

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2018—№ 1

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

Вавилов С.В., Реут Д.А. Юридические принципы российских выборов..... 3

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Паньшин Д.И. Теоретические аспекты принципа гласности в избирательном процессе..... 10

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

Биктагиров Р.Т. К вопросу о кодификации федерального избирательного законодательства 14

Гонтарь С.Г. Избирательное законодательство накануне выборов Президента Российской Федерации 20

ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Старостина И.А., Старостенко М.В. Выборы в Каталонии как последствие референдума о независимости 22

Деревянченко А.А. Выборы в германский бундестаг в 2017 году: основные результаты и тенденции 28

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Кравченко О.А. Вопросы процессуальных гарантий достоверности волеизъявления народа при голосовании и практика применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации..... 37

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

Прокофьев М.А. Муниципальный фильтр: легитимные противоречия и возможные изменения..... 40

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Долгих Ф.И. Источники финансирования текущей и электоральной деятельности политических партий 44

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:
Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Автономов Алексей Станиславович,
доктор юридических наук, профессор.

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

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

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

Колоколов Никита Александрович,
доктор юридических наук, профессор.

Комарова Валентина Викторовна,
доктор юридических наук, профессор.

Красинский Владислав Вячеславович,
доктор юридических наук, доцент.

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

Садовникова Галина Дмитриевна,
доктор юридических наук, профессор.

Эбзеев Борис Сафарович,
заслуженный юрист РФ,

заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Борисов Игорь Борисович,
кандидат юридических наук.

Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук.

Головин Алексей Геннадьевич,
кандидат юридических наук.

Игнатов Александр Вячеславович,
кандидат юридических наук.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ ЖУРНАЛА:

Наталья Игоревна Голубкова,
кандидат политических наук

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»

Гриб В.В., д.ю.н., профессор

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

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

ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ

Объединенный каталог (АРЗИ) — 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 14.02.2018 г. Выход в свет 07.03.2018 г.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа». 248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Физ. печ. л. — 8,0. Усл. печ. л. — 8,0.

Общий тираж 2 000 экз. Цена свободная

EDITOR-IN-CHIEF OF THE MAGAZINE:

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,
Doctor of Law

EDITORIAL BOARD:

Avtonomov Aleksey Stanislavovich,
Doctor of Law, Professor.

Vedeneev Yuriy Alekseevich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Law.

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

Kabyshev Sergey Vladimirovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor.

Kolokolov Nikita Aleksandrovich,
Doctor of Law, Professor.

Komarova Valentina Viktorovna,
Doctor of Law, Professor.

Krasinsky Vladislav Vjacheslavovich,
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor.

Lysenko Vladimir Ivanovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Law.

Sadovnikova Galina Dmitrievna,
Doctor of Law, Professor.

Ebzeev Boris Safarovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Honored Scientist of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor.

EDITORIAL STAFF:

Borisov Igor Borisovich,
Candidate of Legal Sciences.

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,
Doctor of Law.

Golovin Aleksey Gennadyevich,
Candidate of Legal Sciences.

Ignatov Aleksandr Vyacheslavovich,
Candidate of Legal Sciences.

EXECUTIVE SECRETARY OF THE MAGAZINE:

Golubkova Nataliya Igorevna,
Candidate of Political Sciences.

**EDITOR IN CHIEF OF PUBLISHING GROUP
“JURIST”**

Grib V.V., Doctor of Juridical Sciences, Professor

**DEPUTY EDITORS IN CHIEF OF PUBLISHING
GROUP “JURIST”:**

Babkin A.I., Belykh V.S., Platonova O.F.,
Renov Eh.N., Truncevskij Yu.V.

EDITORIAL SUBSCRIPTION CENTRE:

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

EDITORIAL OFFICE:

Lapteva E.A., Kurukina E.I.

SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A., Candidate of Juridical Sciences

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 14.02.2018. Issue is printed 07.03.2018.

Printed by “National Printing Group.”

248031, Kaluga, settlement Severnij, street Svetlaya,
h. 2. Tel. (4842) 70-03-37

Size 60x90/8. Offset printing. Printer's sheet – 8,0.

Conventional printed sheet – 6,0.

General circulation 2 000 copies. Free market price

ELECTORAL LEGISLATION AND PRACTICE | 2018—№ 1

Published 4 times per year

CONTENTS

ELECTIONS AND SOCIETY

Vavilov S.V., Reut D.A. Legal Principles of Russian Elections 3

SCIENTIFIC LIFE

Panshin D.I. Theoretical Aspects of the Transparency Principle
in the Electoral Process 10

ELECTORAL LAWS: ISSUES AND NOVELTIES

Biktagirov R.T. On Codification of Federal Electoral Laws 14

Gontar S.G. Electoral Laws on the Eve of the Elections
of the Russian Federation President 20

ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Starostina I.A., Starostenko M.V. Elections in Catalonia
as a Consequence of the Independence Referendum 22

Derevyanchenko A.A. Elections to the German Bundestag in 2017:
the Main Results and Tendencies 28

LAW ENFORCEMENT AND JUDICIAL PRACTICE

Kravchenko O.A. Issues of Procedural Guarantees
of Accurate Expression of the Will of the People in Voting,
and the Practice of Application of the Code of Administrative
Court Procedure of the Russian Federation 37

DISCUSSION TRIBUNE

Prokofyev M.A. Municipal Filter: Legitimate Discrepancies
and Possible Changes 40

ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

Dolgikh F.I. Sources of Funding of Current Electoral Activities
of Political Parties 44

Юридические принципы российских выборов

ВАВИЛОВ СТАНИСЛАВ ВЛАДИМИРОВИЧ,

первый заместитель директора Института государства и права
Российской академии наук (ИГП РАН),
доктор политических наук,
кандидат юридических наук
igpran@igpran.ru

РЕУТ ДМИТРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ,

член Московской городской избирательной комиссии,
кандидат юридических наук
floryan@yandex.ru

В настоящее время распространение получили сравнительно-правовые исследования, в ходе которых сопоставляются российская избирательная система, российское избирательное законодательство и национальные избирательные системы, законодательство других государств. Сопоставляются как научные теории, так и системы законодательного регулирования избирательного процесса в целом и отдельных его элементов, таких как правовые основы формирования корпуса избирателей, порядок выдвижения и регистрации кандидатов, общественный контроль в избирательном процессе, порядок формирования и функционирования избирательных органов и т.д.¹ Так, В.Е. Чуров в предисловии к сборнику «Международные избирательные стандарты» отметил, что совокупность национальных моделей избирательного законодательства и практик его применения является общемировым достоянием; приоритетом развития электоральной демократии в стране слу-

жит ориентация на международные избирательные стандарты².

Сравнительные исследования имеют не только научную ценность, но и практическую направленность, предполагая в перспективе совершенствование способов организации избирательного процесса путем рецепции процедурных правовых норм, используемых в основном в развитых европейских странах, с тем чтобы улучшить качество избирательного законодательства, обеспечить осознанность выражения волеизъявления избирателей и достоверность установления его итогов, обеспечить общественный контроль в избирательном процессе, гласность и открытость работы системы избирательных комиссий, надлежащий уровень защиты избирательных прав и т.д. Сторонники развития избирательного законодательства по западному образцу априори констатируют тот факт, что не все у нас в избирательной сфере хорошо, а иногда даже и совсем плохо, что российские выборы, да и российская демократия в целом пока не дотягивают до общепринятых мировых стандартов, утверждая, что в некоторых других странах выборы проходят если не идеально, то уж, во всяком случае, несоизмеримо демократичнее, чем на родине.

¹ Подробнее об этом см., например: Сравнительное избирательное право : учеб. пособие / под ред. В.В. Маклакова. М., 2003 ; Зарубежное избирательное право : учеб. пособие / под ред. В.В. Маклакова. М., 2003 ; Современные избирательные системы: выпуски 1–11 / под. ред. В.И. Лысенко, А.В. Иванченко, В.И. Лафитского. М., 2006–2016 ; Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион. М., 2015.

² Чуров В.Е. Обращение к читателям // Международные избирательные стандарты : сб. документов и материалов. Вып. 3 / отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2013. С. 13, 15.

В статье рассматриваются основные национальные особенности реализации на выборах юридических принципов свободы, равенства и справедливости. Принципиальная разница правосознания в западной правовой культуре и в России естественным образом накладывает отпечаток на правовое содержание избирательного процесса. Как акт делегирования народной власти выборы в России имеют не только чисто прагматическую, но и нравственную основу.

Ключевые слова: выборы, свобода, равенство, справедливость, нравственность.

Legal Principles of Russian Elections

Vavilov Stanislav V., First Deputy Director of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (ISL RAS), Doctor of Political Sciences, Candidate of Legal Sciences
Reut Dmitry A., Member of the Moscow City Electoral Commission, Candidate of Legal Sciences

In the article the main national peculiarities of realization on elections of the legal principles of freedom, equality and justice are considered. The basic difference of sense of justice in the western legal culture and in Russia naturally leaves a mark on the legal content of electoral process. As elections in Russia have the act of delegation of public authority not only purely pragmatical, but also moral basis.

Keywords: elections, freedom, equality, justice, morality.

В целом подобные рассуждения повторяют и отчеты миссий ОБСЕ/БДИПЧ по итогам наблюдения за выборами в федеральные органы государственной власти. Например, в докладе по итогам выборов депутатов Государственной Думы, состоявшихся 4 декабря 2011 г., Миссия наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ обратила внимание на удаление наблюдателей с избирательных участков и отметила, что в противоречие п. 8 Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 г. наблюдение за парламентскими выборами представителями местного гражданского общества не предусмотрено национальным законодательством³. Ситуация с наблюдением несколько улучшилась на выборах 4 марта 2012 г., однако и здесь в Итоговом отчете Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ отмечены случаи препятствования деятельности наблюдателей, такие как отказ в доступе наблюдателей на избирательный участок или удаление с избирательного участка наблюдателей от гражданского сообщества, случаи преследования наблюдателей и насилия против них⁴.

В заявлении о предварительных результатах и выводах по итогам выборов депутатов Государственной Думы, состоявшихся 18 сентября 2016 г.⁵, ОБСЕ/БДИПЧ констатирует, что законодательная база в России является исчерпывающей и может являться приемлемой правовой основой для организации выборов. Отмечая отдельные случаи нарушений избирательного законодательства, использования на выборах административного ресурса, Миссия международного наблюдения делает акцент на такие непроцедурные нарушения, как использование государственных средств массовой информации государственными службами и противодействие на этой основе свободной политической дискуссии, нарушение равноправия кандидатов и использование преимуществ должностного положения.

При этом международные эксперты обошли вниманием тот факт, что на российских выборах давно уже работает система видеонаблюдения, когда любой желающий может не только наблюдать за работой любой участковой избирательной комиссии через сеть «Интернет», но и получить доступ к видеозаписи. Это обстоятельство в совокупности с отсутствием жалоб на нарушения прав журналистов и при большом объеме публикаций в СМИ предвыборных материалов делает несколько странным заключение Доклада о том, что избирательным законодательством введены необоснованные ограничения на деятельность на выборах представителей средств массовой информации, что вопреки международным стандартам не допускается возможность непартийного наблюдения представителями гражданского общества. В целом и доклады миссий международного наблюдения на российских выборах, хотя и в меньшей степени,

продолжают тенденцию предвзято-критического отношения Запада к российской демократии.

Очевидно, что ряд аспектов организации выборов в России не соответствует международным демократическим стандартам в основном в том виде, в котором эти стандарты понимаются иностранными экспертами. Безусловно, основополагающие правовые ценности в России и зарубежных странах, провозглашенные, например, Всеобщей декларацией прав человека, идентичны. Отличие состоит в понимании их юридического содержания и справедливом воплощении в общественной жизни. О восприятии западными странами России, в том числе ее правовой культуры и традиции, И.А. Ильин говорил, что «европейское правосознание формально, черство и уравнительно; русский человек, наоборот, ждет от человека прежде всего доброты, совести и искренности... русский человек всегда... ценил свободу духа выше формальной правовой свободы...»⁶.

Нисколько не умаляя достояний западной культуры, следует призывать перенимать только те правовые инструменты, которые являются приемлемыми в нашем обществе, в отечественной правовой культуре и правовой традиции. Исследуя российскую правовую традицию в вопросах государственного строительства, В.В. Еремян, А.А. Клишас отмечают, что заимствовать, слепо перенимать и копировать гораздо проще, чем на основе национальных традиций создать нечто качественно новое и при этом исключительно самобытное⁷.

В вопросе организации избирательного процесса, процедурных аспектов проведения выборов представляется, что на законодательном уровне в настоящее время если и не достигнут верх совершенства, то, по крайней мере, процесс совершенствования избирательного законодательства приблизился к пределу своих возможностей (если у совершенства вообще есть предел). К тому же частично можно констатировать и улучшение качества правоприменительной практики в сфере избирательного процесса: в разы уменьшились случаи отказов в регистрации кандидатов, комиссии более демократично проверяют подписные листы, активно используется система видеонаблюдения не только на избирательных участках, но и в территориальных избирательных комиссиях, широкое распространение получило применение QR-кодов при изготовлении протоколов об итогах голосования. Если в целом количество обращений о нарушениях избирательного законодательства и не уменьшилось, то изменился качественный состав таких обращений — теперь участники избирательного процесса жалуются в основном не на работу избирательных комиссий и органов государственной власти, а на действия своих оппонентов на выборах либо просят предоставить необходимую информацию⁸.

Формальное благополучие вроде бы достигнуто, это отмечают как международные эксперты, так и представители российского сообщества. Вместе с тем

³ См.: Доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по итогам выборов депутатов Государственной Думы в 2011 году. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/87023?download=true> (дата обращения: 28.01.2018).

⁴ См.: Доклад миссии ОБСЕ/БДИПЧ по итогам выборов Президента РФ в 2012 году. URL: <http://www.cikrf.ru> (дата обращения: 28.01.2018).

⁵ См.: Заявление миссии ОБСЕ/БДИПЧ о предварительных результатах и выводах по итогам выборов депутатов Государственной Думы в 2016 году. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/russia/265546?download=true> (дата обращения: 28.01.2018).

⁶ Ильин И.А. Национальная Россия. Наши задачи. М., 2017. С. 85.

⁷ См.: Еремян В.В., Клишас А.А. Публичное право России: дискуссионные вопросы теории и практики. М., 2015. С. 421.

⁸ См.: Официальный сайт ЦИК РФ. Статистические отчеты о работе с обращениями граждан в ЦИК России. URL: http://www.cikrf.ru/reception/stat/stat_1_2017.html (дата обращения: 28.01.2018).

иностранные специалисты вообще никак не отмечают, а отечественные ученые и практики недостаточно, на наш взгляд, рассматривают национальные особенности российских выборов, избирательного процесса. Так, более глубокого исследования требуют особенности реализации на выборах в России юридических принципов свободы, равенства и справедливости.

Правовой принцип свободы выборов нашел отражение в Конституции РФ (ст. 3) и в актах международного права: Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 18, 19, 25), Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 10). Из пояснительного доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов на 52-й сессии Венецианской комиссии 18–19 октября и 30 октября 2002 г. следует, что принцип свободных выборов (принцип свободного голосования) выражается в свободном формировании избирателем своего мнения и свободном выражении этого мнения (свободная процедура голосования и достоверное определение результатов выборов). В докладе делается акцент на то, что свободные выборы обеспечиваются со стороны государства его беспристрастностью. В особенности это касается участия в освещении выборов средств массовой информации, проведения предвыборной агитации, обеспечения права на проведение массовых мероприятий, носящих агитационный характер. Государство обязано предоставить избирателям информацию о кандидатах, обеспечить доведение этой информации до общества, а также предотвращать попытки воспрепятствования свободному формированию мнения избирателей⁹.

Краеугольное значение принцип свободы занимает в юридической науке. Например, Г.Н. Андреева и И.А. Старостина констатируют, что свобода участия в выборах заключается в том, что гражданин самостоятельно принимает решение об участии в выборах и не может быть к этому принужден¹⁰. Сходного мнения придерживается и Ю.А. Дмитриев, помимо этого обращающий внимание на тот факт, что неучастие в выборах приобретает значение протестного голосования. Свобода выбора также рассматривается им как право избирателя принять или не принять участие в голосовании, проголосовать за определенную позицию в избирательном бюллетене, к чему его никто не вправе принуждать¹¹.

Заостря внимание на чрезвычайно актуальной в настоящее время проблеме использования на выборах административного ресурса, Е.И. Колюшин говорит о том, что свободные выборы должны заключаться в формировании воли избирателей в условиях отсутствия воздействия на избирателей со стороны государственных органов, государственных средств массовой информации и работодателей¹².

Чрезвычайно интересной в контексте рассматриваемой проблемы представляется позиция

Б.Н. Чичерина, полагавшего свободу источником права и отождествлявшего при этом выборное право с политической свободой¹³. Эту мысль продолжает В.С. Нерсесянц, говоря о тождественности свободы индивидов и свободы их воли. Возможность существования коллективных, групповых субъектов права ученый связывает с правовой свободой составляющих такие субъекты физических лиц¹⁴. Б.С. Эбзеев пишет о том, что в индивидуальных избирательных правах граждан в процессе их реализации свободные выборы как неприменный атрибут народного суверенитета находят предметное индивидуализированное выражение¹⁵.

Полагаем, что активное и пассивное избирательное право следует рассматривать как формы проявления принципа свободных выборов, подразумевающего возможность осознанного выбора посредством голосования по определенной позиции в избирательном бюллетене или в форме участия (неучастия) в выборах. Перечисленными аспектами принцип свободных выборов не ограничивается. Свобода обеспечивается также достоверностью информации о том выборе, который делает избиратель, пониманием последствий такого выбора для развития общества, государства, отдельных публично-правовых образований внутри государства.

Понимание возможного выбора должно складываться осознанно как из объективной информации, представляющей собой наиболее полные сведения обо всех сферах жизни кандидатов, так и из информации, адресуемой от кандидатов и партий избирателям и содержащей в обязательном порядке сведения о взглядах на будущее государства и общества (предвыборная программа). Иначе говоря, в идеальном представлении каждый член общества, избиратель должен понимать свою ответственность за будущее государства, гражданином которого он является.

Рассуждая на эту тему, И.А. Ильин еще в первой половине XX в. писал: «В трудном, сложном и чрезвычайно ответственном деле голосования — делается все, чтобы сбить человека и захватить его голос, чтобы снизить политический уровень голосующего... От того, что я делаю, как я держу себя и за что голосую, — зависит судьба моего народа, моего государства, моя собственная, моих детей и внуков: за все это я отвечаю; все это я должен делать по чести и совести»¹⁶.

Еще один немаловажный аспект принципа свободы в избирательном процессе — проблема реализации активного избирательного права. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях...») определяет, что активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа, а возможность голосования на выборах и включения в список избирателей связывает с наличием регистрации гражданина по месту жительства на территории конкретного избирательного

⁹ Подробнее об этом см.: Вешняков А.А. Международные избирательные стандарты: сб. документов. М., 2004. С. 638.

¹⁰ См.: Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М., 2010. С. 172.

¹¹ Дмитриев Ю.А. Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный). 2-е изд., изм. и доп. / науч. ред. Ю.И. Скуратов. М., 2013. С. 11.

¹² Колюшин Е.И. Принцип свободных выборов // Конституционное право и политика: сб. материалов Международной научной конференции (28–30 марта 2012 г.) / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2012. С. 198.

¹³ См.: Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М., 1899. С. 10, 11.

¹⁴ Подробнее об этом см.: В.С. Нерсесянц. Философия права. М., 2005. С. 38, 42.

¹⁵ См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2017. С. 341.

¹⁶ См.: Ильин И.А. Наши задачи: историческая судьба и будущее России. М., 1992. Т. 2. С. 7, 8.

участка, делая исключение в виде возможности включения в список избирателей по месту пребывания в строго определенных законом случаях (ст. 4, 17)¹⁷.

Конституционный Суд РФ высказал позицию, заключающуюся в том, что невыполнение гражданином обязанности по регистрации по месту жительства не должно затрагивать содержание конституционных прав или создавать непреодолимые препятствия для их реализации. Каждый гражданин, проживающий на территории, где проводятся выборы, вправе принять в них участие; такое законодательное регулирование обусловлено необходимостью обеспечения устойчивой взаимосвязи избираемых органов с населением соответствующего публично-правового образования, способствует ответственному волеизъявлению избирателей на выборах. Отсутствие регистрации по месту жительства не влечет утрату активного избирательного права и само по себе не является безусловным основанием для невключения гражданина в список избирателей по месту фактического проживания, которое может подтверждаться регистрацией по месту пребывания¹⁸.

Не во всем с этими выводами можно согласиться. Так, противоречивым представляется суждение о том, что в целях определения наличия активного избирательного права у гражданина в качестве подтверждения места его жительства следует рассматривать сведения о регистрации по месту временного пребывания: противоречие заложено уже в самой терминологии.

Очевидно, что институт регистрации по месту жительства или «прописки» в определенной степени обладает рядом правовых дефектов, является архаичным пережитком прошлого. Вместе с тем следует признать, что в настоящее время это вынужденная мера, с которой приходится на практике мириться, так как вне этого порядка достаточно сложно урегулировать целый ряд общественных отношений, включая, например, вопросы социальной защиты.

Применение избирательного законодательства без учета этого института чревато нарушением другого конституционного принципа — принципа равенства, закрепленного также в ст. 5 Федерального закона «Об основных гарантиях...», поскольку допускает возможность одновременного многократного голосования одного и того же избирателя на одних и тех же выборах. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, «конституционный принцип равенства оказывает регулирующее воздействие на все сферы обще-

ственных отношений и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона»¹⁹.

В избирательном процессе процедура регистрации по месту жительства относится к порядку реализации активного избирательного права, так же как, например, голосование только при предъявлении паспорта или заменяющего его документа. Более того, факт регистрации по месту жительства, как основание для включения гражданина в список избирателей, свидетельствует о признании за гражданином наличия активного избирательного права на соответствующих выборах и носит характер гарантии реализации активного избирательного права конкретного гражданина, гарантии законности избирательных процедур и достоверности итогов голосования, выступает своеобразной профилактической мерой, препятствием для злоупотреблений в этой сфере.

В качестве иллюстрации к этому заключению можно рассматривать события 2016 г. в подмосковной Барвихе, когда по причине массовых злоупотреблений с регистрацией граждан по месту жительства ЦИК России вынужден был отменить решение о назначении досрочных выборов депутатов представительного органа местного самоуправления²⁰. Убеждены, что в этом конкретном случае ЦИК России смог в установленном законом порядке принять меры к восстановлению нарушенных избирательных прав граждан во многом благодаря самому существованию порядка включения в список избирателей на основании регистрации по месту жительства. В отсутствие такого порядка проверить правомерность включения граждан в списки избирателей, наличие у них активного избирательного права на местных выборах просто невозможно, что, безусловно, может служить почвой для массовых злоупотреблений.

В качестве альтернативной возможности для реализации активного избирательного права можно рассмотреть «заявительный» порядок регистрации избирателей, проживающих на данной территории и не имеющих регистрации по месту жительства, осуществляемый соответствующей избирательной комиссией на основании личного заявления избирателя с приложением подтверждающих документов. В этом вопросе допустимо рассмотреть опыт Велико-

¹⁷ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁸ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1794-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волчева Евгения Георгиевича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 4, пунктом 2 статьи 16, пунктами 4 и 17 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пунктами 1 и 2 статьи 5, пунктами 2 и 6 статьи 16 Уставного закона Калининградской области «О выборах депутатов Калининградской областной Думы», пунктами 1 и 4 статьи 5, пунктами 1, 2 и 6 статьи 11 Закона Калининградской области «О муниципальных выборах в Калининградской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3.

¹⁹ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 15 сентября 2016 г. № 1742-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений части 5 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2017. № 3.

²⁰ Подробнее об этом см.: Официальный сайт ЦИК России. Постановление ЦИК России от 20 апреля 2016 г. № 4/28-7 «О жалобах на решения, действия (бездействие) избирательной комиссии сельского поселения Барвихинское Одинцовского муниципального района Московской области, территориальной избирательной комиссии Одинцовского района Московской области и Избирательной комиссии Московской области, иных обращениях в связи с проведением досрочных выборов депутатов сельского поселения Барвихинское Одинцовского муниципального района Московской области». URL: http://www.cikrf.ru/law/decree_of_cec/2016/04/20/4-28-7.html (дата обращения: 28.01.2018).

британии, где в соответствии с Законом о народном представительстве право голосовать предоставляется лицам, внесенным в регистр избирателей на данных выборах (ст. 1, 3). Избирателем на выборах любого уровня может стать лицо, которое не имеет постоянного места жительства по причине потери в силу различного рода обстоятельств своего жилья («бездомные лица»). Такое лицо обращается с заявлением «о местных связях», в котором указывает свои данные, порядок его извещения о принятом решении, а также указывает избирательный участок, в котором желало бы проголосовать. При этом заявление не будет считаться действительным, если в нем указано более одного избирательного участка или если заявитель уже обращался в каком-либо другом месте с аналогичным заявлением. На основании этого заявления заявитель вносится уполномоченным лицом в регистр избирателей (ст. 7-B, 7-C)²¹.

Различные подходы высказываются и в отношении основания для приобретения активного избирательного права на местных выборах. Например, активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого не находится на территории соответствующего муниципального образования, но его жизнедеятельность с муниципальным образованием связана обучением в учебном заведении, наличием недвижимого имущества, уплатой налогов в местный бюджет²².

В.А. Черепанов предлагает считать безусловным основанием для наличия активного избирательного права на региональных и местных выборах и включения граждан на основании личного заявления в список избирателей факты временного пребывания, работы или учебы на территории избирательного участка²³.

С этим предложением можно согласиться лишь при условии, что такая возможность будет предусмотрена соответствующим региональным законом, с учетом принципов федерализма и местных особенностей соответствующего публично-правового образования, как это и предусмотрено в настоящее время (п. 4 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях...»). Такую возможность допускает и Конституционный Суд РФ в вышеупомянутом Определении от 8 декабря 2011 г. № 1794-О-О.

Принцип свободы в избирательном процессе напрямую связан с конституционным принципом равенства, в данном случае — с правовым принципом участия в выборах на равных основаниях. По словам В.С. Нерсесянца: «Люди свободны в меру их равенства и равны в меру их свобод»²⁴.

