on Voter Turnout: Evidence from Swiss Referenda / L. Bursztyn, D. Cantoni, P. Funk [et al.] // NBER Working Paper 23490. 2020. URL: [http://home.uchicago.edu/~bursztyn/BCFSY\\_20200724.pdf](http://home.uchicago.edu/~bursztyn/BCFSY_20200724.pdf)
2. Driza Maurer A. E-voting for Swiss abroad: A joint project between the Confederation and the Cantons / A. Driza Maurer, O. Spycher, G. Taglioni, A. Weber // 5th International Conference on Electronic Voting 2012 (EVOTE2012). Castle Hofen, Bregenz, Austria, 11 July 2012 — 14 July 2012. P. 173–187. URL: [https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/133854/1/173-187\\_Weber\\_et-al\\_Internet-Voting-CH.pdf](https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/133854/1/173-187_Weber_et-al_Internet-Voting-CH.pdf) (дата обращения: 10.11.2020).
3. Egli M. E-Voting in Switzerland / M. Egli. URL: [https://diuf.unifr.ch/main/is/sites/diuf.unifr.ch.main.is/files/documents/student-projects/Sem\\_Thesis\\_Marcel\\_Egli\\_2012.pdf](https://diuf.unifr.ch/main/is/sites/diuf.unifr.ch.main.is/files/documents/student-projects/Sem_Thesis_Marcel_Egli_2012.pdf) (дата обращения: 10.11.2020).
4. Franke D. Security Analysis of the Geneva e-voting system / D. Franke // INFORMATIK 2013. Informatik angepasst an Mensch, Organisation und Umwelt (Koblenz, Germany, 16–20 September 2013) : Lecture Notes in Informatics (LNI) — Proceedings. Series of the Gesellschaft für Informatik (GI). Vol. P-220 / Hrsg. M. Horbach. Bonn : Gesellschaft für Informatik, 2013. P. 789803. URL: <https://subs.emis.de/LNI/Proceedings/Proceedings220/789.pdf>
5. Gerlach J. Three Case Studies from Switzerland: E-Voting / J. Gerlach, U. Gasser. URL: [https://cyber.harvard.edu/sites/cyber.harvard.edu/files/Gerlach-Gasser\\_SwissCases\\_Evoting.pdf](https://cyber.harvard.edu/sites/cyber.harvard.edu/files/Gerlach-Gasser_SwissCases_Evoting.pdf)
6. Germanna M. Internet voting and turnout: Evidence from Switzerland / M. Germanna, U. Serdültb // Electoral Studies. 2017. Vol. 47. P. 1–12.
7. Gibson P. A review of E-voting: the past, present and future / P. Gibson, R. Krimmer, V. Teague, J. Pomares // Annals of Telecommunications. 2016. Vol. 71. P. 279–286.
8. Haenni R. Research on E-Voting Technologies: Research report BFH-TI Nr. 5 of 24th October 2008 / R. Haenni, E. Dubuis, B. Fachhochschule, U. Ultes-Nitsche. Berner Fachhochschule, Technik und Informatik, Postfach, 2008. 19 p.
9. Lacey J. Must Europe Be Swiss? On the Idea of a Voting Space and the Possibility of a Multilingual Demos / J. Lacey // British Journal of Political Science. 2014. Vol. 44. Iss. 1. P. 61–82. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123412000798>.
10. Luechinger S. The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland / S. Luechinger, M. Rosinger, A. Stutzer // Swiss Political Science Review. 2007. Vol. 13. Iss. 2. P. 167–202.
11. Schläpfer M. Secure end-to-end communication in remote internet voting : Doctoral Thesis / M. Schläpfer. 2016. 158 p. URL: <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/155693/eth-49143-02.pdf>
12. Schneier B. Critical Flaw in Swiss Internet Voting System / B. Schneier. URL: [https://www.schneier.com/blog/archives/2019/03/critical\\_flaw\\_i.html](https://www.schneier.com/blog/archives/2019/03/critical_flaw_i.html)
13. Syerov Y. Comparative Analysis of E-Democracy Implementation in Ukraine and Switzerland / Y. Syerov, S. Fedushko, O. Onyshchuk // CEUR Workshop Proceedings. Vol. 2654: Proceedings of the International Workshop on Cyber Hygiene (CybHyg-2019). Kyiv, Ukraine, November 30, 2019. P. 629–628. URL: <http://ceur-ws.org/Vol-2654/paper49.pdf>
14. Technology & Elections Policy Brief Series The Swiss Experience with Internet Voting / Uwe Serdült. Centre for Democracy Studies (ZDA) at the University of Zurich, 2016. URL: [http://www.centreforedemocracy.com/wp-content/uploads/2016/10/Policy\\_Brief\\_Uwe\\_Serduit.pdf](http://www.centreforedemocracy.com/wp-content/uploads/2016/10/Policy_Brief_Uwe_Serduit.pdf)
15. Trein F. Europeanisation beyond the European Union: tobacco advertisement restrictions in Swiss cantons / F. Trein // Journal of Public Policy. 2017. Vol. 37. Iss. 2. P. 113–142. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X16000167>.