Необходимо констатировать, что в избирательном процессе возможно обеспечить лишь формальное равенство его участников. Причем в отношении реализации активного избирательного права это достигается достаточно легко: распространяя конституционный принцип равенства на соответствующие правоотношения, законодатель установил, что все избиратели

на соответствующих выборах имеют равное количество голосов, а также установил унифицированный порядок регистрации избирателей и включения их в списки (ст. 3, 5, 17 Федерального закона «Об основных гарантиях...»). В качестве одного из достижений развития демократии В.С. Эбзеев отмечает установление всеобщего избирательного права, обеспечение одинаковой ценности голосов избирателей²⁵. В то же время и в этом вопросе следует признать, что избирательные комиссии обладают достаточно широкими дискреционными полномочиями, например, в индивидуальном порядке решая вопросы о возможности досрочного голосования избирателя.

Сложнее обстоит вопрос обеспечения равных возможностей в части реализации пассивного избирательного права. В большей части решению этого вопроса посвящены нормы избирательного законодательства, касающиеся финансирования избирательных кампаний, создания избирательных фондов, информационного обеспечения выборов, включая гарантии проведения предвыборной агитации, и нормы о статусе кандидатов. Вместе с тем двух одинаковых кандидатов, как и двух одинаковых людей, не бывает, каждый обладает индивидуальным набором морально-этических и деловых качеств, уравнивая которые нельзя, следовательно, в правовом смысле в отношении избирательного процесса можно говорить о формальном равенстве. Так, В.С. Нерсесянц пишет, что именно благодаря праву хаос различий преобразуется в правовой порядок²⁶. Поэтому принцип равенства в избирательном процессе правильнее было бы определить как создание равных правовых возможностей для участников выборов. Как использовать эти возможности в пределах установленной правовой свободы — зависит от действий самих кандидатов или избирательных объединений.

Не в полной мере принцип равенства характерен для требования о представлении для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации подписей глав муниципальных образований или депутатов представительных органов местного самоуправления (так называемый муниципальный фильтр). В действующем виде этот институт не обеспечивает равных условий для участия кандидатов в выборах высших должностных лиц регионов. Проверяя конституционность положений п. 17 ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях...» (в части, устанавливающей муниципальный фильтр), Конституционный Суд РФ указал на недопустимость создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что, осуществляя правовое регулирование избирательных правоотношений на региональном уровне, субъекты Российской Федерации обязаны обеспечить надлежащие гарантии избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на альтернативной основе и в условиях реальной политической конкуренции²⁷.

²¹ Representation of the People Act 1983, chapter 2. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2> (дата обращения: 28.01.2018).

²² См.: Фадеев В.И., Рауткина Н.И., Миронов Н.М. Муниципальные выборы в Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2006. С. 66.

²³ См.: Черепанов В.А. Избирательное право: новые законы и старая проблема // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 53.

²⁴ См.: Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 39.

²⁵ См.: Эбзеев В.С. Указ. соч. С. 343.

²⁶ См.: Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 34.

²⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гаран-

Однако в условиях преимущественного представительства в органах местного самоуправления одной из политических партий возникают обоснованные сомнения: сможет ли представитель другой партии или независимый кандидат собрать необходимое для регистрации количество подписей? Ведь в этом случае от доброй воли представителей одной из политических партий, имеющей большинство среди депутатских мандатов в представительных органах местного самоуправления, напрямую зависит обеспечение конкурентности выборов. Частично исключить эти риски возможно путем снятия ограничения на однократность представления подписи, предусмотрев, что депутат представительного органа местного самоуправления или глава муниципального образования, как и любой избиратель, может поддерживать неограниченное количество кандидатов. Тем более, как разъяснил Конституционный Суд РФ в Постановлении от 24 декабря 2012 г. № 32-П, участие избранных лиц местного самоуправления в выдвижении кандидатов на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации сопоставимо со сбором подписей избирателей как формой подтверждения поддержки выдвижения кандидата избирателями.

Свободные и равные выборы позволяют рассмотреть вопрос о воплощении в избирательном процессе правового принципа справедливости. В.С. Нерсисянц писал о том, что «справедливость потому, собственно, и справедлива, что воплощает собой и выражает общезначимую правильность, а это в своем рационализированном виде означает всеобщую правомерность, т.е. существо и начало права, смысл правового принципа всеобщего равенства и свободы»²⁸. В.Н. Аргунова заключает, что социальная справедливость выступает критерием моральной оценки любого институционального явления в обществе. Для российского общества характерны крайне высокая ценность социальной справедливости, которая к тому же имеет ярко выраженное консолидирующее свойство, и отсутствие существенных расхождений в представлениях различных социальных и возрастных групп населения по основным принципам социальной справедливости, которые сводятся к социальной и правовой защите²⁹. Б.С. Эбзеев утверждает: «Демократия сильна лишь при условии, что она оплодотворена справедливостью»³⁰.

Воплощением принципа справедливости представляется сменяемость избираемых органов власти, когда выборы выступают в качестве юридического способа оценки народом работы своих представителей. В соответствии с принципами периодичности выборов и ограничения сроков полномочий (а в не-

которых случаях — ограничением возможности избираться более двух сроков подряд) депутаты, выборные должностные лица, чья работа на этом посту в течение срока их полномочий не соответствовала ожиданиям, интересам, настроениям общества, справедливо не будут избраны на повторный срок. При такой ситуации избиратели не окажут повторного доверия лицам, не справившимся на своем посту с решением общественно значимых задач в соответствии с переданными им народом полномочиями.

В качестве своеобразного справедливого суда народа следует рассматривать и институт отзыва избирателями выборных должностных лиц. Так, В.А. Черепанов отмечает, что в отношениях между избирателями и победившим на выборах кандидатом основное значение имеют обязанности выборного должностного лица перед народом, к которым относятся в том числе обязанность выполнения предвыборной программы и периодическая отчетность в ее выполнении. Баллотировавшись на выборах, кандидат по своей воле возлагает на себя обязанности, связанные с выполнением предвыборных обещаний, в связи с чем невыполнение предвыборных обязательств должно рассматриваться как основание для отзыва депутата в делящихся избирательных правоотношениях между депутатом и избирателями, выходящих по своим временным рамкам за пределы избирательной кампании³¹. Г.А. Трофимова пишет о том, что отзыв является разновидностью непосредственного народовластия, а народ может применять отзыв как выражение несогласия с проводимой выборным лицом политикой³². Не менее важно и утверждение И.В. Чичельницкого о принципиальном значении справедливости в нормотворческом процессе, поскольку от морально-нравственного содержания этого процесса напрямую зависит качество законодательства³³, поскольку сказанное в равной мере применимо и к избирательному процессу.

Таким образом, выборы как кульминационный момент избирательного процесса представляют собой акт справедливости, причем справедливости не только законодательного регулирования порядка их проведения, но и справедливых итогов голосования, справедливых результатов выборов как конституционно-правового механизма делегации власти народа, формирования и обеспечения политического единства, стабильности общества. Осознанное голосование на выборах — это также способ расширить границы обыденного, повседневного правосознания, когда политически грамотный, сознательный, взрослый человек по справедливости самостоятельно определяет свою судьбу, судьбу своей страны, своего народа. Юридический принцип справедливости выборов выражает их нравственное содержание, характерное именно для российского общества.

тиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 3.

²⁸ Нерсисянц В.С. Философия права: либертарно-юридическая концепция // Вопросы философии. 2002. № 3. С. 3–15.

²⁹ См.: Аргунова В.Н. Социальная справедливость: социологический анализ : автореф. дис. ... д-ра соц. наук: 22.00.01. СПб., 2005. С. 14.

³⁰ См.: Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 344.

³¹ См.: Черепанов В.А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 43, 44.

³² См.: Трофимова Г.А. Проблемы правовой регламентации института отзыва // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 8–14.

³³ См.: Чичельницкий И.В. Справедливость и правотворчество : монография. М., 2017. С. 4.

Литература

1. Андреева Г.Н. Избирательное право в России и в зарубежных странах / Г.Н. Андреева, И.А. Старостина. М. : Норма, 2010. 591 с.
2. Аргунова В.Н. Социальная справедливость: социологический анализ : автореф. дис. ... д-ра соц. наук / В.Н. Аргунова. СПб., 2005. 40 с.
3. Вешняков А.А. Международные избирательные стандарты : сб. документов / А.А. Вешняков. М. : Весь мир, 2004. 1152 с.
4. Дмитриев Ю.А. Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / Ю.А. Дмитриев. 2-е изд., изм. и доп. ; науч. ред. Ю.И. Скуратов. М. : Статут, 2013. 688 с.
5. Еремян В.В. Публичное право России: дискуссионные вопросы теории и практики / В.В. Еремян, А.А. Клишас. М. : Норма, 2015. 688 с.
6. Зарубежное избирательное право : учеб. пособие / под ред. В.В. Маклакова. М. : Норма, 2003. 288 с.
7. Ильин И.А. Национальная Россия. Наши задачи / И.А. Ильин. М. : Алгоритм, 2017. 464 с.
8. Ильин И.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948–1954 гг. : в 2 т. / И.А. Ильин. М. : Рарог, 1992. 616 с.
9. Колюшин Е.И. Принцип свободных выборов / Е.И. Колюшин // Конституционное право и политика : сб. материалов Междунар. научн. конф. (28–30 марта 2012 г.) / отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Юристъ, 2012. С. 419–425.
10. Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Вып. 4: Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко. М. : МедиаПресс, 2015. 1342 с.
11. Нерсесянц В.С. Философия права / В.С. Нерсесянц. М. : Норма, 2005. 656 с.
12. Нерсесянц В.С. Философия права: либертарно-юридическая концепция / В.С. Нерсесянц // Вопросы философии. 2002. № 3. С. 3–15.
13. Современные избирательные системы. Вып. 1–11 / под ред. В.И. Лысенко, А.В. Иванченко, В.И. Лафитского. М., 2006–2016.
14. Сравнительное избирательное право : учеб. пособие / под ред. В.В. Маклакова. М. : Норма, 2003. 208 с.
15. Трофимова Г.А. Проблемы правовой регламентации института отзыва / Г.А. Трофимова // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 8–14.
16. Фадеев В.И. Муниципальные выборы в Российской Федерации : учеб. пособие / В.И. Фадеев, Н.И. Рауткина, Н.М. Миронов. М. : Норма, 2006. 368 с.
17. Черепанов В.А. Избирательное право: новые законы и старая проблема / В.А. Черепанов // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 50–53.
18. Черепанов В.А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации / В.А. Черепанов // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 41–44.
19. Чичельницкий И.В. Справедливость и правотворчество : монография / И.В. Чичельницкий. М. : Проспект, 2017. 185 с.
20. Чичерин Б.Н. О народном представительстве / Б.Н. Чичерин. М. : Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1899. 810 с.
21. Чуров В.Е. Обращение к читателям // Международные избирательные стандарты : сб. документов и материалов. Вып. 3 / отв. ред. В.И. Лысенко. М. : ЦИК РФ, 2013. 1397 с.
22. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеев. М. : Проспект, 2017. 652 с.

Теоретические аспекты принципа гласности в избирательном процессе

ПАНШИН ДЕНИС ИГОРЕВИЧ,

заместитель председателя Правления
Общероссийской общественной организации

«Ассоциация юристов России»

Denis.pd.panshin@gmail.com

Гласность и открытость являются неотъемлемыми атрибутами демократического общества и государства, пронизывают всю систему институтов гражданского общества и публичной власти. Именно гласность и открытость призваны обеспечить доверие населения к власти, ее легитимность. Особую значимость этот аспект приобретает в контексте избирательного процесса, являющегося отправной точкой в структурировании государства.

Однако поиск и анализ правовой институционализации гласности в избирательном процессе приводит нас к целому комплексу теоретических вопросов. Во-первых, гласность и открытость — это два неотъемлемых друг от друга элемента или все же они могут сосуществовать отдельно? Во-вторых, в чем сущность принципа гласности? В-третьих, как принцип гласности и гласность сама по себе взаимосвязаны с другими принципами? В-четвертых, в чем

содержание гласности, ее структура и функции при проведении выборов и референдумов? Эти и другие вопросы взаимосвязаны, и их разрешение требует последовательного и глубокого осмысления.

Согласно п. 5 ст. 10 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно¹.

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 01.10.2017) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

В настоящей статье автор проводит общетеоретический анализ принципа гласности в избирательном процессе. В работе ставится ряд вопросов исследовательского характера: выявление значения и сравнение терминов «открытость» и «гласность», сущность принципа гласности избирательного процесса, его взаимосвязь с другими принципами избирательного процесса, структура и функции принципа гласности. Выявлены две группы субъектов, участвующих в реализации принципа гласности. Первая группа — это субъекты, непосредственно реализующие принцип гласности в избирательном процессе, к которым автор относит избирательные комиссии. Вторая группа включает в себя наблюдателей и средства массовой информации в качестве субъектов, способствующих реализации принципа гласности. Проведен анализ действующего законодательства на предмет закрепления принципа гласности в системе действующего правового регулирования. Также приведен анализ принципа гласности в Конвенции «О Стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств». В заключение представленной статьи автор определяет принцип гласности в избирательном процессе как руководящее начало, идею правового воздействия на общественные отношения в сфере избирательного права и процесса, фактор обеспечения свободного, беспрепятственного доступа к информации для любых заинтересованных лиц и обязательного информирования неограниченного круга лиц относительно состояния общественных отношений, связанных с проведением выборов и референдумов, посредством деятельности избирательных комиссий как уполномоченных субъектов, а также других участников, способствующих реализации данного принципа.

Ключевые слова: принципы избирательного процесса, гласность и открытость, выборы, избирательные комиссии, наблюдатели.

Theoretical Aspects of the Transparency Principle in the Electoral Process

Panshin Denis I., Deputy Chairman of the Board of the Russian Public Organization Association of Lawyers of Russia

In this article the author conducts a theoretical analysis of the principle of transparency in the electoral process. In the present work raises a number of issues the nature of the research: identifying values and comparison of the terms «openness» and «transparency», the essence of the principle of publicity of the electoral process, its relationship with other principles of the electoral process, the structure and function of the public. Identified two groups of actors involved in the implementation of the principle of publicity. The first group is the entities directly implementing the principle of transparency, to which the author referred to the electoral Commission. The second group includes observers and the media as subjects that contribute to the implementation of the principle of publicity. The analysis of the current legislation to consolidate the principle of transparency in the system of current legal regulation. Also the analysis of the principle of publicity in the Convention «On Standards of democratic elections, electoral rights and freedoms in States-participants of Commonwealth of Independent States». In conclusion, the presented article the author defines the principle of transparency in the electoral process as leadership, the idea of legal impact on social relations in the sphere of electoral law and process to ensure free, unimpeded access to information for all stakeholders and obligatory informing the General public regarding the status of social relations related to the conduct of elections and referendums through the activities of election commissions as authorized entities and other participants, contributing to the implementation of this principle.

Keywords: principles of the electoral process, transparency and openness, elections, election commission, observers.

Представляется, что термины «открытость» и «гласность» очень близки, даже синонимичны, но все же не тождественны. Хотя подход к этим терминам как тождественным мы можем встретить в различных аналитических источниках². Например, К.Э. Кэплан, рассматривая открытость и гласность при проведении выборов, раскрывает заявленный принцип следующим образом: «С терминологической точки зрения открытость обозначает четкий и ясный процесс, понятный избирателям и подразумевающий отчетность перед электоратом. Открытость избирательного процесса обеспечивает более активное участие избирателей и укрепляет избирательную систему в целом», буквально не упоминая «гласность».

На наш взгляд, открытость представляет собой свободный, беспрепятственный доступ к той или иной системе общественных отношений, актуальной информации о ее состоянии извне, т.е. в нашем контексте — доступ к избирательному процессу, его этапам и содержанию неограниченного круга лиц, в том числе не принимающих участия в этих общественных отношениях. Гласность, в свою очередь, имеет несколько другое значение. Происходя от глагола с инфинитивом «гласить», данный термин заключается в активных действиях специально уполномоченных субъектов по распространению сведений о предмете гласности. Вместе с этим такие активные действия включают в себя и меры по созданию свободного и беспрепятственного доступа любых заинтересованных лиц к информации о содержании и состоянии общественных отношений, входящих в предмет гласности, — в рассматриваемом контексте речь идет об общественных отношениях, возникающих в ходе избирательного процесса. Таким образом, открытость и гласность неразрывно взаимосвязаны, имея соотношение между собой как часть и целое.

Положение законодательства об открытости и гласности деятельности комиссий закреплено среди принципов проведения в Российской Федерации выборов и референдумов. Как известно, принципы права представляют собой основные идеи, «основные, исходные начала, положения, идеи, выражающие закономерности и сущность права как специфического социального регулятора, наиболее общие правила поведения, которые либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из его смысла»³.

Традиционно в юридической науке под принципами избирательного права понимают «основополагающие начала (идеи), отражающие демократическую природу выборов как конституционной основы народовластия и определяющие фундамент правового регулирования избирательных прав, гарантий, процедур и технологий, обеспечивающих императивное, внутреннее сбалансированное и нефальсифицированное проведение различных видов выборов в Российской Федерации, реализацию и защиту электоральных прав российских граждан»⁴.

Проводя соотношение различных принципов избирательного права и процесса, следует иметь в виду позицию И.Б. Борисова о конфликте принципа гласности и открытости, с одной стороны, и принципов равенства и справедливости — с другой: «Наиболее острое противоречие, которое после каждого цикла пытаются снивелировать законодатели, возникает между принципами, обеспечивающими равное избирательное право участников и справедливость выборов, с одной стороны, и принципом открытости и гласности выборов — с другой. Извечная неопределенность, вызывающая споры и судебные тяжбы, — грань между агитацией, которая должна осуществляться только в рамках избирательного законодательства, и свободой на информацию, цензура которой в любом цивилизованном государстве запрещена. Правомочность и правоспособность субъектов на распространение информации в период организации выборов с развитием информационно-коммуникационных сред также вызывает постоянные споры: регулирование информационных потоков в сети «Интернет», мобильной связи и так далее»⁵.

Возвращаясь к содержанию принципа гласности, требуется обратить внимание на такой элемент его реализации, как информационное обеспечение выборов и референдумов, включающее в себя информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума. Предназначение информирования как элемента реализации гласности в содействии осознанному волеизъявлению граждан.

Данные обстоятельства позволяют подчеркнуть взаимосвязь принципа гласности с другими принципами избирательного процесса, что требует дальнейшего отдельного рассмотрения и анализа.

Формально-юридически текстуальная конструкция рассматриваемого принципа свидетельствует о его характере как принципа-требования к деятельности уполномоченных субъектов, а именно избирательных комиссий при:

- во-первых, подготовке и проведении выборов, референдумов;
- во-вторых, подсчете голосов;
- в-третьих, установлении итогов голосования;
- в-четвертых, определении результатов выборов, референдумов.

Тем самым установленный в законе принцип несет в себе руководящее начало в организации деятельности и в самом функционировании избирательных комиссий. Это объясняет его функциональное предназначение — организация выборов и референдумов.

Такое буквальное толкование приводит либо к тому, что гласность не всегда упоминается среди принципов избирательного процесса, либо к его пониманию как принципа деятельности избирательных комиссий.

Пример первого случая — Т.А. Коломейцева и А.А. Григорьева относят к принципам избирательного права в современных условиях «всеобщность, равный

² См., например: Кэплан К.Э. Открытость и гласность при подготовке и проведении выборов. URL: http://www.democracy.ru/library/articles/1997-12_r1-r9.html (дата обращения: 10.01.2018).

³ Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права : учеб.-метод. пособие. Краткий учебник для вузов. М., 1999. С. 264.

⁴ См., например: Князев С.Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. 1998. № 2. С. 21–22.

⁵ Борисов И.Б. Гарантии гласности подготовки и проведения выборов (выступление). URL: http://www.cikrf.ru/about/activity/training/program/lek_4/vist_borisova.html (дата обращения: 10.01.2018).

характер выборов, принцип прямых и непрямых выборов, тайность голосования»⁶.

Второй случай заключается в сугубо организационном понимании принципа гласности избирательного процесса. Например, И.С. Алехина среди всех принципов избирательного права, основываясь на п. 5 ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», называет принцип открытости и гласности избирательных комиссий⁷.

На наш взгляд, интерпретация принципа гласности избирательного процесса в качестве принципа организации деятельности избирательных комиссий необоснованно сужает его.

Ограничивая принцип гласности исключительно деятельностью избирательных комиссий, мы за его пределами оставляем субъекты, содействующие гласности и открытости избирательного процесса. Безусловно, избирательные комиссии являются основными субъектами реализации рассматриваемого принципа. Их можно обозначить как «субъекты, непосредственно реализующие принцип гласности». Но также открытость избирательного процесса невозможна без других субъектов — «субъектов, содействующих реализации принципа гласности»: средства массовой информации и наблюдатели. Эта группа субъектов выполняет функцию информационного проводника о состоянии общественных отношений, возникающих в сфере избирательного процесса, для любых заинтересованных лиц — избирателей, кандидатов, политических партий, инициативных групп, представителей органов государственной власти, исследователей, политиков, иностранных государств, международных объединений и т.д. Также ко второй группе могут быть отнесены субъекты пассивного избирательного права, на которых законом возложена обязанность по раскрытию ряда сведений как о самих кандидатах, так и об их избирательных ресурсах в форме собственных фондов.

Тем не менее воплощение принципа гласности возложено на избирательные комиссии как непосредственных субъектов реализации рассматриваемого принципа. Гласность как руководящее начало в работе избирательных комиссий обусловлена также в Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁸, на что В.Е. Чуровым было обращено внимание в качестве председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: «Обеспечение доступа пользователей к информации о деятельности избирательных комиссий регулируется Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов

и органов местного самоуправления», включающим обязательность и сроки размещения установленного для государственных органов перечня информации, а также базовым для российской избирательной системы Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В качестве основных принципов обеспечения доступа к информации в Российской Федерации определены открытость, доступность, достоверность информации и своевременность ее предоставления. Принцип открытости и гласности действует в масштабах деятельности избирательных комиссий, включая подготовку и проведение выборов, референдума, подсчет голосов избирателей, установление итогов голосования, определение результатов выборов, референдума, а также в текущей деятельности избирательных комиссий, в том числе в межвыборный период»⁹.

Как верно отмечено В.Е. Чуровым, требования гласности детализированы на уровне национальной правовой системы. В международно-правовом разрезе положения о гласности и открытости избирательного процесса можно выделить Конвенцию 2003 г. «О Стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств»¹⁰, принятие которой было инициировано Российской Федерацией. По словам И.Б. Борисова, «реализуя свой суверенитет и волю своего народа, Российская Федерация инициировала закрепление этого принципа — принцип гласности и открытости выборов — как международной правовой нормы в Конвенции «О Стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств»¹¹.

Конвенция в ст. 7 закрепляет следующие положения:

- открытость и гласность являются общим условием подготовки и проведения выборов;
- в обязательном порядке все решения, принятые уполномоченными органами и связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, подлежат официальному опубликованию либо доводятся до всеобщего сведения иным путем, иначе такие акты не подлежат применению;
- реализация данного принципа невозможна без создания условий для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами.

Конвенция предусматривает, что государства-участники самостоятельно устанавливают сроки опубликования обязательных сведений о ходе

⁶ См.: Коломейцева Т.А., Григорьева А.А. История становления и современные проблемы принципов избирательного права // Евразийский союз ученых. 2016. № 4-4 (25). С. 83.

⁷ Алехина И.С. Особенности правового регулирования принципов избирательного права в конституциях государств — участников СНГ // Вестник Поволжского института управления. 2017. Т. 17. № 1. С. 59.

⁸ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁹ Чуров В.Е. Современные требования к обеспечению гласности избирательного процесса (доклад, сделанный на 12-й Европейской конференции представителей избирательных органов «Обеспечение нейтральности, беспристрастности и открытости в подготовке и проведении выборов: роль избирательных органов» (Брюссель, 30–31 марта 2015 г.)). URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2015/05/21/02.html> (дата обращения: 10.01.2018).

¹⁰ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 07.10.2002) // СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 4971.

¹¹ Борисов И.Б. Гарантии гласности подготовки и проведения выборов (выступление).

избирательного процесса, отдельно подчеркивая необходимость опубликования сведений об итогах голосования, а также данных об избранных лицах. Также предполагается, что именно на национальном законодательном уровне должны быть созданы условия для участия наблюдателей.

Анализируя положения Конвенции, отметим некоторые нюансы. Так, Конвенция затрагивает только проведение выборов, оставляя за пределами своего регулирования институт референдума. Конвенция в своем содержании часто поднимает вопрос об общественном и международном наблюдении, но раскрывает положение национальных и международных наблюдателей, говоря о национальных наблюдателях как лицах, назначенных любым кандидатом, политической партией (коалицией), иным общественным объединением (общественной организацией), группой избирателей, другими субъектами выборов, указанными в конституции, законах. Таким образом, нельзя признать системным соотношением общественного наблюдения и национальных наблюдателей, а также соотношение общественного и международного наблюдения.

Подводя итоги общего рассмотрения принципа гласности в избирательном процессе, полагаем целесообразным определить его как руководящее на-

чалом, идею правового воздействия на общественные отношения в сфере избирательного права и процесса об обеспечении свободного, беспрепятственного доступа к информации для любых заинтересованных лиц и обязательном информировании неограниченного круга лиц относительно состояния общественных отношений, связанных с проведением выборов и референдумов, посредством деятельности избирательных комиссий как уполномоченных субъектов, а также других участников, способствующих реализации данного принципа. К другим участникам, по нашему мнению, следует относить наблюдателей и средства массовой информации. Кроме того, инфраструктура гласности избирательного процесса предусматривает открытость данных об участниках избирательных кампаний. Функциональное значение принципа гласности в организации выборов и референдумов, а также повышении доверия к власти, содействуя ее легитимности. Будучи конкретизированным преимущественно на уровне национального законодательного регулирования, в своем практическом воплощении принцип гласности взаимодействует, в том числе конфликтует, с другими основными идеями избирательного права и процесса, что требует отдельного и самостоятельного рассмотрения.

Литература

1. Алехина И.С. Особенности правового регулирования принципов избирательного права в конституциях государств — участников СНГ / И.С. Алехина // Вестник Поволжского института управления. 2017. Т. 17. № 1. С. 44–50.
2. Борисов И.Б. Гарантии гласности подготовки и проведения выборов (выступление) / И.Б. Борисов. URL: http://www.cikrf.ru/about/activity/training/program/lek_4/vist_borisova.html (дата обращения: 10.01.2018).
3. Князев С.Д. Принципы российского избирательного права / С.Д. Князев // Правоведение. 1998. № 2. С. 20–31.
4. Коломейцева Т.А. История становления и современные проблемы принципов избирательного права / Т.А. Коломейцева, А.А. Григорьева // Евразийский союз ученых. 2016. № 4-4 (25). С. 83–85.
5. Комаров С.А. Теория государства и права : учеб.-метод. пособие. Краткий учебник для вузов / С.А. Комаров, А.В. Малько. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. 448 с.
6. Кэплан К.Э. Открытость и гласность при подготовке и проведении выборов / К.Э. Кэплан. URL: http://www.democracy.ru/library/articles/1997-12_r1-r9.html (дата обращения: 10.01.2018).
7. Чуров В.Е. Современные требования к обеспечению гласности избирательного процесса (доклад, сделанный на 12-й Европейской конференции представителей избирательных органов «Обеспечение нейтральности, беспристрастности и открытости в подготовке и проведении выборов: роль избирательных органов» (Брюссель, 30–31 марта 2015 г.)) / В.Е. Чуров. URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2015/05/21/02.html> (дата обращения: 10.01.2018).

К вопросу о кодификации федерального избирательного законодательства

БИКТАГИРОВ РАИФ ТЕРЕНТЬЕВИЧ,

доктор юридических наук
info@migsu.ranepa.ru

Несмотря на то что современное российское законодательство о выборах со времени своего возникновения в 90-х годах XX в. подвергается постоянным изменениям и дополнениям, следует признать, что оно остается громоздким, сложным, многоуровневым, в значительной части запутанным, недоступным для понимания широких кругов избирателей и даже правоприменителей. Такое положение влечет частые нарушения его норм различными субъектами избирательного процесса и как следствие — многочисленные избирательные споры.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», являющийся базовым (рамочным) для всего избирательного и референдумного законодательства России, принимался заново трижды — в 1994, 1997, 2002 гг. В последний действующий его вариант (2002 г.) по состоянию на 1 января 2017 г. вносились изменения и дополнения более 80 раз. А изменение рамочного закона автоматически влечет пересмотр всего остального избирательного и референдумного законодательства как федерального, так и регионального уровня. Характерно, что с 1990 г. избирательные кампании всех уровней и видов проходили на основе новых либо существенно переработанных законов.

Между тем на отрицательные стороны такого законодательства обращал внимание известный русский государствовед Н.И. Лазаревский еще в начале XX в. В частности, оценивая избирательную систему Российской империи, он писал: «...законодательство о выборах необыкновенно сложно. Это, может быть,

самая запутанная и несовершенная система выборов, которая когда-либо существовала»¹. Ученый справедливо указывал, что это существенный ее недостаток, поскольку чем сложнее избирательная система, тем больше возможностей для всякого рода ошибок и подлогов².

Похоже, что мы за истекшее столетие в этом плане мало чему научились, а говоря народными словами, продолжаем наступать на те же грабли, поскольку сталкиваемся с аналогичным явлением и ныне.

Нестабильность законодательства не только отрицательно сказывается на качестве правоприменительной практики, но и подрывает авторитет государственно-правовых норм, регулирующих основные конституционные институты народовластия — выборы и референдумы.

В этих условиях основным инструментом преодоления чрезмерного динамизма избирательного законодательства, осуществляемого в угоду политической конъюнктуре, в интересах тех или иных политических сил, господствующих в данное время в Федеральном Собрании, на наш взгляд, должна стать его систематизация в виде ее высшей формы — кодификации. Современное избирательное законодательство как на федеральном, так и на уровне субъектов РФ представляет собой большой массив нормативных правовых актов. Только на его федеральном сегменте действуют свыше двух десятков законов, регули-

¹ Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1902. С. 462.

² См. там же.

В статье рассматриваются проблемные вопросы кодификации российского избирательного законодательства, дается краткая история развития идеи кодификации и прослеживаются практические шаги, направленные на ее реализацию, излагается точка зрения автора на предмет регулирования федерального Избирательного кодекса, на его структуру, содержание Общей и Особенной частей, делается акцент на рекомендациях кодификаторам федерального избирательного законодательства.

Ключевые слова: кодификация федерального избирательного законодательства, предмет регулирования, содержание Общей и Особенной частей федерального Избирательного кодекса, рекомендации кодификаторам.

On Codification of Federal Electoral Laws

Biktagirov Raif T., Professor of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Law

The article reviews disputable issues of codification of the Russian electoral laws, briefly describes the codification idea development history and observes practical measures aimed at its implementation, gives the author's opinion on the Federal Electoral Code regulation subject, its structure, content of the General and Special parts, focuses on the recommendations to codifiers of the federal electoral laws.

Keywords: codification of the federal electoral laws, regulation subject, content of the General and Special parts of the Federal Electoral Code, recommendations to codifiers.

рующих избирательные права граждан и процесс выборов. А если учесть и подзаконные нормативные акты, действующие в этой сфере, их число превышает тысячу. Эту базу следует признать достаточной для кодификации. Федеральное избирательное законодательство нуждается в сведении воедино путем преобразования содержания нормативных актов, устранения пробелов, создания новых норм, очищения от устаревших «неработающих» положений, в соответствующем структурировании, т.е. в кодификации. Задача осложняется и тем, что в этой сфере изданы и действуют и законы о референдуме, об отзыве депутатов и выборных должностных лиц. В ряде случаев нормы о референдумах напрямую «вмонтированы» в законы (кодексы) о выборах.

Необходимо констатировать, что идея кодификации избирательного законодательства не нова, имеет достаточно большую и интересную историю, встречает неоднозначное отношение политиков, парламентариев, ученых и специалистов электорального дела. Одни однозначно высказываются за кодификацию, считая эту проблему вполне назревшей, полагают необходимым ускорить процесс разработки и принятия Избирательного кодекса Российской Федерации³, другие склонны откладывать ее решение в «долгий ящик». Эта проблема, в частности, поднималась в Государственной Думе представителями фракции «Яблоко» еще в 1994 г., но не получила поддержки большинства депутатов. Другие же проявляют большую осторожность. Так, экс-председатель ЦИК России А.А. Вешняков по поводу предложения о принятии Избирательного кодекса РФ на парламентских слушаниях в 2000 г. заявил, что необходимо провести еще один цикл выборов в федеральные органы власти в 2003–2004 гг. и только после этого вернуться к данному вопросу⁴. Тогда эту позицию поддержал и председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству А.И. Лукьянов⁵.

Спустя пять лет в июле 2005 г. А.А. Вешняков на интернет-пресс-конференции на вопрос журналиста ответил, что идея принятия Избирательного кодекса РФ может быть реализована не ранее 2009–2011 гг.⁶ Пришедший ему на смену новый председатель ЦИК России В.Е. Чуров в интервью «Российской газете» пообещал предметно заняться этой проблемой уже после марта 2008 г., т.е. после очередных президентских выборов⁷.

После этих заявлений прошел не один, а три цикла федеральных выборов. Однако каких-либо реальных подвижек в направлении кодификации федерального избирательного законодательства не наблюдается. Правда, следует отметить, что в январе 2012 г. процесс инициирования Избирательного кодекса получил новый импульс. На этом стоит остановиться подробнее.

Депутаты Государственной Думы из фракции политической партии «Справедливая Россия»

С.М. Миронов, Н.В. Левичев, О.А. Оганян, М.В. Емельянов и В.М. Зубов внесли в Государственную Думу Федерального Собрания проект федерального закона, озаглавленный «Избирательный кодекс Российской Федерации». Однако данный законопроект 9 апреля 2012 г. Советом Государственной Думы был снят с рассмотрения по формальным основаниям — за отсутствием требуемого законом заключения Правительства РФ (протокол № 20 от 9 апреля 2012 г., п. 105). Тем не менее значение данного законопроекта не следует недооценивать, особенно с позиций дальнейшей работы над кодексом.

Необходимо признать, что авторами законопроекта проделана большая скрупулезная и вместе с тем творческая работа по обобщению и сведению в единый комплексный документ норм различных федеральных законов, регламентирующих выборы и референдум. О сложности и трудоемкости проведенной работы свидетельствуют большой объем и разветвленная внутренняя структура проекта. Проект Кодекса состоит из 6 разделов, которые включают в себя Общую и Особенную части, 34 главы, 263 статьи и 4 приложения. Его общий объем составил 370 страниц машинописного текста, набранного через один интервал на стандартной бумаге формата А4.

Как явствует из пояснительной записки к законопроекту, Избирательный кодекс РФ как общенациональный синтезированный законодательный акт имеет целью систематизацию действующего избирательного и референдумного законодательства, устранение в нем противоречий, пробелов и положений, допускающих неоднозначное толкование, а также дублирования норм в разных законах.

Существенная черта проекта Кодекса — его направленность на усиление демократических начал избирательного и референдумного процессов, приведение материальных и процессуальных норм, регламентирующих избирательную систему, в соответствие Конституции Российской Федерации, международным нормам, расширение и укрепление гарантий избирательных прав граждан и права на участие в референдуме, устранение или изменение норм, противоречащих духу и букве Конституции, а также восстановление положений, неоправданно исключенных из законодательства в предшествующие годы.

Среди наиболее существенных новаций, предусмотренных в проекте Кодекса, заслуживают быть отмеченными следующие:

- запрет субъектам РФ вводить ограничения избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, не предусмотренные федеральным законом;

- установление 8 видов избирательных систем, которые могут быть применены при проведении выборов в органы государственной и муниципальной власти, должностных лиц;

- установление 3-процентного заградительного барьера для участия избирательных объединений в распределении депутатских мандатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы по пропорциональной системе, 4-процентного барьера на выборах в законодательные органы власти субъектов РФ и 5-процентного барьера на выборах представительных органов муниципальных образований;

³ См.: Козлова Е.И., Головин А.Г. Направления дальнейшего совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации // Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика / под ред. С.В. Юсова. М., 2005. С. 64.

⁴ Выборы и референдумы. 2000. № 1. С. 11.

⁵ См. там же.

⁶ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2005. № 8. С. 230.

⁷ Российская газета. 2007. 15 июня. № 126 (4389).

— закрепление новеллы, согласно которой регистрация кандидата, списка кандидатов, выдвинутых политической партией, вне зависимости от уровня проводимых выборов (за исключением выборов Президента РФ) осуществляется без сбора подписей избирателей на основании решения соответствующего органа партии о выдвижении;

— упрощение процедуры регистрации кандидатов, что выражается в упорядочении проверки подписных листов, а также в сокращении перечня документов, необходимых для регистрации и оснований для отказа в регистрации;

— восстановление возможности голосовать против всех кандидатов, всех списков кандидатов, а также права общественных объединений направлять наблюдателей на избирательные участки;

— отмена запрета на критику соперников в предвыборной борьбе в телеэфире;

— введение обязанности уходить в предвыборный отпуск не только для кандидатов, находящихся на государственной или муниципальной службе, но и для кандидатов, замещающих государственные или муниципальные должности (за исключением Президента РФ и депутатов);

— исключение участия органов и должностных лиц исполнительной власти в формировании избирательных комиссий. Однако сохраняется высокая доля (две трети от установленного числа членов избирательной комиссии) «партийной квоты» при формировании комиссий.

Несмотря на благие цели, проект Кодекса имеет немало положений, которые вызывают возражения и замечания. Одни из них носят концептуальный принципиальный характер, другие представляют собой недостатки технико-юридического, терминологического, редакционного плана.

Отметим некоторые из них.

Например, представляется неоправданным включение в предмет регулирования Избирательного кодекса общественных отношений, складывающихся при проведении референдумов, как с формальных, так и в особенности с сущностных соображений. Референдум — самостоятельный институт непосредственной демократии и конституционного права. Поэтому вопросы правового регулирования референдумов целесообразно исключить из проекта Кодекса. В пользу такого решения свидетельствует и само название законопроекта — Избирательный кодекс РФ.

Во-вторых, к концептуальным следует отнести и замечания, относящиеся к структуре Кодекса. Полагаем, вряд ли правильно Особенную часть Кодекса ограничить только особенностями отдельных видов выборов — Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы. Представляется, что Особенная часть Кодекса, избирательного права в целом, фактически начинается со стадии назначения выборов и завершается подведением результатов выборов, а потому главы 9–23 проекта Кодекса должны быть включены в Особенную часть Кодекса.

В-третьих, серьезный недостаток предлагаемого проекта Кодекса видится также в его перегруженности различными избирательными системами, которых насчитывается 8, в том числе 5 мажоритарных, 2 пропорциональных и 1 смешанная. Такое обилие избирательных систем, для применения в России, вряд ли приведет к стабилизации избирательных право-

отношений. Наоборот, как нам представляется, оно способно лишь усложнить избирательный процесс, запутать как организаторов выборов, так и избирателей, сделать его еще более непонятным гражданам, повлечь различного рода правонарушения и ошибки и, как следствие, увеличение числа жалоб и избирательных споров.

Предложенный проект кодификации избирательного и референдумного законодательства вызывает и ряд других менее существенных замечаний.

В целом, по нашему мнению, он нуждается в серьезной доработке. Думается, что только после этого можно будет ставить на повестку дня его дальнейшее продвижение и принятие.

Но при всех недостатках рассматриваемого документа следует признать большой творческий вклад авторов законопроекта в разработку широкого круга вопросов, связанных с созданием федерального Избирательного кодекса.

Таким образом, идея кодификации избирательного законодательства и практические шаги, направленные на ее реализацию, имеют достаточно длительную историю. Она еще далеко не завершена. Эта проблема наряду с другими вновь обсуждалась участниками научно-практической конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития», прошедшей в ЦИК России 24–25 ноября 2016 г.

Споры, различные мнения, в том числе о содержании и сроках этой работы, были и остаются. Это естественно. Но при всем том можно и нужно переходить от дискуссий к практической работе. Необходимо начать с малого: хотя бы с разработки концепции и структуры федерального Избирательного кодекса с учетом накопленного положительного и отрицательного опыта. Эту работу должны начать, как нам представляется, академические институты, юридические вузы, ЦИК России и другие заинтересованные государственные органы, прежде всего профильные комитеты палат Федерального Собрания. А лучше всего объединить потенциал этих организаций, образовав решением компетентного государственного органа межведомственную рабочую группу (творческий коллектив) по разработке проекта федерального Избирательного кодекса.

Какими видятся подходы к этой сложной проблеме? Во-первых, следует подчеркнуть, что в условиях федеративного государства, когда избирательное законодательство в силу п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, невозможно создать Избирательный кодекс РФ, как предлагают некоторые авторы⁸, в том числе и депутаты Государственной Думы, инициировавшие вышеупомянутый кодекс.

Невозможно учесть в одном кодексе все многообразие более чем 80 субъектов Российской Федерации, а тем более лишить их права на нормотворчество по предметам совместного ведения и кодификацию собственного избирательного законодательства. Думается, что на уровне Федерации речь может идти о полной кодификации только норм федеральной подсистемы избирательного законодательства. Пред-

⁸ См.: Выступление Е.Б. Мизулиной на парламентских слушаниях // Выборы и референдумы. 2000. № 1. С. 9.

ставляется, что этот тезис не нуждается в дополнительной аргументации.

Далее. С точки зрения практических подходов очень важно выяснение предмета регулирования федерального Избирательного кодекса. В специальной литературе и практическими кодификаторами в лице отдельных депутатов Государственной Думы уже высказаны определенные предложения на этот счет. Тем не менее этот вопрос нуждается в дополнительном осмыслении.

Резонно предположить, что предметом регулирования федерального Избирательного кодекса должны быть все основные общественные отношения, складывающиеся в процессе выборов федеральных органов государственной власти: Государственной Думы, Президента РФ, Совета Федерации, Конституционного Собрания, если последние два федеральных органа будут признаны выборными (а это вполне вероятно). Это значит, что Кодекс должен объединить и переработать нормы двух-трех, а возможно, и большего числа федеральных законов о выборах конкретных органов. Кроме того, подлежат включению в будущий Кодекс отдельные нормы значительного числа так называемых вспомогательных законов, касающихся лишь некоторых сторон избирательного процесса.

Перед кодификаторами непременно встанут такие вопросы: а как быть с Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» и рамочным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»?

Принимая во внимание назначение и содержание этих основополагающих актов, думается, что эти законы не могут быть поглощены федеральным Избирательным кодексом. О неприемлемости включения в Избирательный кодекс правовых норм, регулирующих порядок инициирования и проведения референдума как самостоятельного конституционного института непосредственной демократии, уже было отмечено выше в связи с оценкой проекта Кодекса, предложенного депутатами Государственной Думы из фракции партии «Справедливая Россия».

В порядке дополнительной аргументации следует заметить, что референдумный процесс весьма специфичен и существенно отличается от избирательного процесса как по целевому назначению, так и по порядку инициирования и проведения, а потому нуждается в регулировании отдельным законом. Не случайно по такому пути идут и федеральный центр, и подавляющее большинство субъектов РФ. Такого же мнения придерживаются известные специалисты в области конституционного и избирательного права Е.И. Козлова, А.Г. Головин, которые справедливо считают: «В предмет регулирования кодекса не должны входить общественные отношения, складывающиеся в процессе инициирования и проведения референдумов всех уровней в Российской Федерации»⁹.

Что же касается места рамочного федерального закона в условиях кодификации избирательного законодательства на федеральном уровне, представляется, что он не может быть заменен проектируемым

избирательным кодексом, а сохранен и основательно переработан как акт конституционного значения, закрепляющий избирательную систему Российской Федерации, ее принципы и основные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме российских граждан. Эти фундаментальные задачи общенационального значения объективно не могут быть возложены на Избирательный кодекс и тем более на отдельные законы, устанавливающие детальный порядок подготовки и проведения выборов в конкретные органы государственной и муниципальной власти.

Параллельно с кодификацией должны быть пересмотрены ранг и содержание гарантийного федерального закона. Назрел вопрос о возведении его в ранг Федерального конституционного закона. В пользу такого решения говорят само назначение и роль гарантийного закона, поскольку он призван решать и решает самые основные, базовые проблемы организации и проведения всех выборов и референдумов, проводимых в Российской Федерации. Эта специфика анализируемого закона правильно подчеркивалась в известном докладе ЦИК России, в котором констатируется: «...ряд, по сути, конституционных гарантий избирательных прав граждан регулирует Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», выполняющий в этом смысле роль Федерального конституционного закона, но не являющийся таковым с формально-юридической точки зрения»¹⁰.

Объем регулируемых им правоотношений должен быть существенно уменьшен за счет изъятия многочисленных норм технико-технологического инструктивного характера. Предметом регулирования рамочного закона, кроме гарантий избирательных и референдумных прав граждан, должны быть основы избирательных систем, применяемых на федеральных, региональных и муниципальных выборах, система и статус избирательных комиссий, правовое положение политических партий и иных общественных объединений в электоральном поле, основы порядка разрешения избирательных и референдумных споров. Именно в данном законе должна быть закреплена система принципов избирательного права и процесса, включающая в себя как фундаментальные начала подготовки и проведения выборов и референдумов всех видов и уровней, так и относящиеся к реализации субъективных избирательных и референдумных прав граждан, представленные в традиционных категориях всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также некоторые другие основополагающие вопросы организации выборов и референдумов.

Отказаться от рамочного регулирования выборов и референдумов, по нашему мнению, можно будет только с введением в Конституцию РФ и аналогичные акты субъектов РФ специальной главы об избирательной системе и избирательных комиссиях.

Полагаю здесь уместным затронуть еще один вопрос, связанный с предметом регулирования и рангом Федерального гарантийного закона. Как известно, в ч. 6 ст. 1 рассматриваемого закона содержится положение, согласно которому федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов РФ, иные нор-

⁹ Козлова Е.И., Головин А.Г. Направления дальнейшего совершенствования избирательного законодательства в Российской Федерации // Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика / под ред. С.В. Юсова. М., 2005. С. 65.

¹⁰ О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Доклад ЦИК РФ М., 2000. С. 28.

мативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить нормам данного Федерального закона.

Правильное по целям и задачам, это установление законодателя тем не менее, во-первых, не выдерживает научной критики и в юридическом плане является несостоятельным, так как способ достижения этой цели противоречит основным постулатам теории права, иерархии нормативных актов. Во-вторых, федеральные выборы и референдум могут регулироваться и регулируются не только федеральными законами, но и федеральными конституционными законами, например, референдум Российской Федерации, возможные выборы в Конституционное Собрание. По логике же ч. 4 и 6 ст. 1 указанного закона нормы этих и других конституционных законов, регламентирующих выборы и референдумы, не могут противоречить Федеральному закону об основных гарантиях прав избирателей и участников референдума. Такое положение не согласуется с установлением ч. 3 ст. 76 Конституции РФ, согласно которому федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что согласно общей теории права все федеральные законы имеют одинаковую юридическую силу и они не должны противоречить друг другу. В свете этого положения становится ясной несостоятельность установления приоритета одного федерального закона над другими федеральными законами. Декларированный приоритет Федерального закона «Об основных гарантиях...» над другими федеральными избирательными, референдумными законами, например над Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации», не имеет под собой правовой основы, ибо оба закона имеют одинаковый ранг в иерархии нормативных актов. Более того, в Законе «О выборах Президента Российской Федерации» можно найти немало избирательных действий и институтов, которые регламентированы иначе, чем в Федеральном законе «Об основных гарантиях...», и их юридическая сила никем не оспорена. Подобного рода несоответствия можно обнаружить и в Законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Все это свидетельствует о том, что установление о приоритете рамочного закона на деле исполняется неудовлетворительно и на федеральном уровне.

Каков же выход из создавшегося положения? Путь к этому, по нашему мнению, только один — повышение ранга Федерального закона об основных гарантиях прав избирателей и участников референдума до уровня Федерального конституционного закона. Только тогда нормы п. 4 и 6 ст. 1 этого закона приобретут легитимность и подлинную юридическую силу и найдут воплощение в практике государственного строительства.

При разработке Избирательного кодекса желательно учесть и некоторые частные, но имеющие важное значение для повышения эффективности законодательного регулирования выборов рекомендации.

Во-первых, как уже отмечалось, при всех успехах правового регулирования избирательной системы новой России законодательство о выборах все еще остается громоздким, противоречивым, в значитель-

ной части непонятным для избирателя, не имеющего специальной подготовки. В этом свете задача кодификаторов избирательных норм и институтов состоит в том, чтобы на деле повернуть законы лицом к широкому кругу избирателей, сделать их понятными и ясными основной массе граждан.

Во-вторых, речь идет о необходимости усиления работы государственных и общественных структур, и в особенности избирательных органов, не только с кандидатами, избирательными объединениями, но и с массами избирателей. Необходимо сконструировать такие правовые институты, которые позволили бы перенести центр тяжести в работе указанных структур на основную фигуру избирательных кампаний — избирателей.

Сегодня же, в пылу политической борьбы, партии, да и государственные и муниципальные органы, избирательные комиссии часто забывают тех, кто решает судьбу выборов, — самих избирателей, которые, по существу, представлены сами себе, за неимением прочных знаний и надежных ориентиров обречены блуждать между многочисленными и маловразумительными нормами законодательства о выборах и столь же многочисленными кандидатами и избирательными объединениями — соискателями депутатских мандатов и мандатов выборных должностных лиц, все как один борющимися, согласно их программам-декларациям, за интересы народа. Плохое знание законов, целей, задач и специфики избирательного процесса не позволяет значительной части избирателей сделать осознанный выбор, что серьезно снижает эффективность института выборов как мощного орудия реального влияния на политику властей. В этом плане, следует признать, явно недорабатывает и система избирательных комиссий, хотя современные законы позволяют им вести активную работу по просвещению избирателей через средства массовой информации, причем на бесплатной основе. Следовательно, нужно разработать и зафиксировать правовые нормы-гарантии, позволяющие реально повысить ответственность избирательных органов, государственных и партийных организаций за состояние политико-правового просвещения избирателей.

В-третьих, кодификаторам избирательного законодательства можно рекомендовать обратить внимание на то, что широко известная фундаментальная демократическая норма Всеобщей декларации прав человека 1948 г., воспроизводимая и развитая в других авторитетных международных документах более позднего времени, о том, что «воля народа, выраженная свободно и честно в ходе периодических подлинных выборов, должна быть основой власти и законности любого правительства», пока остается нереализованной в условиях авторитарной президентской формы правления в Российской Федерации, хотя подобного рода вопросы ставились еще в конце 90-х годов XX в. Значит, надо думать об организационно-правовых механизмах реализации этой основополагающей нормы демократического устройства исполнительной власти в государстве, особенно с учетом того, что результаты парламентских выборов в России практически никак не влияют на политический и социально-экономический курс правительства, его ответственность перед органом народного представительства.

В специальной литературе высказано мнение о том, что Избирательный кодекс должен «устанавли-

вать систему достаточно детальных гарантий избирательных прав граждан для выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления»¹¹. Представляется, что такое расширение предмета регулирования федерального Избирательного кодекса не согласуется с главным его назначением — регламентация выборов именно органов государственной власти федерального звена. При отсутствии конституционного регулирования основ избирательной системы данная задача, по нашему мнению, должна решаться отдельным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», возведенным в ранг Федерального конституционного закона. Во всяком случае, эти проблемы нуждаются в серьезном обсуждении на стадии разработки концепции федерального Избирательного кодекса.

Касааясь структуры Кодекса, деления его на Общую и Особенную части, содержания этих частей, необходимо подчеркнуть важность учета специфики отдельных институтов избирательного права, их природы и назначения при определении их места в структуре кодекса, соблюдения правильных пропорций двух его частей.

Расхождения в структурировании проекта Кодекса главным образом касаются места институтов и стадий избирательного процесса. Распространенной ошибкой в теории и практике является отнесение к Общей части Избирательного кодекса наряду с институтами, носящими действительно общий характер, т.е. касающимися всех стадий избирательного процесса, многочисленных норм, регламентирующих отдельные стадии процесса. Последние, отражающие особенности выборов в те или иные органы, как раз и образуют сердцевину Особенной части кодекса, а потому отнесение их к Общей части, по нашему мнению, не отвечает характеру и содержанию указанных институтов и норм, которые существенно различаются в зависимости от уровня и вида проводимых выборов, следовательно, требуют учета их специфики в Особенной части кодекса.

На наш взгляд, Общая часть Избирательного кодекса должна включать в себя виды избирательных систем, применяемых при проведении федеральных выборов, принципы избирательного права, правовой статус субъектов избирательного процесса, а также институты государственной регистрации (учета) избирателей, финансирования, информационного обеспечения выборов в части общего (нейтрального) информирования избирателей, обжалования решений, действий (бездействия) участников избирательного

процесса и юридической ответственности за нарушения избирательного законодательства. Особенная же часть должна объединять в себе нормы, регламентирующие все стадии избирательного процесса, начиная от назначения выборов до определения их результатов, а также особенности подготовки и проведения выборов в конкретные федеральные органы государственной власти.

Заслуживает быть отмеченным, что значительную сложность представляет определение места сложносоставного института информационного обеспечения выборов. Это объясняется комплексным характером его природы, соединяющим в себе два субинститута — общее информирование избирателей о ходе избирательной кампании, и предвыборную агитацию, которые имеют качественные отличия, различную природу. С учетом этих обстоятельств при конструировании Избирательного кодекса нормы, регламентирующие информационные процессы внутри системы избирательных комиссий и общее (нейтральное) информирование избирателей о ходе избирательной кампании, следует разместить в Общей части, а нормы, определяющие порядок и условия проведения предвыборной агитации как отдельной стадии избирательного процесса, — в Особенной части Избирательного кодекса¹².

Такое разделение разнородных по своему назначению и содержанию норм, ныне объединенных волею законодателя в единый институт информационного обеспечения выборов, представляется вполне закономерным, и это должно найти отражение в обновленном законодательстве.

Проблемы кодификации федерального избирательного законодательства достаточно широки и сложны и изложенными тезисами далеко не исчерпываются. Они нуждаются в дальнейшей постановке и обсуждении. Несомненно, это перспективное и вместе с тем фундаментальное направление совершенствования действующего избирательного законодательства, следовательно, и порядка формирования выборных федеральных органов государственной власти. Автор убежден в том, что кодифицированный акт о выборах обеспечит долгожданную стабилизацию избирательного законодательства, подведет надежную и устойчивую правовую базу функционирования одной из основных форм непосредственной демократии — конституционного института свободных выборов.

¹² Более развернутую мотивировку данного предложения см. подробнее: Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации М.: РЦОИТ, «Весь мир», 2006. С. 10; Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Научно-практическое издание : в 3 т. Т. 1. Казань, 2013. С. 83, 84.

¹¹ Козлова Е.И., Головин А.Г. Указ. соч. С. 64.

Литература

1. Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Научно-практическое издание : в 3 т. Т. 1 / Р.Т. Биктагиров. Казань, 2013. 406 с.
2. Большаков С.В. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации / С.В. Большаков, А.Г. Головин. М.: РЦОИТ, «Весь мир», 2006. 200 с.
3. Козлова Е.И. Направления дальнейшего совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации / Е.И. Козлова, А.Г. Головин // Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика / под ред. С.В. Юсова. М.: ТК. Велби, Изд-во Проспект, 2005. 208 с.
4. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1 / Н.И. Лазаревский. СПб.: Типография акционерного общества «Слово», 1913. 672 с.

Избирательное законодательство накануне выборов Президента Российской Федерации

ГОНТАРЬ СВЕТЛАНА ГЕННАДЬЕВНА,

секретарь Избирательной комиссии Орловской области,
доцент кафедры Орловского государственного университета имени И.С. Тургенева,
кандидат юридических наук
svetgont@mail.ru

18 марта 2018 г. мы будем выбирать Президента России. Избирательным комиссиям предстоит достойно провести главные выборы страны, а избирателям — выбрать не только человека, но и курс, которого будет придерживаться государство в ближайшие шесть лет.

Предыдущие выборы Президента Российской Федерации были в марте 2012 г. За это время избирательное законодательство претерпело много изменений. 2016 г. был для избирательного законодательства годом новых идей и новой правоприменительной практики.

Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации прошли по новому федеральному закону, депутаты избирались и по партийным спискам, и по одномандатным избирательным округам. Но претерпел модернизацию не только Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», существенным корректировкам подвергся и Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Преобразования касались и числа наблюдателей (не более двух), был уточнен порядок назначения наблюдателей (не позднее чем за три дня до дня голосования), который, надо сказать, не применяется на выборах Президента России (наблюдатели могут быть назначены и до, и в день голосования). Также были введены ограничения для назначения члена комиссии с правом совещательного

голоса в одну и ту же комиссию — не более пяти раз, скорректированы порядок освещения выборов в сетевых изданиях, срок начала агитационного периода для отдельных участников избирательного процесса, сроки рассмотрения жалоб и т.д.

В большинстве своем вносимые изменения в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» дублировали изменения рамочного Федерального закона № 67-ФЗ, среди них: корректировка времени ограничения пассивного права для лиц, имевших судимость за совершение тяжких и особо тяжких преступлений; уточнение полномочий участковых комиссий, связанных с их формированием на пятилетний срок; права и обязанности наблюдателей; введение в законодательство понятия «иностранные финансовые инструменты»; форма заявления о согласии баллотироваться; порядок осуществления сбора подписей избирателей; использование технологического оборудования; форма избирательного бюллетеня; форма протокола и другие, можно сказать, косметические изменения.

Важным среди изменений, на наш взгляд, для настоящей кампании является порядок использования изображений и высказываний физических лиц в агитационных материалах при проведении выборов. Если в период кампании 2012 г. можно было видеть агитационные материалы с изображением иных физических лиц вместе с кандидатом, то согласно действующему законодательству кандидаты несколько ограничены в этом использовании. Заметим, что именно эта «привычка» — использовать в агитационных материалах

Статья посвящена анализу изменений избирательного законодательства, которые происходили в 2012–2016 гг. Автор не только рассматривает совокупность новелл, но и делает вывод о том, что они в большей степени касались организации выборов, нежели порядок выдвижения и регистрации кандидатов.

Ключевые слова: выборы Президента, выборы 2018 г., избирательная кампания, избирательное законодательство, предвыборная агитация.

Electoral Laws on the Eve of the Elections of the Russian Federation President

Gontar Svetlana G., Secretary of the Election Commission of the Orel Region, Assistant Professor of a Department of the Orel State University named after I.S. Turgenev, Candidate of Legal Sciences

The article is dedicated to the analysis of the amendments of the electoral laws that introduced in 2012 to 2016. The author analyzes the complex of novelties and concludes that they were mostly dedicated to the arrangement of elections rather than candidate nomination and registration procedures.

Keywords: presidential elections, the 2018 elections, electoral campaign, electoral laws, election propaganda.

чужие фотографии — стала предметом жалобы и рассмотрения на рабочей группе по информационным спорам при ЦИК России, а затем на заседании комиссии (постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 26 января 2018 г. № 133/1101-7 «Об обращении кандидата на должность Президента Российской Федерации С.Н. Бабурина, обращения Политической партии Коммунистическая партия Коммунисты России в связи с фактами выпуска и распространения Политической партией «Коммунистическая партия Российской Федерации» информационного бюллетеня «Правда»), а также иных жалоб, рассмотренных избирательными комиссиями Республики Бурятия и Новосибирской области, решения о пресечении распространения материала были вынесены также Избирательной комиссией Красноярского края, Избирательной комиссией Ульяновской области, рядом других избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Политической партии было вынесено предупреждение о недопустимости нарушения требований законодательства Российской Федерации о выборах.

Основным же нововведением избирательного законодательства для президентской кампании стало изменение количества подписей избирателей, которые необходимо представить кандидату для регистрации. Так, в 2012 г. количество подписей избирателей, которое самовыдвиженец должен был представить, составляло не менее двух миллионов (при этом на один субъект Российской Федерации должно было приходиться не более 50 тыс. подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации), а в 2018 г. — не менее 300 тыс. подписей избирателей (при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации); кандидат от непарламентской партии должен был представить также не менее двух миллионов подписей избирателей, а в 2018 г. — не менее 100 тыс. подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 2500 подписей избирателей.

Значительное снижение требований, предъявляемых к числу подписей, представляемых кандидатами в Президенты Российской Федерации, а также, возможно, желание заявить о новых партийно-политических проектах во многом обусловили значительное коли-

чество заявивших о своем участии кандидатов — 38. Но по итогам завершившегося этапа выдвижения и регистрации подписи в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации предоставили только 6 кандидатов (еще 2 кандидата, которые выдвинуты партиями, которые освобождены от сбора подписей).

Однако большинство изменений за последние годы в основном касалось процедурных аспектов организации и проведения выборов, а не кардинального изменения порядка выдвижения и регистрации кандидатов.

Так, 18 марта 2018 г. будет опробован новый порядок подачи заявления о включении избирателя в список избирателей по месту нахождения на выборах Президента Российской Федерации (в единый день голосования в 2016 г. подобный порядок применялся в ряде регионов, где проходили региональные избирательные кампании). Как и на предыдущих выборах Президента России, будет использоваться видеонаблюдение. Камеры в регионах планируется установить в помещениях участковых и территориальных избирательных комиссий, в основном в административных центрах субъектов. Еще одним техническим нововведением для предстоящих выборов будет использование технологии qr-кодирования протоколов участковых избирательных комиссий. Технология уже также была опробована в ряде субъектов, на разных уровнях выборов. Изготовление протоколов призвано ускорить процедуру ввода данных в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы».

Однако, несмотря на ряд изменений, в том числе касающихся агитационных предвыборных материалов, ужесточения административной ответственности, в период данной кампании распространяется большое количество материалов, не только заявленных официально, но и явно провокационного характера, направленного как против ряда кандидатов, так и против выборов в целом. Полагаем, что после кампании законодателями и организаторами будут сделаны соответствующие правотворческие выводы.

В Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внесены изменения более чем 80 актами. Но избирательное законодательство весьма подвижно, и оно постоянно совершенствуется, и, несомненно, после весенней кампании нас будут ждать очередные изменения.

Выборы в Каталонии как следствие референдума о независимости

СТАРОСТИНА ИНГА АНАТОЛЬЕВНА,

доцент кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета
Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,
кандидат юридических наук
const@law.msu.ru

СТАРОСТЕНКО МАРИЯ ВЛАДИМИРОВНА,

бакалавр Юридического факультета
Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова
marstarostenko@mail.ru

В современном конституционном процессе зарубежных стран на протяжении последних лет привлекают к себе внимание события, происходящие в Каталонии — одном из автономных сообществ Испании, развитие которых привело к тому, что в 2017 г. был достигнут их апогей: стремление правящего большинства в Каталонии к независимости и отделению от Испании привело к конституционному кризису. В этих процессах были задействованы высшие формы непосредственной демократии — референдум и выборы в их взаимосвязи.

Теоретические основы взаимосвязи референдума и выборов

Референдум — это: а) форма непосредственной демократии, обеспечивающая принятие или отклонение государственно-властного решения путем голосования, результат которого имеет обязательный и окончательный характер; б) прямое осуществление публичной власти ее носителями посредством реализации права граждан на участие в референдуме. Определение референдума как субъективного (коллективного или единоличного) права предполагает два подхода к референдуму: как к праву народа (швейцарская модель) и как к праву главы государства (президента) (французская модель).

Определение сути референдума включает три элемента: волеизъявление народа (граждан, обладающих избирательным правом); голосование (возможность выбора из предложенных вариантов); политико-правовые последствия (реализация в политическом и юридическом процессах). По своему сущностному элементу — голосование — референдум характеризуется как «предметное голосование», при котором голосующий гражданин занимает позицию по «предметному вопросу» и дает в соответствующей форме «предметный ответ». Ценность ответа при этом полностью зависит от поставленного вопроса¹. Главным политико-правовым результатом (последствием) референдума является вопрос о достижении компромисса между противостоящими по отношению к референдуму сторонами.

Реальная цель референдума состоит в обеспечении осуществления представительной демократии с все более широким привлечением граждан, участие которых консолидирует демократию и укрепляет доверие граждан к публичной власти.

Оценочный подход к референдуму неоднозначный: с одной стороны, референдум обеспечивает право всем гражданам высказать свое мнение по по-

¹ Шмитт К. Государство и политическая форма : пер. с нем. М., 2010. С. 92–93.

Статья посвящена рассмотрению и сравнению институтов референдума и выборов, их особенностям и влиянию на повышение легитимности власти. В качестве примера для анализа выбран конституционный кризис в Испании и стремление к независимости одной из автономных частей страны — Каталонии. Авторы доказывают, что процессы, происходившие в 2017 г. в Каталонии, демонстрируют взаимосвязь выборов и предшествовавшего им референдума.

Ключевые слова: выборы, референдум, референдум о независимости Каталонии, Испания, Европейский Союз, конституционный кризис.

Elections in Catalonia as a Consequence of the Independence Referendum

Starostina Inga A., Assistant Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU), Candidate of Legal Sciences
Starostenko Maria V., Bachelor of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)

The article is dedicated to the review and comparison of the referendum and elections institutions, their peculiarities and impact on raising legitimacy of the government. As an example for the analysis, the authors selected the Spanish constitutional crisis and striving for independence of Catalonia, one of the autonomous parts of the country. The authors prove that the processes that took place in Catalonia in 2017, demonstrate the interrelation between the elections and the preceding referendum.

Keywords: elections, referendum on independence of Catalonia, Spain, the European Union, constitutional crisis.

воду конкретных вопросов, создает условия для принятия публично-властного решения с учетом позиции общества в целом (а не только отдельных групп), для согласования интересов народа и публичной власти; с другой стороны, эффективность референдума зависит от многих как объективных, так и субъективных факторов.

Место референдума в системе разделения властей определяется по характеру вмешательства в определенную сферу (функцию) государственной власти: 1) необходимое (должное) вмешательство (вторжение) референдума в сферу законодательной власти; 2) возможное позитивное вмешательство референдума в сферу исполнительной власти, не допускающее ее ослабления; 3) условно допустимое вмешательство референдума в сферу судебной власти, не влияющее на ее устойчивость.

Типология референдумов в зависимости от ожидаемых и реальных результатов для инициатора референдума различает: референдумы, инициированные властью и имеющие для нее позитивные или негативные результаты², и референдумы, инициированные не властью, но имеющие для нее позитивные или негативные результаты.

Выборы, как императивная форма непосредственной демократии, представляют собой процесс, в рамках которого политическая воля народа непосредственно преобразуется во властные политические структуры, и государственный механизм получает необходимую демократическую легитимацию³. Сходство выборов и референдума заключается в том, что в них участвуют избиратели; общее в порядке организации (только для референдума не образуются избирательные округа). Различаются выборы и референдум: по объекту волеизъявления — кандидат (гражданин) на выборах и предметный вопрос на референдуме; по определению результатов — на выборах по мажоритарной и пропорциональной системе, на референдуме только по мажоритарной системе. Одновременное проведение выборов и референдума в силу объективных обстоятельств может воспрепятствовать адекватному волеизъявлению граждан и привести к снижению эффективности и той и другой формы непосредственной демократии.

Референдум и выборы как высшие формы прямого волеизъявления граждан несут демократический характер по своему происхождению и способам реализации. При этом конституционно-правовые характеристики референдума и выборов наряду с формально-юридическими аспектами (собственно конституционно-правовое регулирование в виде действующего законодательства) включают также особенности конституционно-правовой действительности (реальности), т.е. практики применения таких форм в конкретно-исторических и политических условиях⁴.

В конституционно-правовом смысле использование референдума и выборов предполагает достижение конституционно значимых целей, которые представляют собой конституционный механизм интеграции действий субъектов (участников) политико-правовых процессов, направленных на достижение определенного результата в сфере конституционных правоотношений. Однако различные политические силы могут использовать референдум и выборы для достижения не вполне демократических целей.

Целевой подход в современной конституционно-правовой характеристике референдума и выборов предопределяет их место и роль в сфере протестных отношений. Политический протест в современном демократическом обществе — это его существенный компонент.

Референдум и выборы используются в качестве организационно-правовых средств выражения протестных отношений⁵.

В этом смысле референдум и выборы, выступающие в качестве базовых предпосылок воплощения в жизнь конституционного принципа народовластия, являются важным способом реализации протестных отношений, замещающая их агрессивные и деструктивные формы.

С точки зрения теории протестных отношений референдум и выборы (по поводу институционализации протестного голосования) способны придать цивилизованный характер протестным отношениям, потенциально и реально решать целый комплекс таких задач, как: 1) выявление протестных настроений в обществе, определение уровня поддержки тех или иных решений; 2) консолидация общественного мнения как в поддержку, так и в противовес принятой официальной позиции; 3) учет мнения политического меньшинства при принятии государственно-властных решений; 4) легитимация принимаемых решений и деятельности органов публичной власти в общественном восприятии.

Референдум о независимости Каталонии. Принятие Декларации независимости Каталонии

Концепция независимости Каталонии, обособления ее от Испании формировалась на протяжении нескольких веков. В основу данной концепции были положены как исторические, геополитические и социокультурные предпосылки, так и — в последние

созыве; о кампании, гарантиях и руководстве проведением референдума. С другой стороны, Конституционный Суд Испании признал этот закон неконституционным и приостановил его действие. С целью не допустить проведение регионального референдума органы государственной власти Испании максимально использовали возможности, предусмотренные Конституцией Испании и испанским законодательством: задержание, штрафование высших должностных лиц Каталонии, организующих референдум; конфискация уведомлений о формировании избирательных комиссий, бюллетеней для голосования, пропагандистских плакатов и листовок; закрытие сайтов, посвященных референдуму; финансовые проверки каталонских органов власти; ввод в Каталонию усиленных отрядов Гражданской гвардии, непосредственно подчиняющихся Правительству Испании.

⁵ Хлебников И.Е. BREXIT: предпосылки, факторы и перспективы. Ч. II // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2017. Т.19. № 3. С. 245–258.

² В современной конституционно-правовой практике большинство референдумов инициируются властью и имеют для нее позитивные результаты.

³ Государственное право Германии : в 2 т. Т. 1. М., 1994. С. 121.

⁴ В этом смысле неоднозначны конституционно-правовые характеристики референдума Каталонии. С одной стороны, Парламент Каталонии принял Закон Каталонии «О референдуме по самоопределению» (о независимости) от 7 сентября 2017 г., в котором содержатся нормы о суверенитете Каталонии и Парламента; о референдуме по самоопределению; о дате проведения референдума и его

годы — чисто экономические соображения⁶. При этом современных сторонников идеи независимости не устраивает и существующий статус Каталонии как автономного сообщества, закрепленный Статутом 2006 г.⁷ и предполагающий наиболее широкий объем прав в сравнении с правами иных автономных сообществ в составе Испании⁸.

В то же время референдум 2017 г. — не первая попытка реализации идеи отделения Каталонии от Испании посредством использования конституционно-правовых механизмов.

Последняя из такого рода попыток имела место в 2014 г., когда вместо референдума о независимости, изначально запланированного властями Каталонии, был проведен консультативный опрос о политическом будущем автономного сообщества⁹. По результатам опроса, 81% его участников (около 2,3 млн зарегистрированных избирателей) высказались за полную независимость Каталонии¹⁰. Проведению полноценного референдума в 2014 г. помешали действия испанских властей, и не в последнюю очередь — решение Конституционного Суда Испании, признавшего проведение референдума о независимости не соответствующим Конституции Испании¹¹. Последствием консультативного референдума 2014 г. стали досрочные выборы в Женеалитат осенью 2015 г., на которых победили сторонники независимости Каталонии.

Референдум 2017 г. позиционировался инициаторами как реванш за неудавшуюся попытку «развода» с Испанией трехлетней давности¹². Порядок орга-

низации и проведения референдума 2017 г. регламентировался Законом 19/2017 от 6 сентября 2017 г. «О референдуме по самоопределению». В соответствии с положениями закона, голосование на референдуме являлось всеобщим, прямым, тайным, равным свободным (ст. 5.1). Правом участия в референдуме были наделены жители Каталонии, обладавшие активным избирательным правом на выборах в Парламент Каталонии, а также при соблюдении определенных условий — каталонцы, проживавшие за рубежом (ст. 6). На референдум был вынесен вопрос: «Желаете ли вы, чтобы Каталония стала независимым государством с республиканской формой правления?» (ст. 4.2). Порога явки на референдуме намеренно не предусматривалось, решение считалось принятым при большинстве голосов. Одновременно с Законом «О референдуме по самоопределению» Парламентом Каталонии был принят Закон 20/2017 от 8 сентября 2017 г., посредством которого устанавливались основы перехода Каталонии к независимому государственному управлению.

Согласно официальным данным в референдуме о независимости Каталонии, состоявшемся 1 октября 2017 г., приняли участие 42% зарегистрированных избирателей (2,26 млн человек из 5,3 млн зарегистрированных избирателей¹³). 90% участников референдума (доля среди всех зарегистрированных избирателей — 37%) положительно ответили на вопрос референдума, что позволило властям Каталонии запустить процедуру отделения автономного сообщества от Испании. Во исполнение положений Закона «О референдуме по самоопределению» 27 октября 2017 г. Парламент Каталонии принял Декларацию независимости Каталонии¹⁴.

В то же время сам порядок организации и проведения референдума получил неоднозначные оценки внутри Каталонии, в Испании, со стороны мирового сообщества. Во-первых, значительная часть зарегистрированных в Каталонии избирателей проигнорировала референдум. Во-вторых, эксперты указывали и на иные существенные с правовой точки зрения недостатки в организации референдума, выразившиеся, среди прочего, в ненадлежащем учете проголосовавших избирателей, в проблемах с бюллетенями, организацией избирательных участков и т.д.¹⁵ Таким

⁶ Если на протяжении десятилетий идею независимости разделяли 15–20% населения Каталонии, то после наступления экономического кризиса в Испании в начале 2010-х годов доля поддерживающих идею независимости Каталонии возросла в разы и достигла 49% в 2013 г. Подробнее см.: Каталония подготовилась к отделению от Испании. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/09/29/735832-kataloniya-otdeleniyu>

⁷ Действующий Статут 2006 г. был одобрен большинством голосов на референдуме, который состоялся в Каталонии 18 июня 2006 г. Весной 2016 г. у Каталонии впервые появился проект Конституции, который стал частью конституционного процесса по выходу Каталонии из состава Испании. Подробно о проекте Конституции Каталонии см.: Матвеев О.В. Как сепаратизм смыкается с унитаризмом: краткий анализ проекта Конституции Каталонии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 74–76.

⁸ О конкретных проявлениях высокого уровня самостоятельности Каталонии в составе Испании см.: Орехович А.В. Регионализм в Испании: тенденции изменения правовой природы государства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 13. С. 34–40.

⁹ См.: Декрет 129/2014 «О созыве независимого народно-консультативного опроса о политическом будущем Каталонии» от 27 сентября 2014 г. (Decret 129/2014, de 27 de setembre, de convocatòria de la consulta popular no referendària sobre el futur polític de Catalunya. URL: <http://dogc.gencat.cat/ca>

¹⁰ Resultados del 9N: La independència se impone con un 81% de los más de 2,3 millones de votos. URL: <http://www.lavanguardia.com/politica/20141110/54419122198/resultados-9n.html>

¹¹ Catalonia independence referendum halted by Spain's constitutional court. URL: <https://www.theguardian.com/world/2014/sep/29/catalonia-independence-referendum-spain-court-vote>

¹² Каталония: выхода нет. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3414520>

¹³ Тем самым количество участников референдума 1 октября 2017 г. оказалось меньше количества участников опроса о политическом будущем Каталонии 9 ноября 2014 г. Тогда участие в опросе приняли 2,3 млн человек. Данные — Un 90% de 'síes' con 2,2 millones de votos y una participación del 42%, según el Govern. URL: https://elpais.com/ccaa/2017/10/02/catalunya/1506898063_586836.html

¹⁴ El Parlament de Catalunya aprueba la resolució para declarar la independència. URL: https://elpais.com/ccaa/2017/10/27/catalunya/1509105810_557081.html. До этого действовала Декларация о независимости Каталонии 2013 г., которая была принята перед референдумом 2014 г.

¹⁵ Также одним из недостатков в организации референдума 2017 г. было несоблюдение требований Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) в части органа, в чьей компетенции находилась организация референдума. В соответствии с позицией Венецианской комиссии подобный референдум (плебисцит) надлежит организовывать «беспристрастному органу» (impartial body). Однако Избирательная комиссия Каталонии, которая в соответствии с положениями Закона «О референдуме по самоопределению» являлась основным

образом, в целом вследствие нарушений процедура референдума в Каталонии была лишена каких-либо юридических гарантий¹⁶.

**Меры реагирования
со стороны испанских властей.
Досрочные выборы**

Как и при первой попытке проведения референдума в 2014 г., Конституционный Суд Испании еще 7 сентября 2017 г. своим решением приостановил действие Закона Каталонии 19/2017, а также декретов, принятых во исполнение соответствующего закона, вследствие их неконституционности¹⁷. В данном решении Конституционный Суд, в частности, указывал на «обязанность предотвращения любых действий, означающих игнорирование либо попытку обхода приостановления действия актов»¹⁸. Эта обязанность, как показали дальнейшие события, была нарушена каталонскими властями.

Позже со стороны центральной испанской власти последовала более жесткая реакция на происходящие события, выразившаяся в применении конституционно-правового механизма, закрепленного в ст. 155 Конституции Испании.

Согласно положениям ч. 1 данной статьи, если автономное сообщество не выполняет обязательств, возлагаемых на него Конституцией или законами, то Правительство Испании вправе обратиться к председателю автономного сообщества с предварительным требованием о выполнении обязательств. Если соответствующее требование не будет удовлетворено, то с согласия абсолютного большинства членов Сената Правительство Испании вправе принять меры с целью понуждения к исполнению обязательств или меры по защите общегосударственных интересов. В ч. 2 ст. 155 уточняется, что в целях осуществления мер, предусмотренных предыдущим пунктом, Правительство может давать инструкции любым властям автономного сообщества.

Тем самым соответствующая норма предусматривает возможность и реальный механизм осуществления прямого вмешательства центральной власти в управление автономией. Но при этом формулировка статьи не содержит указания на конкретные меры, которые Правительство Испании может применить в отношении автономных сообществ, что свидетельствует об усмотрении испанских властей при выборе надлежащих мер реагирования. Примечательно, что до 2017 г., несмотря на то что в автономных сообще-

ствах в разное время возникали кризисные ситуации, в том числе и носившие экстраординарный характер, механизм, закрепленный в ст. 155, ни разу не был задействован испанскими властями¹⁹.

В рамках вмешательства в октябре 2017 г. центральное Правительство предполагало реализовать следующие меры: 1) *в отношении Парламента Каталонии*: роспуск Парламента, максимально быстрое проведение досрочных выборов в Парламент в целях институциональной нормализации в регионе, продолжение осуществления Парламентом представительной функции с ограничением полномочий спикера Парламента, дополнительными полномочиями испанских властей; 2) *в отношении Правительства Каталонии*: отстранение от должностей главы Правительства Каталонии, заместителей главы Правительства, иных его членов, временный переход функций должностных лиц Правительства Каталонии к соответствующим должностным лицам Испании, дальнейшее функционирование Правительства в новом составе при осуществлении контроля со стороны испанских властей²⁰.

Особым пунктом в приведенном плане по урегулированию проблемы устанавливалось проведение досрочных выборов в Парламент Каталонии. Порядок проведения выборов в данном случае в значительной степени не отличался от порядка проведения очередных выборов.

В соответствии с ст. 56.1 Статута Каталонии Парламент избирается посредством всеобщего свободного равного прямого и тайного голосования в соответствии со Статутом и избирательным законодательством²¹.

Парламент Каталонии избирается по пропорциональной избирательной системе, обеспечивающей «адекватное представительство всех районов территории Каталонии» (ст. 56.2). В целях проведения выборов на территории провинций Каталонии образуются многомандатные округа с разным числом избираемых депутатов: от Барселоны избирается 85 парламентариев, от Таррагоны — 18, от Жироны — 17, от Льеиды — 15.

Выборы состоялись 21 декабря 2017 г. Избирательные участки в помещениях 2800 колледжей открылись в 8 часов утра, и до 9 часов (начало официального голосования) на них могли находиться только: 1) члены избирательных комиссий; 2) волонтеры; 3) наблюдатели от семи партий, выдвинувших своих кандидатов. Пришедшие на выборы избиратели, не согласные с действиями центральной власти Испании, надели предметы одежды желтого цвета — символа несогласия в первую очередь с решением испанских властей арестовать каталонских политиков²².

Явка на досрочных выборах в Парламент оказалась рекордной за всю историю парламентских выборов в Каталонии и составила 81%. Из 135 мест

организатором референдума, политически и юридически была зависима от Парламента Каталонии, где, в свою очередь, абсолютное большинство голосов принадлежало коалиции партий, придерживающихся идеи о независимости Каталонии. Подробно см.: Nine key pitfalls of Catalonia's independence referendum. URL: <https://www.thelocal.es/20170916/the-pitfalls-of-catalonias-independence-referendum>

¹⁶ Un 90% de 'síes' con 2,2 millones de votos y una participación del 42%, según el Govern. URL: https://elpais.com/ccaa/2017/10/02/catalunya/1506898063_586836.html

¹⁷ Spain's constitutional court suspends Catalan referendum law. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/09/07/catalonias-independence-referendum-intolerable-act-disobedience>

¹⁸ Recurso de inconstitucionalidad n.º 4334-2017, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación. BOE. Núm. 216. Viernes 8 de septiembre de 2017.

¹⁹ Section 155: the obscure legal provision that could take Spain into uncharted waters. URL: https://elpais.com/elpais/2017/09/19/inenglish/1505810381_137420.html

²⁰ How the Spanish PM plans to apply emergency rule in Catalonia. URL: https://elpais.com/elpais/2017/10/21/inenglish/1508590203_172612.html

²¹ Органический закон об общем избирательном режиме (Органический закон) 5/1985 от 19 июня 1985 г. (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General).

²² «Флешмоб» на фоне урн // Российская газета. 2017. 22 декабря.

в Парламенте Каталонии 70 мест получила коалиция, состоящая из «Левых республиканцев» (ERC), движения «Вместе за Каталонию» и «Кандидатуры народного единства» (CUP) и выступающая за независимость Каталонии от Испании. При этом непосредственно на выборах коалиция из перечисленных партий набрала 47,5%, но в силу распределения мандатов данная коалиция получила абсолютное большинство мест в Парламенте²³. Таким образом, результатом досрочных выборов в Парламент Каталонии стала вновь победа сторонников независимости, что позволило характеризовать данные выборы как «скрытый референдум»²⁴, как ратификацию итогов референдума 1 октября 2017 г.

Во второй половине января 2018 г. вновь избранный Парламент Каталонии собрался на первую сессию. Первоочередными задачами Парламента являлись, с одной стороны, разрешение вопросов внутренней организации деятельности (например, избрание Председателя Парламента), с другой — формирование иных органов власти автономного сообщества, главным образом — избрание Президента Женералитата и проведение инвеституры Правительства²⁵.

Основная норма, касающаяся порядка избрания Президента Женералитата, закреплена в ч. 2 ст. 67 Устава автономного сообщества Каталонии 2006 г., а более детальное регулирование указанной процедуры установлено в Законе Каталонии № 13/2008 от 5 ноября 2008 г. «О Президенте Женералитата и Правительстве Каталонии» (главным образом в ст. 4) и в Регламенте Парламента Каталонии.

22 января 2018 г.²⁶ Председатель Парламента Каталонии после проведения консультаций с представителями парламентских партий своей резолюцией предложил в качестве кандидата на должность Президента Женералитата Карлеса Пучдемона, занимавшего прежде соответствующий пост, но в связи с событиями референдума вынужденного скрываться от уголовного преследования на территории Бельгии. Позднее резолюцией от 26 января 2018 г. Председатель Парламента назначил проведение заочной инвеституры Карлеса Пучдемона и Правительства Каталонии на 30 января 2018 г.

Проблема заочной парламентской деятельности касается не только Карлеса Пучдемона — 8 депутатов вновь избранного Парламента лишены возможности надлежащим образом исполнять свои обязанности вследствие своего нахождения либо за пределами Испании, либо под стражей в Испании²⁷. Тем не менее именно возможность повторного избрания Президентом Женералитата Карлеса Пучдемона вызвала наибольшие опасения со стороны властей Испании.

В связи с этим Правительство Испании в порядке реализации полномочий, предусмотренных ч. 2 ст. 161 Конституции Испании, оспорило в Конституционном Суде две принятые Председателем Парламента Каталонии резолюции. В своем решении²⁸, опубликованном 27 января 2018 г., Конституционный Суд приостановил процедуру инвеституры Президента Женералитата и Правительства Каталонии. Одновременно с этим Конституционный Суд Испании ввел иные превентивные меры в отношении властей Каталонии, фактически определяющие условия избрания Карлеса Пучдемона Президентом Женералитата:

— Карлес Пучдемон не вправе принять участие в дебатах по программе и в голосовании по вопросу его инвеституры посредством телематических средств (видеосвязь) или через своего представителя (представитель бы зачитал текст программы);

— процедура инвеституры не может быть проведена без разрешения соответствующего суда²⁹, даже при личном появлении Карлеса Пучдемона в Парламенте, в период нахождения его в розыске, применения к нему мер пресечения в виде задержания (ареста), заключения под стражу;

— депутаты Парламента Каталонии, которые объявлены в розыск или в отношении которых избраны меры пресечения в виде задержания (ареста) или заключения под стражу, не вправе передавать свои полномочия по голосованию иным депутатам Парламента (п. 4 Решения № 492-2018).

Таким образом, Конституционный Суд Испании занял довольно жесткую позицию применительно к Карлесу Пучдемон и иным депутатам Парламента, выступившим инициаторами референдума. Превентивные меры, установленные Конституционным Судом, создают прямые и косвенные юридические препятствия для избрания Карлеса Пучдемона Президентом Женералитата. Прямые препятствия состоят в невозможности проведения заочной процедуры инвеституры и необходимости получения разрешения Суда, косвенные — в запрете голосования по доверенности депутатам, что нивелирует абсолютное большинство просепаратистских партий в Парламенте, требуемое для избрания Президента³⁰. Для испанских властей

²³ В мертвой точке: какими будут последствия досрочных выборов в Каталонии. URL: <https://www.rbc.ru/politics/22/12/2017/5a3b91c09a794776734d6f76>

²⁴ Революция — в голосах: Каталония выбирает парламент. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2017/12/21_a_11507270.shtml

²⁵ New Catalan parliament meets, but questions linger over key issues. URL: https://elpais.com/elpais/2018/01/17/inenglish/1516181046_546213.html

²⁶ Соответствующая резолюция Председателя Парламента Каталонии была опубликована 23 января 2018 г.

²⁷ Back to normal in Catalonia? URL: https://elpais.com/elpais/2018/01/15/inenglish/1516018818_468148.html

²⁸ Решение не является окончательным. В данном решении Конституционного Суда Испании не содержится оценки резолюций Председателя Парламента и итоговой позиции по указанным актам (подтверждение или отмена действия).

²⁹ Для Карлеса Пучдемона таким судом выступает Верховный Суд Испании. Согласно ч. 2 ст. 57 Устава Каталонии рассмотрение дел против депутатов является компетенцией Верховного суда Юстиции Каталонии. За пределами территории Каталонии вопрос об уголовном преследовании на тех же условиях рассматривается Судом по уголовным делам Верховного Суда.

³⁰ Три просепаратистски настроенные партии — «Вместе за Каталонию», «Левые республиканцы Каталонии», «Кандидатура народного единства», — формирующие правящую коалицию, имеют в совокупности 70 мест в Парламенте из 135. Из 70 депутатов при голосовании исключается 8 — сам Пучдемон, а также иные депутаты, содержащиеся под стражей или находящиеся вне пределов Испании. Получается, что в правящей коалиции остается 62 депутата. При соблюдении кворума для заседаний Парламента (абсолютное большинство депутатов в соответствии с ч. 3 ст. 60 Устава Каталонии) не набирается нужное число голосов для избрания Карлеса Пучдемона. Вероятность восполнения пробела представителями других партий в Парламенте

недопуск Карлеса Пучдемона до избрания Президентом — «не только желаемая с политической точки зрения и де-юре правомерная цель, но и обязательство, неисполнение которого было бы непростительным»³¹. Однако эскалация конфликта и неспособность достичь договоренностей по кандидатуре Президента Женералитата влекут существенные конституцион-

ные риски и могут привести к конституционному кризису³².

Стремление Каталонии к выходу из Испании с учетом итогов референдума и досрочных выборов 2017 г. будет иметь для нее как политико-правовые, так и экономические последствия, связанные, в том числе, и с ее местом в Европейском Союзе.

крайне мала ввиду острой критики оппозиционными партиями курса правящей коалиции.

³¹ For the government, whose mission is to protect the general interest, impeding the investiture of Puigdemont as regional premier is not just a politically desirable and legally legitimate objective, but also an inexcusable obligation that, under no circumstance, it can renounce. См.: Preventing Puigdemont's return as premier. URL: https://elpais.com/elpais/2018/01/26/inenglish/1516959815_034095.html?rel=mas

³² Согласно ч. 6 ст. 4 Закона Каталонии «О Президенте Женералитата и Правительстве Каталонии», если в течение двух месяцев с момента проведения первого голосования по кандидатуре Президента Женералитата Президент так и не будет избран, Парламент подлежит роспуску и назначаются досрочные выборы. Реализация данного положения представляется вполне возможной в условиях, когда обе стороны в противостоянии идут на конфронтацию: Конституционный Суд Испании сохраняет превентивные меры, затягивает с вынесением решения по резолюциям или же отменяет их действие, а парламентское большинство в Каталонии не предлагает иные кандидатуры на должность Президента Женералитата.

Литература

1. Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии / под ред. Т.Я. Хабриевой. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ, 2016. 576 с.
2. Маклаков В.В. Референдум в зарубежных странах / В.В. Маклаков ; РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. Правоведения. М., 2014. 128 с.
3. Матвеев О.В. Как сепаратизм смыкается с унитаризмом: краткий анализ проекта Конституции Каталонии / О.В. Матвеев // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 74–76.
4. Орехович А.В. Регионализм в Испании: тенденции изменения правовой природы государства / А.В. Орехович // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 13. С. 34–40.
5. Соколова О.В. Правовые основы государственной власти в Испании / О.В. Соколова. М. : Норма, 2016. 96 с.
6. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире / Т.Я. Хабриева. М. : ИНФРА-М, 2017. 320 с.
7. Хлебников И.Е. BREXIT: предпосылки, факторы и перспективы. Ч. II / И.Е. Хлебников // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2017. Т.19. № 3. С. 245–258.

Выборы в германский бундестаг в 2017 году: основные результаты и тенденции

ДЕРЕВЯНЧЕНКО АЛЕКСАНДР АЛЕКСЕЕВИЧ,

исполнительный директор Центра исследования актуальных проблем современности
Международного независимого эколого-политологического университета (Академия МНЭПУ),
доктор социологических наук
a_der@km.ru

24 сентября 2017 г. в Федеративной Республике Германия прошли очередные 19-е выборы в нижнюю палату парламента (бундестаг). Большинство политических аналитиков рассматривали их как главное политическое событие года в Европе, ожидая политических новостей, сравнимых с итогами голосования по «Брекзиту» в Великобритании¹ и на президентских выборах в США (2016 г.)² и Франции (2017 г.). Хотя подобные ожидания в полной мере и не оправдались, отдельные результаты волеизъявления германских граждан стали сенсационными. Во-первых, в бундестаг было избрано 709 депутатов, рекордное количество в истории объединенной Германии. Во-вторых, эти депутаты представляют 7 политических партий — от правых до левых, поэтому никогда еще в ФРГ бундестаг не был так фрагментирован. И в-третьих, впервые в бундестаг вошла правопопулистская партия «Альтернатива для Германии» (АдГ), набравшая на этих выборах третью сумму голосов.

Программы основных политических партий

Прежде всего отметим правила, по которым проводятся выборы в бундестаг ФРГ. Депутаты бундестага избираются на четыре года на основе всеобщих, прямых, свободных, равных выборов при тайном голосовании.

¹ См.: Хлебников И.Е. BREXIT: предпосылки, факторы и перспективы. Ч. II // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2017. Т. 19. № 3. С. 245–258.

² Почта Ю.М. Кто Вы, мистер Трамп? // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2017. Т. 19 (3). С. 325–341.

При этом система выборов, являясь смешанной, обладает некоторыми особенностями.

Половина депутатов бундестага избирается в одномандатных избирательных округах (всего их 299), на которые делится территория Германии, по мажоритарной системе относительного большинства в один тур. Вторая часть депутатов избирается по пропорциональной системе, т.е. по партийным избирательным спискам, составленным в рамках отдельных германских земель — субъектов федерации. Каждый избиратель имеет два голоса: один для выборов депутата от избирательного округа, второй — для выборов земельного списка. Право принимать участие в выборах имеют лишь те граждане, которые занесены в списки избирателей и имеют избирательный бюллетень. Голосование осуществляется либо на избирательном пункте, либо в письменной форме по почте.

Места в бундестаге получают только те партии, которые получили как минимум 5% голосов избирателей страны, в противном случае в парламент они не попадают. Однако из этого правила есть два исключения. Во-первых, партия, получившая меньше 5% голосов, может пройти в парламент, если ее кандидаты победили хотя бы в трех одномандатных округах. Во-вторых, правило 5% не распространяется на партии национальных меньшинств — датчан, лужицких сербов, фризов. При этом, если какая-либо партия получит в одномандатных округах больше мест, чем по пропорциональному принципу, то другие партии получают дополнительные, так называемые компенсационные места. В результате появления таких мест численность депутатов бундестага является «плавающей».

В статье проанализированы предвыборная ситуация и основные партийно-политические тенденции в Германии накануне сентябрьских 2017 г. выборов в нижнюю палату германского парламента (бундестаг). Рассмотрены программы основных политических партий, ход избирательной кампании. Раскрыты главные темы избирательной кампании, роль традиционных и новых (социальные сети) технологий в предвыборной агитации. Проведен комплексный анализ результатов выборов в бундестаг Германии.

Ключевые слова: выборы в Германии, избирательная кампания, политические партии, избирательные технологии, социальные сети.

Elections to the German Bundestag in 2017: the Main Results and Tendencies

Derevyanchenko Aleksandr A., Executive Director of the Center for Research of the Relevant Issues of the Modern Times of the International Independent University of Environmental and Political Sciences (IIUEPS Academy), Doctor of Sociology

The article analyzes the pre-election situation and the main party political trends in Germany on the eve of the September 2017 elections to the lower house of the German parliament (Bundestag). The programs of the main political parties, the course of the election campaign are considered. The main themes of the election campaign, the role of traditional and new (social networks) technologies in pre-election campaigning are revealed. A comprehensive analysis of the results of the elections to the German Bundestag was carried out.

Keywords: election in Germany, election campaign, political parties, electoral technologies, social networks.

К примеру, состав бундестага, сформированный по итогам выборов 2013 г., насчитывал 630 депутатов, а по итогам выборов 2017 г. депутатские мандаты получили почти на 80 человек больше.

23 января 2017 г. федеральный президент Германии Ф.-В. Штайнмайер подписал постановление о назначении федеральных выборов в бундестаг 19-го созыва на 24 сентября. В мае — июле 2017 г. все основные германские партии опубликовали свои предвыборные программы. Кратко рассмотрим их.

В своей предвыборной программе «Давайте мыслить по-новому» (96 с.) Свободная демократическая партия (СвДП), представляющая интересы бизнеса с акцентом на права человека, предложила избирателям: сокращение государственного регулирования в экономике; сохранение гибкости рынка труда; равные права женщин без их обязательной квоты на руководящих постах; совершенствование образования и рост его финансирования; развитие цифровой экономики; налоговую реформу; укрепление Евросоюза (ЕС) путем создания пограничной службы и армии ЕС. По актуальной для страны проблеме миграции СвДП отстаивала следующие позиции: убежище только для политически преследуемых; кто не имеет права оставаться в Германии, должен быть немедленно выслан; принятие иммиграционного закона; приобретение двойного гражданства через четыре года, а не восемь лет; въезд в страну специалистов на основе усовершенствованной системы пунктов и др.

Партия «Альтернатива для Германии» (АдГ) в свою предвыборную «Программу для Германии» (76 с.) включила такие положения: повышение налогов для самых богатых; закрытие границ страны; разрешение иммиграции только для квалифицированных мигрантов; высылка обратно всех лиц, получивших право на убежище, если кризис в стране их происхождения закончился, а для тех стран, которые не принимают своих граждан обратно, сократить помощь; недопущение воссоединения семей-мигрантов; признание того, что большинство организованных преступных группировок в стране создано по этническому признаку; непризнание ислама частью Германии; запрет на ношение бурки; отмена двойного гражданства. Главный посыл программы АдГ — переориентация политики государства на германские интересы, включая неучастие бундесвера в миссиях за рубежом; прямые выборы федерального президента; ограничение мандата федерального канцлера двумя легислатурными периодами и др. В ходе избирательной кампании АдГ позиционировала себя как единственная альтернатива этабелированным политическим партиям Германии.

Партия «Левая» в своей предвыборной программе «Будущее, за которое мы боремся: Социальное. Справедливое. Мир. Для всех» (144 с.) выступила за «демократический социализм», социальную справедливость и борьбу с бедностью. Среди предвыборных обещаний левых отметим следующие: в экономике — повышение до 12 евро в час минимальной оплаты труда, сокращение рабочей недели до 30 часов, отмена сдачи рабочей силы в аренду, укрепление тарифных договоров и профсоюзов; в вопросе о мигрантах — создание безопасных путей для них, борьба с причинами бегства с помощью увеличения помощи на цели развития и справедливой мировой торговли, гарантия беженцам права на пребывание в стране, разрыв соглашения ЕС с Турцией о беженцах; в области внешней политики и

безопасности — запрет на военные миссии за рубежом для германских военнослужащих, прекращение переговоров по соглашениям о свободной торговле (ТТИР, ТИСА и СЕТА), запрет экспорта оружия, сокращение военных расходов и др.

Партия «Союз 90»/«Зеленые» в программе под названием «Будущее создается мужеством» (248 с.) выдвинула план из 10 пунктов. Среди них: защита окружающей среды и климата (путем отказа от использования угольной энергетики и производства к 2030 г. электроэнергии только на базе возобновляемых источников энергии); экологическая мобильность (допуск с 2030 г. к эксплуатации только автомобилей без выхлопных газов); укрепление единой Европы; помощь семье; интеграция беженцев в германское общество; борьба с терроризмом; прекращение экспорта и наращивания вооружений, вместо увеличения оборонного бюджета выделение больше средств на гуманитарную помощь и др. В вопросе о мигрантах «Зеленые» выступили за: право на убежище без установления «потолка», право на германское гражданство для всех рожденных здесь детей; разрешение на воссоединение семей для лиц, получивших право на такое убежище; увеличение финансовой помощи коммунальным учреждениям для ускоренной интеграции беженцев в германский социум и др.

Участники правящей в ФРГ с декабря 2013 г. правительственной коалиции в составе консервативного блока из Христианско-демократического союза + Христианско-социального союза (ХДС/ХСС) и Социал-демократической партии Германии (СДПГ) представили свои предвыборные программы позже основных конкурентов. В подзаголовке предвыборных программ и СДПГ, и блока ХДС/ХСС значилось «Наша правительственная программа».

СДПГ в программе «Время для большей справедливости: обеспечить будущее, усилить Европу» (114 с.) выступила за создание свободного, справедливого и солидарного общества: в сфере труда — за укрепление прав наемных работников, бессрочные трудовые договоры с зарплатой согласно тарифам, равная оплата за равный труд у мужчин и женщин, укрепление позиций малого, среднего бизнеса и ремесленничества, инвестиции в инфраструктуру и цифровую экономику, модернизацию профессиональных школ; в области миграции — за борьбу с причинами бегства в странах происхождения, справедливое распределение беженцев между странами ЕС, урегулирование иммиграции специалистов с помощью системы пунктов и сохранение двойного гражданства; в сфере европейской политики — за расширение компетенции Европарламента, экономическое правительство в еврозоне, создание европейского гражданского корпуса мира и европейского оборонительного союза и др.

ХДС вместе со своей, как говорят в Германии, «сестринской» партией ХСС в своей предвыборной программе «За Германию, в которой мы хорошо и с удовольствием живем» (78 с.) предложили избирателям: в сфере труда — полную занятость в стране к 2025 г., укрепление дуальной системы профобучения, поощрение предпринимательства, увеличение числа рабочих мест для полиции и бундесвера, никакого повышения налогов; в области миграции — соглашения по беженцам с африканскими странами, помощь мигрантам в Германии и предъявление к ним требований интеграции, а при отсутствии таковой — высылка их

из страны, ситуация с мигрантами 2015 г. не должна больше повторяться, новый закон об иммиграции квалифицированных специалистов; в сфере внешней политики и ЕС — укрепление внутреннего рынка ЕС и еврозоны, европейский оборонительный союз для защиты внешних границ ЕС, реформирование европейской системы предоставления убежища, международные торговые соглашения и борьба с изоляционизмом.

Ход избирательной кампании

К парламентским выборам 2017 г. было допущено 48 политических партий, приняли участие в них 42 партии. Причем 34 политические партии выставили своих кандидатов как по мажоритарным округам, так и по партийным спискам, 8 партий — только по мажоритарным округам. Всего было зарегистрировано 4828 кандидатов, из них 1400 женщин (29,0%).

Основная борьба традиционно развернулась между блоком ХДС/ХСС и СДПГ, их кандидатами в канцлеры — Ангелой Меркель (63 года) и Мартином Шульцем (62 года) соответственно.

Незадолго до предыдущих парламентских выборов 2013 г. А. Меркель обратилась к германским избирателям со словами «Ну, вы же меня знаете», и этого хватило возглавляемому ею консервативному блоку для убедительной победы. В начале избирательной кампании 2017 г. консерваторы вновь попытались «поставить» на своего лидера, однако к этому времени ситуация в стране изменилась. С одной стороны, возглавляемое А. Меркель федеральное правительство и она лично приняли ряд не до конца продуманных политических решений (прежде всего открытие границ Германии для беженцев), и с другой стороны, в германском обществе, да и в ее партии (которую все чаще стали называть «организацией по выборам канцлера») накопилась усталость от фрау А. Меркель, что вполне объяснимо: все-таки она бессменно с 2005 г. — канцлер ФРГ и с 2000 г. — председатель ХДС.

Еще до начала избирательной кампании внутри союза ХДС/ХСС возникли трения между лидерами входящих в него партий — А. Меркель и Х. Зеехофером. Разногласия между ними, начавшись с различия в подходах в вопросах миграционной политики (Х. Зеехофер предложил установить верхнюю границу приема «законных» беженцев в 200 тыс. в год, фрау канцлерин — против верхней границы) и взаимодействия с Россией (Х. Зеехофер выступил за нормализацию отношений с Российской Федерацией), постепенно привели общественное мнение Германии к кардинальному вопросу: в чьих интересах должен действовать федеральный канцлер — узкопартийных или общегерманских? Канцлер А. Меркель предложила свой вариант ответа на данный вопрос — хэштег «#fedidwugul» (аббревиатура, составленная из первых букв названия предвыборной программы блока ХДС/ХСС «für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben»).

Х. Зеехофер в 2016 г. не раз угрожал А. Меркель разрывом альянса и самостоятельным выходом ХСС на общегерманский уровень в 2017 г. Меркель пришлось приложить немало усилий и такта, чтобы договориться с Зеехофером в начале 2017 г., смикшировать имеющиеся разногласия, после чего они вновь стали напоминать, как писала германская пресса, «идеальную пару». По крайней мере, в период избирательной

кампании, в ходе которой блок сделал упор на три темы — «сплоченность, благополучие и безопасность». Вклад ХДС/ХСС и лично канцлера А. Меркель в экономическое процветание, семейные пособия и низкую безработицу в Германии — об этом германским бюргерам по всей стране напоминали большинство из 22 тыс. предвыборных плакатов блока. Избирательная кампания стоила ХДС/ХСС около 30 млн евро.

СДПГ вступила в 2017 г. с крайне низкими для себя результатами соцопросов избирателей. Исправить положение и вдохнуть новую жизнь в партийные ряды был призван М. Шульц, которого избрали председателем партии и кандидатом на пост канцлера. Личный рейтинг бывшего председателя Европарламента Шульца за короткий срок почти сравнялся с рейтингом Меркель, а в прессе и социальных сетях его стали называть «божественным канцлером» и «святым Мартином». «Эффект политического новичка» продолжался около трех месяцев, но уже к маю электоральные рейтинги Шульца поползли вниз. К тому же СДПГ с М. Шульцем во главе не удалось обыграть ХДС на региональных парламентских выборах, проведенных весной в землях Саар, Шлезвиг-Гольштейн и Северный Рейн — Вестфалия.

После этого СДПГ в ходе предвыборной кампании взяла курс на личное противостояние своего кандидата и канцлерин Меркель, критикуя ее политический стиль и управленческие способности. Меркель демонстративно не ввязывалась в обмен личными выпадами, справедливо полагая, что избиратели и так разберутся, у кого выше компетенции — у доктора естественных наук с большим опытом канцлерства или у бывшего футболиста, даже не имеющего законченного систематического образования. Намеренно уходя от серьезной полемики со своим основным конкурентом, Меркель проводила значительную часть своей агитационной работы в небольших городах и поселениях, вдали от столиц. При этом не всегда подобные встречи с избирателями проходили и заканчивались мирно: были нередки случаи оскорблений, осистывания, захлопывания фрау канцлерин и даже забрасывания ее автомобиля томатами³.

«Самым худшим», что Меркель сказала о Шульце, было: «Я ценю своего оппонента». Германские политологи даже придумали специальный термин для обозначения тактической сдержанности фрау канцлерин, а именно — «асимметричная демобилизация», под которым стали понимать искусство разоружения противника путем отказа с ним препираться.

СДПГ в своей агитационной работе использовала плакаты, на которых поднимались темы образования, семьи, пенсий и неравенства при оплате труда. Шульц появился на билбордах только во второй половине кампании. Слоган под его фото на билбордах гласил: «Будущему нужны новые идеи. И тот, кто их осуществит». Избирательная кампания обошлась партии в 24 млн евро.

Состоявшаяся 3 сентября телевизионная дуэль А. Меркель и М. Шульца предсказуемо закончилась

³ Tomaten-Attacke auf Merkels Auto. URL: <http://www.bild.de/politik/inland/bundestagswahl2017/merkel-wahlkampfauftritt-in-mecklenburg-vorpommern-53145200.bild.html>. На антимеркелевских митингах их участники нередко держали плакаты с лозунгом: «У тебя нет детей — у нас есть».

победой фрау канцлерин. Проводимые накануне выборов опросы показывали, что Меркель существенно опережала Шульца по таким характеристикам, как «симпатичность», «заслуживающий доверие», «компетентность», «способность руководить Германией в это нестабильное время»; лишь характеристика «способность обеспечить социальную справедливость» оказалась в пользу кандидата от СДПГ⁴.

Если для всех наблюдателей в Германии и мире было ясно, кто займет первые два места по результатам выборов в бундестаг, то по вопросу, кто станет третьим (АдГ, «Левая», «Зеленые» или СвДП), интрига сохранялась вплоть до конца избирательной кампании.

Партия АдГ, едва не прошедшая в бундестаг на федеральных выборах в 2013 г. с результатом в 4,8% голосов, начиная с лета 2015 г., когда Германию наводнили толпы мигрантов, находилась на подъеме. После выборов в земле Северный Рейн — Вестфалия в мае 2017 г. АдГ представлена в 13 из 16 земельных парламентов ФРГ. На федеральных выборах 2017 г. правопопулистскую партию возглавлял дуэт кандидатов, состоящий из правого националиста А. Гаулянда и малоизвестной А. Вайдель, представляющей неолиберальное крыло в партии. В ходе избирательной кампании АдГ позиционировала себя не просто как альтернативу для Германии, а альтернативу именно канцлерин А. Меркель, ее политическому курсу. В отличие от Меркель, которая якобы своими решениями по мигрантам разрушает Германию, 76-летний «осси»⁵ А. Гаулянд в ходе избирательной кампании перефразировал американского президента Д. Трампа, заявляя: «Германия прежде всего». Главным предвыборным лозунгом АдГ, с которым партия стремилась мобилизовать протестный электорат, был «Германия, поверь в себя!» Бурю негодования в германском обществе вызвала общая цель АдГ в вопросе о мигрантах: партия хочет оставить потомкам Германию, которая по-прежнему была бы немецкой. Такого, по мнению либералов и «Зеленых», судя по их предвыборным речам, допускать никак нельзя.

Партию АдГ ее конкуренты постоянно критиковали и критикуют еще и за то, что она якобы представляет интересы России в Германии. Гаулянд в ходе своей предвыборной кампании и многочисленных интервью опровергал данное обвинение. При этом, по его словам, Россия должна рассматриваться как равноправный партнер, «уважаемый и надежный член европейского сообщества».

СвДП, которая в 2013 г., не преодолев избирательный барьер, впервые в своей истории не попала в бундестаг, вела избирательную кампанию агрессивно. Важным «козырем» либералов стал новый председатель партии, харизматичный и амбициозный 38-летний Кристиан Линднер, который начал реформировать партию, сделав ставку на молодежь и женщин-политиков. В уважаемой газете F.A.Z. СвДП даже назвали «партией одного человека», имея в виду ее лидера. Избирательная кампания свободных демократов обошлась им около 5 млн евро. На большинстве их предвыборных плакатов позировал элегантный

Линднер на фоне запоминающихся слоганов. Один из них, например, гласил: «Нетерпеливость — это тоже добродетель», другой — «Цифровизация меняет всё. Когда же изменится политика?» Подобная агитация дала повод политическим противникам обвинить Линднера в самолюбовании и начале карьеры фотомодели.

В избирательную кампанию 2017 г. партия «Левая» вступила с двумя кандидатами в бундесканцлеры (причем оба «осси») — С. Вагенкнехт (48 лет) и Д. Барчем (59 лет), олицетворявшим два крыла в партии — «оппозиционно-бескомпромиссное» и «прагматично-договороспособное». В ходе кампании Барч не раз высказывался за «красно-красно-зеленую» (СДПГ+«Левая»+«Зеленые») коалицию в будущем бундестаге (и, возможно, в правительстве), которая могла бы многое сделать для большей социальной справедливости в обществе. Вагенкнехт, напротив, представляла тех членов партии, которые не желали, чтобы «Левая» вступала в какую-либо правительственную коалицию, предпочитая оставаться в оппозиции.

В своей избирательной кампании «Левая» отказалась от использования фотографий своих лидеров. Ее предвыборные плакаты говорили сами за себя, например: «Обложить миллионеров налогом; больше денег детсадам и школам». Под слоганом «Так мы больше не хотим» партия требовала доступных цен на аренду жилья, более справедливых пенсий, остановку экспорта оружия и др. Однако по наиболее злободневному вопросу для своих традиционных избирателей (безработных, низкоквалифицированных рабочих, боящихся конкуренции) — миграционному «Левая» (как, впрочем, и СДПГ) убедительной позиции не выработала.

Партия «Союз-90»/«Зеленые» в 2016–2017 гг. переживала непростые времена поиска новых лидеров, идей и на региональных выборах выступала неровно. В итоге федеральную избирательную кампанию «Зеленых» тоже возглавил тандем в составе председателя фракции в бундестаге К. Геринг-Экардт (51 год, «осси») и сопредседателя партии 52-летнего «весси» Д. Оздемира (сына иммигрантов из Турции черкесского происхождения). В ходе избирательной кампании партия сделала акцент на экологической проблематике, внедрении «зеленых» технологий в экономику и критике «безответственной политики черно-желтого правительства» (ХДС/ХСС и СвДП). «Зеленые» рекламировали себя, используя длинные афористичные фразы, написанные на предвыборных плакатах большими буквами, например: «Окружающая среда — это еще не всё. Но без окружающей среды всё — ничто». Главный же предвыборный слоган партии был кратким: «Поэтому — зеленые».

В целом избирательная кампания в Германии проходила достаточно предсказуемо и, по мнению большинства наблюдателей и экспертов, «скучно». Во многом это было связано с позицией участников правительственной коалиции — блока ХДС/ХСС и СДПГ. Их лидеры просто боялись открыто обсуждать актуальные для германского общества проблемы, поскольку в таком случае им необходимо было бы критиковать самих себя, усиливая и без того существующее общественное недовольство.

В начале избирательной кампании функционеры ХДС заявляли, что Москва якобы заинтересована в «проигрыше Меркель». Глава Ведомства по защите конституции Германии Х.-Г. Маасен (по сути, глава германской контрразведки) не раз сообщал о том, что

⁴ Angela Merkel sichert verlustreichen CDU/CSU-Wahlsieg, SPD am Boden, FDP-Comeback, AfD drittstärkste Partei. URL: <http://www.forschungsgruppe.de>

⁵ «Осси» (восточные немцы) и «весси» (западные немцы) — национальные прозвища в Германии.

власти ожидают крупную кибератаку в преддверии выборов. Разумеется, со стороны так называемых российских хакеров. Германские СМИ и высокопоставленные чиновники несколько месяцев пугали избирателей российским вмешательством в выборы, подтасовкой их результатов, тайным финансированием оппозиции, пропагандой через правительственные СМИ, включая RT и Sputnik, прокремлевских взглядов и т.п. Однако в итоге все эти опасения не подтвердились: влияния русских хакеров на итоги парламентских выборов, как и следов тайного финансирования и т.п., германские спецслужбы так и не нашли.

Однако «русский фактор» на выборах 24 сентября все-таки сработал: в ходе избирательной кампании произошло «пробуждение» русскоязычного избирателя Германии. Парламентские выборы — 2017 неожиданно для мейнстримных политических партий и СМИ продемонстрировали критическую и солидарную позицию поправления «активной части многомиллионной русскоязычной диаспоры по ряду ключевых для внутривнутриполитической повестки Германии вопросов. ...Случилось удивительное: на оппозиционной платформе объединились, обретая протестный консенсус, совершенно разнородные и слабо коммуницирующие в реальной жизни сегменты русской диаспоры. Причиной «правого поворота» стала политика многолетнего канцлера Ангелы Меркель, вступившая в острое противоречие с менталитетом и ожиданиями русскоязычного электората»⁶. Разочарование в истеблишменте ведущих партий, недоверие к официальной германской прессе и ТВ (особенно в освещении событий в России и вокруг Украины начиная с 2014 г.), серия терактов в Германии подтолкнули большинство русскоязычных граждан Германии встать на оппозиционные политике А. Меркель позиции. Чем воспользовалась АдГ, которая провела огромную работу: создала к выборам сеть русскоговорящих агитаторов, перевела на русский язык партийную программу, подготовила и начала распространение плакатов и агитационных материалов на русском языке, включая видеоролики, посты лидеров мнений и заранее раскрученные сообщества в соцсетях, прежде всего в Фейсбуке и ВКонтакте. Как результат, «программные тезисы «Альтернативы» (в первую очередь ограничение миграции и восстановление отношений с Россией) нашли горячий отклик в сердцах русскоязычных избирателей. Партия ответила новым сторонникам взаимностью, включив в федеральные избирательные списки шесть русско-немецких кандидатов, из которых в бундестаг прошли двое (Антон Фризен и Вальдемар Хердт), десятки русскоязычных кандидатов АдГ участвовали в выборах в ландтаги (земельные парламенты). Символично, что интересы российских немцев в бундестаге теперь будут представлять депутаты от «Альтернативы», а многолетний «русский» депутат от ХДС Генрих Цертик остался за бортом нового состава парламента»⁷.

Результаты выборов

Выборы в бундестаг — 2017 стали самыми дорогими в истории Германии — они стоили федеральному бюджету 92 млн евро. Работу 90 тыс. избирательных

участков обеспечивали около 650 тыс. человек. Оплата их труда составляла 25 евро в день, у руководства участков — 35 евро.

Каждый третий избиратель ФРГ проголосовал на этих выборах по почте, что стало самым крупным «письменным голосованием» в послевоенной Германии (в 2013 г. было 24%). Кстати, свой бюллетень отправил в конверте и председатель СвДП Кр. Линднер.

На выборах присутствовали около 60 наблюдателей ОБСЕ из 25 стран, в том числе из России и Казахстана. Это была также самая большая делегация наблюдателей с начала проведения выборов в бундестаг.

Число зарегистрированных в ФРГ избирателей — 61 675 529, причем женщин более чем на 2 млн больше.

Явка на выборах 24 сентября составила 46 973 799 избирателей, или 76,2%, что на 4,7% выше, чем на выборах 2013 г., и на 5,4%, чем в 2009 г. (однако в 1976 г. явка была 90,7%, а в 1998 г. — 82,2%).

Результаты волеизъявления германских избирателей представлены в *таблице 1* (указаны только партии, преодолевшие пятипроцентный избирательный барьер)⁸.

Среди партий, не прошедших в бундестаг 19-го созыва, больше других голосов по партийным спискам набрали: «Свободные избиратели» и партия с названием «Партия» (по 1,0%), Партия защиты животных — 0,8%, НДПГ (ультраправая партия получила около 176 тыс. голосов) — 0,4%, Партия пиратов Германии — 0,4%.

Блок ХДС/ХСС и СДПГ одержали на выборах «Пиррову победу»: как видно из *таблицы 2* в сумме они потеряли более 100 мест в бундестаге.

Блок ХДС/ХСС с набранными 32,9% (на 8,6% меньше, чем в 2013 г.) голосов показал слабейший результат начиная с 1949 г. Свой худший результат на федеральных выборах показала и СДПГ — 20,5%, что на 5,2% меньше, чем четыре года назад.

Результаты правящих партий говорят об определенном кризисе традиционной партийной системы, сложившейся в ФРГ. Очевидно разочарование большого числа избирателей в «народных» партиях, многие программные положения которых стали весьма похожими друг на друга. Результат социал-демократов, кстати, ставит под сомнение статус СДПГ как «народной» партии. На имидже их лидера М. Шульца, помимо прочего, сильно сказалось также то, что его кандидатура ассоциировалась у германских избирателей с нелюбимой ими евробюрократией. В руководстве СДПГ решили, что главной причиной снижения популярности партии является ее участие в правительстве А. Меркель на правах младшего партнера, поэтому возобновление такой коалиции чревато дальнейшей маргинализацией партии.

Других существенных изменений на левом фланге политического спектра Германии в сравнении с выборами 2013 г. не произошло. Партии — «Левая» и «Союз 90»/«Зеленые» несколько увеличили свое представительство (в сумме на 9 депутатских мест).

Главными триумфаторами выборов оказались «правофланговые» АдГ и СвДП, которых не было в составе предыдущего парламента. Они буквально ворвались в бундестаг 19-го созыва, заняв соот-

⁶ Бондаренко О. После Меркель: «гибель богов» немецкой политики. URL: <https://progresspolicy.ru/posle-merkel-gibel-bogov-nemetskoj-politiki/>

⁷ Там же.

⁸ По данным URL: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundes-tagswahlen/2017/ergebnisse/>

Таблица 1

	Одномандатные округа			Партийный список			Всего мест
	Голосов	%	Мест	Голосов	%	Мест	
ХДС	14 027 804	30,2	185	12 445 832	26,8	15	200
ХСС	3 255 604	7,0	46	2 869 744	6,2	0	46
СДПГ	11 426 613	24,6	59	9 538 367	20,5	94	153
АдГ	5 316 095	11,5	3	5 877 094	12,6	91	94
СвДП	3 248 745	7,0	0	4 997 178	10,7	80	80
Левая	3 966 035	8,6	5	4 296 762	9,2	64	69
Союз 90 / Зеленые	3 717 436	8,0	1	4 157 564	8,9	66	67
ВСЕГО	46 973 799	100	299		100	410	709

Таблица 2

	% голосов по партспискам		2017 к 2013 +/-	Число мест в бундестаге		2017 к 2013 +/-
	2013	2017		2013	2017	
ХДС	34,1	26,6	-7,3	255	200	-55
ХСС	7,4	6,2	-1,2	56	46	-10
СДПГ	25,7	20,5	-5,2	193	153	-40
АдГ	4,7	12,6	+7,9	0	94	+94
СвДП	4,8	10,7	+5,9	0	80	+80
Левая	8,6	9,2	+0,6	64	69	+5
Союз 90 / Зеленые	8,4	8,9	+0,5	63	67	+4

ответственно третье и четвертое места по набранным голосам избирателей.

«Прорыв в бундестаг» правопопулистской АдГ, зафиксировавший резкое «поправение» электората, вызвал настоящую истерию в мейнстримных СМИ и политическом истеблишменте Германии. Так, не очень популярный в народе лидер социал-демократов и министр иностранных дел Германии З. Габриэль в интервью журналу Spiegel заявил, что в рейхстаге впервые с 1945 г. будут высказываться нацисты, причем виновата в этом политика канцлера А. Меркель⁹. Хотя Габриэль этого и не сказал, но очевидно, что он имел в виду прежде всего решения Меркель по миграционному вопросу в 2015 г.

Надо признать, что за последние 30–35 лет западная политическая элита в силу разных причин сильно сдвинулась влево. В результате люди, защищающие традиционные консервативные ценности, ценности семьи, религии, стали восприниматься такой элитой не в качестве консерваторов, а в качестве реакционеров и даже «нацистов». «Массовое «левое мракобесие» в Западной Европе достигло таких размеров, что придерживаться консервативных взглядов здесь уже не только неприлично, но и опасно. Именно в этой эволюции «полевения» и находятся причины того,

что значительная часть «просвещенного общества» воспринимает АдГ в качестве нацистов, каковыми они очевидно не являются»¹⁰.

То, как изменился состав бундестага в соответствии с сентябрьскими выборами, показывает таблица 2.

Поскольку Германия является федеративной страной, то значительный интерес представляют итоги голосования по федеральным землям, которые представлены в таблице 3 (в %)¹¹. Земли нами разделены на «старые» (западногерманские) и «новые» (восточногерманские). Как видно из таблицы 3, Германия до сих пор электорально очень четко делится на Запад и Восток. Нельзя не обратить внимание и на результат ХСС в экономически успешной Баварии — 38,8%: партия потеряла более 10% своих избирателей по сравнению с предыдущими выборами, и вообще полученный в сентябре результат является худшим в истории ХСС. (Отметим в скобках особенность участия в выборах блока ХДС/ХСС. Формально он представляет собой союз двух независимых политических партий. При этом ХДС выдвигает кандидатов во всех федеральных землях Германии, кроме Баварии, а ХСС, соответственно, имеет право выдвигать кандидатов только в Баварии, являясь, по сути, региональной партией.)

⁹ Gathmann F., Weiland S. Gabriel gibt Merkel Mitschuld am Erfolg der AfD. URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/sigmar-gabriel-gibt-angela-merkel-mitschuld-am-aufkommen-der-afd-a-1167451.html>

¹⁰ Желтов М. «Сумерки Меркель» или с чем пришла в бундестаг «Альтернатива для Германии». URL: <http://izbircom.com/2017/11/23>

¹¹ URL: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/>

Таблица 3

Земля	ХДС/ХСС	СДПГ	АдГ	СвДП	Левая	Союз90/ Зеленые	Прочие
Баден-Вюртемберг	34,4	16,4	12,2	12,7	6,4	13,5	4,5
Бавария	38,8	15,3	12,4	10,2	6,1	9,8	7,5
Северный Рейн — Вестфалия	32,6	26,0	9,4	13,1	7,5	7,6	3,8
Бремен	25,0	26,3	10,0	9,3	13,5	11,0	4,3
Гамбург	27,2	23,5	7,8	10,8	12,2	13,9	4,5
Гессен	30,9	23,5	11,9	11,6	8,1	9,7	4,4
Шлезвиг-Гольштейн	34,0	23,3	8,2	12,6	7,3	12,0	2,7
Нижняя Саксония	34,9	27,4	9,1	9,3	6,9	8,7	3,6
Рейнланд-Пфальц	35,9	24,2	11,2	10,4	6,8	7,6	3,9
Саар	32,4	27,0	10,1	7,6	12,9	6,0	3,9
Результат в «старых» землях + Зап. Берлин	34,1	21,9	10,7	11,4	7,4	9,8	4,7
Берлин	22,7	17,9	12,0	8,9	18,8	12,6	7,0
Мекленбург — Передняя Померания	33,1	15,1	18,6	6,2	17,8	4,3	4,9
Бранденбург	26,7	17,6	20,2	7,1	17,2	5,0	6,3
Саксония	26,9	10,5	27,0	8,2	16,1	4,6	6,7
Саксония-Анхальт	30,3	15,2	19,6	7,8	17,8	3,7	5,7
Тюрингия	28,8	13,2	22,7	7,8	16,9	4,1	6,5
Результат в «новых» землях + Вост. Берлин	27,6	13,9	21,9	7,5	17,8	5,0	6,3

Таблица 4

	ХДС/ХСС	СДПГ	Левая	Зеленые	СвДП	АдГ	Прочие
Результат	32,9	20,5	9,2	8,9	10,7	12,6	5,0
Мужчины	29	21	9	8	12	16	5
Женщины	37	20	9	11	9	9	6

Результаты выборов в зависимости от пола, согласно опросам в день голосования на выходе из избирательного участка, показывает *таблица 4*¹². Из нее следует, к примеру, что среди избирателей блока ХДС/ХСС и «Зеленых» с заметным отрывом преобладают женщины, тогда как у АдГ и СвДП — мужчины.

Немцы — стареющая нация. Важно, что избиратели пожилого возраста чаще ходят на выборы, чем более молодые. Результаты голосования в зависимости от возраста, зафиксированные в *таблице 5*¹³, показывают, что немцы старше 60 лет по-прежнему предпочитают голосовать за «народные» партии, в то время как у более молодых избирателей их авторитет снижается.

¹² Angela Merkel sichert verlustreichen CDU/CSU-Wahlsieg, SPD am Boden, FDP-Comeback, AfD drittstärkste Partei. URL: <http://www.forschungsgruppe.de>

¹³ Ibid.

Для пожилых германских избирателей на выборах были важны такие темы, как социальная справедливость и безопасность, пенсионное обеспечение и мигранты; для более молодых групп избирателей приоритетнее вопросы образования, цифровизации и охраны окружающей среды.

Результаты голосования в зависимости от рода занятости, отмеченные в *таблице 6*¹⁴, свидетельствуют, что основной электорат блока ХДС/ХСС — это занятые и пенсионеры, СДПГ — пенсионеры и безработные, «Зеленых» — занятые и безработные, АдГ — безработные и занятые, левых — безработные и у СвДП — занятые.

Теперь охарактеризуем состав вновь избранного бундестага 19-го созыва. Больше половины его депу-

¹⁴ Ibid.

Таблица 5

Результаты голосования в зависимости от возраста избирателей

	ХДС/ХСС	СДПГ	Левая	Зеленые	СвДП	АдГ	Прочие
Результат	32,9	20,5	9,2	8,9	10,7	12,6	5,0
18–29 лет	25	19	11	11	13	11	11
30–44 года	30	16	9	10	11	15	8
45–59 лет	31	20	9	11	10	14	4
старше 60 лет	41	24	9	9	10	9	2

Таблица 6

Результаты голосования в зависимости от рода занятости

	ХДС/ХСС	СДПГ	Левая	Зеленые	СвДП	АдГ	Прочие
Результат	32,9	20,5	9,2	8,9	10,7	12,6	5,0
Занятые	30	19	9	10	11	14	6
Пенсионеры	40	25	9	5	9	10	2
Безработные	17	22	15	12	7	17	11

Таблица 7

Возрастная структура бундестага 19-го созыва (в %)

	18–29 лет	30–44 года	45–60 лет	Старше 60 лет
ХДС/ХСС	1,2	28,5	52,4	17,9
СДПГ	0,0	25,5	58,8	15,7
АдГ	6,5	21,7	51,1	20,7
СвДП	3,8	43,8	42,5	10,0
Левая	1,4	31,9	50,7	15,9
Союз 90/Зеленые	0,0	40,3	46,3	13,4
Бундестаг в целом	1,8	30,0	51,6	16,2
Германия в целом	17,0	21,9	28,4	32,7

татов находятся в возрасте от 45 до 59 лет. Молодых членов парламента менее 2% от общего числа, больше всего их во фракции АдГ (как, впрочем, и депутатов старше 60 лет). Меньше всего депутатов 60+ во фракции СвДП.

Граждане ФРГ с иностранными корнями составляют 8% от общего числа депутатов бундестага (доля таких граждан в населении страны — 13,1%). Самая большая доля парламентариев с иностранными корнями — во фракции партии «Левая» (18,8%), самая маленькая — во фракции ХДС/ХСС — 2,9%.

Женщины составляют 30,7% депутатов в бундестаге (в 2013 г. было 36,5%), при этом доля женщин в структуре населения ФРГ — около 51,0%. Во фракциях «Зеленых» и «Левой» женщин больше половины (соответственно 60,9% и 53,6%), меньше всего доля женщин — во фракции АдГ (10,9%).

Анализ результатов выборов в бундестаг 19-го созыва показывает следующие основные тенденции развития электоральной ситуации в Германии.

Во-первых, результаты голосования германских избирателей демонстрируют их недовольство работой правительства «большой коалиции». За ХДС/ХСС и СДПГ в сумме отдали свои голоса лишь 53,4% проголосовавших. Выходит, что почти половина граждан Германии не удовлетворены существующим положением и правительственной политикой центристских

партий. Не исключено, что бундестаг 19-го созыва станет последним, в котором задают тон представители этих партий. Третье место, занятое несистемной партией АдГ в рамках Федерации, и второе — на землях бывшей ГДР, став политической сенсацией, также подтверждает указанный тренд.

Во-вторых, стал очевиднее, чем на прошлых выборах, электоральный раскол страны на Восток и Запад. Так, блок ХДС/ХСС получил на Востоке менее 30% голосов избирателей, а результаты АдГ и «Левой» на Востоке оказались в два раза выше, чем на Западе. Кроме того, в федеральной земле Саксония АдГ даже сумела опередить правящий блок ХДС/ХСС. СДПГ же в восточногерманских землях вообще собрала лишь четвертую сумму голосов.

В-третьих, электоральное поведение германских граждан не просто «поправело», оно стало более изменчивым («флексибельным», как говорят немцы)¹⁵. С одной стороны, большое число избирателей «изменили» своей партии, проголосовав за другую политическую силу. К примеру, новыми избирателями АдГ стали почти 1 млн бывших сторонников блока

¹⁵ Ладыгин М.С. Элементы неоконсерватизма в современном политическом обществе Германии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2017, 19 (4). С. 459–467.

ХДС/ХСС и около 250 тыс. — СДПГ. С другой стороны, протестный электорат, не желая «складывать все яйца в одну корзину», нередко поступал, к примеру, в восточногерманских землях так: первый свой голос (по одномандатному округу) отдавал «Левой», а вторым голосом выбирал АдГ (по партийным спискам).

В-четвертых, особенностью проведения избирательной кампании — 2017 стало широкое использование всеми основными политическими партиями в агитационной деятельности возможностей социальных сетей и Интернета. Большинство кандидатов в депутаты бундестага были очень активны в Facebook, Twitter, Instagram, Telegram, Интернет-ТВ. Партия АдГ показала себя, пожалуй, самой активной в использовании новых маркетинговых технологий, обкатанных во время выборов Д. Трампа в США¹⁶. «Альтернатива» выстраивала свои коммуникации на основе данных, полученных в результате проведения многочисленных фокус-групп, обработки сотен тысяч «профилей» из соцсетей потенциально симпатизирующих активистов, сбора и анализа миллионов предложений и идей с мест, а затем их тщательная фильтрация и переработка в проверочных аудиториях. В результате АдГ удалось мобилизовать протестный электорат, в том числе русскоязычного избирателя, а также тех, кто ранее уклонялся от своих прямых электоральных функций, на участие в выборах, чтобы проголосовать против политики консервативного блока и лично канцлера А. Меркель.

В-пятых, выборы в бундестаг должны были показать, кто будет в ближайшие четыре года управлять страной, являющейся «локомотивом» европейской экономики и лидером Европейского Союза, перед

которым уже в 2018 г. стоят сложнейшие вызовы. Однако определенности в данном ключевом вопросе сентябрьские выборы не принесли. Германские избиратели остались разочарованными их результатами, что подтвердил состоявшийся 25 сентября социологический опрос, согласно которому «очень недовольны» итогами выборов 48,8% опрошенных, а «скорее недовольны» — 32,8%, что дает сумму недовольных — почти 82%¹⁷. Ясно, что благополучные времена для канцлера А. Меркель с ее особым политическим стилем, основанным на спокойствии и постоянстве¹⁸, закончились. Что и подтвердил процесс формирования федерального правительства.

На момент написания данной статьи (конец января 2018 г.) в Германии продолжается политический кризис: федеральное правительство не сформировано. И это — главный результат сентябрьских выборов в бундестаг. В лучшем случае германское правительство будет сформировано к маю 2018 г. Еще никогда в истории страны не проходило столько времени между выборами в бундестаг и созданием правительственной коалиции. Предыдущий рекорд — 86 дней — был установлен в 2013 г., когда удалось сформировать правительство «большой коалиции» с участием ХДС/ХСС и СДПГ.

Результаты германских выборов в сентябре 2017 г. и последовавшие за этим попытки А. Меркель сформировать коалиционное правительство показывают, что состав участников будущего федерального правительства Германии, похоже, сохранится.

¹⁷ URL: <https://bundestagswahl-2017.com/ergebnis/#ergebnis>

¹⁸ Подробнее см.: Деревянченко А.А. Три жизни Ангелы Меркель. М., 2017.

¹⁶ Почта Ю.М. Кто Вы, мистер Трамп? С. 325–341.

Литература

1. Абрамович Ю. Сара Вагенкнехт: США — международный мошенник, их базы надо закрывать [Электронный ресурс] / Ю. Абрамович. URL: <http://ru-an.info> (дата обращения: 02.01.2018).
2. Белов В. Какие перемены ждут Германию [Электронный ресурс] / В. Белов // Аналитическая записка. № 20. 2017 (№ 93). URL: <http://www.instituteofeuropa.ru/publications/analytics> (дата обращения: 04.01.2018).
3. Бондаренко О. После Меркель: «гибель богов» немецкой политики [Электронный ресурс] / О. Бондаренко. URL: <https://progresspolicy.ru/posle-merkel-gibel-bogov-nemetskoj-politiki/> (дата обращения: 06.01.2018).
4. Германия. 2015. Ч. II / В.П. Федоров и др.; под ред. В.Б. Белова. М.: Ин-т Европы РАН, 2016. 94 с. (Доклады Института Европы, № 328).
5. Германия. 2016 / В.Б. Белов, М.В. Грачева, А.К. Иванова и др.; отв. ред. В.Б. Белов. М.: Ин-т Европы РАН, 2017. 130 с. (Доклады Института Европы, № 343).
6. Деревянченко А.А. Три жизни Ангелы Меркель: обычная, пропедевтическая, триумфальная / А.А. Деревянченко. М.: ЛЕНАНД, 2017. 304 с.
7. Желтов М. «Сумерки Меркель» или с чем пришла в бундестаг «Альтернатива для Германии» [Электронный ресурс] / М. Желтов. URL: <http://izbircom.com/2017/11/23> (дата обращения: 04.01.2018).
8. Ладыгин М.С. Элементы неоконсерватизма в современном политическом обществе Германии / М.С. Ладыгин // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2017. 19 (4). С. 459–467.
9. Почта Ю.М. Кто Вы, мистер Трамп? / Ю.М. Почта // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2017. Т. 19 (3). С. 325–341.
10. Трансформация партийно-политического ландшафта в странах Евросоюза в условиях кризиса. Ч. I / отв. ред. Б.П. Гуселетов. М.: Ин-т Европы РАН, 2017. 142 с. (Доклады Института Европы, № 337).
11. Хлебников И.Е. BREXIT: предпосылки, факторы и перспективы. Ч. II / И.Е. Хлебников // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2017. Т. 19. № 3. С. 245–258.

References

1. Gathmann F. Gabriel gibt Merkel Mitschuld am Erfolg der AfD [Электронный ресурс] / F. Gathmann, S. Weiland. URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/sigmar-gabriel-gibt-angela-merkel-mitschuld-am-aufkommen-der-afd-a-1167451.html> (дата обращения: 05.01.2018).
2. King T. Die Zeit der Wohlfühl-Politik ist vorbei [Электронный ресурс] / T. King. URL: http://www.bundestagswahl-bw.de/wahlanalyse_btw17.html (дата обращения: 07.01.2018).
3. Meiritz A. Das Beste zum Start in die heiße Phase [Электронный ресурс] / A. Meiritz. URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestagswahl-2017-die-besten-spiegel-online-geschichten-fuer-die-heisse-phase-a-1162482.html> (дата обращения: 08.01.2018).

Вопросы процессуальных гарантий достоверности волеизъявления народа при голосовании и практика применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации

КРАВЧЕНКО ОЛЕГ АЛЕКСАНДРОВИЧ,
адвокат Международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург»,
кандидат юридических наук, доцент
sf-mka-spb@yandex.ru

С позапрошлого года по делам о признании недействительными итогов голосования действует новая процедура, введенная КАС РФ, и ее **апробация** прошла после федеральных выборов 18 сентября 2016 г.

Во время последней выборной кампании СМИ широко освещались случаи, связанные с искажением избирательными комиссиями волеизъявления избирателей. Такие факты порождают кризис доверия к легитимности результатов выборов, сомнение в них, и для их устранения требуется проверка организаторов выборов.

Надежды на проверку деятельности избирательных комиссий с помощью процедуры, введенной Кодексом административного судопроизводства РФ, не оправдались. Так, в сети «Интернет» на ресурсе «Судебные и нормативные акты РФ» на март 2017 г. имеется 300 судебных решений по всей стране по делам, в которых ставился вопрос об искажении волеизъявления избирателей на выборах 18 сентября 2016 г., но ни в одном из них требования административного истца удовлетворены не были. В связи с чем, во-первых, избирательные комиссии обладают своего

рода монополией на определение результатов выборов, во-вторых, у граждан отсутствуют эффективные правовые средства, позволяющие контролировать деятельность избирательных комиссий. Предположим, что избирательная комиссия при подсчете голосов избирателей, отданных за одного кандидата, официально учтет их как отданные за другого, например, просто допустив ошибку, пусть даже техническую. В этом случае доказательств, свидетельствующих об искажении волеизъявления избирателей, которые бы были восприняты судом, привести невозможно. Таких доказательств ни у какого административного истца нет, поскольку действующее избирательное законодательство не содержит возможности приобретения кем бы то ни было доказательств о его волеизъявлении, и сам избиратель лишен права знать о правильности учета его голоса.

Зная об этом, в некоторых решениях суды в случае представления доказательств нарушения избирательного процесса усложняют и без того сложную задачу представления истцом доказательств. Они комментируют, какими должны быть доказательства, и предлагают административному истцу представить помимо

Статья посвящена выявлению процессуальных гарантий достоверности волеизъявления народа при голосовании. На примере федеральных выборов 18 сентября 2016 г. автор анализирует, каким образом проблема достоверности волеизъявления народа проявила себя и каким образом она может быть решена.

Ключевые слова: выборы, Кодекс административного судопроизводства, достоверность, волеизъявление народа, голосование.

Issues of Procedural Guarantees of Accurate Expression of the Will of the People in Voting, and the Practice of Application of the Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation

Kravchenko Oleg A., Attorney of the Saint Petersburg International Bar Association, Candidate of Legal Sciences

The article is dedicated to identification of procedural guarantees of accurate expression of the will of the people at voting. The author uses the example of the federal elections of September 18, 2016, to analyze the display of the issue of accurate expression of the will of the people and the ways it can be solved.

Keywords: elections, the Code of Administrative Court Procedure, accuracy, will of the people, voting.

допустимых и относимых доказательств те, которые будут существенными, объективными, очевидными, внешними, бесспорными, утвердительными, причем не раскрывая этих свойств.

В судебной практике используется формула — «не любые, а только существенные нарушения законодательства, допущенные при подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов выборов, не позволяющие установить действительное волеизъявление избирателей, могут служить основанием для отмены итогов голосования, результатов выборов судом на соответствующей территории»¹.

В добавление к этому в решениях используется критерий «существенности нарушений избирательного процесса», несмотря на то что в законодательстве его нет, и если в единичных случаях суд устанавливает нарушения на выборах, то оценивает их как несущественные. В свою очередь, какие именно нарушения избирательного закона следует считать существенными, остается на субъективном усмотрении правоприменителя. По своей природе такой подход не явнo, но допускает нарушение избирательных прав граждан, причем вне четких правовых процедур, что лишает избирателя правовой определенности и ставит реализацию его избирательных прав в зависимости не от закона, а от субъективного усмотрения правоприменителя. Получается, что недостатки в деятельности избирательных комиссий, реализующих на практике народовластие, остаются без общественного порицания, поэтому лояльность судов к нарушениям на выборах недопустима.

Как правило, истцам доступны лишь видеозаписи и свидетельские показания. Так, из Решения № 2А-1062/2016 2А-1062/2016~М-1054/2016 М-1054/2016 от 22 декабря 2016 г. по делу № 2А-1062/2016² следует: «С учетом вышеизложенного, оценивая указанную видеозапись, суд принимает во внимание, что она не в полной мере отвечает требованиям, предъявляемым к видеозаписям ч. 1 ст. 76 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, так как не сопровождается указаниями на то, где, когда, кем и при каких обстоятельствах выполнена съемка». Сходный вывод имеется и в других судебных решениях³.

Иногда свидетельские показания со стороны заявителя просто ставятся под сомнение без указания соответствующих конкретных мотивов такой оценки судом. Чтобы не принимать во внимание доказательства заявителя, в решении, как считает суд, достаточно фразы: «К показаниям допрошенного свидетеля суд относится критически, так как они не согласуются между собой, показания не последовательны, ответы на вопросы носят предположительный характер»⁴.

Отсюда суды либо признают доказательства недопустимыми (как правило, это касается видеозаписей), либо, оценивая свидетельские показания, отдают приоритет письменным доказательствам, т.е. самому протоколу избирательной комиссии, тому документу, который оспаривается.

Представляется, что нельзя простым указанием закона возлагать на избирательные комиссии монопольное право по определению достоверности волеизъявления избирателей на основании созданного ими же вторичного избирательного документа. Это противоречит правилам познания и логики, а также установления достоверности, порождает необосно-

19 декабря 2016 г. по делу № 2А-283/2016, Решение № 2А-343/2016 2А-343/2016~М-352/2016 М-352/2016 от 19 декабря 2016 г. по делу № 2А-343/2016, Решение № 2А-368/2016 2А-368/2016~М-371/2016 М-371/2016 от 19 декабря 2016 г. по делу № 2А-368/2016, Решение № 2А-288/2016 2А-288/2016~М-262/2016 М-262/2016 от 19 декабря 2016 г. по делу № 2А-288/2016, Решение № 2А-295/2016 2А-295/2016~М-269/2016 М-269/2016 от 15 декабря 2016 г. по делу № 2А-295/2016, Решение № 2А-280/2016 2А-280/2016~М-254/2016 М-254/2016 от 13 декабря 2016 г. по делу № 2А-280/2016, Решение № 2А-289/2016 2А-289/2016~М-263/2016 М-263/2016 от 9 декабря 2016 г. по делу № 2А-289/2016, Решение № 2А-331/2016 2А-331/2016~М-341/2016 М-341/2016 от 5 декабря 2016 г. по делу № 2А-331/2016, Решение № 2А-277/2016 2А-277/2016~М-261/2016 А-277/2016 М-261/2016 от 9 декабря 2016 г. по делу № 2А-277/2016, Решение № 2А-278/2016 2А-278/2016~М-252/2016 А-278/2016 М-252/2016 от 9 декабря 2016 г. по делу № 2А-278/2016, Решение № 2А-4858/2016 2А-4858/2016~М-4709/2016 М-4709/2016 от 21 декабря 2016 г. по делу № 2А-4858/2016, Решение № 2А-4854/2016 2А-4854/2016~М-4715/2016 М-4715/2016 от 21 декабря 2016 г. по делу № 2А-4854/2016, Решение № 2А-4852/2016 2А-4852/2016~М-4704/2016 М-4704/2016 от 20 декабря 2016 г. по делу № 2А-4852/2016, Решение № 2А-275/2016 2А-275/2016~М-257/2016 А-275/2016 М-257/2016 от 16 декабря 2016 г. по делу № 2А-275/2016, Решение № 2А-2765/2016 2А-2765/2016~М-3046/2016 М-3046/2016 от 15 декабря 2016 г. по делу № 2А-2765/2016, Решение № 2А-277/2016 2А-277/2016~М-261/2016 А-277/2016 М-261/2016 от 9 декабря 2016 г. по делу № 2А-277/2016, Решение № 2А-539/2016 2А-539/2016~М-492/2016 М-492/2016 от 9 декабря 2016 г. по делу № 2А-539/2016. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 02.04.2017).

4 Решение № 2А-1736/2016 2А-1736/2016~М-1727/2016 М-1727/2016 от 14 декабря 2016 г. по делу № 2А-1736/2016. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 02.12.2017). Та же позиция судов в Решении № 2А-1706/2016 2А-1706/2016~М-1692/2016 М-1692/2016 от 13 декабря 2016 г. по делу № 2А-1706/2016, Решении № 2А-1717/2016 2А-1717/2016~М-1703/2016 М-1703/2016 от 16 декабря 2016 г. по делу № 2А-1717/2016, Решении № 2А-1705/2016 2А-1705/2016~М-1691/2016 М-1691/2016 от 13 декабря 2016 г. по делу № 2А-1705/2016, Решении № 2А-1704/2016 2А-1704/2016~М-1690/2016 М-1690/2016 от 13 декабря 2016 г. по делу № 2А-1704/2016. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 02.12.2017).

¹ Решение № 2А-1062/2016 2А-1062/2016~М-1054/2016 М-1054/2016 от 22 декабря 2016 г. по делу № 2А-1062/2016, Решение № 2А-1063/2016 2А-1063/2016~М-983/2016 М-983/2016 от 21 декабря 2016 г. по делу № 2А-1063/2016, Решение № 2А-293/2016 2А-293/2016~М-267/2016 М-267/2016 от 20 декабря 2016 г. по делу № 2А-293/2016, Решение № 2А-1744/2016 2А-1744/2016~М-1607/2016 М-1607/2016 от 19 декабря 2016 г. по делу № 2А-1744/2016, Решение № 2А-1743/2016 2А-1743/2016~М-1729/2016 М-1729/2016 от 19 декабря 2016 г. по делу № 2А-1743/2016, Решение № 2А-364/2016 2А-364/2016~М-362/2016 М-362/2016 от 9 декабря 2016 г. по делу № 2А-364/2016, Решение № 2А-3905/2016 2А-3905/2016~М-4052/2016 М-4052/2016 от 17 ноября 2016 г. по делу № 2А-3905/2016, Решение № 2А-2751/2016 2А-2751/2016~М-2398/2016 М-2398/2016 от 22 ноября 2016 г. по делу № 2А-2751/2016. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 02.12.2017).

² URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 02.12.2017).

³ Решение № 2А-286/2016 2А-286/2016~М-260/2016 М-260/2016 от 21 декабря 2016 г. по делу № 2А-286/2016, Решение № 2А-371/2016 2А-371/2016~М-366/2016 М-366/2016 от 21 декабря 2016 г. по делу № 2А-371/2016, Решение № 2А-283/2016 2А-283/2016~М-257/2016 М-257/2016 от

ванность и споры, вызывает недоверие участников избирательного процесса к выборам.

Ситуация осложнена еще и тем, что отсутствует достаточное количество грамотных наблюдателей, способных реагировать на нарушение закона избирательной комиссией, сокращено число субъектов, могущих предлагать наблюдателей, избирательные комиссии обладают неограниченным правом удалять наблюдателей и/или не пускать их на избирательные участки, Кодекс административного судопроизводства РФ ограничил право на оспаривание актов избирательных комиссий путем сокращения числа субъектов, могущих это сделать, предмета и срока обжалования.

Приходится констатировать, что в настоящее время истец не обладает какими-либо возможностями для представления в суде доказательств искажения волеизъявления. Получается, что недостатки в деятельности избирательных комиссий неустраняемы. Причинами такого положения является несовершенство судебной процедуры.

Как отмечали Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин: «В условиях народовластия осуществление власти конституируется и контролируется народом, то есть гражданами государства, так как она выступает в форме самоопределения и самоуправления народа, участвовать в которых могут на равных правах все граждане»⁵.

В связи с этим каждый гражданин должен обладать процессуальными гарантиями достоверности волеизъявления при голосовании, с тем чтобы проверить с соблюдением тайны голосования правильность учета его голоса избирательной комиссией и иметь доказательства, не вызывающие сомнений в суде, которые будут для него обязательны; эффективно осуществить судебную защиту в том случае, если его голос учтен неверно. Такой механизм при сохранении тайны голосования можно обеспечить предоставлением гражданину письменного документа, в котором было бы зафиксировано его волеизъявление, с указанием на номер бюллетеня, использованного им при голосовании, причем при распределении бюллетеней в случайном порядке, а также указанием в протоколе об итогах голосования избирательной комиссии на номер бюллетеня и соответствующее ему волеизъявление избирателя с обязательным размещением такого протокола в сети «Интернет» и в СМИ.

При этом в Кодексе административного судопроизводства РФ необходимо закрепить правило, согласно которому граждане имеют право на подачу административного, в том числе коллективного, искового заявления об отмене решений избирательных комиссий об итогах голосования и результатов выборов всех уровней в суд с участием присяжных заседателей.

Введение названного механизма обусловлено не только недостатками в деятельности избирательной комиссии, но и необходимостью повышения как уровня доверия граждан к институту выборов, устранения сомнений в их результатах, так и легитимности избранных органов власти.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Действующее избирательное законодательство значительно сужает права избирателя на обжалование им итогов голосования результатов выборов, поскольку для этой цели избиратель допущен только на уровень участковой избирательной комиссии, и только к той, где он проголосовал.

2. Гарантии, призванные обеспечить достоверность волеизъявления народа с помощью надлежащего осуществления правосудия, именуемые процессуальными, под которыми понимаются закрепленные в нормах процессуального закона правовые средства, призванные обеспечить достоверность волеизъявления народа при голосовании с помощью надлежащего осуществления правосудия.

3. Предлагается классификация процессуальных гарантий достоверности волеизъявления народа: 1) направленные на ответственность стороны в делах об искажении волеизъявления народа в виде принятия судебного решения не в ее пользу за неисполнение ею своих процессуальных обязанностей; 2) направленные на повышение инициативности суда по делам об искажении волеизъявления народа в целях установления достоверного волеизъявления народа; 3) направленные на самостоятельную добычу гражданином, инициировавшим дело об искажении волеизъявления народа, доказательств, которые без каких бы то ни было ограничений подвергались бы исследованию в суде, при оказании судом содействия в получении доказательств и недопустимость блокирования судом действий гражданина при доказывании обстоятельств по такого рода делам; направленные на понуждение стороны, противной стороне гражданина, инициировавшего дело об искажении волеизъявления народа, к скорейшему раскрытию находящихся у нее доказательств; 4) направленные на понуждение стороны противной стороне гражданина, инициировавшего дело об искажении волеизъявления народа, к скорейшему раскрытию находящихся у нее доказательств; 5) направленные на самостоятельную, не ограниченную формальными процедурами, инициацию гражданином иска об оспаривании итогов голосования и результатов выборов; б) направленные на повышенную независимость состава суда по делам об искажении волеизъявления народа, при рассмотрении которых обязательны суд в составе присяжных заседателей с полномочиями не только по принятию вердикта по таким делам, но и по принятию решений по ходатайствам сторон об истребовании доказательств, их приобщению к делу и другим важным вопросам.

⁵ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 1995. С. 86.

Литература

1. Козлова Е.И. Конституционное право Российской Федерации / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. М., 1996. 480 с.

Муниципальный фильтр: легитимные противоречия и возможные изменения

ПРОКОФЬЕВ МАКСИМ АНАТОЛЬЕВИЧ,
политический юрист
maxproker@yandex.ru

Прошедший электоральный сезон выявил ряд противоречий при применении «муниципального фильтра» как основания регистрации кандидатов на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, требующих корректировки действующего избирательного законодательства.

Первым противоречием является то обстоятельство, что муниципальный депутат или глава муниципального образования имеет правомочие при оказании поддержки кандидату на должность главы региона отдать свою подпись в поддержку только одного кандидата. Данное требование закона объективно ограничивает количество участников избирательной кампании и зачастую обуславливает невозможность совершения отдельными кандидатами необходимых для регистрации избирательных действий. Очень показательны в этом смысле прошедшие выборы губернатора города Севастополя, где установленное законом количество необходимых для регистрации подписей муниципальных депутатов и глав, а также количество выдвинувшихся кандидатов обусловило объективную невозможность сбора необходимых для регистрации подписей всеми заявившимися кандидатами. Требование закона оказалось математически неисполнимым.

Экспертное сообщество уже неоднократно высказывалось о том, что является обоснованным снижение процента подписей, необходимого для регистрации кандидата на должность главы региона. Но с учетом изложенной выше логики данное решение не может быть признано универсальным способом устранить названное выше противоречие. В этой связи достаточно будет упомянуть прошедшие в 2013 г. выборы

Мэра Москвы, в которых на старте заявили более 40 кандидатов.

Противоречие второе связано с первым, но содержит обособленный элемент — возможность злоупотребления правом участниками избирательного процесса. Организаторы избирательного процесса, обладающие административными инструментами, могут предварительно распределить подписи муниципальных депутатов и глав между основным кандидатом от власти и его техническими кандидатами, при этом видимость конкуренции будет присутствовать, однако действенной конкуренции может не быть, так как реальному претенденту может не хватить необходимого количества подписей не только вследствие объективной нехватки, но и вследствие умышленных действий других участников избирательного процесса. При этом подобное ограничение может быть реализовано как по количественному критерию (математически), как это случилось в Севастополе в минувшем электоральном сезоне, так и по качественному признаку, как это случилось в минувшем сезоне на выборах в Республике Бурятия с кандидатом от КПРФ В.М. Мархаевым (необходимое количество подписей кандидат В.М. Мархаев набрал, но три подписи из представленных ранее были отобраны другими кандидатами).

Противоречие третье: зачастую организаторы избирательного процесса от кандидатов, реализуя сбор подписей муниципальных депутатов и глав, собирают подписи со значительным запасом на основного кандидата от власти (как правило, временно исполняющего обязанности руководителя региона) либо на основного кандидата и его технических кандидатов («спойлеров»), ориентируясь на то, что

Статья посвящена особенностям функционирования так называемого муниципального фильтра, который привлекает внимание политических и электоральных юристов ввиду изменения законодательства в преддверии нынешнего электорального цикла. Автор рассматривает ряд противоречий в функционировании исследуемого механизма и обосновывает мнение о том, что муниципальный фильтр способен снижать легитимность выборов и доверие к власти со стороны избирателей.

Ключевые слова: электоральный цикл, выборы, «муниципальный фильтр», избирательное законодательство, избирательная кампания.

Municipal Filter: Legitimate Discrepancies and Possible Changes

Prokofyev Maksim A., Political Lawyer

The article is dedicated to the peculiarities of functioning of the so-called 'municipal filter', which attracts attention of political and electoral lawyers due to the amendment of the laws on the verge of the current electoral cycle. The author considers a set of discrepancies in functioning of the reviewed mechanism and justifies the opinion that the municipal filter can lower the legitimacy of elections and the electorate's trust in the government.

Keywords: electoral cycle, elections, 'municipal filter', electoral laws, electoral campaign.

учтены будут только те подписи, которые будут представлены в комиссию. Таким образом, муниципальный депутат, единожды отдавший свою подпись, имеет все основания отказать любому другому обратившемуся кандидату на должность руководителя региона, мотивируя это тем, что его подпись уже отдана в пользу другого кандидата. При этом муниципальный депутат не может быть уверен до окончания представления кандидатами документов для регистрации, что именно его уже отданная подпись ляжет в основу регистрации кандидата, получившего эту подпись. А кандидат, в свою очередь получивший «заветную» подпись, не может до окончания срока представления документов для регистрации быть уверенным в том, что именно ему отданная подпись является первой.

Подобного рода ситуации (указанные выше противоречия) могут поставить под сомнение легитимность избирательного процесса, превратив его, по сути, в смесь игры в «нарды» и «покер» одновременно, что нельзя признать допустимым.

Также остается открытым вопрос о том, кто и как может влиять на депутата при принятии решения поддержать выдвижение и дальнейшую регистрацию кандидата. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П (далее — Постановление КС РФ № 32-П) отмечено, что муниципальный депутат или глава муниципального образования самостоятельно принимает решение о поддержке того или иного кандидата на должность высшего должностного лица региона. Существующая действительность намного многограннее: на депутата могут оказывать влияние партийные структуры, от которых он избирался, глава муниципального образования, и самое парадоксальное, что действующий губернатор или временно исполняющий обязанности главы региона также может иметь правовые рычаги воздействия на представителя муниципальной власти. Например, согласно ст. 15 Федерального закона «О муниципальной службе» высшее должностное лицо субъекта РФ правомочно обращаться с заявлением о досрочном прекращении полномочий выборного лица в случае выявления несоответствий в представленных сведениях о доходах и имуществе депутата либо главы муниципального образования. Иные кандидаты, претендующие на замещение должности главы региона, не имеют подобного рода правомочий, что, в свою очередь, свидетельствует о еще одном обстоятельстве, обуславливающим неравенство участников избирательного процесса.

Избранный муниципальный депутат может получить запрет от выдвинувшей его во время выборов партии поддерживать иных кандидатов, кроме представителя этой партии. Глава муниципального образования вполне может организовать смещение депутата с должности, например заместителя председателя отдельно взятой муниципальной думы за поддержку неугодного кандидата, а временно исполняющий обязанности главы региона имеет законные полномочия инициировать прекращение депутатских полномочий, например, за неуказанный гараж. Но нет действенного механизма, который бы предусматривал ответственность депутата за игнорирование пожеланий своего избирателя относительно поддержки того или иного кандидата на должность главы региона.

Согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых

актов и проектов нормативных правовых актов», коррупционными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Перечисленные выше обстоятельства существующей модели «муниципального фильтра», на наш взгляд, полностью подпадают под определение коррупционных факторов.

Справедливо будет отметить, что существующие в законе противоречия частично были разрешены Постановлением КС РФ № 32-П. В частности (прошу набраться терпения, и дочитать два абзаца выдержек официального текста до конца! Ибо это важно. — Прим. авт.), п. 3.3 Постановления КС РФ № 32-П предусмотрено: «...**при определении числа лиц, необходимого для поддержки выдвижения кандидата, субъекты Российской Федерации, руководствуясь конституционными принципами демократии, политического многообразия, многопартийности, а также равенства избирательных прав (статья 1, часть 1; статья 13, части 1 и 3; статья 19, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), должны исходить из необходимости обеспечения надлежащих гарантий избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на альтернативной основе и в условиях реальной политической конкуренции...**

...При этом предписание пункта 20 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в силу которого число подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, представляемых в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, может превышать число подписей, необходимое для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), но не более чем на 5 процентов, — в единстве с закрепленным статьей 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципом недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина, означающим в том числе запрет злоупотребления правом, и с учетом того, что одно выборное лицо местного самоуправления может поддержать только одного кандидата на соответствующую должность, — предполагает недопустимость создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов путем сбора подписей выборных лиц местного

самоуправления в количестве, большем чем определенное законом субъекта Российской Федерации число подписей, необходимое для регистрации кандидата, превышенное на 5 процентов».

Таким образом, Конституционный Суд РФ запретил собирать подписи муниципальных депутатов и глав в количестве большем, чем может представить в избирательную комиссию каждый из претендентов на должность главы региона. Но всегда ли указанная норма соблюдается? И есть ли у избирательной комиссии, организующей выборы главы региона инструменты для проверки соблюдения данной нормы? А главное: есть ли ответственность за нарушение указанной нормы? Оказывается — есть! Но лишь отчасти...

Согласно абз. 15 п. 3 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», списки депутатов представительных органов муниципальных образований, **поддержавших** кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ, публикуются в региональных СМИ или размещаются на сайтах избирательных комиссии субъектов РФ. Данное требование означает необходимость представлять в избирательную комиссию информацию **обо ВСЕХ депутатах и главах** муниципальных образований, подписавших листы поддержки, а не только о тех, чьи подписи кандидат представил в избирательную комиссию. Таким образом организующая выборы избирательная комиссия обязана проверять и это обстоятельство, так как указанное требование также является избирательной гарантией, направленной на соблюдение прав ВСЕХ принимающих участие в выборах кандидатов. В случае сбора кандидатом большего количества подписей, чем требует закон, к нему должны применяться меры конституционно-правовой ответственности. Но избирательное законодательство не предусматривает соразмерных мер конституционно-правовой ответственности, позволяющих исключить ситуации, при которых действия одного кандидата обуславливают невозможность реализации избирательных прав другого кандидата, а также не предусматривает действенных мер восстановления нарушенных прав кандидата, который был лишен возможности совершить необходимые избирательные действия.

Вместе с тем наиболее близкая по смыслу ответственность за умышленное совершение указанных выше действий существует лишь в виде уголовного закона, в частности ст. 141 УК РФ, воспрепятствование реализации избирательных прав. При этом субъектом указанного уголовно наказуемого деяния может быть, в том числе, кандидат-нарушитель либо группа кандидатов.

Но возможно ли привлечь к уголовной ответственности претендента на должность руководителя региона, назначенного Президентом РФ, при том что все правоприменительные и правоохранительные органы либо подотчетны Президенту РФ, либо формирование их руководящих органов осуществляется при непосредственном участии Президента РФ? А главное — существует ли способ восстановления нарушенных прав других кандидатов в случае выявления описанных выше нарушений? Или что делать кандидату, права

которого были нарушены? Попробуем разобраться и «пройти по краю».

В первую очередь, кандидату, не собравшему необходимое количество подписей муниципальных депутатов по причине объективной невозможности совершить указанное действие, необходимо подготовить полный пакет документов на регистрацию (за исключением несуществующих подписей, конечно же) и представить его в избирательную комиссию. Это позволит попутно реализовать правомочие, предусмотренное п. 20 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», т.е. назначить члена комиссии с правом совещательного голоса. Посредством действий указанного субъекта необходимо получить доступ ко всем листам поддержки, представленным иными кандидатами, это даст понимание, какие нотариусы и когда работали с депутатским корпусом (как правило, это делается централизованно). Избирательное законодательство даже позволяет истребовать заверенные копии листов поддержки (ВСЕХ представленных в избирательную комиссию ВСЕМИ кандидатами), ведь согласно подп. «г» п. 23 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» листы поддержки (не путать с подписными листами!) не относятся к документам, которые не могут быть истребованы и выданы. Листы поддержки, формы которых утверждены законами всех 85 субъектов РФ, не содержат конфиденциальной информации, в противном случае сайт «ГАС-Выборы» нарушает законодательство о защите персональных данных, размещая ту же информацию, которая содержится в листах поддержки, обо всех выдвинувшихся кандидатах. Попробуйте не выдать! А это, в свою очередь, ст. 5.6 КоАП, а признание административного протокола судом — это лишение статуса члена комиссии с правом решающего голоса. Стоит ли рисковать, прикрывая чужие просчеты и безграмотность?

Получив информацию о депутатах, нотариусах и времени проставления подписей, идем в суд и обжалуем несоблюдение требований, предусмотренных абз. 15 п. 3 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», попутно истребовав выписки из нотариальных книг с описанием соответствующих действий (ведь в нотариальные книги невозможно внести исправления), истребуем выписки о движении денежных средств по избирательным счетам кандидатов и вызываем в суд каждого депутата, исследуя обстоятельства отобрания каждой подписи, что, в свою очередь, может дать фактуру для исследования обстоятельств других нарушений, например использования преимуществ должностного и служебного положения, а также преюдициально закрепленную объективную сторону состава преступления, предусмотренного ст. 141 УК РФ.

Описанная выше ситуация является крайней мерой, которая может быть использована в режиме жесткого временного цейтнота кандидатом, обоснованно отстаивающим свои права.

Но следует отметить важный момент иного рода: подобный же подход может быть применен кандидатом, заинтересованным в дестабилизации полити-

ческой ситуации и сознательно злоупотребляющим правом, что, в свою очередь, **может затруднить работу избирательной комиссии и избирательной системы в целом, а также создать предпосылки для отмены результатов выборов, что является недопустимым!**

В то же время вопиющее игнорирование избирательных прав и основополагающих принципов избирательного права, а также уклонение правоприменителей от восстановления нарушенных прав участников избирательного процесса под предлогом сохранения стабильности в обществе подрывает конституционный строй Российской Федерации, умаляет авторитет судебной и правоохранительной системы, снижает уважение к институту выборов.

Учитывая изложенные выше обстоятельства и тезисы, считаю, что существующая модель муниципального фильтра должна быть отменена в преддверии предстоящих в 2018 г. 16 (пока что) избирательных кампаний высших должностных лиц регионов или существенно изменена.

Наиболее приемлемой, но не идеальной представляется схема выдвижения кандидатов на должность высших должностных лиц регионов в том же порядке, что и выборы представительных органов субъектов РФ, в частности с освобождением парламентских партий от сбора каких-либо подписей, а также партий, представленных в региональных законодательных органах, при сохранении правомочия выдвижения и регистрации кандидатов от иных партий на основании

собранных подписей избирателей. Существенным минусом данной схемы является возможность политических спекуляций и «торгов» парламентскими партиями.

В случае сохранения такого понятия, как «муниципальный фильтр», полагаю, что не требует дополнительного обоснования и доказывания тезис о том, что муниципального депутата либо главу муниципального образования нельзя ограничивать возможностью поддерживать своей подписью лишь одного кандидата на должность главы региона, особенно учитывая, что депутат является представителем во власти значительного количества избирателей, каждый из которых может поддержать неограниченное количество кандидатов на всех уровнях выборов от депутатов сельских поселений до выборов Президента РФ, кроме выборов высших должностных лиц регионов.

Также обоснованным представляется отказ от заверения подписей муниципальных депутатов нотариусом. Данное юридически значимое действие может быть заменено явкой муниципального депутата в любую территориальную комиссию с документальным оформлением поддержки кандидата через систему «ГАС-Выборы».

Дополнительной избирательной гарантией должна стать закрепленная в законе обязанность муниципального депутата поддержать выдвижение кандидата на должность главы региона в том случае, если к нему обратилось значительное количество избирателей округа с соответствующим требованием.

Источники финансирования текущей и электоральной деятельности политических партий

ДОЛГИХ ФЕДОР ИГОРЕВИЧ,

заведующий кафедрой теории и истории государства и права
Московского финансово-промышленного университета «Синергия»,
кандидат исторических наук, доцент
fdolgih@synergy.ru

Для выполнения своих функций политическим партиям необходим ряд ресурсов — материальных, интеллектуальных, людских. Но в современную эпоху все меньшее число граждан готовы участвовать в деятельности политических партий на безвозмездной основе. Происходит профессионализация партийной деятельности, когда та работа, которая ранее выполнялась безвозмездно активистами, теперь выполняется оплачиваемыми функционерами либо даже иными лицами, идейно никак не связанными с партией¹. Деятельность политических партий становится все более затратной.

По данным сводных финансовых отчетов политических партий, в 2015 г. все вместе политические партии получили поступлений на сумму 10 млрд 357,5 млн руб., из которых около 9 млрд 457,8 млн руб. (91,3%) составляли денежные средства². В 2016 г. в связи с проведением выборов в Государственную Думу сумма поступлений выросла до 16 млрд 215,3 млн руб.³ В 2015 г. на осуществление уставной деятельности политических партий из общей суммы поступивших денежных средств

было израсходовано около 8 млрд 737,7 млн руб.⁴ А в 2016 г. сумма расходов возросла до 15 млрд 234,4 млн руб.⁵ С учетом данных обстоятельств существенно возрастает внимание политических партий к поиску финансовых средств.

В зависимости от направления расходования средств финансирование также разделяется на финансирование текущей деятельности политических партий и финансирование избирательных кампаний (электоральной деятельности) политических партий. Под текущей деятельностью политических партий следует понимать «деятельность, направленную на обеспечение ежедневной работы политических партий и достижение ими своих целей и задач, предусмотренных законом и уставом, исключая электоральные цели»⁶. Электоральной же является деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и направленная непосредственно на достижение результата на выборах.

Финансирование текущей деятельности политических партий регулируется Федеральным законом «О политических партиях», а финансирование их

¹ Долгих Ф.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России: монография. М., 2017. С. 6–7.

² Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий за 2015 год. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15.html

³ Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий за 2016 год. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16.html

⁴ Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий за 2015 год. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15.html

⁵ Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий за 2016 год. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16.html

⁶ Платонова Н.И. Финансирование текущей деятельности политических партий в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: монография. М., 2017. С. 27.

В статье проводится сравнение источников финансирования текущей и электоральной деятельности политических партий. Источники финансирования электоральной деятельности анализируются на примере поступлений в избирательные фонды политических партий на выборах депутатов Государственной Думы 2016 г.

Ключевые слова: политические партии, финансирование текущей деятельности, финансирование электоральной деятельности, избирательные фонды, собственные средства, пожертвования.

Sources of Funding of Current Electoral Activities of Political Parties

Dolgikh Fedor I., Head of the Department of Theory and History of State and Law of the Moscow University for Industry and Finance "Synergy", Candidate of Historical Sciences, Assistant Professor

The article compares the sources of financing the current electoral and political parties. The sources of financing electoral activities are analyzed on the example of proceeds to the election funds of political parties on elections of deputies of the State Duma 2016.

Keywords: political parties, funding for current activities, financing of electoral activities, the electoral funds, private funds, donations.

электоральной деятельности — избирательным законодательством. Согласно Федеральному закону «О политических партиях», денежные средства политической партии могут формироваться за счет вступительных и членских взносов, средств федерального бюджета, пожертвований, поступлений от мероприятий, проводимых политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями, доходов от предпринимательской деятельности, поступлений от гражданско-правовых сделок⁷. В период проведения избирательной кампании все используемые на ее проведение денежные средства политическая партия обязана аккумулировать в специально создаваемом избирательном фонде. Избирательный фонд представляет собой «денежные средства, имеющие строго целевое публичное назначение, ограниченный срок использования и обособляемые с помощью специального избирательного счета, на котором они аккумулируются и расходуются в установленном избирательным законодательством порядке»⁸. Перечень источников формирования избирательных фондов политических партий как избирательных объединений является более узким по сравнению с источниками финансирования текущей деятельности политической партии. Избирательные фонды политических партий могут создаваться только за счет собственных средств политической партии и добровольных пожертвований граждан и юридических лиц.

Федеральный закон «О политических партиях» не устанавливает ограничений относительно общей суммы годовых поступлений политической партии. В нем содержится лишь ограничение на общую сумму ежегодных пожертвований⁹. Исходя из отсутствия подобных ограничений касательно общей суммы вступительных и членских взносов, средств федерального бюджета, поступлений от мероприятий, доходов от предпринимательской деятельности, поступлений от гражданско-правовых сделок, можно сделать вывод, что годовые поступления политическая партия может получать на любую сумму. Ограничения установлены лишь в отношении годовой суммы, которую вправе внести отдельное физическое и юридическое лицо, — 4 330 000 и 43 300 000 руб. соответственно. В отношении избирательного фонда законом установлен не только верхний предел его размера, но и предельные суммы из отдельных источников поступлений. При формировании избирательного фонда при проведении выборов депутатов Государственной Думы собственные средства политической партии в совокупности не могут превышать 50% от установленной в соответствии с законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии¹⁰. Что касается добровольных пожертвований

граждан и юридических лиц, то в отношении данных источников предельная их доля не установлена. То есть теоретически любой из названных видов добровольных пожертвований может составлять и 100% поступлений в избирательный фонд. Ограничения же установлены в отношении отдельных вносителей. Пожертвования в совокупности для каждого гражданина либо юридического лица не могут превышать соответственно 0,07 и 3,5% от установленной в соответствии с законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда¹¹. Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии на выборах в Государственную Думу не может превышать 700 млн руб., но в указанную сумму не включаются расходы из средств избирательных фондов региональных отделений политической партии. Таким образом, предельная сумма собственных средств на выборах в Государственную Думу, проводившихся в 2016 г., не могла превышать 350 млн руб. — без учета региональных отделений. Предельная сумма средств, вносимых одним физическим лицом, не могла превышать 4 900 000 руб., а юридическим лицом — 24 500 000 руб.

Анализ избирательных фондов политических партий на выборах депутатов Государственной Думы показывает, что они формировались преимущественно за счет собственных средств политических партий (табл. 1). По нашему мнению, это наиболее надежный источник формирования избирательного фонда. Его преимущества заключаются, во-первых, в большей степени безопасности с точки зрения соответствия данных поступлений требованиям законодательства. При получении пожертвований же существует определенный риск, что оно может быть внесено лицом, не обладающим правом его внесения, либо вследствие ошибок при оформлении платежных документов может быть признано анонимным, что влечет в первом случае необходимость возврата данного пожертвования, во втором — перечисления полученных средств в доход Российской Федерации. В случае же невыполнения данных требований в отношении политической партии как избирательного объединения могут последовать неблагоприятные санкции. Во-вторых, преимущество собственных средств как источника формирования избирательного фонда заключается в возможности политической партии заблаговременно аккумулировать у себя на счетах необходимые средства, чтобы в период избирательной кампании перевести их в избирательный фонд. В 2016 г. по данным сводных финансовых отчетов расходы всех политических партий на проведение выборов и референдумов составили 5 млрд 532,5 млн руб., или 36,3% от всех расходов¹².

По данным итоговых финансовых отчетов, в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы 2016 г. четыре политические партии, преодолевшие пятипроцентный избирательный барьер, необходимый для прохождения в Государственную Думу, получили поступлений в избирательные фонды на сумму свыше 1,8 млрд руб.,

⁷ Подпункты «а»–«д» п. 1 ст. 29 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Савченко О.Г. Место избирательного фонда в структуре имущества политической партии // Гражданское право. 2011. № 2. С. 25.

⁹ Пункт 9 ст. 30 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».

¹⁰ Пункт 1 ч. 2 ст. 71 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Пункт 2 ч. 2 ст. 71 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

¹² Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий за 2016 год. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16.html

Таблица 1

Сведения о поступлении средств в избирательные фонды политических партий в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы 2016 г., в руб.

	Поступило средств в избирательный фонд, всего	Собственные средства политической партии	В процентах от поступлений всего	Добровольные пожертвования гражданина	В процентах от поступлений всего	Добровольные пожертвования юридического лица	В процентах от поступлений всего
Единая Россия*	539 001 000	250 000 000	46,38	1 000	0,0002	289 000 000	53,62
КПРФ**	176 200 000	176 200 000	100	0	0	0	0
ЛДПР***	663 115 000	350 000 000	52,78	32 000 000	4,83	281 115 000	42,39
Справедливая Россия****	432 243 038	246 657 500	57,06	6 352 538	1,47	179 233 000	41,47
Всего по данным партиям	1 810 559 038	1 022 857 500	56,49	38 353 538	2,12	749 348 000	41,39

* Итоговый финансовый отчет Политической партии «Всероссийская политическая партия «Единая Россия». URL: http://www.cikrf.ru/analog/vib_d16/finance/otchet/EP.PDF

** Итоговый финансовый отчет Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации». URL: http://www.cikrf.ru/analog/vib_d16/finance/otchet/EP.PDF

*** Итоговый финансовый отчет Политической партии ЛДПР — Либерально-демократическая партия России. URL: http://www.cikrf.ru/analog/vib_d16/finance/otchet/ldpr.PDF

**** Итоговый финансовый отчет Политической партии «Справедливая Россия». URL: http://www.cikrf.ru/analog/vib_d16/finance/otchet/kprf-n.PDF

из которых собственные средства партий составили свыше 1 млрд руб. (56,49% от общей суммы поступлений), добровольные пожертвования гражданина — 38 млн руб. (2,12%), добровольные пожертвования юридического лица — 749 млн руб. (41,39%) (см. табл. 1). Самая высокая доля собственных средств была у КПРФ — 100%, а самая большая, максимально допустимая законом сумма собственных средств политической партии для данных выборов у ЛДПР — 350 млн руб. (52,78% от суммы всех поступлений в избирательный фонд) (см. табл. 1).

Что касается пожертвований, то Федеральный закон «О политических партиях» не раскрывает данное понятие. Согласно Гражданскому кодексу РФ, «пожертвование — дарение вещи или права в общеполезных целях»¹³. Избирательное законодательство подразделяет пожертвования на два вида — добровольное пожертвование гражданина и добровольное пожертвование юридического лица. Под первым понимается «безвозмездное внесение гражданином Российской Федерации собственных денежных средств на специальный избирательный счет кандидата, избирательного объединения, специальный счет референдума», под вторым — безвозмездное перечисление юридическим лицом денежных средств со своего расчетного счета на специальный избирательный счет кандидата, избирательного объединения, специальный счет референдума. Общим наиболее значимым признаком пожертвований в избирательные фонды и на финансирование текущей деятельности политической партии является их безвозмездный характер — жертвователю не вправе требовать получения взамен каких-либо материальных или нематериальных выгод, льгот,

привилегий и т.п. В противном же случае такая сделка признается ничтожной¹⁴.

Ограничения, установленные в отношении вносителей пожертвований как при финансировании текущей деятельности политических партий, так и при финансировании их электоральной деятельности, достаточно схожи. В обоих случаях запрещается вносить пожертвования:

- иностранным государствам и иностранным организациям;
- иностранным гражданам;
- международным организациям и международным общественным движениям;
- органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;
- государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям;
- российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30%;
- юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30%;
- организациям, учрежденным названными выше юридическими лицами, либо организациям, имеющим в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) названных выше юридических лиц, превышающую (превышающий) 30%;

¹³ Часть 1 ст. 582 Гражданского кодекса РФ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Долгих Ф.И. Пожертвования как источник финансирования политических партий // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2016. № 1. С. 99.

Таблица 2

**Пожертвования физических лиц в структуре пожертвований
четырех политических партий в 2016 г., в руб.**

	Пожертвования всего	Пожертвования физических лиц	Доля пожертвований физических лиц в общей структуре пожертвований
Единая Россия*	4 283 835 530	154 677 349	3,61%
КПРФ**	667 076 838	311 376 037	46,68%
ЛДПР***	367 796 517	19 185 906	5,22%
Справедливая Россия****	1 193 677 731	155 743 527	13,05%

* Сводный финансовый отчет политической партии «Всероссийская политическая партия «Единая Россия» за 2016 год. URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet16/EDINAYA.pdf

** Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации» за 2016 год. URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet16/KPRF.pdf

*** Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия ЛДПР — Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)» за 2016 год. URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet16/LDPR.pdf

**** Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия «Справедливая Россия» за 2016 год. URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet16/SPAVEDLIVAYA.pdf

— организациям, учрежденным государственными органами и (или) органами местного самоуправления;

— воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;

— благотворительным и религиозным организациям, а также учрежденным ими организациям;

— анонимным жертвователям¹⁵.

По мнению С.Е. Заславского, обширный перечень запретов на источники финансирования установлен «в целях обеспечения самостоятельности политических партий, исключения возможного использования политических партий в лоббировании групповых интересов»¹⁶.

Сравнение поступлений политическим партиям в рамках финансирования их текущей и электоральной деятельности показывает, что в структуре пожертвований существенно преобладают пожертвования от юридических лиц. М.М. Какителашвили, исходя из результатов анализа финансовых отчетов ведущих политических партий, отмечает, что за период с 2009 по 2015 г. «доля пожертвований юридических лиц в разы больше, чем пожертвований граждан»¹⁷. Если в период избирательной кампании в Государственную Думу в 2016 г. доля пожертвований физических лиц у четырех крупнейших политических партий составила всего 2,12% от общего объема поступлений в их избирательные фонды, то доля пожертвований юридических лиц — 41,39%, при-

чем у «Единой России» она достигла 53,62% от всех поступлений (см. табл. 1). Что касается финансирования текущей деятельности политических партий, то в 2016 г. общий объем пожертвований всех политических партий составил чуть менее 7 млрд 553,5 млн руб. — 46,6% от общего размера поступлений, из них в виде денежных средств — 7 млрд 495,5 млн руб., при этом 87,9% от общего размера пожертвований составили пожертвования денежных средств юридическими лицами¹⁸. Доля же добровольных пожертвований физических лиц составила порядка 858,3 млн руб. — 11,4% от общего размера пожертвований¹⁹. Как видно из таблицы 2, пожертвования юридических лиц преобладают над пожертвованиями физических лиц и у четырех крупнейших политических партий, представленных в Государственной Думе, при этом у трех из них это преобладание является многократным.

Таким образом, перечень источников формирования избирательных фондов политических партий как избирательных объединений является более узким по сравнению с источниками финансирования текущей деятельности политических партий. Основным источником формирования избирательных фондов для трех из четырех крупнейших политических партий на выборах депутатов Государственной Думы являлись собственные средства политических партий. В то же время для «Единой России» наиболее значимым источником на данных выборах оказались пожертвования. Причем, исходя из данных сводных финансовых отчетов, в структуре пожертвований как четырех крупнейших политических партий, так и политических партий в целом пожертвования юридических лиц преобладают над пожертвованиями физических лиц.

¹⁵ Часть 6 ст. 58 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253; Пункт 3 ст. 30 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ, 16.07.2001. № 29. Ст. 2950.

¹⁶ Основы теории политических партий: учеб. пособие / под ред. С.Е. Заславского. М., 2007. С. 215.

¹⁷ Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации. М., 2017. С. 100.

¹⁸ Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий за 2016 год. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16.html

¹⁹ Там же.

Литература

1. Долгих Ф.И. Пожертвования как источник финансирования политических партий // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2016. № 1. С. 98–105.
2. Долгих Ф.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России : монография. М. : Юрист, 2017. 336 с.
3. Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации. М. : Галлея Принт, 2017. 264 с.
4. Основы теории политических партий : учеб. пособие / под ред. С.Е. Заславского. М. : Европа, 2007. 264 с.
5. Платонова Н.И. Финансирование текущей деятельности политических партий в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ : монография. М. : МГИМО — Университет, 2017. 254 с.
6. Савченко О.Г. Место избирательного фонда в структуре имущества политической партии // Гражданское право. 2011. № 2. С. 23–25.
7. Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий за 2015 год. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15.html
8. Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий за 2016 год. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16.html
9. Итоговый финансовый отчет Политической партии «Всероссийская политическая партия «Единая Россия». URL: http://www.cikrf.ru/analog/vib_d16/finance/otchet/EP.PDF
10. Итоговый финансовый отчет Политической партии «Справедливая Россия». URL: http://www.cikrf.ru/analog/vib_d16/finance/otchet/kprf-n.PDF
11. Итоговый финансовый отчет Политической партии ЛДПР — Либерально-демократическая партия России. URL: http://www.cikrf.ru/analog/vib_d16/finance/otchet/ldpr.PDF
12. Итоговый финансовый отчет Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации». URL: http://www.cikrf.ru/analog/vib_d16/finance/otchet/CP.PDF
13. Сводный финансовый отчет политической партии «Всероссийская политическая партия «Единая Россия» за 2016 год. URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet16/EDINAYA.pdf
14. Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации» за 2016 год. URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet16/KPRF.pdf
15. Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия ЛДПР — Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)» за 2016 год. URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet16/LDPR.pdf
16. Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия «Справедливая Россия» за 2016 год. URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet16/SPAVEDLIVAYA.pdf